



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BAP)**

Mary Nayara Gouveia Oliveira

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: INICIATIVAS CEARENSES
PREMIADAS PELO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
NO PERÍODO DE 1996 A 2005**

REDENÇÃO

2016



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (ICSA)
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BAP)**

MARY NAYARA GOUVEIA OLIVEIRA

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS
PELO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA NO PERÍODO DE 1996 A
2005**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública Presencial da UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

ORIENTADOR: Alexandre Oliveira Lima, Dr.

REDENÇÃO

2016

MARY NAYARA GOUVEIA OLIVEIRA

**INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS
PELO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA NO PERÍODO DE 1996 A
2005**

Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública Presencial da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data: ____ / ____ / ____

Nota: _____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima (orientador)

Profa. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado

Profa. Dra. Márcia Zabdiele Moreira

Dedicatória: Glória, louvor e adoração ao Altíssimo por ter-me concedido o dom da vida e nessa, a conclusão de mais uma etapa: minha graduação em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Primeiramente dedico esta vitória ao Pai, ao Filho e ao Espírito Santo, pois toda honra é do Senhor. E por segundo, à minha família. Ao meu pai Elitônio, por ter sido literalmente o motorista deste sonho, destacando-se com sua doação de imensurável valia. À minha mãe Maria Aparecida, pelo esforço e amor dedicados ao nosso lar. Às minhas irmãs Wiara e Wiane pela paciência e disponibilidade em ajudar-me. Aos professores, servidores e colegas da universidade. Aos meus amigos amados, muitos desses distantes fisicamente, porém sempre presentes e dispostos em dar-me carinho. Enfim, dedico este trabalho para todos que me incentivaram, acreditaram e contribuíram direta ou indiretamente para concretização deste sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Sua Permissão este trabalho não teria sido concluído, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), ao orientador deste trabalho Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima e a Mestranda Karine de Sousa Julião.

“Quando um sistema é incapaz de tratar seus problemas vitais, ou ele se degrada, se desintegra, ou se revela capaz de suscitar um metassistema apto a tratar seus problemas: ele se metamorfoseia.”

(Edgar Morin)

RESUMO

O debate sobre inovação no setor público tem tomado espaço nas gestões públicas e no meio acadêmico, principalmente por conta das experiências consideradas inovadoras que vêm emergindo nos governos subnacionais do país. A fim de contribuir com a discussão sobre inovação na gestão pública, este trabalho realizou um recorte da inovação subnacional do Brasil, descrevendo a inovação presente em um dos estados brasileiros. Por conveniência, escolheu-se o estado do Ceará através da sua atuação nos ciclos de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC). Desta forma, este trabalho teve como objetivo geral, analisar as iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC no período de 1996 a 2005. Realizou-se pesquisa de caráter qualitativo, cuja classificação quanto ao objetivo geral é exploratória e se utilizou dos seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso múltiplo integrado. Para análise e interpretação de dados, esta pesquisa se valeu da análise de conteúdo. Frente aos resultados, pode-se perceber que todos os temas definidos por Farah (1997) e Spink (2004) foram identificados nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC, uns significativamente presentes e outros, por sua vez, de uma forma reduzida. A partir do estudo, de modo geral, concluiu-se que o conjunto dos quinze programas e projetos cearenses contém todos os temas de inovação definidos pelos autores citados. Mesmo que algumas das iniciativas sejam arcaicas ao contexto atual por já serem comuns e não representarem mais algo novo, é possível, sobretudo, extrair muitos dos temas de inovação presentes nas iniciativas analisadas e utilizá-los em outras experiências.

Palavras-chave: Inovação. Gestão Pública. Iniciativas Cearenses.

ABSTRACT

The debate on innovation in the public sector, both in managerial and public policy issues, has space in public administration and in academic circles, mainly because of the innovative experiences that have been emerging in subnational governments of the country. In order to contribute to a discussion about innovation in public management, this work carried out a review of Brazilian subnational innovation, describing a present innovation in one of the Brazilian states. For convenience, the state of Ceará was chosen for its performance in the award cycles of the Public Management and Citizenship Program (PGPC). In this way, this work had as general objective to analyze the Ceará initiatives granted by the PGPC in the period of 1996 to 2005. Qualitative research was carried out, its position as general objective is exploratory and the following procedures were used: bibliographic research, documentary e integrated multiple case study. For data analysis and interpretation, this research is valid for content analysis. Given the results, it can be observed that all the themes defined by Farah (1997) and Spink (2004) were identified in the initiatives granted by the PGPC of Ceará. From the overall study of the project, the set of projects and projects in Ceará there are all the innovation themes defined by the authors mentioned. Even if some of the initiatives are archaic in the current context and do not represent something new, it is possible, above all, Extract many of the innovation themes in the analyzed researches and use them in other experiments.

Keywords: Innovation. Public Administration. Ceará Initiatives.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Simbiose dos temas/tendências de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004).....	27
Quadro 2: Etapas do ciclo anual do Programa Gestão Pública e Cidadania.....	29
Quadro 3: Divisão das iniciativas cearenses segundo sua principal área de atuação governamental.....	32
Figura 1: Adaptação da figura 2.5 do método do estudo de caso.....	46
Figura 2: Organização das teorias para análise das iniciativas cearenses.....	46
Grafico 1: Alocação dos temas de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004) nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.....	31
Tabela 2 – Alocação dos temas de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004) nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC.....	49

LISTA DE SIGLAS

ACS – Agente Comunitário de Saúde

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCDS – Conselhos Comunitários de Defesa Social do Estado do Ceará

CF – Constituição Federal

FAS – Fundação de Ação Social

FGV-EAESP – Fundação Getúlio Vargas-Escola de Administração de Empresas de São Paulo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IDACE – Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

PGPC – Programa Gestão Pública e Cidadania

PT – Partido dos Trabalhadores

SAS – Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas

SEDERMA – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SSPDC – Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 CONDICIONANTES E INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA.....	15
1.1 CONDICIONANTES DAS INICIATIVAS INOVADORAS.....	15
1.2 INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA.....	18
2 PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA E INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS AO LONGO DOS DEZ ANOS DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA.....	28
2.1 UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ.....	32
2.2 PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA DE QUIXADÁ.....	33
2.3 CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA.....	34
2.4 CASA DO CAMINHO.....	34
2.5 REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA.....	35
2.6 PROGRAMA SOBRAL CRIANÇA.....	35
2.7 PROGRAMA BEBÊ SAUDÁVEL.....	36
2.8 PROJETO PINGO D'ÁGUA.....	37
2.9 CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE DEFESA SOCIAL.....	38
2.10 PROJETO MOVIMENTO DAS MULHERES EMPREENDEDORAS.....	38
2.11 PROGRAMA BOA SAFRA.....	39
2.12 SISTEMA DE OUVIDORIA EM SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO.....	40
2.13 PROGRAMA SORO, RAÍZES E REZAS.....	41
2.14 TREVO DE QUATRO FOLHAS.....	41
2.15 CEARÁ: TERRA DAS FLORES.....	42
3 METODOLOGIA.....	44
4 ANÁLISE DAS INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS PELO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA.....	48
4.1 NOVAS POLÍTICAS EM SETORES TRADICIONAIS OU PARA NOVOS SEGMENTOS DA POPULAÇÃO.....	51
4.2 TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (TÉCNICA OU ADMINISTRATIVA) DE UMA ÁREA PARA OUTRA, PIONEIRISMO E POLÍTICAS LOCAIS DE COMBATE À POBREZA E DE DESENVOLVIMENTO.....	53

4.3 MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E CIDADÃO, ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL, ENTRE ESFERAS DE GOVERNO E INTEGRAÇÃO DE AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
4.4 MUDANÇAS NO ENFOQUE DE COMO PENSAR A AÇÃO E NA FORMA DE GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES ESTATAIS.....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

INTRODUÇÃO

O debate sobre inovação no setor público, tanto em questões gerenciais como de políticas públicas tem tomado espaço nas gestões públicas e no meio acadêmico, principalmente por conta das experiências consideradas inovadoras que vêm emergindo nos governos subnacionais do país. Ainda há um amplo campo a ser explorado, tanto em teorizar o que é a inovação na gestão pública (PINHO; SANTANA, 1998) como também, de acordo com Farah (2007), realizar estudos sobre a continuidade e a disseminação dessas iniciativas consideradas inovadoras.

A fim de contribuir com a discussão sobre inovação na gestão pública, este trabalho realizou um recorte da inovação subnacional do Brasil, descrevendo a inovação presente nos projetos e programas de um dos estados brasileiros. Por conveniência, escolheu-se o estado do Ceará através da sua atuação nos ciclos de premiação (1996-2005) do Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC). A visão é servir como uma base, para que *a posteriori* se possa realizar uma pesquisa sobre a continuidade e a disseminação das iniciativas descritas, contribuindo assim, para o preenchimento de algumas das lacunas pertinentes ao tema.

Com o passar do tempo, as problemáticas, necessidades e demandas sociais modificam-se e, conseqüentemente o Estado, que é o poder ordenador de um território e povo também precisa mudar suas formas de governar e elaborar as políticas públicas. O setor público, muitas vezes é apontado pela morosidade e pela falta de qualidade na prestação de seus serviços públicos, tendo em vista que muitos governos continuam adotando medidas e processos que já se mostraram/mostram ineficazes e incoerentes com o contexto em que estão inseridos. Com isso, surge a seguinte indagação: o que fazer então para mudar esse quadro? A palavra “inovação” tem sido a resposta de alguns governos brasileiros, principalmente dos subnacionais do país.

Baracchini (2002, p. 106), ao trazer a inovação ao contexto público brasileiro afirma que:

É possível, portanto, constatar que começa a haver algo no país que se pode chamar de “inovação”. Inovação que passa a ter igual significado àquele usado pelo mundo empresarial – o da utilização de algo novo ou a melhoria de um produto, processo ou costume com “sucesso no mercado”, por meio da criatividade, da responsabilidade, do comprometimento ou da simplicidade.

Com base no que a autora afirmou acima, pode-se inferir que no Brasil há casos de inovação no setor público, os quais apresentam algo novo ou melhorias aos serviços já

existentes, provocando assim, impactos ao mercado, ou melhor, à realidade em que estão inseridos. Julga-se importante conhecer alguns *cases* de inovação na gestão pública, buscando identificar no que se dá essa inovação, uma vez que se torna crucial conhecer as práticas exitosas da administração pública brasileira para que se possa mudar os quadros deficientes que há nesse setor.

O problema de pesquisa deste trabalho é: quais os programas e projetos cearenses premiados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania durante o período de 1996 a 2005 e qual(is) o(s) tipo(s) de inovação presentes neles? Para que se cumpra o problema de pesquisa, tem-se como objetivo geral analisar as iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania no período de 1996 a 2005. Quanto aos objetivos específicos, tem-se: compilar as iniciativas cearenses que foram premiadas pelo PGPC ao longo de seus dez anos de funcionamento (1996-2005); sintetizar as iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC; e alocar o(a)s temas/tendências de inovação identificados por Farah (1997) e Spink (2004) em cada uma das iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC.

Os programas e projetos inscritos no PGPC tem sido um objeto empírico bastante utilizado por estudiosos interessados em inovação na gestão pública, cidadania, descentralização e afins. Com base nas iniciativas inovadoras desse programa, Farah (1997) e Spink (2004) – coordenadores do mesmo, fizeram vários estudos e publicações. A vista de dois desses trabalhos, esta pesquisa se utilizou numa simbiose dos temas e das tendências de inovação identificados por esses dois autores, para que assim, neste trabalho fosse realizada uma análise das iniciativas cearenses premiadas pelo programa ao longo de seus dez anos de atuação.

Neste trabalho realizou-se pesquisa de caráter qualitativo, cuja classificação quanto ao seu objetivo geral é exploratória. Utilizou-se das seguintes estratégias de pesquisa para coleta de dados: pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso múltiplo integrado. Para análise e interpretação de dados este trabalho se valeu da análise de conteúdo.

Este trabalho segue o seguinte percurso: inicialmente encontra-se uma breve explanação das reformas recentes da administração pública brasileira e das mudanças das agendas das políticas sociais, além da apresentação de algumas definições e características da inovação na gestão pública. Após isso há uma descrição do PGPC e das iniciativas cearenses premiadas pelo programa durante seus dez anos de atuação (1996-2005), e por fim, está a análise dessas iniciativas fundamentada nos temas/temáticas de inovação identificados por Farah (1997) e Spink (2004).

1 CONDICIONANTES E INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

1.1 CONDICIONANTES DAS INICIATIVAS INOVADORAS

Ao falar sobre a inovação que vêm emergindo nos governos, centradamente os subnacionais do Brasil, se torna imprescindível conhecer quais foram os precedentes que possibilitaram o desencadeamento de iniciativas inovadoras. Para Farah (1997, p. 128),

“[...] programas [inovadores] implementados por governos municipais e estaduais não constituem iniciativas isoladas, de caráter pontual, mas se inserem em um processo mais geral, iniciado nos anos 80, de reformulação do papel do Estado e de seu padrão de gestão”.

Em 1985 tem fim o período militar brasileiro, e a partir disso, o país iniciou o seu processo recente de reforma do Estado, em que se acentuou a necessidade de dar respostas aos problemas históricos da administração pública brasileira e soluções ao novo contexto que estava a se formar (ABRUCIO, 2007). Com o encerramento do autoritarismo, é retomado o processo de redemocratização do país – demonstrado legalmente através da Constituição de 1988 (RIBEIRO, PEREIRA, BENEDICTO, 2013). Segundo Abrucio (2007, p. 69) há três conjuntos de mudança que foram impulsionadas a partir da nova Carta,

[...] primeiro lugar, a democratização do Estado, que foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública [...] o processo descentralizador [que] abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por esta mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país [...] propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia.

A perspectiva neoliberal impulsionada pelo governo Collor teve continuidade no governo de Fernando Henrique Cardoso, com “as redefinições do Estado moderno que vinham ocorrendo em boa parte do mundo desde meados da década de 1970, a reforma do aparelho de Estado entrou na agenda política brasileira” (TORRES, 2004, p. 171). A crise do petróleo ocorrida no ano de 1973 provocou uma crise de Estado, colocando em questão a forte atuação estatal na economia – o que demonstrou o fracasso da perspectiva keynesiana de intervenção e assim, despertou para a necessidade de modernizar a máquina pública e redefinir as agendas.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a administração empresarial passa a influenciar a área pública. Porém, apenas a partir dos anos 70 que, com a crise do Estado e conseqüentemente, de sua burocracia, inicia-se na década de 80 um caminho da administração pública em direção a uma administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006).

O Brasil se baseou nas discussões e transformações desencadeadas na década de 80 sobre a necessidade de reformar o aparelho estatal e administrativo. No Governo FHC foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) dirigido por Bresser-Pereira, o qual estudou as experiências internacionais recentes de reforma do Estado e da administração pública e mediante a isso elaborou uma proposta ao contexto brasileiro. Essa reforma de Estado ficou conhecida como “gerencial” e o seu modelo de gestão “administração pública gerencial” (PAES DE PAULA, 2005). Torres (2004, p.172) descreve o início formal dessa reforma,

Em novembro de 1995, o presidente da república apresentou a sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, estudo que fazia um diagnóstico da burocracia e contemplava também os objetivos a serem buscados pelo governo e pela sociedade, no sentido de dotar a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança. O estudo apresentava uma radiografia bastante precisa da burocracia pública, apontando suas maiores deficiências, estrangulamentos e contradições. [...]. Em linhas gerais, o plano diretor propõe a utilização no Brasil do modelo gerencial de administração pública, que já vinha sendo implantado e discutido em várias partes do mundo.

A administração gerencial não é a única a ser considerada na gestão pública recente do país, há um outro modelo que mesmo incipiente na literatura e nas discussões reformistas pode e deve ser notado. Paes de Paula (2005) trata do modelo chamado administração pública societal, seu cerne é a participação social e atingiu seu ápice com a CF de 88, sendo um resultado de lutas iniciadas desde a década de 60 pela expansão da democracia, a qual incluíse os cidadãos nos processos decisórios. Enquanto o modelo gerencial dá ênfase a aspectos administrativos, a vertente societal se inclina para dimensão sociopolítica, enfatizando as iniciativas locais de organização e gestão pública e a elaboração de experiências de gestão baseadas nas demandas dos cidadãos.

Os governos de Frentes Populares, formados pelos partidos de esquerda e pelo PT adotaram novos formatos institucionais que se alinharam a administração pública societal, tais como os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. No Governo Lula houve uma busca por um projeto que promovesse as virtudes

políticas do campo dos movimentos e a dimensão sociopolítica da gestão (PAES DE PAULA, 2005).

Para Abrucio (2007) vários governos subnacionais introduziram inovações em suas gestões, o que não necessariamente obedeceu ao panorama cronológico dos caminhos percorridos pela administração pública brasileira, dentre algumas das características de suas políticas públicas estão a participação social e a execução de ações mais ágeis.

Mesmo com todas essas discussões referentes a arena nacional, experiências exitosas têm emergido dos estados e municípios brasileiros, momento condizente com o período posterior a CF de 88 – a partir do qual ocorre uma maior atribuição de autonomias aos estados e municípios, paralelamente aos repasses de recursos advindos da União a esses destinados.

Farah (1997, p. 128), ao tratar sobre as iniciativas subnacionais inovadoras apresenta seus condicionantes, a autora enfatiza a formulação das agendas referentes ao início da década de 80: “a formulação de alternativas de ação do Estado na área social [...] é marcada por dois condicionantes principais: o processo de redemocratização e a crise do Estado e de sua capacidade de investimento”. A década de 80 foi marcada, de um lado, pela formulação de uma agenda pública voltada a democracia e participação social, e de outro, tendo em vista a crise fiscal, da busca pela tríade: eficiência, eficácia e efetividade (FARAH, 1997; BARACCHINI, 2002). Podemos inferir que nessa nova configuração da agenda das políticas públicas há uma simbiose dos modelos gerencial e societal, ao buscar tanto a racionalidade administrativa quanto a democratização das ações governamentais.

As principais críticas ao padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social que prevaleceu no Brasil até o início dos anos 80 foram, como caracteriza Farah (1997) *apud* Aureliano & Draibe (1989), Draibe, (1992) e Farah (1997): centralização decisória e financeira na esfera federal; fragmentação institucional; gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira, levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; atuação setorial; penetração da estrutura estatal por interesses privados; condução da política social segundo lógicas clientelistas; padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e a burocratização de procedimentos; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; e ausência de controle social e de avaliação.

A Constituição de 1988 “teve um forte papel descentralizador, especialmente das políticas sociais e de fortalecimento do vínculo entre a população e a Administração Pública” (COSTIN, 2010, p. 63). As políticas sociais alinhadas a perspectiva neoliberal possuem três principais

vetores (DRAIBE, 1993) descentralização, privatização e concentração. A primeira refere-se à aproximação das políticas a população, transferindo-as para as gestões locais; a segunda com o Estado assumindo o papel de coordenador e fiscalizador dos serviços que podem ser prestados pela sociedade; e a concentração (ou focalização) é a observação das especificidades, saindo do paradigma de políticas universais e passando a olhar as peculiaridades dos beneficiários das políticas sociais.

Alicerçados na recapitulação das mudanças recentes da administração pública brasileira e em suas influências nas políticas sociais, pode-se fazer duas considerações: a primeira é que aos poucos os governos subnacionais passaram a ter mais atribuições e atuação sobre as políticas públicas locais e a segunda é que esses buscaram/buscam superar os problemas históricos do padrão brasileiro de ação dos governos através de novas formas performances. Com isso, pode-se compreender então, quais os principais condicionantes das inovações na gestão pública.

1.2 INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Ao se falar no termo “inovação”, parece tendencioso associá-lo ao setor privado, principalmente pela existência de uma vasta literatura referente ao tema nesse âmbito de discussão. Porém, tratou-se neste trabalho sobre inovação no setor público, em vista dum amplo debate que se tem desencadeado nos últimos anos sobre o tema. O grande paradoxo é, por um lado existe um conjunto de estudos sobre a emergência de experiências inovadoras na gestão pública, noutro modo, há uma escassez de publicações sobre o que é efetivamente essa inovação em termos teóricos e conceituais (PINHO; SANTANA, 1998). Para Ferrarezi e Amorin (2007),

O conceito de inovação aplicado à gestão pública é relativamente recente, motivo pelo qual se encontra sujeito a diferentes compreensões em relação à sua natureza e abrangência [...] O que há em comum é a valoração positiva a ele atribuída, com significado de avanço e modernização das organizações de forma planejada e deliberada a fim de obter melhores resultados.

A inovação na gestão pública em campo científico é carente de desenvolvimento conceitual e teórico, o que pode ser compreensível por ser relativamente recente no contexto brasileiro (SOARES, 2009). Como referencial de inovação na gestão pública brasileira, esta pesquisa se baseou nas discussões e resultados dos autores Farah (1997; 2006), Pinho e Santana

(1998), Paquin (1998), Andrade (2001), Spink (2004; 2006), Koch e Hauknes (2005), Alberti e Bertucci (2006), Jacobi e Pinho (2006), Klering e Andrade (2006), Ferrarezi e Amorin (2007), Soares (2009), Queiroz e Ckagnazaroff (2010), Oliveira, Santana e Gomes (2014), os quais, majoritariamente buscaram compreender o conceito de inovação através da inter-relação entre teorias advindas do contexto privado e geral e/ou através de estudos empíricos sobre as iniciativas inovadoras realizadas pelos governos. Pretendeu-se neste trabalho tratar sobre inovação na gestão pública, majoritariamente no âmbito das experiências e não num contexto teórico-conceitual *lato sensu* de discussão sobre o tema.

Se na gestão pública é difícil conceituar inovação por falta de teorizações, na área geral a dificuldade está na ampla gama de definições e conseqüentemente na falta de consenso entre essas, frente a isso, para *Canada School of Public Service* (2006, p. 9), uma definição resumida de inovação seria: “a inovação é a geração e a aplicação criativas de novas idéias que produzam uma melhoria significativa em um produto, serviço, atividade, iniciativa, estrutura, programa ou política.” Em outras palavras, a inovação é a emergência de uma mudança mediante a utilização de algo novo que provoque impactos positivos. Klering e Andrade (2006) apresentam distinções entre os conceitos de mudança e inovação,

[...] os conceitos de inovação e de mudança apresentam significados diferentes, em que inovar é um processo que sempre traz algo novo, enquanto mudar é alterar as coisas sem identificar que devam ser efetivamente novas. Quando o foco de análise é o setor público, essa diferença torna-se uma sutileza importante. Inovar no setor público é efetivamente desenvolver uma condição nova em seus pressupostos e nas suas ações. Não basta apenas mudar, ou propor “novas” reformas, sem trazer uma transformação significativa no processo de definição e implementação de políticas públicas [...]

As inovações podem se apresentar de formas completas ou parciais, nas palavras dos seguintes autores, essas podem ser incrementais ou radicais, a primeira refere-se “quando a mudança não representa algo totalmente novo” (FERREIRA, 2014, p. 1211), e a outra quando a mudança leva a “algo complemente novo ou uma resposta a condições profundamente alteradas” (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008, p. 33).

Na Lei 10.973/04, a qual dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e de outras providências, encontra-se o seguinte conceito de inovação, a qual é tida como “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços” (BRASIL, art. 4). A mesma não diverge do que Schumpeter (1961) definiu como novos bens de consumo, novos

métodos de produção ou transporte, novos mercados e novas formas de organização industrial, tratando-a como principal fator de concorrência no sistema capitalista.

Tidd e Bessant (2015, p. 4) dizem que: “a inovação não consiste apenas na abertura de novos mercados – pode também significar novas formas de servir os mercados já estabelecidos e maduros”. Esses autores ao tratar sobre a inovação no setor privado, relatando experiências exitosas como os varejistas da internet que mudaram as formas de vender os produtos e serviços, fazem um paralelo ao setor público ao falar que os serviços públicos como educação, saúde, assistência social, mesmo que não gerem lucros, interferem na qualidade de vidas das pessoas, dizendo que ideias podem ser validas para prestar novos serviços e/ou melhorar os existentes. (TIDD; BESSANT, 2015). Mesmo em estudos sobre inovação na iniciativa privada, voltando-se a *cases* desse âmbito, esses autores tomaram o setor público como exemplo, o que nos mostra o aumento da notoriedade da inovação aplicada ao setor público.

Oliveira, Santana e Gomes (2014, p. 19) ao tratar sobre a geração de inovações no setor público, consideram que: “não existe uma única inovação no setor público, mas sim uma variedade de ações de inovação no setor público, que se caracterizam em função do nível de impacto que trazem à sociedade”. Antes de discutirmos o que é inovação na gestão pública, é preciso levar em consideração o contexto no qual a mesma se desenvolve. (SPINK, 2006). Jacobi e Pinho (2006, p. 8) dizem que para definir a inovação na gestão pública é necessário “considerar o conjunto do sistema e os alcances e limites dos processos político-institucionais. Assim, a inovação sempre deverá estar referida a determinada institucionalidade, nos terrenos das práticas sociais e das políticas em curso”. Frente a isso é possível inferir que não há um consenso acerca dessa temática e do seu conceito.

Farah (2006) diz que um diferencial da década de 80 das transformações anteriores é que além da construção de instituições ante inexistentes, a inovação consiste em superar as características críticas do período anterior, tanto da administração pública como das políticas públicas, ou seja, os governos subnacionais não receberam apenas mais atribuições, mais do que isso, receberam o desafio de mudar a forma de prestar os serviços. A autora acrescenta que:

As inovações correspondem, assim, rupturas ou mudanças incrementais em relação às características que presidiam a administração pública e as políticas públicas no Brasil até os anos 80. No setor privado, as inovações correspondem a novos produtos ou processos produtivos, os quais permitem a empresa inovadora diferenciar-se das demais em um mercado competitivo. Na esfera governamental, o “salto” qualitativo da inovação também diz respeito a “produtos” e “processos”: a produtos da ação estatal – as políticas públicas – e ao processo segundo o qual estas são formulada e implementadas (FARAH, 2006, p. 57).

Ferrarezi e Amorin (2007) baseados nas percepções de Patel (2006), Hartley (2005), Moore (1995) e Alberti e Bertuci (2006) constataram que: “novas ideias, aplicação e mudanças significativas que produzam resultados” constituem três componentes que são comuns no conceito de inovação dentre as distinções conceituais dos referidos autores. A vista disso, consideraram no campo de delimitação de seu estudo sobre inovação na gestão pública através do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal que, iniciativas inovadoras na gestão pública significam: “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade” (FERRAREZI; AMORIN, 2007, p. 17). Cabe notar que, inovação não é somente apresentar algo novo, concomitante a isso, é obter impactos significativos a partir das mudanças. Para Soares (2009, p. 1) a inovação na área pública apresenta-se num conjunto de mudanças que melhoram os processos cotidianos da prestação dos serviços públicos:

Diversas ações têm sido empenhadas para promover a inovação no serviço público, objetivando a melhora qualitativa ou quantitativa das práticas correntes. Registram-se inovações na gestão da informação, atendimento ao usuário/cidadão, simplificação e modernização dos procedimentos, avaliação de desempenho e controle de resultados, gestão de recursos humanos, planejamento e desenvolvimento organizacional, entre outras dimensões cujas inovações nascem a todo instante em algum órgão ou repartição pública do País.

Para o autores Koch e Hauknes (2005) a inovação no setor público pode ser dividida no seguintes tipos: um serviço novo ou melhorado; inovação de processo através da alteração na fabricação de um produto ou serviço; inovação administrativa mediante uso de um novo instrumento de política; inovação do sistema, com um novo sistema ou uma mudança fundamental de um sistema existente, como por exemplo, através da criação de novas organizações ou novos padrões de cooperação e interação; inovação conceitual, ou seja mudança na perspectiva dos atores; mudança radical de racionalidade, o que significa que a visão de mundo ou a matriz mental dos empregados de uma organização está mudando. Para esses, a definição de inovação no setor público pode incluir “produção de coisas materiais ou produtos, mas envolve, mais frequentemente do que no setor privado, a aplicação de coisas já existentes ou a prestação de serviços, acompanhada por mudança organizacional e desenvolvimento de uma política pública” (KOCH e HAUKNES, 2005, p. 7). Pode-se perceber

que a inovação no setor público não é algo pontual, mas causador de mudanças em vários aspectos, de administrativos a políticos.

A colaboração de Jacobi e Pinho (2006, p. 8) para a compreensão do que é “inovação na gestão pública” para este trabalho está no seguinte trecho:

A inovação na gestão pública pode ser caracterizada em programas com objetivos, natureza e desenhos diversos. Inovar implica introduzir mudanças dentro de uma ótica existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais, etc., é sempre inovar em relação a algo. As melhorias que se propõe introduzir sempre estarão associadas a um sistema de valores e, portanto, a um determinado conceito. O que está efetivamente em jogo é a transformação de uma realidade, na medida em que os indicadores sociais revelam a necessidade de mudança para enfrentar problemas, crises ou deficiências num determinado contexto.

Em outras palavras, a inovação na gestão pública pode ser notada sob diferentes formas, seja na adoção de uma nova maneira de prestar os serviços e/ou em modificações incrementais ou radicais nos próprios serviços e essas surgem mediante as necessidades e demandas do ambiente ao qual a organização pública está inserida.

Os autores Queiroz e Ckagnazaroff (2010) na busca por analisar a inovação no setor público, através de uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público, adota como um dos caminhos, a aplicação de entrevistas semiestruturadas a 70 servidores públicos do governo do estado de Minas Gerais, indagando sobre o que esses compreendiam por inovação. As respostas dadas levaram em consideração o contexto no qual os mesmos encontravam-se inseridos e se dividiram nas seguintes categorias de significados:

- Inovar é mudar com capacidade de ser criativo, proativo e saber simplificar;
- inovar é crescer, com base no histórico, sem perder a qualidade;
- inovar é criar algo novo;
- inovar é mudar o que já existe na tentativa de fazer melhor;
- inovar é propor algo diferente ou uma ideia nova, que faça sentido dentro da realidade a que se propõe e se alie a uma capacidade de execução;
- inovar é mudança de paradigmas;
- inovar é mudar a concepção de administrar, fazendo isso de forma ousada; e

- inovar é adaptar-se à determinada realidade.

Ao analisar essa variedade de significados atribuídos à inovação, os autores (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010, p. 701) concluíram que para uma proposição ser identificada como uma ação inovadora na gestão pública, deve considerar os seguintes parâmetros:

- Análise de experiências passadas de outras gestões governamentais a fim de, de um lado, evitar a replicação de erros e, de outro, estudar as possibilidades de adaptação de iniciativas bem-sucedidas (naqueles períodos) à realidade para a qual se pretende inovar;
- capacidade individual e organizacional de ousar, ser criativo e simplificar processos de gestão e tarefas rotineiras, proporcionando assim um aumento da qualidade dos serviços ofertados;
- entendimento claro sobre a utilidade e a funcionalidade da mudança pretendida para o ambiente receptor da inovação; e
- capacidade de propor ações novas (ou diferentes) e, simultaneamente, intervir nas formas de agir e pensar dos atores envolvidos com a mudança proposta.

Frente a isso, vê-se que para compreender a inovação na gestão pública ou no que se dá essa inovação é preciso conhecer o que havia antes, quais procedimentos eram adotados, como determinado serviço era prestado, além dos condicionantes que propiciaram/propiciam a vinda do novo, para que assim, se identifique os entraves e se proponha novas respostas tanto a problemas antigos como aos que estão a se formar no presente, tendo consciência que isso envolve uma gama de atores e processos.

Paquin (1998, p. 222-223) cita os seguintes fatores como fontes de inovação no setor público: “reformas administrativas, estudos sobre melhores práticas e experiências de gestão implantadas em certas unidades da administração pública que rapidamente se difundem para outras”. Alberti e Bertucci (2006) ao tratarem sobre os termos de melhores práticas e inovação na administração pública, falam da importância de documentar e partilhar as inovações, com isso, vê-se o relevante papel desempenhado pelos programas desenvolvidos para reconhecer e premiar práticas exitosas, uma vez que levam o conhecimento das experiências a outras organizações e governos, servindo também como um grande banco de dados e de informações a pesquisas sobre inovação.

A distinção entre melhores práticas e inovação dá-se em vários aspectos, mas para fim deste estudo, vale salientar o fato de que a primeira se apresenta como uma atividade que produz excelentes resultados e pode ser aplicada para melhorar a eficácia e a eficiência de outro contexto, já a inovação não se apresenta como a melhor solução ou como uma solução fechada e completa (ALBERTI; BERTUCCI, 2006). Ou seja, a melhor prática se apresenta como um pacote pronto, enquanto a inovação por sua vez, dá espaço para acréscimos. Esses autores ao analisarem casos inovadores de serviços governamentais selecionados pelo Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas e outros, identificou alguns princípios e estratégias-chave para inovação na governança.

O primeiro princípio é a integração de serviços, em que os serviços tendem a ser mais coordenados e personalizados para atender às necessidades dos cidadãos; o segundo é concernente a descentralização da prestação de serviços, levando uma maior aproximação do servidores e serviços ao cidadão; outro princípio refere-se a parcerias, tanto em âmbito público e social como privado; envolver os cidadãos, é o princípio que trata da participação popular na elaboração e acompanhamento das políticas governamentais; e por fim, o aproveitamento das Tecnologias de Informação e Comunicação como forma de diminuir a burocracia e melhorar a prestação de serviços em termos de acessibilidade (ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

Em âmbito nacional, Pinho e Santana (1998) traçaram considerações sobre inovação tendo como material empírico de análise algumas experiências do Programa gestão Pública e Cidadania (PGPC) do ano de 1997. A partir desse estudo, os autores construíram cinco categorias para expressar a inovação na esfera subnacional do Brasil, a saber: gestão democrática, descentralização e desburocratização dos serviços públicos, incorporação dos excluídos (maiorias) e minorias, valores para trás e valores para frente. Cabe salientar que, essas não representam um conjunto estanque de possibilidades de inovação.

A gestão democrática está estritamente ligada a gestão participativa, na qual os cidadãos fazem parte do processo decisório das ações dos governos desde o planejamento a avaliação de seus resultados, e mais, converge com a deselitização das políticas públicas, em que bens e serviços passam a ser prestados a pessoas antes excluídas do seu consumo. A descentralização e desburocratização dos serviços públicos está correlacionada com a categoria anterior, uma vez que a descentralização tem sido vista como grande responsável pela democratização, pois através da transferência de serviços da união aos governos subnacionais tornou-se possível uma maior participação social, e com a descentralização os serviços puderam ser mais adaptáveis aos cidadãos, resultando em processos menos burocratizados. A incorporação dos excluídos

(maiorias) e minorias atribui-se ao olhar das gestões subnacionais para a exclusão social, na qual, paradoxalmente, a gestão se volta para grandes contingentes populacionais, ao passo que também se inclina para as especificidades da minoria. Os valores para trás ou tradicionais refere-se à recuperação de valores/práticas tradicionais, sendo contrastantes com instrumentos tecnológicos. Por fim, os valores para frente são aqueles que recentemente foram cultivados, mas que já são relevantes ao contexto social e por isso são absorvidos pelo Estado. (PINHO; SANTANA, 1998).

Andrade (2001) com base em experiências relatadas no PGPC tendo como *background* as quatro tensões básicas do processo de inovação identificados por Dougherty (1996), definiu as seguintes categorias para fazer uma análise empírica da inovação: mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania; integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e na proposição de ações inter-organizacionais; novas formas de planejamento e a participação de novos atores na formulação e implementação de ações; e foco na inclusão e no exercício da cidadania.

Para Klering e Andrade (2006, p. 91-92) inovação no sentido amplo pode ser entendida como “novos aspectos, processos e atores são considerados, produzindo novos sentidos e significados, assim como maiores e mais amplos impactos sociais.” Frente a uma busca por compreender no que se dá a inovação na gestão pública a partir das práticas existentes no PGPC, esses elaboraram uma lista de atributos, a qual permita a um gestor que avalie a qualidade, validade e importância das iniciativas públicas ditas inovadoras.

As características ordenadas pelos autores, são: introdução a mudanças, qualitativas e quantitativas; melhoria da qualidade de vida do público-alvo; auto-sustentabilidade; viabilidade técnica, gerencial, econômica e financeira; credibilidade pública; *accountability*; desenvolvimento de tecnologia e responsabilidade na utilização de recursos e oportunidades; consolidação e ampliação do diálogo com a sociedade civil; articulação com diferentes setores sociais; articulação entre diferentes atores, grupos, coletivos e seguimentos sociais; articulação entre governos do mesmo nível; articulação entre governos de diferentes níveis; transferibilidade; ampliação do número de beneficiários; permeabilidade ao público-alvo; simplificação da vida dos cidadãos; inclusão de minorias sociais; incorporação de tecnologias facilitadoras da ação pública; fortalecimento do poder de gerenciamento para governos; e enfoque sistêmico. (KLERING; ANDRADE, 2006).

Segundo Farah (1997), as tendências direcionadas a inovação no setor público encontram-se em dois eixos principais, de um lado, no tipo e no conteúdo das políticas públicas, de outro,

no processo político e de gestão das políticas. Para Spink (2004), os temas de inovação identificados não foram classificados em grupos como da autora, mas suas características são semelhantes, partindo também desde mudanças nas políticas públicas ao seu processo gerencial.

Farah (1997) fez um estudo com base nas 629 iniciativas governamentais inscritas no PGPC em 1996, com base nessa análise, a autora identificou algumas tendências básicas de mudança que os programas e projetos pareciam sugerir, onde identificou os dois eixos básicos de inovação citados acima.

As tendências de inovação identificadas por Farah (1997) foram: novas políticas em setores tradicionais ou para novos segmentos da população, políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento, mudanças nas relações entre Estado e cidadão, nas relações entre esferas de governo, nas relações entre Estado e sociedade civil, na forma de gestão de organizações estatais e integração de ações e políticas públicas.

Os temas identificados por Spink (2004) foram resultados de uma pesquisa realizada com os gestores responsáveis pelas 100 experiências semifinalistas do ano de 1996 do Programa Gestão Pública e Cidadania. O objetivo era saber o que esses inovadores entendiam por inovação no âmbito dos seus programas/projetos e o que havia de novo nessas iniciativas em relação a experiências anteriores. Para o autor, há dois tipos de abordagens para analisar experiências exitosas na gestão pública. Uma delas adota o conceito de *best practices*, em que padrões acabam sendo definidos e as iniciativas precisam se enquadrar nesses requisitos, outra abordagem é de caráter mais reflexivo e dialógico, em que o foco está a conhecer o que está dando certo.

Os temas de inovação segundo Spink (2004) deram-se na(s): ações proativas na busca de novas soluções para problemas existentes, mudança no enfoque de como pensar a ação, inclusão ativa e coletiva, articulação com outros e novos arranjos institucionais, mudança de prioridades e inclusão passiva e transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra. (SPINK, 2004).

A seguir há um quadro contendo uma simbiose das tendências de inovação de Farah (1997) e dos temas de inovação de Spink (2004) que foram apresentados acima, o intuito foi mesclá-los, juntando o que havia em comum e preservando o que era peculiar a cada autor. Além da simbiose, no quadro está uma breve descrição dos temas de inovação – os quais são as teorias de análise deste trabalho.

Quadro 1: Simbiose dos temas/tendências de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004)

TENDÊNCIAS/TEMAS DE INOVAÇÃO	BREVE DESCRIÇÃO
Novas políticas em setores tradicionais (FARAH) = Ações pró-ativas na busca de novas soluções para problemas existentes (SPINK)	Mudanças na prestação de serviços tradicionais, foco em soluções para problemas existentes e conhecidos, como por exemplo, medidas de caráter preventivo em substituição dum padrão exclusivamente curativo que prevalecia na área da saúde, superação da abordagem exclusivamente setorial, políticas voltadas ao combate à evasão e à repetência orientada para melhoria da qualidade do ensino e a sua universalização, entre outros.
Novas políticas para novos segmentos da população (FARAH) = Mudança de prioridades e inclusão passiva (SPINK)	Iniciativas voltadas a seguimentos da população tradicionalmente não atendidos, ou seja, prestação de serviços para grupos ou setores anteriormente excluídos.
Políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento (FARAH)	Programa de geração de emprego e renda que tenham uma possibilidade de auto-sustentação.
Mudanças nas relações entre Estado e cidadão (FARAH) = Inclusão ativa e coletiva, abrangendo participação e co-gestão na busca de soluções e no monitoramento de ações (SPINK)	Participação do cidadão na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas; acesso a informação sobre seus direitos e até mesmo dos serviços que são prestados pelo setor público; adequação dos projetos/programas ao público-alvo. A noção de clientela se redefine, o cidadão deixa de ser um receptor passivo.
Mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil (FARAH) = Articulação com outros e novos arranjos institucionais (SPINK)	Parceria do setor público com a sociedade civil organizada e com o setor privado.
Mudanças nas relações entre esferas de governo (FARAH)	Participação de diferentes poderes e esferas do governo em programas/projetos.
Integração de ações e políticas públicas (FARAH)	Superação da setorialização através de ações integradas.
A primeira vez na área, o primeiro de seu tipo, pioneiro (SPINK)	Uso de algo completamente novo.
Mudança no enfoque de como pensar a ação (SPINK)	Ampliação das maneiras de pensar – explicitamente interdisciplinar, com o envolvimento de múltiplos atores e a introdução de temas norteadores como, por exemplo, enfoque sobre a sustentabilidade ambiental.
Mudanças na forma de gestão de organizações estatais (FARAH)	Programas e projetos voltados a modernização da gestão, através da descentralização, valorização do funcionalismo, adoção de programas de qualidade e produtividade, redução de custos e afins.
Políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento (FARAH)	Programa de geração de emprego e renda que tenham uma possibilidade de auto-sustentação.

FONTE: Elaborado pela autora a partir de Farah (1997) e Spink (2004).

2 PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA E INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS AO LONGO DOS DEZ ANOS DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA

O Programa Gestão Pública e Cidadania foi criado em 1996 através de uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e da Fundação Ford, a partir de 1997 começou a contar com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Programa consistia em:

Ampliação do estoque de conhecimento sobre experiências alternativas em governos subnacionais [estaduais, municipais e organizações próprias dos povos indígenas], através da identificação e da disseminação do que está [estava] dando certo na administração pública brasileira (SPINK; CLEMENTE, 1997, p. 5).

O Programa Gestão Pública e Cidadania, dos anos 1996 a 2005, premiou iniciativas subnacionais consideradas inovadoras, deixando claro que os programas, projetos e atividades premiados não se apresentavam como *best practices*, e sim, como experiências que deram bons resultados ao romper com padrões ineficazes e ao dar novas respostas tanto a situações antigas, como também a novas realidades que se formaram no contexto em que as iniciativas estavam inseridas (SPINK; CLEMENTE, 1997).

O Programa não impôs nenhuma série de aspectos que deveriam constar nas iniciativas proponentes, acreditando que isso apresentar-se-ia como um entrave na identificação de experiências inovadoras (SPINK; CLEMENTE, 1997). Entretanto, haviam alguns requisitos que eram necessários, as iniciativas precisavam ter pelo menos um ano de implementação efetiva e tinham que ser coordenadas por organizações públicas dos governos estaduais e municipais ou exclusiva de povos indígenas, além de demonstrarem resultados claros de inovação em organização e/ou estratégias técnicas que resolvessem as necessidades sociais e comunitárias que: representassem alguma mudança substantiva, qualitativamente ou quantitativamente em relação a práticas anteriores; permitissem ou apontassem as maneiras como a experiência poderia ser repetida por outros e transferida a outras regiões e jurisdições; ampliassem ou consolidassem formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas; e utilizassem recursos de maneira responsável e estimulassem práticas autônomas que pudessem vir a ser autossustentadas (SPINK, 2003).

O PGPC funcionava da seguinte forma: a cada ano eram enviados *folders* de apresentação do Programa e uma ficha de inscrição para mais de vinte mil endereços. Após o recebimento das inscrições, o Comitê Técnico do Programa, o qual era formado por pesquisadores de universidades e centros de pesquisa, técnicos, professores, gestores públicos e ativistas discutiam e avaliavam as iniciativas (LEEDS *et al*, 2000; SPINK, 2003).

A avaliação se dava em três etapas. De início eram analisadas as informações das fichas de inscrição e a partir disso eram selecionados 100 programas, projetos ou atividades; após isso eram coletadas mais informações sobre os semifinalistas e desses eram indicados 30 pré-finalistas – os quais recebiam visitas *in loco* para verificação das iniciativas; por fim, eram eleitos 20 finalistas para compor o conjunto de experiências exemplares de cada ano e desses, cinco destaques eram indicados (SPINK, 2003). Para melhor compreensão da metodologia do PGPC, no quadro 2 há uma breve descrição de como ocorria o ciclo anual do Programa.

Quadro 2: Etapas do ciclo anual do Programa Gestão Pública e Cidadania

PERÍODO	BREVE DESCRIÇÃO
Dezembro, janeiro e fevereiro	Nesses meses ocorriam a divulgação e a identificação de potenciais inovações.
Abril	As iniciativas se inscreviam preenchendo um formulário simples de quatro páginas com perguntas descritivas e uma auto-avaliação dos resultados e contribuições de suas experiências.
Indefinido	Os membros do Comitê Técnico trabalhavam em pequenos grupos. Cada iniciativa era discutida e classificada separadamente por dois grupos distintos, seguido por uma discussão por todos os avaliadores das experiências. 100 iniciativas semifinalistas eram escolhidas e convidadas a enviar mais pormenores sobre as suas atividades respondendo a um conjunto de perguntas formuladas pela equipe do PGPC e pelo Comitê.
Junho	Cerca de trinta especialistas de universidades, centros técnicos e ONGs com uma vasta experiência prática em diferentes domínios da administração pública e ação social, auxiliado por membros do Comitê Técnico e outros colegas, escolhiam 30 programas e projetos como pré-finalistas. Cada projeto/programa era colocado em dois grupos diferentes: um por área temática e outro mista. Cada um deles era visto tanto no seu contexto técnico específico como no contexto geral de ação inovadora. Novamente cada um era avaliado por um conjunto diferente de analistas e então ocorria uma discussão geral.
Julho	Eram feitas visitas a cada um dos trinta pré-finalistas. Acontecia uma semana de treinamento preparatório, nesse os métodos de avaliação eram sugeridos e havia um grande debate sobre inovação. Após as visitas ao local e dos relatórios de campo eram escolhidos 20 finalistas.
Indefinido	Os 20 finalistas eram convidados para uma reunião, onde faziam apresentações orais de seus projetos e respondiam a perguntas formuladas por um "júri". Todos os finalistas já eram vencedores e recebiam seus certificados, mas, sob um clima de competição amigável e de uma forma culturalmente adequada, ao final do dia, o júri escolhia as cinco melhores experiências (destaques). Os prêmios eram um pequeno valor pecuniário e tinham que ser investidos no próprio projeto/programa.

FONTE: Elaborado pela autora a partir de Farah e Spink (2003).

Farah e Spink (2003) salientam que, durante a avaliação e escolha dos semifinalistas, pré-finalistas, finalistas e destaques, eram tomados cuidados que evitassem a noção de “vencedores” ou “perdedores”. Nessa perspectiva, os cinco destaques escolhidos anualmente eram vistos como representantes dos vinte finalistas, que por sua vez representavam os pré-finalistas e semifinalistas, e assim por diante. Barboza, Teixeira e Amaral (2004) reforçam isso, ao dizerem que:

[...] as experiências finalistas representam o conjunto das que se inscreveram no ciclo de premiação. São também uma amostra de um universo bem mais amplo, formado por todas as iniciativas que já participaram do Programa Gestão Pública e Cidadania. Esse conjunto de práticas inovadoras revela um Brasil nem sempre bem conhecido, um Brasil pouco divulgado – um Brasil que funciona.

Ao longo dos dez anos de funcionamento do PGPC foram finalistas 200 iniciativas estaduais, municipais e de povos indígenas consideradas inovadoras, dentre essas, 15 foram do estado do Ceará, tanto de âmbito estadual com municipal. Este trabalho propôs-se a apresentar e analisar a população dos programas e projetos cearenses finalistas durante todo período de execução do PGPC. Dentre os destaques anuais, totalizados em 50 programas/projetos – 3 desses foram cearenses.

Dentre a gama de iniciativas consideradas inovadoras pelo PGPC, delimitou-se este trabalho nos programas e projetos cearenses finalistas dos anos 1996 a 2005. Ao longo dos dez anos do Programa, quinze iniciativas cearenses estão inclusas nos exemplares anuais e com base nessas publicações, a seguir encontra-se uma breve apresentação desses casos, para que no quarto capítulo fosse possível analisá-los com base em seus aspectos inovadores segundo os temas/tendências de inovação descritos por Farah (1997) e Spink (2004).

Na tabela 1, encontra-se uma listagem das iniciativas cearenses em seus respectivos ciclos de premiação e o âmbito de atuação de cada uma dessas. Os programas e projetos estão enumerados e tal tabulação será indispensavelmente útil para compreensão da tabela 2 deste trabalho.

Tabela 1: Iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania

ANO	Nº	PROGRAMA/PROJETO	ÂMBITO	
			MUNICIPAL	ESTADUAL
1996	1	Universalização do Ensino em Icapuí	Icapuí	
	2	Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá	Quixadá	
1997	3	Criança Fora da Rua, Dentro da Escola		x
1998	4	Casa do Caminho		x
	5	Reforma Agrária Solidária		x
1999	6	Sobral Criança	Sobral	
2000	7	Programa Bebê Saudável	Tamboril	
2001	8	Projeto Pingo D'Água	Quixeramobim	
2002	9	Programa Boa Safra	Limoeiro do Norte	
	10	Conselhos Comunitários de Defesa Social		x
	11	Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras		x
2003	12	Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Estado		x
	13	Programa Soro, Raízes e Rezas	Maranguape	
2004				
2005	14	Trevo de Quatro Folhas	Sobral	
	15	Ceará: Terra das Flores		x
TOTAL			8	7

FONTE: Elaborada pela autora a partir dos relatórios anuais (1996-2005) do Programa Gestão Pública e Cidadania.

O estado do Ceará esteve representado em quase todos os ciclos do Programa Gestão Pública e Cidadania, com exceção do ano de 2004.

Farah (1997), ao analisar os programas, projetos e atividades inscritos no primeiro ciclo do PGPC fez uma separação desses dentre as áreas de atuação governamental, frente a isso, também se analisou propício fazer tal divisão, a qual está na próxima página no quadro 3. Utilizou-se as áreas definidas no trabalho da autora, e assim, fez-se a alocação das iniciativas cearenses premiadas ao longo do Programa tendo como base o que era mais predominante em cada uma delas. Reforça-se que, alguns programas/projetos se encaixariam em mais de um tema, porém para simplificação deste trabalho, estão alocados segundo o que se julgou ser a principal atuação de cada um deles.

Quadro 3: Divisão das iniciativas cearenses segundo sua principal área de atuação governamental

ÁREAS DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL (FARAH, 1997)	PROGRAMA/PROJETO
Educação	Universalização do ensino em Icapuí
Saúde	Programa Soro, Raízes e Rezas Programa Bebê Saudável Trevo de Quatro Folhas
Crianças e adolescentes	Criança Fora da Rua, Dentro da Escola Sobral Criança
Cultura, lazer e esporte	
Formas de gestão e planejamento	
Habitação	Reforma Agrária Solidária
Participação popular	Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Estado Conselhos Comunitários de Defesa Social
Desenvolvimento regional e local	Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras Ceará: Terra das Flores
Agropecuária e pesca	Programa Boa Safra Projeto Pingo D'Água
Desenvolvimento sustentável	
Assistência social	Casa do Caminho

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos relatórios anuais (1996-2005) do Programa Gestão Pública e Cidadania e de Farah (1997).

A seguir, encontra-se uma breve apresentação dos projetos e programas cearenses premiados pelo PGPC de 1996 a 2005, as informações são advindas dos relatórios de pesquisa de campo que os pesquisadores do Programa faziam nas visitas *in loco*. Os resumos estão escritos no tempo passado, uma vez que julgou-se ser mais conveniente por não saber da continuidade ou descontinuidade das iniciativas descritas (objetivo pertinente a uma pesquisa futura para complementação deste trabalho). O fato de estar no passado não quer dizer que a iniciativa/organização já não exista, apenas adotou-se um único tempo verbal para harmonizar a leitura.

2.1 UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO EM ICAPUÍ

Em 1986, o Programa Universalização do Ensino foi empreendido pela prefeitura de Icapuí, seus objetivos iniciais foram: “[...] implantação de um sistema educacional baseado no acesso universal e na garantia de permanência das crianças a partir de cinco anos em uma escola de qualidade e erradicação do analfabetismo no município” (VAZ, 1997, p. 18).

O programa iniciou por meio de mobilizações sociais, em que os gestores se reuniram com a população e à vista disso foram improvisadas salas de aula em igrejas, casas e ao ar livre, após isso algumas pessoas foram selecionadas através da indicação das comunidades para lecionarem. Em seguida, os selecionados passaram por capacitações e após essas, as aulas iniciaram.

A iniciativa progrediu, implantou as quatro últimas séries do primeiro grau, o segundo grau oferecendo habilitação para o magistério, o supletivo e o ensino profissionalizante. Com o tempo, o programa constituiu uma rede de escolas e creches, disponibilizou transporte escolar, adquiriu materiais, capacitou e contratou mais professores através de concursos. Além da expansão da oferta do ensino, o município passou a apoiar por meio da disponibilização de transporte àqueles estudantes que ingressavam no ensino superior em instituições localizadas em cidades próximas.

2.2 PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA DE QUIXADÁ

Através de pesquisa diagnóstica e de reuniões com a população de Quixadá, identificou-se que o principal problema do município era o desemprego. Com base nisso, nasceu o Programa de Geração de Emprego e Renda como “[...] uma política global de promoção do desenvolvimento econômico e social, orientada para a geração de emprego e renda para setores sociais de baixa renda, marginalizados do núcleo central do processo produtivo da economia regional” (VAZ; BARGIERI, 1997, p. 24).

As ações do programa se desenvolveram por meio do estímulo e apoio a ampliação ou iniciação de pequenos negócios. Em suma, atuou em cinco frentes, a saber: crédito popular, através pequenos empréstimos sem cobrança de juros; apoio a iniciativas individuais, abrangendo desde a qualificação da mão de obra até ao acompanhamento dos empreendimentos; formação de cooperativas e associações, por meio do estímulo e apoio as iniciativas comunitárias que visassem a geração de renda local; capacitação de mão-de-obra especializada com cursos de capacitação profissional; e regularização do setor informal da economia, mediante a inclusão dos trabalhadores informais no setor formal com o intuito de viabilizar o acesso a financiamentos.

2.3 CRIANÇA FORA DA RUA, DENTRO DA ESCOLA

Em 1994, a Secretaria de Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará (SAS) e o Sistema Nacional de Emprego (SINE) através de uma pesquisa se depararam com um grande número de crianças trabalhando e/ou morando nas ruas de Fortaleza. Com isso, perceberam a necessidade de prestar um melhor atendimento as crianças e adolescentes em risco pessoal e social que viesse a somar com as ações já existentes na Secretaria.

Em 1996 surgiu o Programa Vale Cidadão, posteriormente passou a chamar-se Programa Passos para Cidadania e transformou-se no Criança Fora da Rua, Dentro da Escola – cujo objetivo principal foi: “[...] garantir a admissão e a permanência de crianças e adolescentes entre sete e quatorze anos nas escolas públicas e nos programas sociais, governamentais e não-governamentais” (MATOS, 1998, p. 23).

O programa se propôs a reduzir infrações e mendicância infantil, a sua forma de atuação era a seguinte: as crianças e adolescentes eram abordados em áreas estratégicas da cidade de Fortaleza, as abordagens eram realizadas pelos chamados educadores sociais – os quais também realizavam visitas domiciliares e cadastravam as famílias. Os educadores buscavam agir em parceria com os pais ou responsáveis, pedindo a esses o compromisso de garantir que os filhos ou dependentes fossem assíduos na escola. O estudante contava com uma ajuda pecuniária por um período de seis meses e a família recebia orientação para o trabalho.

2.4 CASA DO CAMINHO

A Casa do Caminho era uma instituição que se localizava na capital do estado do Ceará, criada em 1992, que após três anos de funcionamento passou a integrar a estrutura da Fundação de Ação Social (FAS) da Secretaria de Trabalho e Ação Social do Estado – antes disso não há muitas informações sobre o seu funcionamento. O objetivo central da Casa era: “[...] prestar assistência à mulheres (e a seus filhos) vítimas de violência, oferecendo-lhes os meios necessários ao restabelecimento de suas condições bio-psico-sociais” (SANTANA, 1999, p. 53).

O público-alvo da Casa do Caminho eram mulheres em risco eminente de vida, pobres e sem parentes na cidade que pudessem acolhê-las durante o período que tivessem correndo riscos de agressão. As mulheres e seus filhos eram encaminhados a Casa e ao chegarem recebiam roupas e produtos de higiene pessoal. A iniciativa contava com uma equipe multidisciplinar que

visava acalmar as abrigadas e seus filhos e ajudá-los a reencontrar um caminho para suas vidas. O período máximo permitido de permanência na casa era de 90 dias.

2.5 REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA

O Projeto Reforma Agrária Solidária foi uma experiência piloto do Estado do Ceará, visava ajudar os trabalhadores rurais sem terra e minifundiários a terem acesso a financiamentos para comprarem suas terras – exclusivamente com fim de assentamento. “A concepção do projeto é [era] desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária, no qual os beneficiários negociem [negociassem] a aquisição de terras diretamente com os proprietários rurais” (HIDALGO, 1999, p. 68). Os critérios para participar do projeto eram bem claros e definidos, tanto quanto a elegibilidade dos beneficiários (trabalhadores rurais), como dos imóveis rurais (perspectiva dos vendedores).

A execução do projeto era compartilhada com os beneficiários potenciais – os quais organizados em forma de associações atuavam ao: “[...] identificar, planejar e executar os seus próprios projetos de desenvolvimento, incluindo a terra e demais investimentos de infraestrutura, produtivos e sociais” (HIDALGO, 1999, p. 69). A busca pelos imóveis foi feita pelos próprios beneficiários, o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) que administrava o projeto, não interviu na escolha dos possíveis assentamentos, seu papel foi assessorá-los nas questões burocráticas e na análise de infraestrutura e dos preços das terras e imóveis. O processo se deu da seguinte forma: a associação comunitária procurava a terra que desejava adquirir e entrava em contato com o proprietário, após isso encaminhava ao IDACE a documentação exigida para que fosse analisada em termos de viabilidade técnica e financeira.

2.6 PROGRAMA SOBRAL CRIANÇA

O Programa Sobral Criança foi uma iniciativa pioneira que buscou a intersectorialidade entre as políticas, ações e repartições administrativas do município de Sobral, fossem essas governamentais ou não, além disso, enfatizou a participação social e a gestão democrática. Seu objetivo era, através da interlocução permanente entre esses diversos atores, “[...] definirem programas e ações para as crianças e adolescentes de Sobral, prioritariamente os mais vulneráveis” (CARNEIRO, 2000, p. 69). Sua estratégia consistia na atuação em conjunto – a qual se deu basicamente por meio de três comitês, à saber: Nascer em Sobral, Crescer e

Desenvolver em Sobral e Sobral Criança Cidadã. O Programa foi desenvolvido pela Prefeitura e coordenado pela Fundação de Ação Social vinculada à Secretaria de Saúde e Assistência Social.

O Comitê Nascer em Sobral trabalhou na discussão e deliberação de ações do governo voltadas ao combate à mortalidade infantil, sendo seu público-alvo, as gestantes e os recém-nascidos. Foi o primeiro comitê a ser criado, impulsionado pela publicação da Caderneta da Saúde da Mãe e da Criança que foi entregue as mães em sua primeira consulta de pré-natal. O Comitê Crescer e Desenvolver em Sobral integrou três áreas: educação, cultura e socialização. O Comitê Sobral Criança Cidadã atuou na profissionalização e proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

Os comitês atuavam de acordo com a faixa etária das crianças e adolescentes, porém tal distinção não era determinante, haja vista o ideal da intersetorialidade. Esses estavam alinhados com os eixos centrais da política social do Município que se embasava na saúde, educação e assistência social. Para cada uma das ações foram definidos os responsáveis pela sua implementação, ou sejam, qual(is) entidades(s)/órgão(s) iria(m) atuar. O funcionamento dos comitês era bem simples, os comitês faziam convocações e então os encontros aconteciam.

2.7 PROGRAMA BEBÊ SAUDÁVEL

O município de Tamboril apresentava um quadro de extrema pobreza – o que não o impediu de alcançar grande impacto igual ao dos países desenvolvidos na redução da mortalidade infantil. Resultado esse que se deu através do Programa Bebê Saudável, iniciado em 1998 pela Prefeitura através da Secretaria Municipal de Saúde.

O município para ter direitos aos repasses federais, precisou assumir a gestão plena dos serviços de saúde, condicionando-se pela existência dos seguintes fatores: um conselho municipal de saúde, um fundo participativo e um programa de atenção – o qual foi o Programa Bebê Saudável. A concepção e nascimento do programa deu-se também pela preocupação com a quantidade de crianças que morriam por causa de diarreias e infecções respiratórias, sua visão era através de um trabalho com gestantes e parturientes “[...] incentivar o aleitamento materno” (PORTO, 2001).

O programa articulou em si várias ações, em que o Hospital Municipal de Tamboril e os agentes comunitários de saúde passaram a relacionar-se, em que o primeiro passou a ser um centro de referência para o trabalho do segundo (nas delimitações do Programa Bebê Saudável).

O início do programa foi improvisado numa sala de reuniões do Hospital Regional de Tamboril e as atividades desempenhadas eram tanto palestras como também atendimentos individuais. Após pouco tempo, a sala foi reformada e as acomodações tornaram-se mais atrativas às mães e suas crianças. Houveram melhorias também nos cartões dos bebês, de instruções de alimentação e de assepsia bucal que passaram a ser impressos (anteriormente feitos a mão). Os agentes de saúde realizavam visitas mensais as mães para coletarem e registrarem dados relativos ao crescimento dos bebês. As mães que amamentavam os seus filhos, pelos menos até o sexto mês de vida eram reconhecidas por esse feito, recebendo um diploma, uma camisa do Programa e uma foto de seu bebê (o que na época era uma coisa rara de se conseguir).

2.8 PROJETO PINGO D'ÁGUA

O Projeto Pingo D'Água surgiu do problema da seca, da falta de água para o consumo e produção de pequenos agricultores do município de Quixeramobim. O projeto teve como principais objetivos: “[...] propiciar o acesso à água de boa qualidade a comunidades rurais e gerar melhores condições de produção a pequenos agricultores do município” (SCHOMMER, 2002, p. 69).

Em 1998, moradores do Vale do Forquilha, interior do município, conseguiram superar o problema da seca a partir da aplicação de uma tecnologia utilizada para perfuração de poços no litoral – a qual testaram no semiárido. Através de cavação de poços tubulares em torno dos leitos, que se dava de maneira simples com a utilização de equipamentos de operação manual foi possível encontrar água boa para o consumo.

A equipe do projeto percebeu que além do consumo, a água dos poços poderia ser usada para produção e geração de renda – difícil foi encontrar produtores que acreditassem nessa alternativa, ainda mais que a ideia era apostar em frutas (cultivo não tradicional ao contexto). A prefeitura juntamente com dois agricultores topou o desafio e obtiveram sucesso. Os projetos de plantação foram financiados pelo Banco do Nordeste. Para posterior pagamento dos financiamentos a prefeitura possuía um fundo de aval, o qual bancava até 50% do valor de cada empreendimento e o restante por um aval solidário entre os produtores.

2.9 CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE DEFESA SOCIAL

O governo cearense, em 1997 através da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDC), fundamentou suas diretrizes na: “[...] integração das polícias, mudança de comportamento do policial, inovação administrativa e tecnológica e parceria entre a polícia e a comunidade” (SILVA, 2003, p. 4). E assim, para cumpri-las, várias medidas foram desencadeadas, dentre essas, a criação da Diretoria da Cidadania que se incumbiu de integrar a comunidade com os órgãos de segurança pública do estado e responsabilizou-se pela criação e acompanhamento dos Conselhos Comunitários de Defesa Social do Estado do Ceará (CCDS) – iniciativa essa premiada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania.

Os Conselhos atuavam de acordo com o contexto em que estavam inseridos, havia uma gama de distinções tanto em seus projetos e ações, como também em sua estrutura física e fonte de recursos. Vários projetos eram voltados para o público adolescente, envolvendo artes, cultura, esportes, cursos, entre várias outras alternativas.

O programa realizava encontros regionais entre conselheiros de municípios próximos e anualmente o encontro estadual do CCDS, o objetivo desses encontros era compartilhar experiências, traçar novas estratégias, entre outras ações que pudessem vir a melhorar a segurança pública e o combate a violência. Havia também a caravana da defesa social em que eram realizadas atividades de educação para prevenção às drogas e violência.

2.10 PROJETO MOVIMENTO DAS MULHERES EMPREENDEDORAS

O Projeto Pró-Renda Urbano foi um eixo de ações iniciadas no começo da década de 90, cujo objetivo era provocar mobilização social e geração de renda aos moradores das favelas de Fortaleza. Esse visava o desenvolvimento dos bairros periféricos e teve em si uma participação majoritariamente feminina – o que desencadeou um movimento de organização e mobilização das mulheres de bairros periféricos.

Em 1999, frente ao desemprego e a vulnerabilidade das mulheres pobres das periferias fortalezenses, surgiu o Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras que se baseou num movimento realizado em Goiabeiras. O projeto foi tanto uma resposta as demandas de grupos de mulheres que requeriam apoio do governo estadual para iniciativas de geração de emprego e renda, quanto um resultado de uma pesquisa realizada pela Secretaria Estadual do Trabalho e

Ação Social do governo do Ceará com mulheres egressas de cursos profissionalizantes, constatando assim, a dificuldade dessas incluírem-se no mercado de trabalho.

Os objetivos do projeto foram capacitar e gerar emprego e renda para trabalhadoras autônomas egressas do Plano Estadual de Qualificação Profissional, apoiar projetos pessoais e coletivos, mobilizar as mulheres das periferias de Fortaleza, estimular o que se pode chamar de economia solidária e promover eventos que auxiliassem na divulgação e comercialização dos produtos (principalmente artesanais) das mulheres. Aliava “[...] o aspecto econômico e financeiro do processo de capacitação profissional com uma estratégia de inserção social que trabalha o ser humano em sua plenitude” (GUROVITZ; LEMOS; FUJIWARA, 2003, p. 5). As ações do projeto eram basicamente a oferta de cursos profissionalizantes e de técnicas de artesanato, capacitações gerenciais e abordagens de temas sociais, tais como: sexualidade, violência doméstica e afins. O Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras buscou empenhar-se no resgate da autoestima e democratizar o acesso das artesãs ao mercado.

2.11 PROGRAMA BOA SAFRA

O Programa Boa Safra foi uma iniciativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (SEDERMA) de Limoeiro do Norte, sua população compreendia a 45.088 habitantes e desses 41,65% moravam na área rural. Seu objetivo era “[...] a mecanização das propriedades agrícolas de base familiar do município e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento e a organização das associações de agricultores” (CLEMENTE, 2003, p. 3). O programa além de seus objetivos principais, funcionou também como um link de acesso de seus beneficiários à outras políticas públicas.

No último trimestre de 2000, foram criadas no município sessões temáticas para elaboração do Plano de Governo, a partir da comissão de agricultura foi identificada a necessidade de garantir que os agricultores tivessem acesso à tratores – então nasceu o Programa Boa Safra. O programa teve como principais parceiros as associações e cooperativas de agricultores – as quais ajudaram no cadastro dos trabalhadores rurais que foram beneficiados, como também no fornecimento dos serviços de tratores. Algumas associações possuíam tratores próprios, porém lhes faltavam recursos para combustível e manutenção – parte fornecida pela prefeitura.

Os trabalhadores rurais de Limoeiro enquadravam-se entre os que trabalhavam em estabelecimentos rurais ou familiares – esse foi o público-alvo do programa e se encontrava

numa situação de exclusão social e alto índice de analfabetismo. O programa funcionou basicamente da seguinte forma: foram disponibilizados tratores aos trabalhadores rurais – e esses por sua vez, entregaram parte de suas safras à prefeitura – o que produziu beneficiários indiretos (organizações escolares e hospitalares). Tal contrapartida dos produtores possibilitou resolver problemas como a falta de alimentos nas escolas e hospitais, bem como a qualidade reconhecida dos produtos locais.

2.12 SISTEMA DE OUVIDORIA EM SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO

A Secretaria de Saúde do Ceará instalou a Ouvidoria em Saúde Pública do Estado com o objetivo de “estabelecer um canal de comunicação direta com a população, identificar suas necessidades, ouvir suas reclamações, buscar soluções para as questões trazidas pelos usuários dos serviços de saúde e desenvolver estratégias para a melhoria dos serviços” (SCHNEIDER, 2005, p. 29). Inicialmente, em 1991, começou atendendo as unidades de saúde da Capital, tanto da rede pública como da privada. No ano seguinte, a Ouvidoria foi descentralizada para outras unidades de saúde do Estado e a perspectiva era expandir para o interior.

A Ouvidoria executava um total de seis programas, a saber: Alô Saúde, através de chamadas telefônicas gratuitas o cidadão tinha acesso a um leque de informações sobre a área da saúde, além da possibilidade de registrar reclamações e denúncias; Rede de Ouvidores, os quais eram alocados nas unidades de saúde do Estado; Caixa de Sugestões, a qual, por um lado colhia sugestões dos cidadãos e encaminhava aos órgãos, e de outro, direcionava as respostas das unidades de saúde aos cidadãos; Birô da Cidadania, era uma central de atendimento ao cidadão; Programa Net Saúde, funcionava como uma ouvidoria através da internet; e Visitas às Unidades, consistia numa mutirão de ouvidores com o objetivo de trocar informações/conhecimentos entre si.

As reclamações/demandas/informações eram encaminhadas mensalmente à Ouvidoria e levadas ao conhecimento do Secretário de Saúde. Nesse processo, era elaborado um relatório mensal com os seguintes itens: mau atendimento/relacionamento, falta de atendimento, demora no atendimento, problemas de comunicação, problemas com recursos humanos e ambiente e instalações.

2.13 PROGRAMA SORO, RAÍZES E REZAS

Frente ao problema do alto índice de mortalidade infantil nasceu o Programa Soro, Raízes e Rezas, com a visão de: “[...] diminuir os óbitos em menores de um ano, mediante a redução dos casos graves de diarreia” (PAULICS; PIANI, 2005, p. 42). Anteriormente, o município havia tentando resolver o problema, porém mesmo através da expansão do quadro de médicos e da atuação desses com os agentes comunitários de saúde não houveram resultados positivos. A resposta encontrada foi a seguinte: muitas crianças morreriam por causa de diarreias, as quais poderiam ter sido resolvidas através de uma hidratação adequada – a qual não ocorreu porque as rezadeiras orientavam a suspensão de qualquer medicação e focavam apenas nas rezas.

O programa executou três ações, a primeira foi composta pelo compartilhamento de saberes, ou seja, a troca de experiências entre as equipes de saúde e as rezadeiras. *A posteriori*, houve a integração entre os serviços públicos de saúde com os prestados pelas rezadeiras tendo em vista o objetivo de diminuir o índice de óbitos infantis. Por fim, as rezadeiras foram capacitadas para que compreendessem a importância da hidratação das crianças e como esse processo deveria ser executado, e assim, as rezadeiras passaram a ser voluntárias do Programa, as quais davam o soro as crianças no momento em que eram solicitadas para fazerem a reza. Além desse eixo, o programa também atuou na conscientização sobre a importância do leite materno.

Outro avanço foi a inclusão dos raizeiros no programa, o objetivo da busca pela inclusão desses atores foi “[...] fazê-los utilizar água filtrada em seus xaropes e garrafadas, além de substituir o uso de ervas que, segundo comprovação científica, podem ser tóxicas conforme o uso [...]” (PAULICS; PIANI, 2005, p. 46).

2.14 TREVO DE QUATRO FOLHAS

Em Sobral, frente ao alto índice de morbidade infantil, em 2001 a Secretaria Municipal de Saúde passou a utilizar-se de autópsia verbal em crianças menores de um ano, o intuito era tomar ciência da(s) causa(s) do problema da mortalidade. A partir disso, foram detectadas falhas desde o pré-natal até ao acompanhamento dos primeiros anos de vida das crianças, então percebeu-se a necessidade de ofertar apoio integral as gestantes, para que assim fosse possível reduzir tanto a morbidade infantil como a materna.

Como resposta ao exposto acima, foi implantado o Projeto Trevo de Quatro Folhas –

Redução da Morbidade Materna e Infantil, baseando-se na “[...] garantia de atenção a quatro momentos: pré-natal, parto e puerpério, nascimento e dois primeiros anos de vida.” (LOTTA, 2005, p. 80). E assim, o projeto dividiu-se em quatro fases, à saber: da gravidez ao nascimento, do nascimento a alta, a volta para casa e por fim, o crescimento das crianças até aos dois primeiros anos de vida.

Fase 1: da gravidez ao nascimento, compreendia desde o momento em que a gestante desconfiava de sua gravidez e comunicava ao Agente Comunitário de Saúde (ACS) até o acompanhamento integral de sua gestação – no qual as gestantes contavam como uma caderneta em que eram registrados todos os passos de sua gravidez e parto, além de contarem com ajuda em esclarecimentos sobre essa fase e recursos materiais; fase 2: no nascimento e na alta, estágio em que a gestante chegava ao hospital para dar à luz portando sua caderneta, a qual continha informações sobre características e possíveis problemas da gestação, isso levava à uma maior preparação dos que realizavam o parto, compreendia também nesta fase, a identificação de problemas em recém-nascidos, os quais eram acompanhados pelas equipes de saúde; fase 3: voltando para casa, as mães e seus filhos ao terem alta, recebiam no prazo de até 48 horas a visita de um ACS para que esses observassem o ambiente familiar, as condições da mãe e da(s) crianças(s) e dessem auxílios e/ou orientações à família; e fase 4: crescendo com cuidados, as crianças recebiam acompanhamento semanal dos ACS até completarem dois anos de idade, os quais observavam e agiam frente a situações/problemas biopsicossociais.

2.15 CEARÁ: TERRA DAS FLORES

Em 1999, através de um estudo do SEBRAE se constatou que grande parte das flores consumidas pelo Ceará vinham de São Paulo, no entanto, não havia essa necessidade, uma vez que o contexto cearense era propício ao cultivo de plantas e flores. Algumas experiências implementadas no Maciço de Baturité e um projeto piloto desenvolvido pela iniciativa privada mostraram que a produção de flores no Ceará poderia vir a ser altamente competitiva. A partir do programa, a área referente ao cultivo de flores se organizou e então, passou a gerar emprego e renda – o que foi evoluindo concomitantemente ao aumento da participação desse setor produtivo ao mercado tanto nacional como internacional.

O programa objetivava: “[...] gerar renda e empregos para mulheres e homens do campo; ampliar a área de plantio de flores e plantas ornamentais; incrementar as exportações; e gerar divisas para empresas e governos locais do Ceará” (FUJIWARA, 2006, p. 70). O trabalho da

Floricultura foi desenvolvido em cinco áreas: na região metropolitana de Fortaleza, no Maciço de Baturité, na Serra de Ibiapaba, na região do Cariri e no Baixo Jaguaribe.

Os participantes do programa eram os pequenos, médios e grandes produtores, as duas primeiras classes eram priorizadas pela capacitação e desenvolvimento tecnológico, enquanto a última, pela promoção de exportações. A coordenação do Programa era pertinente a Gerência de Flores do governo do Estado do Ceará.

Dentre essas iniciativas, nos anos de 1996, 1999 e 2003, respectivamente, o Programa Universalização do Ensino em Icapuí, o Programa Sobral Criança e o Programa Soro, Rezas e Raízes estiveram entre os destaques do Programa Gestão Pública e Cidadania (BANCO DE DADOS – FGV-EAESP).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa é de caráter qualitativo e buscou analisar as iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania no período de 1996 a 2005 através de temas/tendências de inovação definidos por Farah (1997) e Spink (2014). Para Strauss e Corbin (2008) a pesquisa qualitativa faz referência a qualquer pesquisa que produz resultados inalcançáveis por procedimentos quantitativos, como por exemplo, os estudos sobre os funcionamentos organizacionais e movimentos sociais. Utilizou-se essa abordagem, uma vez que não julgou-se possível entender a inovação presente nos objetos de estudo deste trabalho através de dados quantificáveis, e sim por meio do conhecimento qualitativo de suas características.

A classificação desta pesquisa quanto ao seu objetivo geral é exploratória. Essas pesquisas são desenvolvidas com o seguinte objetivo: “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato [...] especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (GIL, 2008, p. 27). Escolheu-se para este trabalho a pesquisa exploratória tendo em vista a incipiência do tema em questões teórico-conceituais, com isso, buscou-se colaborar com as discussões sobre esse tipo de inovação através da análise de algumas iniciativas inovadoras.

Para este trabalho, realizou-se uma pesquisa bibliográfica para compreender no que se dava a inovação na gestão pública, após isso, foi realizada uma pesquisa documental a partir dos relatórios anuais do PGPC, dos quais foram coletadas as descrições dos objetos de estudo – que são as iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania do período de 1996 a 2005. Frente a isso, realizou-se um estudo de caso, em que cada iniciativa foi analisada com base nas contribuições de Farah (1997) e Spink (2004). Diante do exposto acima, o problema a ser perseguido nesta pesquisa foi: quais os programas e projetos cearenses premiados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania durante o período de 1996 a 2005 e qual(is) o(s) tipo(s) de inovação presentes neles?

A pesquisa bibliográfica consiste numa estratégia de pesquisa indispensável para condução de trabalhos científicos, essa pesquisa tem como objetivo explicar e discutir determinado(s) assunto(s) com base em publicações referentes ao tema estudado (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica adveio de livros, relatórios, artigos e periódicos, para que a partir desses fosse possível compreender quais são os condicionantes das iniciativas inovadoras no setor público e quais definições e conceitos tem

girado em torno do tema “inovação na gestão pública”. No âmbito deste trabalho, a discussão sobre inovação se deu majoritariamente numa ótica de inovação na gestão pública advinda de estudos empíricos das experiências tidas como inovadoras e não num contexto geral sobre o tema.

Outra estratégia adotada foi a pesquisa documental, para Gil (2010, p. 147) essas são “capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente [...] sem contar que em muitos casos só se torna possível realizar uma investigação social por meio de documentos”. No caso deste trabalho, a coleta de dados sobre as iniciativas cearenses foi em sua totalidade baseada em pesquisas documentais através dos relatórios anuais (1996-2005) do Programa Gestão Pública e Cidadania, nos quais encontram-se descrições das vinte experiências que foram premiadas a cada ciclo do Programa. O foco foi identificar as iniciativas cearenses premiadas pelo Programa, seus objetivos, metodologias de atuação e sobretudo suas características inovadoras.

Por fim, a outra estratégia de pesquisa deste trabalho deu-se através do estudo de caso. “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2010, p. 39). Adotou-se esse procedimento, pois considera-se que para entender a inovação na gestão pública é preciso analisar *cases* tido como inovadores.

Os estudos de caso segundo Yin (2010) desmembram-se em quatro tipos: caso único (holístico), em que há uma teoria e um caso a ser estudado; caso único (integrado), há mais de uma teoria e um caso a ser estudado; casos múltiplos (holísticos), há uma teoria e mais de um caso a ser estudado; e casos múltiplos (integrados), há mais de uma teoria e mais de um caso a ser estudado. Este trabalho se insere na última tipologia e na figura 2 deste trabalho encontra-se o processo referente ao procedimento de pesquisa escolhido.

Nos casos múltiplos, cada caso é estudado individualmente e se dá através de replicações, as quais podem ser de duas formas: a replicação literal, em que os casos devem servir de maneira similar, e a replicação teórica, na qual os resultados são previstos como contrastantes (YIN, 2010). Utilizou-se neste trabalho a replicação literal, visto que foi analisada cada iniciativa cearense premiada pelo PGPC segundo cada um do(a)s temas/tendências de inovação definidos por Farah (1997) e Spink (2004), a análise consistiu em identificar a presença desses temas/tendências.

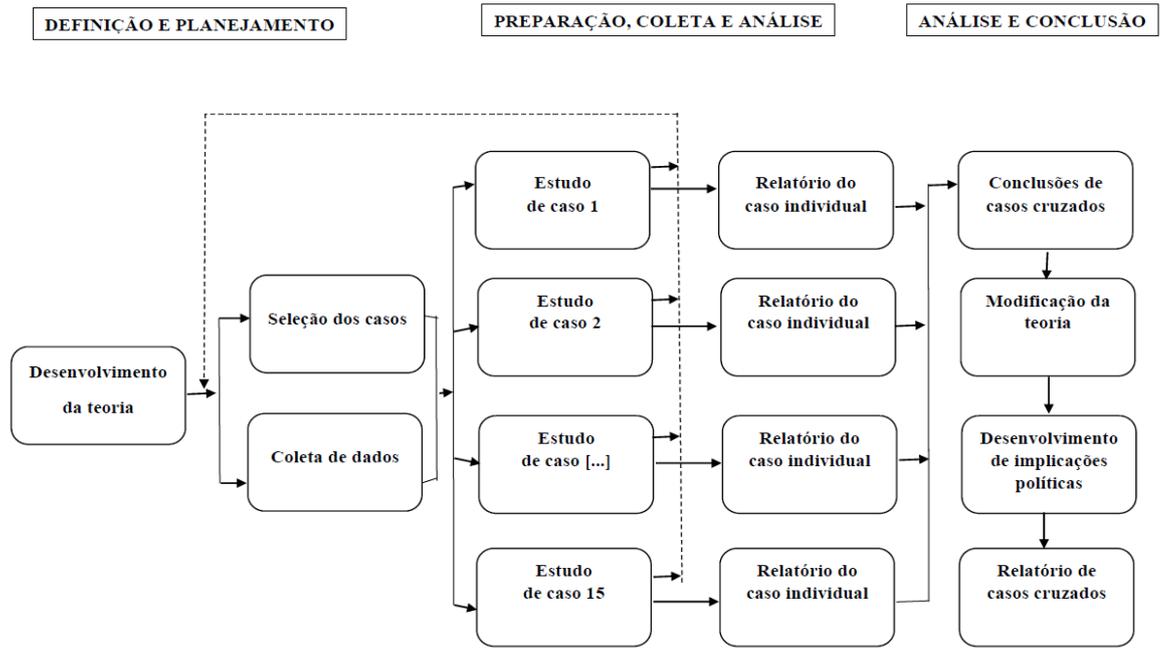


Figura 1: Adaptação da figura 2.5 do método do estudo de caso

FONTE: Adaptação da autora a partir de YIN (2010, p. 82).

Para as teorias foi realizada uma simbiose dos temas/tendências de Farah (1997) e Spink (2004) que pode ser encontrada no quadro 1, após isso, os temas em comum foram sobrepostos pelo que foi definido por Farah (1997) para evitar que os temas ficassem muito extensos, já os incomuns foram conservados. O resultado dessa sobreposição encontra-se na tabela 2 deste trabalho e para melhor compreensão do que foi descrito, na figura 2 está a esquematização desse processo.

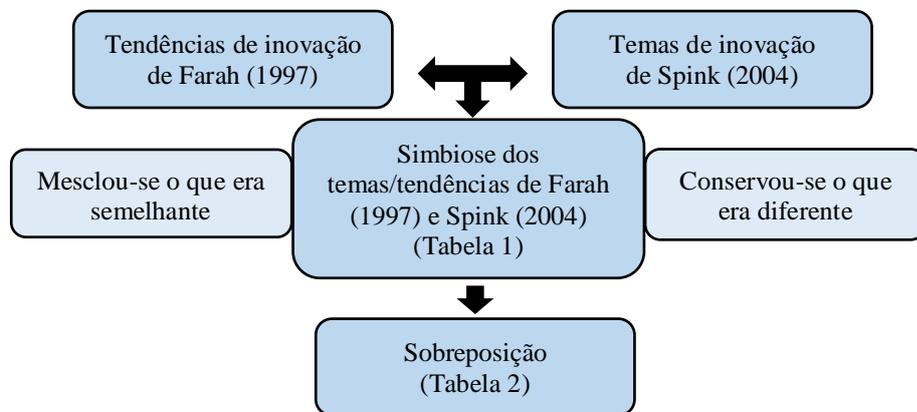


Figura 2: Organização das teorias para análise das iniciativas cearenses

FONTE: Elaborado pela autora.

Selecionou-se então dentro dos relatórios anuais do período de 1996 a 2005 do Programa Gestão Pública e Cidadania a população dos programas e projetos cearenses premiados ao longo desses dez anos. Por fim, cada iniciativa premiada foi descrita e posteriormente analisada segundo a simbiose e sequente sobreposição dos temas – a qual foi agrupada em quatro eixos de sub-análise, a saber: primeira, novas políticas em setores tradicionais ou para novos segmentos da população; segunda, transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra, pioneirismo e políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento; terceira, mudanças nas relações entre Estado e cidadão, entre Estado e sociedade civil, entre esferas de governo e integração de ações e políticas públicas; e quarta, mudança no enfoque de como pensar a ação e na forma de gestão de organizações estatais.

Para estudo das iniciativas, primeiramente realizou-se fichamentos de resumo, após isso se analisou cada uma individualmente para identificar os temas de inovação, resultado o qual se encontra na tabela 2 do próximo capítulo.

A análise e a interpretação dos dados na pesquisa qualitativa não possui formas pré-definidas para orientar os procedimentos analíticos, além de serem neste tipo de pesquisa inseparáveis, por isso que em muitos relatórios ambos contam numa mesma seção (GIL, 2008).

A técnica qualitativa de análise deste trabalho foi a análise de conteúdo, que passou por três fases, a saber: pré-análise, em que os materiais foram escolhidos e organizados; análise do material ou descrição analítica do conteúdo, momento em que o material foi submetido a um estudo frente aos objetivos da pesquisa; e interpretação dos resultados, etapa em que os resultados da etapa anterior foram postos frente a frente a base teórica estudada (ZANELLA, 2012).

4 ANÁLISE DAS INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS PELO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

A análise dos projetos e programas cearenses que foram premiados pelo PGPC de 1996 a 2005 se deu segundo os temas de inovação identificados por Farah (1997) e Spink (2004), pois se julgou serem mais apropriados a este trabalho, visto que em seus temas/tendências estão intrinsicamente presentes a maior parte das definições/caracterizações de inovação na gestão pública dos outros autores citados no referencial, com ressalvas a questões como continuação e disseminação das iniciativas – as quais serão objeto de pesquisa futura.

Frente a simbiose dos modelos que há no “Quadro 1: Simbiose dos temas/tendências de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004)” deste trabalho, utilizar-se-á as tendências definidas por Farah (1997) sobrepostas aos temas de Spink (2004) – resultado esse que se encontra na “Tabela 2: Alocação dos temas de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004) nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC” na qual há uma alocação dos temas/tendências de inovação dentre os programas e projetos cearenses premiados no PGPC, os mesmos estão identificados a partir de uma numeração que pode ser conferida na “Tabela 1: Iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania”. Para facilitar o acompanhamento dos resultados da Tabela 2, esta numeração e suas referentes iniciativas estão elencadas a seguir:

1. Universalização do Ensino em Icapuí;
2. Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá;
3. Criança Fora da Rua, Dentro da Escola;
4. Casa do Caminho;
5. Reforma Agrária Solidária;
6. Sobral Criança;
7. Programa Bebê Saudável;
8. Projeto Pingo D’Água;
9. Programa Boa Safra;
10. Conselhos Comunitários de Defesa Social;
11. Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras;
12. Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Estado;
13. Programa Soro, Raízes e Rezas;
14. Trevo de Quatro Folhas; e

15. Ceará: Terra das Flores.

TABELA 2: Alocação dos temas de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004) nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC

SOBREPOSIÇÃO DOS TEMAS DE FARAH (1997) NA SIMBIOSE DOS TEMAS/TENDÊNCIAS DE INOVAÇÃO SEGUNDO FARAH (1997) E SPINK (2004)	INICIATIVAS CEARENSES PREMIADAS (1996-2005)														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Novas políticas em setores tradicionais	x	x			x		x	x	x	x			x	x	
Novas políticas para novos segmentos da população			x	x		x					x				
Transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra								x					x		
Políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento	x	x			x			x			x				x
Mudanças nas relações entre Estado e cidadão	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
Mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil		x	x	x	x	x		x	x				x	x	x
Mudanças nas relações entre esferas de governo	x	x	x	x		x		x		x				x	x
Integração de ações e políticas públicas	x	x				x		x	x					x	x
A primeira vez na área, o primeiro de seu tipo, pioneiro	x					x									
Mudança no enfoque de como pensar a ação		x	x	x		x		x		x	x		x	x	x
Mudança na forma de gestão de organizações estatais	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

FONTE: Elaborada pela autora a partir da análise dos dados.

No Gráfico 1, está representado o contido na Tabela 2, isto é, a presença dos temas de inovação nos projetos e programa analisados.

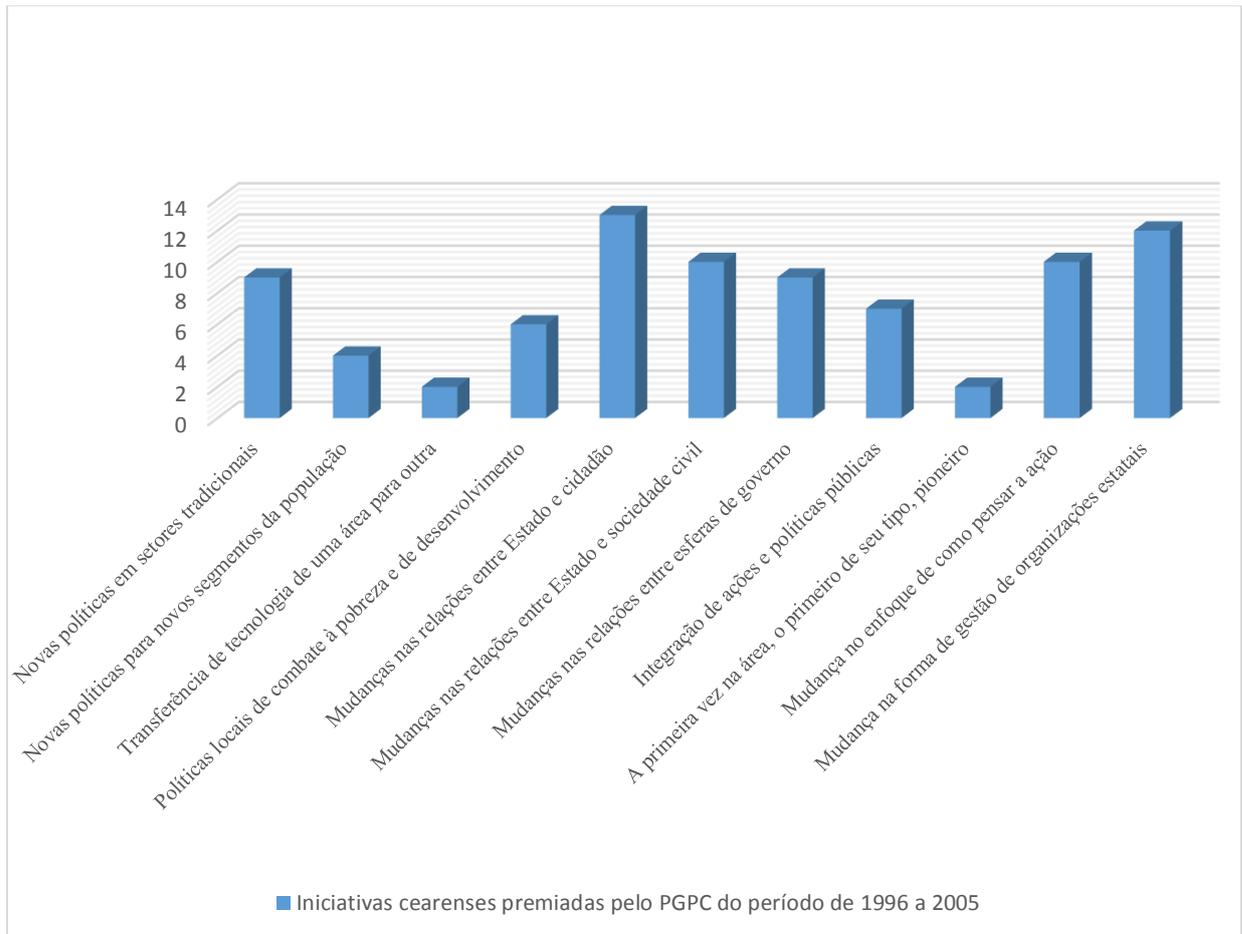


Gráfico 1: Alocação dos temas de inovação segundo Farah (1997) e Spink (2004) nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC

FONTE: Elaborado pela autora a partir da análise dos dados.

Frente a tabela 2 e o gráfico 1 deste trabalho, pode-se perceber que, todos os temas definidos por Farah (1997) e Spink (2004) foram identificados nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC, uns significativamente presentes e outros, por sua vez, de uma forma reduzida. Grande parte das iniciativas possuem mudança nas relações entre Estado e cidadão e na forma de gestão de organizações estatais, sendo estes os principais temas presentes. Novas políticas em setores tradicionais e mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade civil, entre as esferas do governo e no enfoque de como pensar a ação também se constituem como temas que notadamente estão embutidos nas iniciativas. A integração entre as políticas públicas encontra-se em 46,67% dos programas e projetos, e as políticas locais de combate a pobreza estão presentes num total de seis deles. Quatro das quinze experiências representam as novas políticas para novos segmentos da população. Já a transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra e a primeira vez na área, ambos foram identificados apenas duas vezes.

Tendo em vista o grande número de categorizações, para simplificação de análise neste trabalho foi realizada uma junção dos 11 temas/tendências em 4 subdivisões, a saber: primeira, novas políticas em setores tradicionais ou para novos segmentos da população; segunda, transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra, pioneirismo e políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento; terceira, mudanças nas relações entre Estado e cidadão, entre Estado e sociedade civil, entre esferas de governo e integração de ações e políticas públicas; e por fim, mudança no enfoque de como pensar a ação e na forma de gestão de organizações estatais.

4.1 NOVAS POLÍTICAS EM SETORES TRADICIONAIS OU PARA NOVOS SEGMENTOS DA POPULAÇÃO

Pensar, elaborar e executar novas formas de prestar serviços à população ou novos serviços está representado nos projetos e programas cearenses premiados pelo PGPC, sejam esses destinados à públicos já atendidos anteriormente ou para novos atores que se configuram como receptores de políticas específicas.

Alocou-se 9 projetos/programas na temática “novas políticas em setores tradicionais”, o primeiro é o Programa Universalização do Ensino em Icapuí (nº 1) como o próprio nome já deixa claro, buscou universalizar o ensino, partindo desde a oferta a educação básica até o apoio ao ensino superior, ou seja, inovou na educação que é uma área tradicional de ação do Estado por meio da expansão do ensino para todas as séries e faixas etárias, inclusive o ensino profissionalizante.

O Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá (nº 2) também se encaixa nessa temática, visto que emprego e renda é um setor tradicional de ação do Estado, no entanto inovou ao buscar uma nova forma de geração de renda por meio de incentivo ao empreendedorismo. O Projeto Reforma Agrária Solidária (nº 5) também inovou ao desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária, no qual os beneficiários negociavam a aquisição de terras diretamente com os proprietários rurais e o programa nessa etapa apenas analisava as propostas, com isso, conseguiu seu diferencial quanto a outras iniciativas governamentais, prestou uma política tradicional, mas sob uma nova forma permeada numa atuação menos burocratizada.

Os programas: Bebê Saudável (nº 7), Soro, Raízes e Rezas (nº13) e Trevo de Quatro Folhas (nº14) pertencentes a área da saúde, a qual é outra grande área de focalização das políticas públicas básicas tradicionais possuem uma inovação em comum quanto a prestação de

novas políticas. Essas três iniciativas mudaram a concepção de serviços de saúde meramente curativos passando a somar esforços para perspectiva da prevenção, elas voltaram-se a resolução de um mesmo problema: o alto índice de mortalidade infantil. Cada um dos programas tivera suas peculiaridades de atuação metodológica, no entanto, ambos perceberam que as antigas formas de prestar os serviços de saúde eram ineficazes no combate à mortalidade infantil de seus municípios.

Projetos de combate à seca também fazem parte de uma política básica e com um público já normalmente definido, carros-pipa, cavação de poços profundos e cisternas são uns dos mecanismos usados para tal, porém o Projeto Pingo D'Água (nº 8) foi além, buscando atingir o mesmo objetivo, mas sob uma forma diferente através da cavação de poços tubulares – a qual obteve êxito, pois conseguiu encontrar água boa tanto para o consumo quanto para produção, contudo, reconheceu que para o combate à seca essa não é uma *best practices*, mas sim uma das respostas de um conjunto de medidas que precisam ser pensadas. Esse projeto fez do município de Quixeramobim uma referência para todo o estado do Ceará e contribuiu para mudanças nas políticas relacionadas a seca.

O Programa Boa Safra (nº 9) na busca por mecanizar as propriedades agrícolas de base familiar de Limoeiro do Norte, inovou não pelo fato do município fornecer tratores aos trabalhadores rurais, uma vez que já haviam no país iniciativas assim, mas por seu diferencial em universalizar esse serviço ao oferecer o trator a todos os interessados independentemente de sua relação com a prefeitura.

Os Conselhos Comunitários de Defesa Social (nº 10) foram uma nova resposta ao problemática da segurança brasileira. Frente ao aumento significativo e generalizado da violência o governo do estado do Ceará entendeu que a segurança pública ultrapassava o poder de polícia, quer dizer, que as medidas de remediação as quais se limitavam não eram eficazes por si só. Frente a isso, foram criados os Conselhos Comunitários com atuação em toda área estadual e voltadas a prevenir a violência, principalmente através de medidas socioeducativas e mais voltadas para o público jovem.

O outro tema de inovação nesta sub-análise é “novas políticas para novos segmentos da população”, nesse foram identificadas 4 iniciativas, as quais voltaram-se a novos públicos-alvo antes excluídos de serviços personalizados e pensados sob a ótica de suas necessidades e demandas específicas.

As iniciativas Criança Fora da Rua, Dentro da Escola (nº 3) e o Programa Sobral Criança (nº 6) tiveram como público-alvo: crianças e adolescentes, a primeira iniciativa focalizou as

crianças e adolescentes em situação de mendicância e a outra, mediante a atuação de comitês abrangeu desde a gestação e recém-nascimento a profissionalização desse público.

A experiência Casa do Caminho (nº 4) e o Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras (nº 11) voltaram-se ao público feminino. A Casa do Caminho prestava serviços de atendimento a mulheres pobres (e a seus filhos) vítimas de violência doméstica, ele não se voltou ao fato do público-alvo ser feminino, mas sim, exclusivamente à mulheres com direito de segurança ferido por conta de violência doméstica. O projeto nº 11 nasceu frente ao desemprego e vulnerabilidade das mulheres pobres das periferias fortalezenses, esse além de trabalhar o aspecto profissionalizante atuava na (re)construção da autoestima das mulheres e na conscientização dessas através da discussão de temas sociais, como a sexualidade e a violência doméstica.

4.2 TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (TÉCNICA OU ADMINISTRATIVA) DE UMA ÁREA PARA OUTRA, PIONEIRISMO E POLÍTICAS LOCAIS DE COMBATE À POBREZA E DE DESENVOLVIMENTO

O ato de transferir uma tecnologia que deu certo num(a) determinado(a) projeto/programa/organização/contexto a outro(a) ou então ser o primeiro a executar uma ação completamente nova, constituem os temas inovadores deste âmbito de análise. Nesta sub-análise considerou-se também as políticas locais sustentáveis de geração de renda, isto é, que ultrapassem o caráter emergencial das políticas tradicionais e prepare as iniciativas e os próprios beneficiários a se auto-sustentarem após a sua desvinculação dos projetos e programas – é nesta característica que se encontra a inovação nas políticas de combate à pobreza e desenvolvimento, ou seja, que rompem com as ações efêmeras que caracterizam o passado das agendas das políticas sociais brasileiras dessa área.

A inovação através da “transferência de tecnologia de uma área para outra” foi encontrada em apenas duas das iniciativas, no Projeto Pingo D’Água (nº 8) em que a técnica de perfuração de poços tubulares advinda do litoral foi aplicada no semiárido cearense, e no Programa Soro, Raízes e Rezas (nº 13) em que houveram trocas de saberes científicos e tradicionais, respectivamente entre os servidores de saúde e as rezadeiras do município de Maranguape.

O Programa Universalização do Ensino em Icapuí (nº 1) e o Programa Sobral Criança (nº 6) foram “pioneiros” ao fazerem algo totalmente novo, o nº 1 foi a primeira experiência de

universalização do ensino em todo o estado do Ceará, e o nº 6 foi a primeira tentativa do município de Sobral na busca pela intersetorialização de ações.

Um conjunto de 6 iniciativas foram alocadas nas “políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento”, algumas mais diretas e outras como resultados consequentes de programas cujos objetivos não eram de geração de renda. Em referência a primeira abordagem, tem-se o Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá (nº 2), o qual atuou no estímulo e apoio a ampliação ou iniciação de pequenos negócios, influenciando assim o empreendedorismo local; o Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras (nº 11) que se propôs a apoiar projetos individuais ou coletivos através de cursos profissionalizantes e da divulgação e comercialização de produtos (principalmente artesanais) das participantes, como resultado houve um aumento da renda individual e familiar de praticamente todas elas; e o Programa Ceará: Terra das Flores (nº 15) que promoveu uma revolução produtiva no Estado através do plantio de flores por pequenos, médios e grandes produtores, processo esse que gerou milhares de empregos e que tinha sustentabilidade social, econômica e ambiental.

As iniciativas referentes a resultados consequentes de objetivos que não eram de geração de renda são: o Programa Universalização do ensino em Icapuí (nº 1) que gerou renda através do ensino profissionalizante implantado no município de Icapuí, o Programa Reforma Agrária Solidária (nº 5) que por meio das aquisição de terra os beneficiários passaram a ser produtores e com isso, novos empregos foram gerados, e o Projeto Pingo D’Água (nº 8), o qual além de ajudar a resolver o problema da falta de água para o consumo, conseguiu expandir-se para produção, em que de um lado, produtos foram plantados e comercializados e, de outro, os equipamentos para perfuração dos poços tubulares que vinham de fora passaram a ser produzidos e comercializados no próprio município de Limoeiro do Norte.

4.3 MUDANÇAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E CIDADÃO, ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL, ENTRE ESFERAS DE GOVERNO E INTEGRAÇÃO DE AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação dos cidadãos tanto de forma direta como institucionalizada, do terceiro setor, do setor privado e das múltiplas esferas e poderes do Estado, em parte ou em todo processo das políticas públicas, bem como a intersetorialização entre essas, apresentaram-se como uma mudança que têm trago grandes resultados a qualidade dos serviços públicos nas iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC. Essas recentes interações são consideradas dentro

do(a)s temas/tendências de inovação na gestão pública, e pondo-as *vis-à-vis* com as iniciativas cearenses analisadas, inferiu-se que algumas dessas apresentam todas as relações citadas acima, enquanto em outras, as interações se dão em parte.

As iniciativas: Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá (nº 2), Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola (nº 3), Programa Sobral Criança (nº 6), Projeto Pingo D'Água (nº 8), Trevo de Quatro Folhas (nº 14) e Ceará: Terra das Flores (nº 15) são experiências que contém mudanças nas relações entre Estado e cidadão, entre Estado e sociedade civil, entre esferas de governo e integração de ações e políticas públicas. No desenvolvimento de seus projetos/programas engajaram-se diversos atores, tais como: cidadãos, universidades, órgãos e entidades da administração direta e indireta, centros de pesquisa, igrejas, ONGs, conselhos, confederações, cooperativas, associações, organismos internacionais, entre outros. Além de disso, estabeleceram relações com políticas, programas, projetos e atividades de outros setores municipais, de diferentes federações e/ou com ações de âmbito federal, com exceção do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola (nº 3) que não se inclui na integração de ações e políticas públicas.

Quanto as “mudanças nas relações entre Estado e cidadão” temos os seguintes programas/projetos: Universalização do Ensino em Icapuí (nº 1), Reforma Agrária Solidária (nº 5), Programa Boa Safra (nº 9), Conselhos Comunitários de Defesa Social (nº 10), Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras (nº 11), Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Estado (nº 12), Programa Soro, Raízes e Rezas (nº 13) – os quais mostram uma nova forma de tratar o cidadão, o qual deixou de ser um mero receptor dos serviços e passou a ser parte atuante e colaborativa da elaboração a execução e avaliação das iniciativas, no caso do Sistema de Ouvidoria (nº 12) tem-se uma diferença a mais – a qual consiste no canal de comunicação e informação estabelecido com os cidadãos.

Nas “mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil” alocamos as seguintes iniciativas: Casa do Caminho (nº 4), Reforma Agrária Solidária (nº 5), Programa Boa Safra (nº 9) e Programa Soro, Raízes e Rezas (nº 13), nessas interações percebemos a sociedade civil organizada, o terceiro setor e o setor privado preocupados com o bem comum, os quais somaram esforços em vista do atingimento dos objetivos propostos pelos projetos/programas, sendo parceiros através da colaboração em recursos materiais, financeiros e/ou humanos.

Nas “mudanças nas relações entre esferas do governo” vê-se o rompimento de barreiras da setorialização, em que diferentes órgãos/departamentos passam a atuar juntos na resolução

dos problemas sociais, iniciativas pertencentes a esse tema são: Universalização do Ensino em Icapuí (nº 1), Casa do Caminho (nº 4) e Conselhos Comunitários de Defesa Social (nº 10).

A “integração de ações e políticas públicas” é outro tema de inovação encontrado, nesse vemos a atuação conjunta de diferentes políticas, encaixou-se nessa temática, o Programa Universalização do Ensino em Icapuí (nº 1) e o Programa Boa Safra (nº 9). No primeiro programa a interação se deu na articulação com programas da própria administração municipal, enquanto o outro funcionou como um link para políticas públicas federais.

4.4 MUDANÇAS NO ENFOQUE DE COMO PENSAR A AÇÃO E NA FORMA DE GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES ESTATAIS

Mudanças na forma de pensar como as políticas públicas podem ser elaboradas e executadas sob novas perspectivas, e novas formas de gerir as organizações públicas e seus serviços também estão nas iniciativas cearenses analisadas. Nas “mudanças de enfoque de como pensar a ação” alocou-se as iniciativas a seguir.

O Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá (nº 2), o Criança Fora da Rua, Dentro da Escola (nº 3) e o Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras (nº 11) implantaram suas ações após a realização de diagnósticos, o que mudou o enfoque utilizado pela administração pública de executar projetos sem saber realmente quais as necessidades ou demandas de determinado ambiente. O Programa Soro, Raízes e Rezas (nº 13) e o Trevo de Quatro Folhas (nº 14) para identificar as causas da mortalidade infantil realizaram autopsias verbais, e a partir disso, buscaram novas soluções para resolver o problema.

O Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá (nº 2) e o Projeto Pingo D’Água (nº 8) desenvolveram-se de forma gradativa, em que o nº 2 iniciou seus trabalhos com recursos exclusivamente da prefeitura, para que após de alguns resultados alcançados tivesse credibilidade para buscar parcerias. E o nº 8 foi sendo adaptado e replanejado a cada momento, uma observação que se faz a esse é que de início não haviam metas nem objetivos definidos, o que foi consolidado aos poucos na prática. De um lado é plausível o fato de sua flexibilidade, mas de outro, mostra que houve a falta objetivos claros – os quais são necessários para nortear os programas.

A Casa do Caminho (nº 4), o Programa Sobral Criança (nº 6), os Conselhos Comunitários de Defesa Social (nº 10) e o Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras (nº 11) adotaram medidas interdisciplinares e/ou multidisciplinares, o primeiro foi através do

atendimento orientado as mulheres e a seus filhos, em que na Casa eram realizados procedimentos de direito penal e de família além de acompanhamento nutricional e pedagógico. O Sobral Criança envolveu todas as fases de vida das crianças e adolescentes, e nessas tratou de temas como a educação, saúde e assistência social. Os Conselhos atuaram de acordo com o ambiente que estavam inseridos, suas ações incluíam artes, cultura, esportes, cursos, entre vários outros. E o outro (nº 11), atuou tanto em aspectos de formação profissional como pessoal e social das participantes.

O Ceará: Terra das Flores (nº 15), por sua vez, foi um projeto de produção agropecuária que se preocupou com a sustentabilidade social, econômica e ambiental, trazendo ao contexto a preocupação com um novo tema: o meio ambiente.

Nas “mudanças na forma de gestão de organizações estatais”, percebeu-se que as iniciativas inovadoras romperam com o padrão de políticas públicas passadas, adotando a descentralização, o uso racional dos recursos, a gestão compartilhada, a formação do servidor e avaliação das políticas em seus projetos/programas.

O Programa Universalização do Ensino em Icapuí (nº 1) capacitou a equipe de lecionadores, atuou na construção de várias escolas descentralizadas e modestas ao invés de um único prédio central e sofisticado, deu autonomia pedagógica as escolas e a gestão dessas contava com o auxílio de conselhos escolares. O programa utilizou racionalmente os recursos, visto que implementou um ensino de qualidade sem dispor de muito dinheiro. A Casa do Caminho (nº 4) é outro *case* em que a iniciativa teve um baixo custo de implementação e operacionalização. Já o Programa Sobral Criança (nº 6) mediante a intersetorialização teve grande eficiência por ter buscado evitar a sobreposição de ações.

O Reforma Agrária Solidária (nº 5) contou com uma gestão compartilhada, tendo em vista que a administração do projeto estava sobre responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) e a gestão financeira a cargo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e entre outras organizações que ajudavam na operacionalização. Outra experiência semelhante foi o Programa Boa Safra (nº 9) que foi gerido de forma compartilhada, as verbas estavam sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEDERMA) e o recebimento dos produtos como pagamento pela utilização dos tratores eram enviados às secretarias de Educação, Saúde, Desenvolvimento Humano e Cidadania.

No Programa Bebê Saudável (nº 7) houve a formação dos profissionais de saúde e uma avaliação dos resultados do Programa, a qual também se apresentou como um fator inovador,

pois o quadro da gestão pública era marcado pela despreocupação com os resultados dos programas públicos.

No Projeto Pingo D'Água (nº 8) os recursos utilizados para cavação dos poços tubulares foi significativamente menor do que o necessário para poços profundos e açudes. Outro ponto relevante que merece destaque nessa iniciativa foi o conhecimento dos técnicos envolvidos no projeto – o que deu credibilidade ao mesmo. Nas iniciativas nº 7 e nº 8 é possível notar uma preocupação, no primeiro em capacitar os servidores, no segundo, em ter uma equipe qualificada no projeto.

Os Conselhos Comunitários de Defesa Social (nº 10) e o Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras (nº 11) tinham como inovador a descentralização. O primeiro, no ano de 2002, já contava com cerca de 850 conselhos e 1.500 voluntários (espalhados pelos 184 municípios do Estado), e o outro funcionou em cada periferia de Fortaleza.

O Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Ceará (nº 12) também se deu de forma descentralizada, inicialmente em 1991, começou atendendo as unidades de saúde da Capital, tanto da rede pública como da privada. No ano seguinte, a Ouvidoria foi descentralizada para outras unidades de saúde do Estado e a perspectiva era expandir para o interior. O Sistema de Ouvidoria através da comunicação com os cidadãos e dos relatórios mensais que eram resultados dessa interação levou à adoção de mudanças em algumas unidades mediante reclamações/sugestões dos cidadãos, as informações contidas nos relatórios mensais eram um instrumento eficiente e eficaz de controle (planejamento, execução, monitoramento, avaliação e correção) sobre os serviços de saúde prestado pelo Estado.

O Programa Soro, Raízes e Rezas (nº 13) não representou um custo a mais ao poder público, haja vista ser um instrumento de ação de outros programas de saúde, paralelamente a recursos oriundos de pessoas físicas e jurídicas e do voluntariado das rezadeiras. O Trevo de Quatro Folhas (nº 14) teve um baixo investimento, uma vez que se baseou numa estrutura já existente para atenção materno-juvenil, sendo necessário investir apenas na contratação da equipe organizadora e na contribuição mensal às mães – que tinha o intuito de apoiar na alimentação das gestantes, nutrizes e crianças com carências nutricionais. Os recursos para ajudar as mães também vieram dos denominados padrinhos e madrinhas sociais que eram pessoas da sociedade civil que contribuíam com uma ajuda mensal ao Programa, uma consequência a se destacar é que a iniciativa também trouxe economia ao município de Sobral, pois os custos com internação diminuíram a partir do Trevo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema perseguido nesta pesquisa foi saber quais foram os programas e projetos cearenses premiados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania durante o período de 1996 a 2005 e qual(is) o(s) tipo(s) de inovação presentes neles. O objetivo geral foi analisar as iniciativas cearenses premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania no período de 1996 a 2005. Quanto aos específicos foram: compilar as iniciativas cearenses que foram premiadas pelo PGPC ao longo de seus dez anos de funcionamento (1996-2005); sintetizar as iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC; e alocar o(a)s temas/tendências de inovação identificados por Farah (1997) e Spink (2004) em cada uma das iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC.

Diante da pesquisa, conseguiu-se responder o problema de pesquisa e atingir a todos os objetivos propostos. Foi copilado, sintetizado e analisado um total de quinze iniciativas cearenses que foram finalistas no PGPC, frente a isso, concluiu-se que, algumas iniciativas contém quase todas os temas de inovação definidos dos Farah (1997) e Spink (2004), enquanto outras, apenas alguns deles. Mas, de modo geral, o conjunto dos programas e projetos cearenses contém: novas políticas em setores tradicionais ou para novos segmentos da população; transferência de tecnologia (técnica ou administrativa) de uma área para outra, pioneirismo e políticas locais de combate à pobreza e de desenvolvimento; mudanças nas relações entre Estado e cidadão, entre Estado e sociedade civil, entre esferas de governo e integração de ações e políticas públicas; e mudanças no enfoque de como pensar a ação e na forma de gestão de organizações estatais.

A partir da análise pode-se perceber que, as iniciativas cearenses premiadas pelo PGPC têm rompido com os antigos padrões das políticas e essas mudanças têm levado a impactos significativos na dinâmica das organizações públicas, da sociedade civil e principalmente na vida dos cidadãos, os quais deixaram de ser mero receptores dos serviços públicos e passaram a ser parte atuante no ciclo das políticas públicas, assim, infere-se que tais transformações podem ser vistas e discutidas como inovação na gestão pública.

Nos programas e projetos analisados existem experiências que partiram desde mudanças incrementais a radicais, isto é, fizeram pequenas mudanças ou grandes transformações, no entanto, seguiram o mesmo ideal: deram respostas inovadoras tanto à problemas históricos como aos contemporâneos.

Frente a tabela 2 e o gráfico 1 deste trabalho, é possível perceber que “mudanças nas relações entre Estado e cidadão” e “mudanças na forma de gestão das organizações públicas”

representam os temas mais presentes nas iniciativas pesquisadas, os quais têm forte relação com os conceitos de administração societal e gerencial do Estado, respectivamente em seus aspectos sociopolíticos e gerenciais.

As dificuldades deste trabalho se deram por conta da carência do conceito de inovação na gestão pública, no entanto, mesmo que esse conceito ainda não tenha sido efetivamente teorizado, é possível perceber como essa se configura tanto em novas ações, como em novos processos de prestação e gestão dos serviços públicos. O campo empírico brasileiro mesmo que ainda não tenha levado aos pesquisadores e estudiosos a teorizarem o que é “inovação na gestão pública”, é exequível perceber suas características e compará-las com as das gestões e políticas públicas anteriores e identificar no que se encontra o novo. Vale ressaltar que essa novidade só foi/é notada por conta dos impactos positivos gerados a partir da “inovação” empreendida, visto que trazer/provocar mudanças sem resultados significativos não constitui uma inovação segundo o ponto de vista de alguns autores que constam no referencial teórico deste trabalho.

As iniciativas cearenses finalistas no PGPC tal como a população de todas as iniciativas premiadas ao longo do Programa, não se apresentam como *best practices*, contudo podem levar a reflexões sobre quais caminhos devem ser pensados à gestão pública, mesmo que algumas iniciativas sejam arcaicas ao contexto atual por já serem comuns e não representarem mais algo novo, é possível, sobretudo, extrair muitos dos temas de inovação presentes nos programas e projetos e utilizá-los em outras experiências. Programas e projetos estaduais e municipais podem direcionar uma discussão sobre como inovar na gestão pública, ou seja, romper com as antigas práticas administrativas e de políticas públicas que já se mostraram/mostram inadequadas e ineficazes.

Com vista as iniciativas cearenses analisadas, considera-se que a democratização e a atuação em rede, a qual inclui a sociedade civil, os governos e as ações públicas numa conversação em torno da prestação dos serviços públicos e da forma como gerir o setor público com eficácia, eficiência e a efetividade são características que representam o cerne das inovações, carregando em si as dimensões de modernização da máquina pública e embasadas em reflexões político-sociais na condução dos serviços. Tais inovações podem e devem ser consideravelmente inclusas nos ciclos das políticas públicas presentes e futuras.

Por fim, a partir dos resultados alcançados neste trabalho, pretende-se utilizá-lo como uma das bases para a realização de uma pesquisa sobre a continuidade e a disseminação das iniciativas cearenses aqui descritas e analisadas, almejando assim, contribuir para o preenchimento de algumas das lacunas pertinentes ao tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.67-86, 2007.
- ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. Replicating Innovations in Governance: An Overview. In: NEW YORK. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Innovations in Governance and Public Administration: replicating what works**. New York: United States Of America, 2006. Cap. 1. p. 1-21.
- ANDRADE, Jackeline Amantino. O processo de inovação nas organizações públicas: integrando conceitos às práticas. In: XXV ENCONTRO DA ANPAD. Campinas: 2001. p. 1-12.
- BARACCHINI, Sabrina Addison. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 2, p.104-109, 2002. Trimestral.
- BARBOZA, Hélio Batista; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; AMARAL, Flávio Cintra do. **Histórias de um Brasil que funciona: governos locais ajudando a construir um país mais justo**. São Paulo: Fgv, 2004. 106 p.
- BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de setembro de 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. 237-270.
- CANADA SCHOOL OF PUBLIC SERVICE. Uma exploração inicial da literatura sobre inovação. Cadernos ENAP, n. 30, Brasília: ENAP, 2000.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programa Sobral Criança. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Org.). **Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania 1999**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000. p. 67-83.
- CLEMENTE, Roberta. Programa Boa Safra. In: LOTTA, Gabriela Spanghero et al (Org.). **Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003. p. 1-13.
- COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260 p.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, 17, p.86-101, 1993.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.126-156, 1997.
- FARAH, Marta Ferreira Santos; SPINK, Peter Kevin. The Brazilian Public Management and Citizenship Program: An Overview. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, p.1-31, 2003.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro Roberto; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. Cap. 3. p. 41-76.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Continuidade e disseminação de inovações na gestão pública

subnacional no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Santo Domingo: 2007. p.1-24.

FERRAREZI, Elisabete; AMORIN, Sônia. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória (1996-2006). **Cadernos ENAP**, n. 32, Brasília: ENAP, 2007.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares et al. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no Concurso de Inovação na Administração Pública Federal. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 48, n. 5, p.1207-1227, out. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121602>.

FGV-EAESP. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/programas?keys=&field_status_value=5&field_ano_value=2005&field_a_rea_value=All&field_uf_value=All&mail_address_me>. Acesso em: 10 out. 2016.

FUJIWARA, Luis. Ceará: Terra das Flores. In: TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; GODOY, Melissa G. de; CLEMENTE, Roberta Aguilar dos Santos (Org.). **20 Experiências de gestão pública e cidadania: ciclo de premiação 2005**. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2006. p. 67-76.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUROVITZ, Elaine; LEMOS, Francine Arouca; FUJIWARA, Luis. Projeto Movimento das Mulheres Empreendedoras. In: LOTTA, Gabriela Spanghero et al (Org.). **Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003. p. 1-13.

HIDALGO, Zuleimía del Carmen. Reforma Agraria Solidária. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Org.). **Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 1998**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. p. 67-75.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro Roberto; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. Cap. 3. p. 77-97.

KOCH, Per; HAUKNES, Johan. **On Innovation in the public sector**. Oslo, NIFU-Step, 2005.

JACOBI, Pedro Roberto; PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006.

LEEDS, Elizabeth et al. **Histórias de um Brasil que funciona: ciclo de premiação 2000**. São Paulo: Fgv, 2000.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Trevo de Quatro Folhas. In: TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; GODOY, Melissa G. de; CLEMENTE, Roberta Aguilar dos Santos (Org.). **20 Experiências de gestão pública e cidadania: ciclo de premiação 2005**. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2006. p. 77-86.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THÉOPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de. Criança Fora da Rua, Dentro da Escola. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Org.). **Vinte experiências de gestão pública e cidadania 1997**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998. p. 21-26.

- OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; GOMES, Vanessa Cabral. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. **Cadernos Enap**, Brasília, n. 38, p.1-61, 2014.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Fgv, 2005. 204 p.
- PAQUIN, M.. Innovation in public sector management. In: PETERS. B. P.; SAVOIE, D. J. (eds.). **Taking stock: assessing public sector reforms**. Ottawa: CCMD, 1998. p. 221-251.
- PAULICS, Veronika Anna Theodora; PIANI, Pedro Paulo Freire. Programa Soro, Raízes e Rezas. In: OLIVEIRA, Fernanda Martinez de; BARBOZA, Hélio Batista; TEIXEIRA, Marco Antonio (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania: ciclo de premiação 2003**. 8. ed. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2005. p. 28-35.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual. In: XXII ENCONTRO DA ANPAD. Foz do Iguaçu: 1998. P.1-12.
- PORTO, Dora de Oliveira e Silva. Programa Bebê Saudável. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista (Org.). **Experiências de Gestão Pública e Cidadania 2000**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001. p. 35-46.
- QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 44, p.679-705, 2010.
- RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. As reformas da administração pública brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: XXXVII ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro: 2013. p.1-15.
- SCHNEIDER, Alexandre Alves. Sistema de Ouvidoria em Saúde Pública do Estado. In: OLIVEIRA, Fernanda Martinez de; BARBOZA, Hélio Batista; TEIXEIRA, Marco Antonio (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania: ciclo de premiação 2003**. 8. ed. São Paulo: Gestão Pública e Cidadania, 2005. p. 28-35.
- SCHOMMER, Paula Chies. Projeto Pingo D'Água. In: BARBOZA, Hélio Batista; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 2001**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. p. 69-85.
- SCUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- SILVA, Lessandra da. Conselhos Comunitários de Defesa Social. In: LOTTA, Gabriela Spanghero et al (Org.). **Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003. p. 1-17.
- SOARES, Alessandra do Valle Abrahão. **Inovação no setor público: obstáculos e alternativas**. 2009.
- SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta Aguilar dos Santos (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- SPINK, Peter Kevin. Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. **Cadernos EBAPE.BR**, v.1, n. 32, 2003.

SPINK, Peter Kevin. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid: 2004. p.1-10.

SPINK, Peter Kevin. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro Roberto; PINHO, José Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. Cap. 3. p. 23-39.

SANTANA, Vânia. A experiência da Casa do Caminho: a prática de acolhimento das mulheres vítimas de violência em Fortaleza. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (Org.). **Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 1998**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. p. 53-65.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008

TIDD, Joe; BESSANT, John; PAVITT, Keith. **Gestão da inovação**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TIDD, Joe; BESSANT, John. **Gestão da inovação**. 5. ed. São Paulo: Bookman, 2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fgv, 2004. 224 p.

VAZ, José Carlos. Universalização do Ensino em Icapuí. In: SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta Aguilar dos Santos (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 18-23.

VAZ, José Carlos; BARGIERI, Beatriz do Valle. Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá. In: SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta Aguilar dos Santos (Org.). **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. p. 24-29.

YIN, Robert K.. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. Florianópolis: Ufsc, 2012.