

() Graduação (x) Pós-Graduação

INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E O PAPEL DOS ATORES POLÍTICOS NA ADOÇÃO DE POLÍTICAS PARA ANIMAIS DOMÉSTICOS NOS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE E RECIFE

Danielle de Araújo Bispo,
Universidade Federal Rural do Semi-Árido,
danielle.bispo@ufersa.edu.br

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

Elisabete Stradiotto Siqueira,
Universidade Federal Rural do Semi-Árido,
betebop@ufersa.edu.br

RESUMO

A teoria sobre inovação no setor público mostra que os atores políticos são determinantes na adoção da inovação. O objetivo desse artigo consistiu em analisar o papel desses atores na adoção e manutenção de políticas inovadoras para animais domésticos em dois municípios brasileiros. Tratou-se de um estudo de caso interpretativo, com coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e o método de análise consistiu na análise de conteúdo. Pôde-se concluir que a adoção de políticas para animais domésticos nos municípios investigados foi influenciada pelas predisposições individuais dos atores públicos, pela posição formal que ocupavam na prefeitura e pelas redes interpessoais das quais participavam. Os atores políticos possuíam relacionamento afetivo com os animais antes da ocupação em cargos públicos. Por outro lado, o estudo revela que a continuidade das políticas públicas ainda é um desafio.

Palavras-chave: Inovação; Política Inovadoras; Atores Políticos; Animais Domésticos.

1 INTRODUÇÃO

Um dos estudos bibliográficos mais recentes sobre o tema inovação no setor público foi realizado por Vries, Bekkers e Tummers (2016). Estes estudiosos buscaram respostas para as seguintes questões: quais são os conceitos de inovação utilizados; quais os tipos de inovação; quais os objetivos da inovação; quais os antecedentes que influenciam o processo de inovação; e quais as saídas do processo de inovação?

Nesse estudo, realizado no intervalo de 1990 a 2014, Vries, Bekkers e Tummers (2016) afirmam que falta uma compreensão sistemática e abrangente do tema. Dos 181 estudos analisados, 61% foram publicados apenas nos últimos anos, especificamente de 2009 a 2014. Os 39% restantes foram publicados entre 1990 e 2009. Ou seja, em 5 anos houve aumento expressivo de interesse no tema.

Em outro levantamento bibliográfico realizado em periódicos nacionais e internacionais no período de 2000 a 2010, Brandão e Bruno-Faria (2013) concluíram que dos 30 artigos que tratavam sobre inovação no setor público, 23 foram publicados em periódicos internacionais. É possível encontrar artigos brasileiros sobre a temática, mas a literatura internacional sobre o tema apresenta maior produção acadêmica do que a literatura nacional.

O estudo desenvolvido por Brandão e Bruno-Faria (2013) aponta a necessidade de estudos empíricos que possibilitem solidificar uma compreensão melhor sobre o tema inovação no setor público. Queiroz (2009, p. 35) corrobora com Brandão e Bruno-Faria (2013) ao dizer que “no campo acadêmico, os significados e abrangências do tema inovação na esfera pública, ainda são muito incipientes e difusos.”

A literatura sobre inovação no setor público ainda carece desenvolver uma melhor compreensão sobre quem são os gestores públicos que promovem a inovação e como inovar em um setor público burocratizado. Este artigo se deterá sobre o perfil dos atores públicos que promovem a inovação, particularmente as inovações que dizem respeito às políticas públicas de saúde, proteção, defesa e bem-estar para animais domésticos. É importante mencionar que as nomenclaturas ‘atores políticos’ e ‘atores públicos’ possuem o mesmo sentido neste artigo e os tipos de atores que foram investigados são aqueles que assumiram algum cargo na prefeitura, tais como secretários, coordenadores e assistentes administrativos.

A opção por analisar o papel dos gestores públicos apoia-se na proposição de Rogers (1983) que considera que estes ocupam um papel relevante no estágio de conhecimento da inovação. O autor associa o conhecimento com a consciência do indivíduo sobre a inovação.

O indivíduo pode ser exposto a uma inovação, mas não tomar consciência dela porque aquela inovação não é do seu interesse ou não atende às suas necessidades, crenças e valores. Nesse caso, as predisposições individuais influenciam seu comportamento e a forma como ele enxergará a inovação.

Neste sentido, o problema que orienta este artigo refere-se à influência que a predisposição do ator público exerce sobre a decisão de implementar políticas inovadoras, uma vez que tal relação foi identificada em alguns estudos sobre a influência dos atores sociais na adoção da inovação. (ROGERS, 1983; DAMANPOUR E SCHNEIDER, 2009; LEWIS, CONSIDINE E ALEXANDER, 2011).

Por outro lado, as políticas públicas para animais domésticos têm recebido atenção dos gestores públicos, sobretudo pelo fato dos animais estarem presentes em quase metade dos domicílios brasileiros. A Pesquisa Nacional de Saúde 2013 mostrou que 44,3% dos domicílios brasileiros possuíam pelo menos um cão e 17,7% possuíam pelo menos um gato. Já a Pesquisa Nacional de Saúde 2019 apresentou um aumento em relação aos dados de 2013. Estimou-se que 46,1% dos domicílios brasileiros possuem pelo menos um cão e 19,3% possuem pelo menos um gato. (IBGE, 2020).

Além desses animais domiciliados, há os animais de rua, um número que não é possível saber ao certo pela impossibilidade de contá-los. Animais domiciliados e animais não domiciliados geram diferentes tipos de problemas que impactam não apenas na qualidade de vida deles, mas também na qualidade de vida das pessoas (SANTOS *et al.*, 2014). Animais de rua não possuem acesso às vacinas e se reproduzem sem controle, aumentando assim a população de animais que continuarão nas ruas e facilitando a transmissão de doenças. Animais domiciliados, por sua vez, vivem outros tipos de problemas que variam desde maus-tratos até falta de assistência veterinária.

Este trabalho partiu do pressuposto de que os municípios que implementaram políticas de saúde, proteção, defesa e bem-estar para animais domésticos adotaram políticas inovadoras, pois até pouco tempo, políticas para animais tinham por objetivo a prevenção, proteção e promoção da saúde humana, como as vacinas para a raiva, e não o animal em si. (BRASIL, 2016). Exemplos de políticas inovadoras são as políticas de esterilização para controle populacional de animais, de adoção, de denúncias de maus tratos, de educação sobre posse responsável, de assistência veterinária entre outras.

Assim, o objetivo desse artigo consistiu em analisar o papel dos atores políticos na adoção e manutenção de políticas inovadoras para animais domésticos nos municípios de

Porto Alegre e Recife. A escolha por esses municípios se deu porque ambos possuíam secretarias voltadas para políticas públicas para cães e gatos, a Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais em Porto Alegre (SEDA – POA) e a Secretaria Especial dos Direitos dos Animais em Recife (SEDA – REC).

2 REVISÃO DA LITERATURA

O conceito de inovação tem sido tratado de forma diferente pelos autores. Lewis et al. (2011) explicam sobre a elasticidade do conceito e como este está atrelado à percepção dos atores ao afirmar que: “a inovação é um termo elástico que precisa ser entendido como uma prática de atores reais com suas próprias disposições e preferências” (LEWIS et al., 2011, p. 113, tradução nossa). Uma inovação só é considerada adotada quando é implementada, embora as decisões pré-adoção também façam parte do processo de adoção e o influencie (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2009).

Pesquisas sobre a adoção de inovação, em sua maioria, se concentram em analisar as condições ambientais e organizacionais que facilitam ou inibem a adoção de inovação. Poucos estudos têm se concentrado nas características da inovação e no papel dos gerentes na adoção da inovação. Características da inovação, tais como custo e complexidade; e as características do gerente, como o nível educacional e uma atitude pró-inovação influenciam a adoção de inovação (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2009).

Com base no estudo que realizaram, Damanpour e Schneider (2009) concluíram que as características pessoais dos gestores públicos, como uma atitude pró-inovação e orientação política, desempenham um papel crucial na adoção da inovação. Além da própria personalidade do gestor pesar na decisão de adotar uma inovação, é preciso reconhecer que a inovação atende a necessidades, crenças e valores dos quais o ator social compartilha (ROGERS, 1983). Portanto, a inovação é adotada por solucionar de forma nova um problema ou uma necessidade já existente e por se mostrar sintonizada com as predisposições pessoais de quem vai adotá-la, como explicou Rogers (1983):

Os indivíduos geralmente tendem a se expor a ideias que estão de acordo com seus interesses, necessidades ou atitudes existentes. Nós, conscientemente ou inconscientemente, evitamos mensagens que estão em conflito com nossas predisposições. Essa tendência é chamada de exposição seletiva. [...] A exposição seletiva e a percepção seletiva atuam como persianas particularmente apertadas nas janelas de nossas mentes, no caso de mensagens de inovação, porque essas ideias são novas. Não podemos ter atitudes e crenças consistentes e favoráveis sobre ideias que não encontramos anteriormente (ROGERS, 1983, p. 166, tradução nossa).

Dentre os elementos da predisposição individual que podem ajudar a explicar a adoção de uma inovação estão: a empatia, ou seja, a capacidade que o indivíduo possui de se projetar no outro; o dogma, isto é, o conjunto de crenças que são fortemente mantidas pelo indivíduo; e a racionalidade, entendida como uso dos meios eficazes para atingir um determinado fim (ROGERS, 1983).

Porém, a adoção de uma inovação não é explicada apenas pela necessidade de inovar e pelas predisposições do indivíduo. Ela se insere num espaço maior chamado por de sistema social. Toda inovação ocorre dentro de um sistema social, como afirma Rogers (1983, p. 24, tradução nossa): “o sistema social constitui uma fronteira dentro da qual a inovação se difunde”. O sistema social é importante para compreender como a estrutura formal e informal influencia a adoção de inovações.

Sobre a estrutura formal, Lewis et al. (2011) afirmam que a forma que os atores se relacionam com a inovação está associada às posições que ocupam dentro de uma estrutura organizacional. Quanto maior poder formal, quanto mais acesso a recursos, quanto melhor for sua posição dentro de uma organização, representada por exemplo, pelo cargo que ocupa, maior será a chance desse ator social conseguir influenciar a adoção de uma inovação. Assim, a adoção de uma inovação será moldada pelas estruturas institucionais das quais um indivíduo faz parte.

Aqueles em posições mais seniores têm um *status* organizacional mais alto, exercem maior poder formal e têm acesso a mais recursos. Diferenças importantes também serão provavelmente encontradas entre políticos e burocratas, já que seus papéis refletem, respectivamente, os braços políticos e administrativos do governo. Assim, embora a inovação seja vista como resultado das interações entre os atores, moldadas pelas estruturas institucionais em que elas habitam, espera-se que a posição e a classificação desempenhem um papel na estruturação dessas interações e, portanto, na inovação (LEWIS et al., 2011, p. 109-110, tradução nossa).

Em estudo realizado com burocratas (prefeitos, diretores, gerentes e coordenadores) e políticos de 11 municípios do estado de Vitória, Austrália, foi possível concluir que os atores investigados construíram sua própria compreensão cognitiva de inovação e que esta compreensão era reflexo da sua posição, do papel que desempenhavam e da cultura do governo do qual participavam (LEWIS et al., 2011).

Lewis et al. (2011) e Rogers (1983) chamam atenção para que a análise de como a estrutura formal afeta a inovação leve em conta papéis e posições institucionais dos atores, mas a estrutura informal também impacta na adoção da inovação. Com a estrutura informal,

caracterizada sobretudo pelas redes interpessoais, é possível avaliar as interações entre atores influentes e o poder informal que resulta dessas interações e é capaz de moldar significativamente um determinado sistema político.

Sobre essas redes, Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) explicam que no setor público uma qualidade na relação entre os atores permite um fluxo de ideias, conhecimentos e experiências que impactam no processo de inovação. É necessário que exista uma confiança entre os atores da rede para que exista um compartilhamento de conhecimento e informações, como explicam: “em situações em que há confiança, haverá maiores níveis de confiança entre os atores, e o fluxo de informações e a disposição para trocar informações provavelmente serão maiores também” (BEKKERS et al., 2011, p. 26, tradução nossa).

Para Lewis et al. (2011), as redes funcionam como meios que facilitam o intercâmbio de informações dentro das organizações e do governo. Esse tipo de ligação oferece oportunidades de aprender novas formas de conhecer as coisas, corroborando o que Rogers (1983) fala sobre a primeira etapa da decisão de inovação, o conhecimento. Assim, a capacidade de um governo inovar pode ser associada à presença de redes fortes. A participação de seus membros em conferências ou associações profissionais pode ser um catalisador para aprender e inovar no setor público, fortalecendo redes externas (LEWIS et al., 2011).

Há três variáveis de redes que funcionam como antecedentes da inovação: o contato com um político de outro governo; o contato com alguma organização da comunidade; e o acesso a informações estratégicas, como explicam Lewis et al. (2011):

Os resultados mostram claramente que a forma como você concebe a inovação, a posição que você ocupa e com quem se comunica são todos importantes para determinar se você é considerado um inovador. No entanto, os relacionamentos de rede são os mais importantes indicadores do *status* de inovador. [...] essas descobertas se encaixam na visão de que os inovadores são aqueles que são adeptos a trabalhar por meio de relacionamentos fora das estruturas formais, a fim de obter coisas prontas (LEWIS et al., 2011, p. 131, tradução nossa).

Portanto, na adoção de uma inovação, além de se considerar os problemas e necessidades que a inovação pretende resolver, é de igual importância observar a predisposição do ator público, sua posição na estrutura formal e sua participação em uma rede.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois nesse tipo de pesquisa o fenômeno é estudado em seu cenário natural e o pesquisador o interpreta a partir dos significados que as pessoas apresentam sobre ele (DENZIN; LINCOLN, 2006; SILVERMAN, 2009). O objeto de estudo foi o papel dos atores públicos na adoção de inovação em dois casos particulares: Porto Alegre e Recife.

Para compreender o objeto de estudo foi realizado um estudo de caso interpretativo já que “o estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno objeto da investigação”. (GODOY, 2010, p 121). O estudo de caso interpretativo apresenta rica descrição do objeto no intuito de confirmar ou se opor a teoria.

A pesquisa foi desenvolvida nos municípios de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, e Recife, Pernambuco, considerando que ambos são pioneiros na construção de secretarias específicas para lidar com as políticas públicas para animais.

Em 2011, em Porto Alegre, foi criada a Secretaria Especial dos Direitos dos Animais (SEDA-POA) por meio da Lei nº 11.101/2011. No art. 2º desta lei, afirma-se que “a SEDA é o órgão central de formulação e estabelecimento das políticas públicas destinadas à saúde, à proteção, à defesa e ao bem-estar dos animais no âmbito do Município de Porto Alegre” (PORTO ALEGRE, 2011).

Em 2013, a Prefeitura Municipal do Recife por meio do Decreto nº 26.908/2013, também criou uma secretaria voltada ao bem-estar dos animais domésticos, a Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA-REC), vinculada à Secretaria de Governo e Participação Social. As atribuições desta secretaria, conforme o art. 2º, são “estabelecer e executar políticas públicas destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal no Município do Recife” (RECIFE, 2013).

Para coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores públicos e protetores de animais dos dois municípios, totalizando 8 entrevistas com atores públicos (ex-secretários, secretários atuais, coordenadores etc.); e 20 entrevistas com protetores. Em Porto Alegre, foram entrevistadas 5 atores públicos e 13 protetores de animais. Em Recife, foram entrevistados 3 atores públicos e 7 protetores de animais. Para cada tipo de entrevistado foi aplicado um questionário e as entrevistas foram realizadas no ano de 2018. Cada um dos entrevistados recebeu um código. Por exemplo: AP01-REC significa Ator

Público 01 do Recife; P01-Recife significa Protetor 01 do Recife. Da mesma forma, AP01-POA significa Ator Público 01 de Porto Alegre e assim por diante.

Dentre os atores públicos investigados, estavam os primeiros secretários das secretarias dos direitos dos animais dos dois municípios. Os protetores, por sua vez, são pessoas que resgatam animais de rua, cuidam e os disponibilizam para adoção. Os protetores entrevistados eram usuários das políticas oferecidas, assim como conheciam os atores públicos que estavam à frente na adoção das políticas para animais.

Para análise dos dados, fez-se uso da análise de conteúdo do tipo categorial, conforme explica Bardin (2011), buscando inferir significados semelhantes nas diferentes entrevistas. As categorias emanaram do referencial teórico, conforme apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias de análise

Categorias	Compreensão na pesquisa
Predisposições individuais	Diz respeito ao tipo de relação que os atores públicos possuem com os animais domésticos.
Posição formal	Posições institucionais que os atores ocuparam que possibilitaram conhecer e influenciar a adoção das políticas para animais domésticos.
Redes interpessoais	Posições informais que os atores ocuparam por meio de suas redes pessoais que permitiram conhecer e influenciar a adoção das políticas para animais domésticos.

Fonte: Adaptado de Rogers (1983), Lewis, Considine e Alexander (2011) e Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011).

Por meio dessas categorias foi possível inferir como os atores públicos influenciaram a adoção das políticas para animais em seus municípios.

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 O PAPEL DOS ATORES POLÍTICOS DE PORTO ALEGRE

As políticas públicas para animais domésticos em Porto Alegre começaram a ser adotadas na gestão do prefeito José Fogaça, entre os anos de 2005 e 2010. Nesse intervalo, a legislação municipal para animais domésticos avançou com a criação da Lei nº 9.945/2006 que instituiu o Programa de Proteção aos Animais Domésticos e do Decreto nº 16.295/2009 que institui a Coordenadoria Multidisciplinar de Políticas Públicas para Animais Domésticos (COMPPAD). Um dos entrevistados fala sobre o apreço do prefeito pelos animais: “E o prefeito [referindo-se a José Fogaça] que entrou era um educador e ele tinha um apreço pelos animais” (AP04-POA).

Com o fim da gestão de José Fogaça tem início a gestão do prefeito José Fortunati que perdurou de 2010 a 2016. É nessa gestão que a Secretaria Especial dos Direitos dos Animais (SEDA-POA) é criada por meio da Lei nº 11.101/2011. Também é criado o Fundo Municipal dos Direitos dos Animais (FMDA) por meio da Lei nº 696/2012, o que vai garantir a implementação das políticas. Vários entrevistados se referiram a José Fortunati e a primeira-dama, Regina Becker, como protetores e ativistas da causa animal. Alguns trechos sobre esse assunto podem ser observados a seguir:

Foi assim que surgiu, porque tanto ela [Regina Becker] como o prefeito [José Fortunati] **são cachorreiros**. O Prefeito e ela chegaram a ter um programa na Bandeirantes local aqui: Mundo Animal. Isso há muitos anos atrás, o **envolvimento deles com animais, com direitos, bem-estar animal é bem ativo** (AP01-POA, grifo nosso).

Com a secretaria isso se tornou muito real, e com vontade política, porque **Fortunati é protetor, a Regina é protetora**, então as coisas andavam realmente (AP03-POA, grifo nosso).

Com o apoio da **Regina** e do **Fortunati** foi assim sensacional! Foi a melhor época pra ajudar animais que teve. [...] Ela adora animais e montou todo um esquema assim. E foi feito reunião e tal. [...] (P01-POA, grifo nosso).

[...] ela [a Regina Becker] sempre **foi muito da causa**, ela tem vários dela resgatados e tal [...] (P02-POA, grifo nosso).

[...] porque o meu tempo de proteção é mais ou menos o tempo que a SEDA tem. Então, até onde eu sei, essa função da **Regina Becker**, ela tem há anos, já **trabalha com protetores** há bastante tempo (P04-POA, grifo nosso).

Quando os entrevistados mencionaram que o prefeito José Fortunati e a primeira-dama Regina Becker eram protetores, “cachorreiros” e que já haviam possuído um programa na TV sobre animais, isso é um indício de como as predisposições individuais desses atores políticos alavancaram a criação de uma secretaria específica para políticas para os animais. Havia um envolvimento anterior com a causa animal, o conhecimento dos problemas e das necessidades que justificariam a adoção de políticas de saúde, proteção, defesa e bem-estar animal.

Alguns atores políticos entrevistados que ocuparam cargos na SEDA-POA chegaram a se colocar como ativistas da causa animal, como pode-se inferir dos trechos que seguem:

Mas nós, iniciando, começamos a **defender o fim do extermínio** em Porto Alegre. Foi uma **ação pioneira** porque nós **tínhamos um movimento muito intenso de ativismo** e conseguimos criar uma lei (AP04-POA, grifo nosso).

Primeiro, é importante me localizar nesse universo todo. **Eu sou uma ativista e protetora**, e como **ativista e protetora** dos direitos animais, nos últimos 50 anos da minha vida, eu venho **atuando efetivamente** em cima de questões que me sensibilizavam e que me moviam a agir. [...] Ela [a SEDA-POA] foi **gestada a**

partir da compreensão desta causa, dos problemas dela, das necessidades e, sobretudo, dos desafios que nós teremos pela frente, diante do enorme contingente de animais domésticos em situação de maus-tratos e abandono (AP05-POA, grifo nosso).

Quando esses atores se colocam como ativistas, como participantes de um movimento de ativismo ou reconhecendo em outro ator esse ativismo, pode-se inferir que houve aproveitamento de uma janela de oportunidade. Ou seja, esses ativistas, com posições formais dentro da prefeitura (seja prefeito, primeira-dama ou cargo comissionado) aproveitaram essa oportunidade e inseriram as políticas para animais na agenda do município, concretizando isso na criação da SEDA-POA.

Um dos atores políticos entrevistados, inclusive, ver como necessário que as pessoas que trabalham com políticas públicas para animais sejam ativistas, como explica: “Tem que ter vontade, os veterinários têm que ter qualificação, tem que ter força de vontade, **tem que ser da causa**. Para tu trabalhar na **causa animal**, tu tem que **ser da causa animal**. Para fazer com amor mesmo para ver o resultado” (AP03-POA, grifo nosso). Portanto, pode-se inferir que influenciou a adoção de políticas públicas para animais domésticos o relacionamento que os atores públicos possuíam com a causa animal.

Porém, as predisposições pessoais sozinhas não garantiriam a adoção dessas políticas. Era necessário ocupar alguma posição formal dentro da prefeitura, como os cargos de prefeito ou secretário. Um dos trechos dos entrevistados revela, inclusive, que houve uma necessidade de sair da posição de protetor que já ocupava na rede de proteção animal de Porto Alegre para ocupar uma posição formal na SEDA-POA, como é possível inferir do trecho a seguir:

Então a nossa atuação, ela foi uma atuação muito dura a princípio, porque eu **tive que me despir desse lado de relações pessoais com muitas pessoas dentro da rede de proteção, para implantar a política pública, que a gente assume um outro papel**. Se a gente quer ter resultados nas políticas públicas, não pode abrir concessões, não pode ceder privilégios, não pode fazer atendimento por ser conhecido/amigo de determinadas pessoas. Se a administração pública ela está calcada em princípios, esses princípios têm que ser, de acordo com a administração pública, é a questão dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que são os princípios da administração pública e que, portanto, eles, pra serem verdadeiros, têm que ser efetivados dentro de um processo democrático do estado que a gente imagina e quer (AP05-POA, grifo nosso).

O trecho acima mostra que embora exista forte predisposição individual, ocupar uma posição formal foi necessário para estabelecer os limites de atuação da gestão pública e implementar as políticas. Há vários trechos dos entrevistados que revelam a importância da posição formal, particularmente dos cargos de prefeito e da primeira-dama, para adoção de

políticas para cães e gatos no município. Alguns dos trechos estão a seguir:

Então, não é somente a esposa de um prefeito de uma capital que assumiu essa tarefa, foi a condição de estar como esposa e **ser a primeira-dama** de Porto Alegre, e a oportunidade [...] que possibilitou que essas políticas públicas pudessem acontecer na cidade (AP05-POA, grifo nosso).

Mas ela [a Regina Becker] que veio com a ideia, mas claro que como o marido dela **era prefeito** e ele já conhecia bem toda a luta, a causa como era, então ele se sensibilizou e ela foi buscar (P06-POA, grifo nosso).

Quem trouxe mesmo [as políticas para cães e gatos], quem trouxe foi o **Fortunati** né? Porque ele era o **prefeito**, mas influenciado pela esposa que é a **Regina Becker** e aí quem manteve foi ela porque ela se tornou deputada e aí está levantando várias bandeiras na Câmara dos Deputados a favor dos animais. [...] Primeiro não tinha nenhuma esperança de existência de uma SEDA ou coisa assim. **Nunca ninguém nem passava pela cabeça, então não podia partir da nossa ideia entendeu?** [...] Então assim, claro, óbvio que a gente queria alguma coisa, mas nem sabia o que era. É difícil planejar tudo isso assim. A Regina estudou bem isso, Europa entendeu? A Regina viajou pra entender como era que funcionava as coisas e fazer em Porto Alegre (P08-POA, grifo nosso).

As falas revelam sobre as posições formais ocupadas pelos atores públicos e que influenciaram a adoção das políticas. As posições na prefeitura de prefeito e primeira-dama, que já eram conhecidos por serem protetores, foram vistas pelos entrevistados como fundamentais para que as políticas para cães e gatos fossem adotadas.

Também influenciou a adoção das políticas para animais domésticos as redes interpessoais que os atores públicos participavam, pois por meio delas, eles conheceram exemplos de políticas públicas para animais de outras localidades, participaram de discussões, trocaram experiências e conseguiram estabelecer parcerias. Os trechos a seguir mostram como a participação de atores públicos em rede favoreceu que eles conhecessem novas políticas e influenciassem a adoção das políticas para animais domésticos em Porto Alegre.

Veio por Correios [o projeto da secretaria dos animais do Rio de Janeiro]. O Cláudio Cavalcanti me mandou, o falecido, que eu pedi pra ele porque a mulher dele não estava mais na SEPDA [referindo-se à Secretaria de Proteção e Direitos dos Animais do Rio de Janeiro], mas **eu tinha conhecido eles e fiquei com esse contato**, sempre fiquei com esse contato (AP04-POA, grifo nosso).

Nesse ínterim, nós começamos a expandir nossa rede de **e-mails, de discussão de Yahoo**. Naquela época era assim: listas de Yahoo. E começamos a **conhecer ONGs da Argentina, ONGs do exterior e conhecemos a WSPA**, que é uma ONG inglesa que hoje ela foi alterada o nome, e a presidente hoje está no Fórum Nacional de Defesa Animal, que é uma ONG de São Paulo, que **reúne as mega veterinárias que entendem de gestão pública** também do país. Então a Elizabeth McGregor foi uma das pessoas que mais nos orientou sobre quais eram os pilares que nós tínhamos que defender (AP04-POA, grifo nosso).

A própria participação de atores públicos na rede de proteção animal pode ser vista também como uma rede interpessoal. Ali eles trocavam ideias sobre os problemas da causa animal e as soluções mais apropriadas, as políticas que deveriam ser desenvolvidas e exemplos de políticas de outras localidades.

4.2 O PAPEL DOS ATORES POLÍTICOS DE RECIFE

As políticas públicas de saúde, proteção, defesa e bem-estar para animais domésticos em Recife podem ser encontradas a partir de 2013. Na gestão do prefeito Geraldo Júlio, foi criada a Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais (SEDA-REC) por meio do Decreto nº 26.908/2013. A criação da SEDA-REC ocorreu vinculada à estrutura de outra secretaria, a Secretaria de Governo e Participação Social. No período anterior a 2013, havia apenas a atuação do Centro de Vigilância Ambiental (CVA) e as políticas públicas para cães e gatos tinham por objetivo a promoção da saúde humana e eram implementadas pela Secretaria de Saúde. Um dos atores públicos do CVA explica: “Com o **advento da SEDA** [...], eles têm uma capacidade de fazer a cirurgia de castração bem maior. Eles têm o recurso. [...] Agora eles têm o recurso, eles têm os anestésicos, os kits cirúrgicos, tudo, tudo.” (AP03-REC, grifo nosso).

A adoção das políticas públicas para animais em Recife não pode ser explicada sem mencionar a gestão do prefeito Geraldo Júlio e do secretário da SEDA-REC, o Rodrigo Vidal. O Rodrigo Vidal foi eleito vereador representando a causa animal e convidado pelo prefeito Geraldo Júlio a criar a primeira secretaria do município a desenvolver políticas públicas para animais domésticos.

Questionou-se a todos os protetores qual nome eles associavam as políticas para cães e gatos em Recife e dos sete entrevistados, cinco falaram o nome de Rodrigo Vidal. Acredita-se que essa associação explique que a adoção de políticas para animais se aproxima do perfil pessoal de quem já tem predisposições individuais e interesse no tema, mas que também ocupa algum cargo no âmbito da prefeitura, como foi possível inferir dos trechos que seguem:

Eu conheço a SEDA porque **Rodrigo Vidal** foi a pessoa que **começou a discutir sobre isso**. Ele não se **reelegeu** [...], mas o primeiro mandato foi ele, acho que foi quando começou a ser construído o hospital veterinário. Ele não se **reelegeu**, mas eu **lembro que a SEDA era uma proposta inicial dele** (P02-REC, grifo nosso).

A minha referência em relação à questão animal por prefeitura se chama **Rodrigo Vidal**. Eu não sou amiga dele, eu não conhecia ele, **vim conhecer através de feiras de adoções**, de ir na prefeitura pedir alguma coisa para o abrigo, enfim, e **eu só**

tenho essa referência. Não tenho outra referência, outro político, não me recordo, mas eu entendo que a pessoa que colocou isso lá foi Rodrigo Vidal (P03-REC, grifo nosso).

Quando ele [referindo-se a Rodrigo Vidal] veio para cá [Recife], **veio levantando a bandeira da causa animal.** Foi quando ele ganhou como vereador e foi eleito como secretário da causa animal” (P04-REC, grifo nosso).

As predisposições individuais juntamente com a posição formal garantem que a inovação tenha maiores chances de ser adotada. Rodrigo Vidal era ativista e passou a compor o quadro da gestão pública, aproveitando a oportunidade para influenciar a adoção de políticas públicas para animais domésticos.

As redes interpessoais em que os atores se encontravam também os ajudaram a conhecer as experiências de outras localidades que já possuíam políticas públicas para animais domésticos. Um dos atores políticos investigado explica que foram visitar Porto Alegre para conhecer as políticas que eram desenvolvidas, assim como a participação ativa na rede de protetores foi um motivador para assumir o cargo público, como é possível inferir do trecho seguinte.

Pesquisando na *Internet*, nos grupos, **a gente ficou sabendo da criação da secretaria** [da SEDA-POA] etc. Tanto é que logo no primeiro mês [...], eu propus e nós **fomos lá visitar a secretaria *in loco*.** Passamos 3 dias lá pra conhecer o trabalho de perto, saber como era a realidade e foi gratificante ver um trabalho sério, bem estruturado (AP02-REC, grifo nosso).

O contato com outros atores públicos e com protetores foi essencial para conhecer outras políticas para animais que vinham sendo desenvolvidas em outras localidades. Em outro trecho, o entrevistado relata a importância de participar da rede de proteção animal assim como a troca e o compartilhamento de informações foram importantes na construção de uma política pública para a causa animal.

[...] e já em dezembro de 2012 eu fiz uma **reunião pública que teve a presença e participação de mais de 100 defensores de animais**, ONGs etc.; [...] **Essa reunião foi aberta totalmente**, contou com a divulgação nas redes sociais e alguns órgãos da imprensa, e **a pessoa podia enviar também sugestões, pautas**, para a secretaria por meio de *e-mail*, recebemos também *e-mails*, e foi com a presença maciça de mais 100 pessoas da área da defesa dos direitos dos animais, ONGs, protetores, **onde eu colhi informações**. [...] (AP02-REC, grifo nosso).

Portanto, as predisposições individuais, a posição formal e as redes interpessoais influenciaram a adoção de políticas e podem inclusive serem vistas como indutores à adoção de inovação.

4.3 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DOS CASOS

Os dados permitiram inferir que as políticas para cães e gatos foram adotadas pelas prefeituras de Porto Alegre e Recife, em parte, por influência de atores públicos que possuíam histórico na causa animal, conhecimento sobre os problemas dessa causa e relacionamentos com os protetores de animais. Assim, as predisposições individuais desses atores públicos foram indutoras na adoção, como já afirmavam Damampour e Schneider (2009) ao dizer que as características pessoais dos gestores públicos como uma atitude pró-inovação desempenham papel fundamental na adoção de uma política inovadora.

Ficou evidente que os atores influenciaram a adoção de políticas voltadas para causa animal por este tema também ser fruto de um interesse individual, como já explicava Rogers (1983) ao afirmar que a empatia é uma predisposição que explica a adoção de inovações. Foi possível observar a importância que atores como os prefeitos José Fogaça e José Fortunati em Porto Alegre, e Geraldo Júlio em Recife tiveram ao simpatizar com os problemas relativos à causa animal em seus municípios. Além deles, outros atores políticos que influenciaram decididamente a adoção das políticas foram os primeiros secretários das SEDAs, nomeadamente Regina Becker em Porto Alegre e Rodrigo Vidal em Recife. Ambos se consideravam e foram considerados pelos protetores como pessoas ligadas à causa animal.

Com isso, os resultados apontaram que na adoção dessas políticas os prefeitos possuíam empatia com a causa animal; a primeira-dama Regina Becker e o vereador Rodrigo Vidal eram protetores e ativistas, e, portanto, conheciam os problemas da causa animal e a necessidade de atuação do poder público. Ainda nessa questão, é importante ressaltar o conhecimento que Rodrigo Vidal tinha sobre a existência das políticas para cães e gatos em Porto Alegre e que foram experiências inspiradoras para a adoção de políticas similares em Recife. Como explicou Rogers (1983), os atores sociais se expõem a ideias que estão em acordo com seu interesse.

A posição formal que os atores públicos ocuparam dentro das prefeituras de ambos os municípios também foi um elemento que influenciou a adoção das políticas para cães e gatos. No caso da SEDA-POA, o prefeito José Fortunati e a primeira-dama Regina Becker, por meio dos cargos que ocupavam na prefeitura deram toda visibilidade que a causa animal precisava para criar e fortalecer essas políticas. Já em Recife, a vitória de Rodrigo Vidal como vereador eleito pela causa animal abriu espaço para o convite pelo Prefeito Geraldo Júlio para criar a

SEDA-REC.

Lewis, Considine e Alexander (2011), por exemplo, explicam que a forma como os atores se relaciona com a inovação é também reflexo das posições que ocupam dentro de uma estrutura organizacional, pois cada posição formal está embutida de algum poder e de acesso a recursos. Neste sentido, era de se esperar que na posição de prefeitos, vereador e secretários, juntamente com suas predisposições individuais, esses atores tivessem oportunidade de pôr em ação políticas que julgassem necessárias aos municípios.

Além das posições formais, as redes interpessoais que os atores públicos participavam foi uma alternativa para que conhecessem outras experiências de políticas voltadas ao bem-estar animal. A participação dos atores em redes mostrou que um bom relacionamento entre os atores, além de permitir um fluxo de ideias, foi importante para troca de experiências quando os atores de Porto Alegre se inspiraram na experiência da SEPDA do Rio de Janeiro e os atores públicos do Recife se inspiraram na experiência da SEDA-POA. Sobre isso, Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011) afirmaram que no setor público a qualidade na relação entre os atores impacta o processo de inovação.

Contudo, embora a predisposição dos atores públicos tenha sido importante para inaugurar uma política pública inovadora relacionada à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal, ela não foi suficiente para a manutenção da secretaria em Porto Alegre. A SEDA-POA foi extinta em 2017, como resultado da reforma administrativa do novo prefeito Nelson Marchezan, por meio da Lei nº 810/2017, que cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga a legislação sobre o tema (PORTO ALEGRE, 2017a). A SEDA-POA foi extinta oficialmente em 4 de maio de 2017 e suas competências incorporadas à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS), por meio da Lei Complementar nº 817/2017.

Já a SEDA-REC permanece atuando, mesmo enquanto secretaria executiva subordinada a outra secretaria. Sobre as mudanças de secretários, os entrevistados mencionaram descontinuidades, mostrando que no contexto político a mudança de gestão em uma secretaria também impacta na qualidade das políticas que já haviam sido adotadas: “Depois que Rodrigo saiu e entrou uma nova gestão, mudou muita coisa para pior” (P05-REC, entrevista 17/09/2018).

Farah (1997) apontou que a descontinuidade administrativa muitas vezes tem como consequência a descontinuidade da iniciativa inovadora, como se pode observar: “Tal descontinuidade decorre da permanência de mentalidade imediatista de caráter político-

eleitoreiro, segundo a qual se trata de destacar a marca de cada administração pela negação radical de tudo que foi implantado pela administração precedente.” (FARAH, 1997, p. 155).

De Oliveira Estevam (2010) ao analisar a descontinuidade das políticas públicas afirma que a redução desse processo deve conter no momento de sua formulação e implementação formas de promoção de continuidade, ou seja, não basta a inovação na proposta ela deve conter formas de garantir maior perenidade. A gestão democrática participativa é indicada como uma possibilidade, ainda que o autor considere que o clientelismo é uma forte barreira para tais iniciativas.

A questão do clientelismo é abordada por Neves (2012) que analisa a dificuldade de participação da sociedade civil nos conselhos populares em função das dificuldades de encontrar mecanismos de indicação dos conselheiros que de fato representem a sociedade civil. Uma forma de evitar tais rupturas poderia incluir uma fase de monitoramento, que permita maior envolvimento da sociedade e dos grupos interessados na operacionalização da política e dessa forma possam evitar a descontinuidade (PEIXOTO, 2015).

Por fim, os casos em análise mostraram que a adoção de políticas para animais domésticos e a manutenção dessas políticas estão associadas à gestão dos atores políticos, seja das prefeituras ou das secretarias.

5 CONCLUSÕES

As políticas de saúde, proteção, defesa e bem-estar para animais domésticos foram adotadas em Porto Alegre e em Recife com a criação das secretarias dos animais, ou seja, da SEDA-POA e da SEDA-REC. Antes da criação dessas secretarias, em ambos os municípios as políticas para cães e gatos eram de responsabilidade dos centros de vigilância ambiental e tinham por intuito a prevenção e promoção da saúde humana.

Pôde-se concluir que a adoção de políticas para animais domésticos nos municípios investigados foi influenciada pelas predisposições individuais dos atores públicos, pela posição formal que ocupavam na prefeitura e pelas redes interpessoais das quais participavam. Foi possível observar que todos os atores importantes nesse processo possuíam relacionamento afetivo com os animais antes da ocupação em cargos públicos, sendo simpatizantes, protetores ou ativistas da causa animal.

Observou-se que os atores políticos, principalmente a Regina Becker e o Rodrigo Vidal, receberam destaque nas entrevistas dos protetores, sendo vistos como ativistas da causa

animal. Concluiu-se que a ocupação de cargos formais na prefeitura foi uma janela de oportunidade para esses atores colocarem em pauta um tema que conheciam bem. Além do mais, as redes interpessoais das quais faziam parte os permitiram conhecer políticas e ideias para que pensassem sua adaptação aos municípios.

Por fim, uma limitação desta pesquisa foi o estágio preliminar em que se encontra a literatura sobre adoção de inovações no setor público. Devido a ser um tema que ainda está se sedimentando no campo de conhecimento da gestão pública, as reflexões foram mais longitudinais do que verticais. Ou seja, compreendeu-se que a adoção de políticas é influenciada pela predisposição do indivíduo, sua posição formal e as redes interpessoais, sendo a contribuição deste trabalho para a literatura. Porém cabem novos estudos que visem explorar profundamente a relação desses elementos com a inovação, dando subsídios para compreender o processo de inovação no setor público.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.
- BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram. Linking innovation to the public sector: contexts, concepts and challenges. In: BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram (Orgs.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 3-32.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. **Manual de Vigilância, Prevenção e Controle de Zoonoses: normas técnicas e operacionais**. Brasília: MS/SVS/DVDT, 2016.
- DAMANPOUR, Fariborz; SCHNEIDER, Marguerite. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: assessing the role of managers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.
- DE OLIVEIRA ESTEVAM, Dimas. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. **Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 2, n. 2, 2010.
- DENZIN, Norman. K; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2 ed. Porto alegre: Artmed, 2006.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 31, n. 4, p. 126-156, 1997.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115-146.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde**: 2019: informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde: Brasil, grandes regiões e unidades da federação/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101748.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2021.

LEWIS, Jenny M.; CONSIDINE, Mark; ALEXANDER, Damon. Innovation inside government: the importance of networks. In: BEKKERS, Victor; EDELENBOS, Jurian; STEIJN, Bram (Orgs.). **Innovation in the public sector**: linking capacity and leadership. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 107-132.

NEVES, Ângela Vieira. CONTROLES DEMOCRÁTICOS, PARTICIPAÇÃO OE CLIENTELISMO: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de assistência social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 16, n. 1, p. 213-222, 2012.

PEIXOTO, Leandro Antônio Grass. Abordagens e perspectivas de participação social no monitoramento de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 2, p. 403-410, 2015.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 696, de 04 de junho de 2012. Cria o Fundo Municipal dos Direitos Animais (FMDA) e institui seu Conselho Gestor. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, n. 4297, p. 1, 10 jul. 2012c. Disponível em: http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/567_ce_20120709_executivo.pdf. Acesso em: 1 abr. 2019.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011. Cria a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA). **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, n. 4063, p. 1, 26 jul. 2011. Disponível em: http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/287_ce_20110726_executivo.pdf. Acesso em: 1 abr. 2019.

PORTO ALEGRE. Lei nº 9.945, de 27 de janeiro de 2006. Institui o Programa de Proteção aos Animais Domésticos no município de Porto Alegre e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, n. 2708, p. 4, 30 jan. 2006. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/30janeiro06.pdf. Acesso em: 1 abr. 2019.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes. **Choque de gestão em Minas Gerais (2003-2010): um exemplo de inovação no setor público?** 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2009.

RECIFE. Decreto nº 26.908, de 2 de janeiro de 2013. Vincula à Secretaria de Governo e Participação Social a Secretaria Executiva dos Direitos dos Animais, e dá outras providências. **Leis Municipais**, Recife, 4 jan. 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/decreto/2013/26908/decreto-n-26908-2013>. Acesso em: 1 abr. 2019.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of innovations**. 3rd ed. New York: Collier Macmillan Canada, 1983.

SANTOS, Felipe Sales; TÁPARO, Cilene Vidovix; COLOMBO, Gustavo; TENCATE, Luciano Nery; PERRI, Silvia Helena Venturole; MARINHO, Márcia. Conscientizar para o bem-estar: posse responsável. **Revista Ciência em Extensão – RCE**, v. 10, n. 2, p. 65-73, 2014.

SILVERMAN, David. **Interpretação de dados qualitativos**: métodos para análise de entrevistas, textos e interações. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

VRIES, Hanna de; BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2016.