

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE:  
FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS  
PARTICIPATIVOS**

**EUDES VITOR BEZERRA**

**FERNANDA CRISTINA DE OLIVEIRA FRANCO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direitos humanos e efetividade: fundamentação e processos participativos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eudes Vitor Bezerra, Fernanda Cristina de Oliveira Franco – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-568-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos Fundamentais. 3. Utopia. 4. Políticas Públicas. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



# **XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

## **DIREITOS HUMANOS E EFETIVIDADE: FUNDAMENTAÇÃO E PROCESSOS PARTICIPATIVOS**

---

### **Apresentação**

Caríssima(o) Associada(o), demais leitores,

A questão da efetividade dos direitos humanos constitui elemento central de uma série de discussões acadêmicas que buscam enfrentar os desafios que se colocam diante do tema, sobretudo contemporaneamente frente às crescentes ameaças que visam desconstruir conquistas históricas expressas nas formulações deste conjunto de direitos.

Na célebre lição de Norberto Bobbio, a questão premente dos direitos humanos deixou de ser a de sua fundamentação para ser justamente a de sua efetivação, tema caro aos autores dos artigos ora apresentados. Neles, são apresentadas diferentes perspectivas ao tema da efetividade dos direitos humanos, transitando entre abordagens teóricas e pesquisas empíricas. Muitos deles discorrem acerca de processos participativos capazes de criar ou exercitar mecanismos que ao final consigam assegurar a almejada efetividade dos direitos humanos.

Muitos artigos analisam de que forma estes direitos - à exemplo do direito à educação, à saúde, à alimentação, o direito dos idosos, dos imigrantes, dos refugiados, das mulheres e de diversos grupos socialmente vulneráveis - encontram-se ameaçados, bem como mecanismos necessários para reverter ou no mínimo se contrapor aos processos instalados de violações desses mesmos direitos.

Algumas soluções são trazidas, a exemplo da educação para a mediação de conflitos, da abordagem da proteção multi-nível, a questão das ações afirmativas, bem como o olhar realista que desvenda como a estrutura política acaba atuando de forma descomprometida e despolarizada em relação aos direitos humanos.

Alguns artigos trazem a discussão sobre o direito ao desenvolvimento, entendido como um direito síntese, a partir do qual vários outros direitos humanos podem ser efetivados, problematizando em que medida o desvio dos recursos por meio da corrupção acaba minando importantes iniciativas e políticas públicas que seriam destinadas à promoção do

desenvolvimento. A crise da representatividade no sistema político partidário é igualmente analisada, de forma a demonstrar como esta lacuna de representação acaba por minar as possibilidades de efetividade dos direitos humanos.

O tema das mídias sociais e da ciberdemocracia surge como horizonte marcante, potencialmente capaz de criar condições favoráveis à concretização de processos participativos, desde que adequadamente enfrentada a exclusão e desigualdade no acesso dos cidadãos às novas tecnologias. Aliada à educação dos cidadãos e dos servidores públicos, são apresentados como caminhos através dos quais os direitos humanos podem encontrar caminho frutífero de efetivação.

Destarte, é para nós uma honra escrevermos o prefácio de uma junção de aguerridos trabalhos científicos, seja pela profundidade, seja pela qualidade das pesquisas realizadas e apresentadas por alunos e docentes de diversos programas de pós-graduação em Direito do Brasil, motivo pelo qual agradecemos todos os autores que contribuíram para o desfecho da presente obra cuja leitura convidamos.

Prof. Dr. Eudes Vitor Bezerra (Universidade Nove de Julho – Uninove)

Profa. Dra. Fernanda Cristina de Oliveira Franco (Universidade Federal do Maranhão)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## ESCOLAS DE GOVERNO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA ENAP GOVERNMENT SCHOOLS AS PUBLIC POLICIES: ANALYSIS OF ENAP

Márcio Fernandes

### Resumo

O artigo aborda o potencial das Escolas de Governo como indutoras de políticas públicas, através da iniciativa de fomentar projetos inovadores no setor público, com o reconhecimento das melhores práticas que nos remetem às sanções premiais propostas por Norberto Bobbio. Apresenta um conceitual introdutório a respeito de Políticas Públicas e Escolas de Governo. Ao eleger de modo exemplificativo a Escola Nacional de Administração Pública, apresenta uma correspondência entre o ciclo de políticas públicas e suas respectivas etapas. Apresenta uma reflexão a respeito da inovação, permitindo um olhar otimista que ressalta aquilo que funciona e pode melhorar no setor público.

**Palavras-chave:** Análise de políticas públicas, Escolas de governo, Inovação, Ciclo de políticas públicas, Sanções premiais

### Abstract/Resumen/Résumé

The article addresses the potential of the Government Schools as inducers of public policies, through the initiative of promoting innovative projects in the public sector, with the recognition of the best practices that refer us to the rewarding sanctions. It presents an introductory conceptual about Public Policies and Government Schools. In choosing the ENAP in an exemplary way, it presents a correspondence between the cycle of public policies and their respective stages. It presents a reflection about innovation, allowing an optimistic look that highlights what works and can improve in the public sector.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policies analysis, Government schools, Innovation, Public policy cycle, Sanctions to reward

## INTRODUÇÃO

As Escolas de Governo são instituídas para fomentar a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, tendo como objetivo fortalecer e ampliar a capacidade de execução do Estado, considerando-se para isto, a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas.<sup>1</sup> Das diversas e renomadas Escolas de Governo, será destacada neste artigo, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, escola do Poder Executivo Federal que oferta formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais.<sup>2</sup> Tal instituição é vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo como ano de início 1986, sendo regida pela Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980 (com alterações a partir da Lei nº 8.140 de 28 de dezembro de 1990). Nos últimos vinte e um anos, a ENAP, promove anualmente, um concurso que premia a Inovação na Gestão Pública Federal e nas Unidades Federativas.

Como situação-problema deste artigo, visa-se analisar tal iniciativa da ENAP - o Concurso de Inovação na Gestão Pública – compreendendo-se o quanto esta Escola de Governo, fomentadora de Políticas Públicas educacionais, premia as boas práticas em inovação e, a partir disto, ressaltar também seu papel transformador. Desta forma, alguns pontos a destacar se fazem importantes a partir deste estudo de caso sendo também objetivo do texto demonstrar a importância da instituição como fomentadora da educação do servidor público e de estimuladora da *Public Policy Analysis*. Para a temática de Análise de Políticas Públicas, utilizamos, predominantemente, o autor Leonardo Secchi (2013), destacando algumas fundamentações nesta área.

Considerando-se tal área de estudo tem-se que Políticas Públicas:

[...] é um conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados. Para aqueles que acreditam em espírito, é como dizer que a política pública é uma alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas Públicas tomam forma de programa públicos, projetos, leis campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede atores, gasto público, direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, entre outros. (SECCHI, 2015, p. 12)

Como destacado por Secchi (2015), entende-se que Políticas Públicas transita em diversas

---

<sup>1</sup> adaptado do site: <http://portal.inep.gov.br/escolas-de-governo> (em 05.07.2017)

<sup>2</sup> adaptado do site: <http://www.enap.gov.br/web/pt-br/quem-somos> (em 05.07.2017)

áreas ou setores da intervenção pública, sendo possível uma política pública se enquadrar em áreas distintas ou semelhantes. No caso da ENAP temos como articulador e fomentador desta Escola de Governo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (doravante MOPG), porém, como instituidor de avaliadores para esta Escola, o Ministério da Educação.

## 1. Escolas de Governo

A Constituição Federal, em seu artigo 39, parágrafo terceiro, recomenda a implementação das Escolas de Governo. A diretriz vem expressa como exposto a seguir:

**Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

**§ 2º** A União, os Estados e o Distrito Federal manterão **escolas de governo** para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Grifo nosso)

Esta previsão constitucional, foi fomentada anteriormente por alguns instrumentos de Lei, que regulamentaram a criação das Escolas de Governos, com ofertas direcionadas a servidores e empregados de autarquias federais, estaduais e municipais. E quando os servidores públicos, dos diversos entes da federação, recebem treinamento adequado, a sociedade ganha em qualidade.

Tais Escolas de Governos, formam atualmente uma Rede denominada “Rede Nacional de Escolas de Governo”. Agrupa 262 instituições governamentais, com trajetórias e formatos diferenciados, integrando a Rede: escolas de governo propriamente ditas, centros de treinamento e capacitação, universidades, universidades corporativas, secretarias de administração de estados e de municípios, e outras instituições de governo interessadas. Tais instituições estão assim distribuídas: 96 de nível federal (37%), 104 de nível estadual (39%) e 62 de nível municipal (24%). Mais de 70% são vinculadas ao Poder Executivo, enquanto que as demais aparecem distribuídas entre os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público.<sup>3</sup>

Esta conexão entre escolas, permite atualmente a fomentação de um sistema conhecido como SEGU – Sistema de Escolas de Governo da União. O surgimento deste sistema ocorreu a partir do decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. O referido decreto institui no artigo 1º, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

---

<sup>3</sup> Adaptado do site: <https://redeescolas.enap.gov.br/>

I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão; II - desenvolvimento permanente do servidor público; III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual; IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.<sup>4</sup>

São 21 (vinte e uma) Escolas de Governo associadas ao SEGU. Dentre elas, citamos algumas que se destacam por serem mais conhecidas pelo corpo estatal e pela sociedade civil:

- Academia Nacional de Polícia (ANP);
- Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário;
- Escola da Advocacia-Geral da União;
- Escola de Administração Fazendária (ESAF);
- Escola de Inteligência (ESINT/ABIN);
- Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);
- Escola Nacional de Mediação e Conciliação;
- Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU);
- Instituto Rio Branco (IRBr/MRE);
- Universidade Banco Central do Brasil.

Esta última já foi laureada com diversas premiações em ensino à distância de 2009 a 2013, incluindo um prêmio internacional, figurando entre as melhores do mundo ao receber o Prêmio *Global CCU Awards 2017*, que a reconheceu com medalha de prata na categoria Melhor Universidade Corporativa.

Evitando uma lista exaustiva, o artigo apresenta esta sucinta lista de exemplos sob duas justificativas: primeiramente, para que se possa ter uma noção da amplitude da influência que as Escolas de Governo exercem sobre os principais órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o decorrente potencial de implementação de um número vasto de Políticas Públicas que alcançam não apenas os servidores e empregados públicos, mas, especialmente, uma categoria muito mais numerosa de *politytakers*: os destinatários dos serviços públicos prestados por este massivo contingente de atores. Em segundo lugar, para evitar uma aparência de propaganda institucional da Escola Nacional de Administração Pública, eleita objeto de nosso estudo de caso, que tem foco no fomento à inovação na esfera não privada, ficando claro, desde já, que outras escolas de governo, ressalvadas as proporções, têm

---

<sup>4</sup> Adaptado do site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm)



desenvolvido trabalhos excelente qualidade e de relevante interesse público.

Com o treinamento recebido, um grande número destes concursados passam a apresentar um maior nível de aptidão para gerar mudanças e resolver problemas que degradam o serviço público como a morosidade, a burocracia exacerbada, a desinformação, a ausência de visão sistêmica ou a falta de empatia com relação ao cidadão-cliente, dentre outras mazelas que passam a ser paulatinamente mitigadas.

## **1.2. A ENAP**

Sendo uma Escola de Governo, a ENAP, dispõe de algumas áreas de atuação e eventos de aprendizagem, tais como: Educação Continuada (oferece cursos para quatro grande públicos, dentre estes Dirigentes, Assessores Ministeriais e Chefes de Gabinete, Técnicos e Gerentes, Governos Locais e Cidadão. Além dos cursos, há Seminários Técnicos-Gerenciais – presenciais e a distância), Formação de Carreiras (formação inicial para as carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento - APO - e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG), Aperfeiçoamento de Carreiras, Pós-Graduação (oferta desde 2002 de cursos de pós-graduação lato sensu para os servidores federais), Projetos Especiais (oferta de cursos para turmas fechadas, elaboradas para atender as necessidades específicas dos variados órgãos da Administração Federal), Pesquisa e Publicações (concessão de bolsas de pesquisa e estudos sobre a análise da força de trabalho da administração pública federal, gerando periódicos de livre-consulta). (Disponível em < <http://www.enap.gov.br/pt/web/pt-br/quem-somos>>. Acesso em 05/07/2017)

A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), é uma Escola de Governo que tem como missão o desenvolvimento de competências de servidores para ampliar a disposição de Governo na gestão das políticas públicas. Por conta disto, desde 1986, tem com linha de atuação a oferta de cursos e programas de desenvolvimento técnico e gerencial, formação e aperfeiçoamento de carreiras e especialização (pós-graduação *lato sensu*), nas modalidades presencial, a distância e mista, além da produção e disseminação de conhecimento sobre gestão e políticas públicas.

Na condição de Escola de Governo sua finalidade alia a aptidão para a ação prática e a transformação dos setores do Estado à promoção de conhecimento teórico e de pesquisa. A missão da ENAP é alinhada com a noção mais corrente de Escola de Governo, vinculada à

proposta de formação de quadros permanentes para o Estado e de desenvolvimento de líderes e dirigentes públicos em temas e programas percebidos como estratégicos para o progresso da Gestão Pública, através de métodos educacionais que estimam o ensino teórico-aplicado. Trata o campo da gestão e políticas públicas com ampla abordagem e confere atendimento a servidores provenientes de todas as áreas do governo. (ENAP, 2017)

A ENAP também oferece variadas atividades de cooperação internacional, que tem por característica a articulação com seus projetos estratégicos e pelo intercâmbio de boas práticas. Desse modo, a Escola conserva relação transformadora com a comunidade internacional<sup>5</sup>, colaborando com as experiências brasileiras em Gestão Pública, estimulando a inovação e disseminando casos de sucesso que podem contribuir com as necessidades de melhoria no setor público e com a evolução da realidade brasileira.

Considerando-se as linhas de atuação da ENAP, merece notoriedade o projeto que há 21 anos ocorre em Brasília – DF, com edições anuais e que tem se consolidado como oportunidade de conhecer o que há de mais inovador e aplicável na Administração Pública Federal: o “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal”. Tal concurso, resulta anualmente em periódicos que apresentam os melhores projetos, analisados sob o ponto de vista da Análise de Políticas Públicas e seus impactos na sociedade, por avaliadores externos convidados de diferentes estados do país, com diferentes origens acadêmicas e funcionais, com a participação por vínculo institucional, na fase final, de OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

## **2. O Ciclo de Políticas Públicas**

O ciclo de políticas públicas também é conhecido como processo de elaboração de políticas públicas. Este ciclo é uma forma de visualizar e interpretar como é dada a organização de uma política pública, considerando-se para isto, etapas sequenciais e interdependentes.

Nem todas as fases deste modelo de ciclo de políticas públicas estão presentes em todas as iniciativas governamentais. É recorrente visualizar algumas destas fases misturadas, com alternância de sequência. Tal modelo básico de processos tem expressiva utilidade, pois auxilia na organização das ideias, permite que a complexidade de um empreendimento seja adequada à realidade e apoia os envolvidos, como administradores e pesquisadores, a elaborar um

---

<sup>5</sup> Adaptado do site: <<http://www.enap.gov.br/web/pt-br/institucional>> Acesso em 10/07/2017.

referencial comparativo para situações heterogêneas. Para um entendimento mais abrangente deste ciclo e sua aplicação na Análise de Políticas Públicas, o estudo associa cada uma de suas etapas às fases das iniciativas premiadas no caso em tela, conforme Secchi (2013, p. 43):

### 2.1. Identificação do problema

Para que tal identificação ocorra, é necessário perceber o problema, em seguida defini-lo ou delimitá-lo para posteriormente avaliar a possibilidade de solução. É importante ressaltar nesta primeira fase do ciclo, alguns atores existentes tais como os partidos políticos e agentes congêneres (como assessores, por exemplo), bem como as organizações não governamentais, pois estes demonstram com frequência preocupação em identificar problemas públicos. Quando o problema é identificado por determinado ator político, este poderá incluí-lo na agenda, isto é, na lista de prioridades de atuação.

No nosso estudo de caso, é o que ocorre quando os responsáveis por uma iniciativa premiada, uma Secretaria de Estado por exemplo, percebem que existe um grande número de nascimentos não registrados por falta de diálogo e de um convênio oficial entre as maternidades públicas e os cartórios em sua Unidade Federativa, ou ainda, o grande número de servidores que entram em depressão e são acometidos por outras desordens da saúde após a aposentadoria, caso adotado para exemplificação prática ora detalhada em suas etapas:

O envelhecimento da população brasileira, aliado à chamada revolução da longevidade, contribuiu para fomentar reflexões e deliberações voltadas para a pessoa idosa devido as demandas oriundas do novo perfil da nossa sociedade. A tendência de envelhecimento da população brasileira tem sido sistematicamente registrado pelas pesquisas do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que demonstram que os idosos - pessoas com mais de 60 anos somaram em 2011, 23,5 milhões de brasileiros, mais que o dobro do registrado em 1991, quando a faixa etária contabilizava 10,7 milhões de pessoas. Em 2050, em nível global, a Organização das Nações Unidas projeta que em 2050 haverá pela primeira vez mais idosos que crianças menores de 15 anos. A tendência de envelhecimento da população também vem evoluindo no Ceará. Do total de 8.904.459 habitantes, mais de 12% (doze por cento) é representado pela população idosa. (IBGE 2015).

### 2.2. Formação da agenda

A Agenda pode ser entendida como conjunto de problemas ou temas compreendidos como importantes e eleitos para tratamento. Pode se materializar, por meio de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário, por uma lista de assuntos relevantes para um determinado ator político. Existem duas possibilidades de agenda, segundo Cobb e Elder (1983): a agenda política -ou agenda sistêmica, sendo um conjunto de problemas ou temas que a comunidade política entende como relevante para intervir na esfera pública - e

a agenda formal - entendida como agenda institucional, pois ordena os problemas ou temas que o poder público decidiu enfrentar. (Cobb e Edder, 1983 apud Secchi, 2015, p. 46).

É válido destacar que problemas, de forma muito rápida ou até morosa, entram e saem da agenda. Para que um problema entre na agenda política, de acordo com Cobb e Elder (1983), há três condições que devem ser observadas: atenção de diferentes atores (cidadão, grupos de interesses, mídia, etc.) de forma que para estes, a situação a ser considerada, mereça intervenção; a resolutividade, isto é, devem ser consideradas necessárias e factíveis, as possíveis ações a serem tomadas. Por fim, a competência, sendo esta entendida como a forma que o problema toca as responsabilidades públicas:

Vimos ao longo das últimas décadas, o empenho das esferas públicas federal, estadual e municipal em criar espaços de discussão e elaboração do arcabouço legal e de políticas públicas voltadas para envelhecimento e para população idosa com suas necessidades específicas. No Ceará a esfera pública estadual vem atuando para atender a esta crescente mudança no perfil populacional do Estado através da criação de leis, Conselhos, fóruns de discussão e ações que atinjam positiva e efetivamente a população idosa. Tais políticas de inclusão tornaram-se cada vez mais urgentes, frente a este acelerado processo de envelhecimento da população. Esse fenômeno, portanto, alterou significativamente o perfil das políticas sociais, passando a exigir a elaboração e implementação de leis, serviços, benefícios, programas e projetos voltados para a promoção e garantia dos direitos da pessoa idosa. Ante a mudança do perfil populacional, tornou-se urgente, tanto para o poder público como para a sociedade civil, adquirir conhecimento sobre a situação do Idoso no Estado. (PONTE, 1990).

### 2.3. Formulação de alternativas

Esta fase se desenvolve através de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, observando-se os potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível. Para Schattschneider (1960), “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e **a escolha dos conflitos aloca poder**” (grifo nosso). Nesta etapa é também o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Cada alternativa poderá exigir diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros. Ressalta-se também, que a avaliação das possíveis soluções para o problema público é um trabalho de investigação sobre as consequências e os custos das alternativas. Certos especialistas, detém competência técnicas para abordar o problema em questão, sendo muito importante nessa etapa. Nesta fase de comparação das alternativas, a manutenção do *status quo* também é colocada como uma das possíveis opções. (Secchi, 2015, p. 50)

Este entendimento ampliou-se para beneficiar o próprio funcionalismo público estadual, que devido ao crescente índice de aposentadoria verificado junto a seus servidores revelou a necessidade de que o processo de desenvolvimento de pessoas, não poderia findar com a aposentadoria do servidor. A valorização e reconhecimento

do empenho deste servidor ao longo do seu exercício profissional deveria estender-se através de um Programa Público oferecido pela Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado, favorecendo uma transição digna para a aposentadoria e atividades que promovessem sua qualidade de vida. Durante o ano de 1989 até outubro de 1990 foram realizadas etapas de estudo, elaboração, apresentação, mobilização e aprovação do Programa pelos servidores que idealizaram a iniciativa e sua necessidade de formalização e implementação do projeto piloto juntos aos servidores estaduais aposentados. (PONTE, 1990)

#### 2.4. Tomada de Decisão

Esta etapa representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema, existindo assim, três formas de entender a dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos: a) os tomadores de decisão tem problemas em mãos e correm atrás de soluções; b) os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas; c) os tomadores de decisão tem soluções em mãos e correm atrás de problemas. A partir de tais alternativas, ainda é possível, se escolher entre cinco modelos de tomada de decisão, a saber: racionalidade absoluta, racionalidade limitada, modelo incremental e por fim, modelo da lata do lixo/fluxos múltiplos (Secchi, 2015, p.53-55). Os *policymakers* envolvidos fizeram a seguinte escolha:

Em 06 novembro de 1990 o Programa de Ação Integrada para o Aposentado PAI foi criado através do Decreto Estadual Nº 21.088, sendo albergado pela Secretaria de Administração do Estado do Ceará - SEAD. Atualmente o Programa é gerenciado pela Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado - Copai, da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará - SEPLAG, órgão criado com a fusão das Secretarias da Administração e do Planejamento e Coordenação - SEPLAN no início do ano de 2007. (PONTE, 1990)

#### 2.5. Implementação da política pública

Nesta fase, são construídos os resultados concretos da política pública. É também neste momento, que as regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Pode-se destacar que nesta etapa, a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos. (Secchi, 2015, p. 56). Compreender esta fase, amplia a possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer tal fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.). Entende-se assim também, possíveis erros anteriores à tomada de decisão. Há modelos tradicionais classificados pelos analistas para a fase de implementação, como o *top-down* e o *bottom-up*. Na presente análise temos um exemplo de política implantada

*de cima para baixo* visto que os principais responsáveis pelo projeto eram a Coordenadora e o Secretário do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

Em 2013 através do Decreto Nº 31.262 foi criada a Coordenadoria de Promoção da Qualidade de Vida do Aposentado - COPAI, composta por duas Células: Planejamento e Acompanhamento e Desenvolvimento e Capacitação. Assim, o Programa passou a integrar de maneira mais efetiva a estrutura da Secretaria, refletindo o reconhecimento de sua relevância e expansão, como programa de vanguarda junto aos servidores públicos estaduais aposentados, e sua inserção nos diversos setores e fóruns de reflexão e deliberação sobre políticas e ações voltadas para o envelhecimento. O Programa passou a dispor de sede, favorecendo condições estruturais para seu funcionamento administrativo, e principalmente para o acolhimento de seu público e realização das atividades oferecidas. Com o objetivo de assegurar a implementação e expansão do Programa, são necessários recursos de natureza diversa, bem como a transparência e otimização na utilização dos mesmos, para a crescente demanda das atividades oferecidas pelo PAI possam ser atendidas através da eficiência dos investimentos realizados e busca constante de prospectar o incremento destes recursos. (PONTES, 1990)

## 2.6. Avaliação da política pública

Segundo Secchi (2015, p. 62) pode-se definir esta fase, como “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (apud ANDERSON, 1979, P. 711). Tem-se a avaliação *ex ante* (anterior a implementação), *ex post* (posterior à implementação) e a *in itinere* (avaliação formativa ou de monitoramento). Para o autor, a avaliação é:

[...] a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões. (op. Cit., p.63)

Destaca-se como principais critérios que compõe a avaliação: Economicidade, Produtividade, Eficiência Econômica, Eficiência Administrativa, Eficácia e Equidade. Tais critérios são operacionalizados por meio de indicadores. Tais indicadores devem levar em conta, como qualidade: validade, confiabilidade, simplicidade, acessibilidade e estabilidade (TCU, 2000).

No caso em tela, alguns dados podem auxiliar na mensuração dos impactos da política:

A crescente procura e ingresso dos servidores estaduais aposentados no Programa, refletem o impacto provocado pelo PAI na promoção da qualidade de vida dos mesmos. Para exemplificar, registrou-se que a meta contratada no PPA 2012-2015 estabeleceu 21 mil oportunidades de participação anuais nas ações do Programa. Em 2015 foram realizadas mais de 39 mil oportunidades, o que corresponde a 83% de ultrapassagem nessa meta. A adoção de formulários de frequência permitiu à Coordenação acompanhar as ações desenvolvidas de forma sistemática, observando-se a participação dos alunos nos cursos/atividades. O Programa disponibilizou, ainda, o serviço de Plantão Psicológico, onde um estagiário de curso superior de Psicologia

desenvolve um trabalho de suporte psicológico aos participantes que apresentem necessidade, podendo haver o encaminhamento para instituição competente. (PONTE, 1990)

Foram diretrizes eleitas pelo Programa para maior proveito do seu público alvo:

- Identificar possíveis ausências e encaminhar as devidas substituições para vagas ociosas, visando à otimização do acesso disponível;
- Acompanhar as causas das ausências/abandonos com o objetivo de contribuir para possíveis necessidades de acolhimento e/ou encaminhamento em virtude de problemas vivenciados pelos participantes;
- Fomentar o levantamento estatístico sobre os índices de participação nas atividades, realizado com periodicidade mensal, semestral, anual;
- Oferecer subsídios para a avaliação do Programa (gráficos, formulários e questionários).

Relatórios mensais dos diversos tipos de atendimentos prestados forneceram parâmetros para uma avaliação positiva da iniciativa, apresentarem os tipo e quantidades dos atendimentos realizados, além dos encaminhamentos realizados para o atendimento pontual de demandas especiais. Os relatórios são elaborados por cada equipe do Programa (PONTE, 1990).

Assim, foi possível constatar que a política pública daquele Estado cumpriu os objetivos de:

Contribuir para a qualidade de vida do Servidor Público Estadual aposentado, com foco na sua socialização e cidadania; Desenvolver ações socioeducativas e culturais orientadas pelos pressupostos do envelhecimento ativo; Fomentar as reflexões sobre as políticas públicas sobre envelhecimento e as necessidades da pessoa idosa em Conselhos e fóruns destinados para esta finalidade; Servir como espaço de pesquisa para instituições e profissionais especializados nos temas envelhecimento e aposentadoria . (idem)

## 2.7. Extinção da política pública

Pode-se destacar algumas causas para a extinção de uma política pública. Basicamente são três: o problema que originou é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes e por fim, o problema, embora não resolvido, por conta da perda progressiva de sua importância e por isto, saiu das agendas políticas e formais, sendo esta a causa mais comum (Secchi, 2015, p. 67). É válido destacar que políticas de tipo redistributivo são difíceis de serem extintas em virtude do alto grau de conflito que geram entre grupos potencialmente beneficiários e grupos pagadores. Já políticas de tipo distributivo são difíceis de serem extintas, em especial se considerarmos um dos *insights* da

lógica da ação coletiva proposto por Olson (1999). Políticas do tipo regulatório, como também do tipo constitutivo, esbarram na inércia institucional e na falta de atores políticos interessados em fazer uma real organização nas políticas públicas que não tem mais razão de existir (Secchi, 2015, p. 67-68).

A política implantada pelas autoridades daquele Estado do Nordeste tende a permanecer ativa justamente pelos motivos elencados acima: a questão do envelhecimento da população não tende a estagnar e, quando acompanhado da falta de soluções estatais, como o Programa em análise, torna-se um problema público relevante. Outrossim, o grupo beneficiário desta política (juntamente com seus parente e familiares) gerariam conflitos e insatisfações nada interessantes do ponto de vista das Ciências Políticas (mais precisamente fatores eleitorais) e do Direito (possibilidade aumento da judicialização, na medida em que a população ficaria mais sensível e reativa devido à percepção do não exercício de certos direitos sociais, por omissão do Estado).

Outros dados que apontam para a não extinção da política avaliada são os sinais ostensivos de aprovação pela sociedade:

Dentre as iniciativas de reconhecimento social e institucional do Programa, destaca-se a concessão em 2004 da Medalha do Mérito Funcional para a Coordenadora do Programa por sua qualidade e suas atividades, pelas parcerias firmadas, pelo impacto positivo das oportunidades geradas na vida dos servidores estaduais aposentados. Registra-se, ainda, a aprovação e instalação do Projeto Inclusão Digital para a terceira idade em parceria com o Banco do Brasil. O contexto mais amplo do Programa contribui para o encontro, o diálogo, a convivência entre gerações, nutrindo um entendimento sobre a perenidade da vida e a corresponsabilidade entre as gerações de cuidar da vida em sua pluralidade, cuidar da natureza e seus recursos como extensão da sua própria vida que se amplia com a longevidade alcançada. (PONTE, 1990)

### **3. Considerações sobre os Resultados do Concurso de Inovação no setor público da ENAP**

Deve-se considerar uma diversidade de ações e de intervenções do Estado na sociedade, quando se pensa em geração de inovações no setor público. Tais ações não possuem frequentemente características semelhantes, bem como distintas capacidades de capilaridade.

Quando se pensa em setor público, pode-se considerar uma variedade de ações de inovação. Desta forma, as criações úteis à sociedade podem ser avaliadas sob o aspecto da amplitude do impacto que trazem aos diferentes grupos sociais e à coletividade. Para considerar as inovações, precisam ser observados alguns fatores essenciais, dentre os quais: Ambiente para o qual está voltada a ação; Tipo de Inovação; Capilaridade e Fatores de Sucesso. (OLIVEIRA, 2014, p. 19)



As informações que as equipes de diversos Órgãos Públicos devem fornecer se apresentam agregadas em um formulário eletrônico com os seguintes campos:

- Descrição da iniciativa e da inovação;
- Concepção da inovação e do trabalho em equipe;
- Objetivo da iniciativa;
- Público-alvo da iniciativa;
- Ações e etapas da implementação;
- Recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos;
- Utilização eficiente dos recursos da iniciativa;
- Monitoramento e avaliação da iniciativa;
- Resultado quantitativo ou qualitativo concretamente mensurado;
- Obstáculos encontrados e soluções adotadas;
- Fatores críticos e sucesso;
- A iniciativa tem como finalidade promover a sustentabilidade? De que forma?
- Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

A partir dos dados obtidos, foram observados o resultado da classificação das ações premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e Estadual/Distrital, de acordo com a tipologia desenvolvida especificamente para este trabalho, no período de 2004 a 2012. Oliveira (2014), também ressalta nesta análise de resultados:

É importante lembrar que a proposta com essa tipologia é determinar, efetivamente, uma matriz de inovações no setor público, que permita proporcionar uma percepção clara sobre qual a dinâmica inovadora do setor. Dessa forma, a tipologia proposta distribui as ações inovativas dentro dos 3 (três) níveis da categoria ambiente (interno, externo e ambos). Após essa primeira classificação, cada ação foi novamente classificada em dois subníveis, sendo o tipo de inovação (nova para a sociedade, nova para a organização e mudança de rotina) e a Capilaridade. (OLIVEIRA, 2014, p. 31)

Foi considerado também nesta análise de resultados, aspectos determinantes para o sucesso da inovação, a partir do ponto de vista dos próprios responsáveis pela ação, além de levantar pela tipologia, informações adicionais como a sustentabilidade das ações apreciadas pelo Prêmio, demonstrando também se as ações ainda estão ativas ou inativas.

O primeiro dado a ser analisado foi quanto à “classificação das iniciativas quanto à atividade, no período 2004-2012, em um Universo de 98 iniciativas”. Neste aspecto, nota-se que 83% (o que significa 81 iniciativas) mantem-se ativas, demonstrando assim um grau de

sustentabilidade elevado, considerando-se as mudanças administrativas no âmbito federal no período de 9 anos de análise. Destaca-se por estas informações preliminares, o quanto tais iniciativas foram relevantes, tendo em vista que mais da metade delas continuam em efetiva atividade.

Como segundo dado avaliado, têm a “classificação das iniciativas quanto ao ambiente, no período 2004-2012” (98 iniciativas). Chegam a 45 as iniciativas desenvolvidas para atender ao ambiente interno à organização, tendo assim, 46% de representação se considerarmos o número total de iniciativas (98). As que foram desenvolvidas com orientação para o ambiente externo à organização, chegam a 24% das iniciativas. Existem também, iniciativas que atendem ao ambiente interno e externo, sendo 30% a sua representação, ou seja, 29 ações. Destacam-se nesta breve análise que as iniciativas voltadas para o ambiente interno à organização são quase metade das iniciativas ganhadoras do Prêmio, o que pode indicar que é mais viável inovar a partir de uma necessidade/burocracia interna da organização.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A iniciativa analisada neste estudo, como um exemplar das políticas públicas fomentadas pelas Escolas de Governo, demonstrou resultados que beneficiam a sociedade. Geralmente, os projetos e as ações educacionais estão voltados especificamente “para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”. (CF/88 art. 39, §2º)

Anda assim, cumpriu um papel social importantíssimo ao atingir alguns objetivos:

Contribuir para a qualidade de vida do Servidor Público Estadual aposentado, com foco na sua socialização e cidadania; Desenvolver ações socioeducativas e culturais orientadas pelos pressupostos do envelhecimento ativo; Fomentar as reflexões sobre as políticas públicas sobre envelhecimento e as necessidades da pessoa idosa em Conselhos e fóruns destinados para esta finalidade; Servir como espaço de pesquisa para instituições e profissionais especializados nos temas envelhecimento e aposentadoria . (PONTE, 1990)

Ao chegarmos nestas considerações finais, cumpre-nos coroar a importância da inovação. O referido concurso da ENAP, instrumento fomentador de políticas públicas, tem foco na inovação para o setor público e quando se pensa em inovação, pode-se denotar também que haverá modificação, sendo a consequência desta positiva se gerar ganhos econômicos. Tal ganho não precisa resultar em lucro para os governos ou instituições públicas, mas pode

representar, especialmente, um retorno positivo e satisfatório para a sociedade, visto que as políticas públicas visam alcançar o maior número possível de pessoas.

Considerando a amplitude da definição de inovação, para OLIVEIRA (2014) pode ser considerado difícil destacar o real significado da inovação para o setor público do que para o setor privado, já que se tem neste último, claramente definidos os mecanismos de incentivo e finalidades para que tal inovação ocorra.

Como exemplos, é possível observar isto quando surge um novo serviço público, bem como na melhoria de um serviço público existente ou ainda por meio de processos ou rotinas gerenciais transversais. É possível destacar mais exemplos: quando surge um novo sistema integrado de gestão e a partir desta criação, novas lógicas e concepções de se entender o que se chama de ‘coisa pública’. Para OLIVEIRA (2014), é possível considerar como inovação no setor público:

Inovação no serviço; inovação de processo; inovação administrativa e organizacional; inovação do sistema; inovação de concepção (nova missão, visão, objetivos, estratégias) e mudança radical de racionalidade. (OLIVEIRA, 2014, p.48)

A utilidade da inovação no setor público e o mecanismo que a incentiva, passam na verdade, por altruísmo, aspectos morais e éticos (comuns ao cidadão comum e do ethos do servidor público). Como destaca OLIVEIRA (2014):

Também é importante a ideia de “entidade social” que implementa uma inovação. A inovação no setor público deve ser vista como “a implementação de uma mudança significativa no modo como uma organização opera e provê produtos públicos”. (idem, p. 48)

De acordo com Filho (2013), Norberto Bobbio deu início ao desenvolvimento de uma abordagem da sanção direcionada aos não transgressores, àqueles que adotam uma conduta de conformidade com o esperado como uma possibilidade de adoção de *sanções premiais* como vetor das transformações sociais e com vistas a estimular também as boas práticas, para que o Direito não adote uma imagem exclusivamente punitiva. O Concurso Inovação no Setor Público poderá ser considerado uma política movida por tal direcionamento?

É válido ressaltar a constante luta em refutar a ineficiência da ação pública, pois tal visão pode prejudicar o alinhamento das expectativas de retorno dos valores investidos pelo Estado e seus resultados em prol da sociedade, gerando assim, um clima de esperança e uma postura proativa que continue estimulando o surgimento de novas políticas públicas que tronem as nossas cidades e o nosso país, motivos de orgulho. Tem muita coisa que funciona! Tem muita gente boa trabalhando e inovando!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. IBGE. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/25072002pidoso.shtm>>. Acesso em 09/07/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de auditoria de desempenho e mapa de produtos**. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-indicadores-de-desempenho-e-mapa-de-produtos.htm>>. Acesso em 09/07/2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Notícias. Disponível em <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=4699>> Consulta em 07/07/2017.

FERRAZI, Elisabete (org.). **Sustentabilidade de iniciativas premiadas no concurso inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal?** Brasília: ENAP, 2010.

FILHO, Maurício Benevides. **O que é sanção?** Revista Faculdade de Direito, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 355-373, jan./jun. 2013 Disponível em <[http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11850/1/2013\\_art\\_mbenevidesfilho.pdf](http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11850/1/2013_art_mbenevidesfilho.pdf)> Acesso em 10/07/2017.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de (org.). **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2014.

PONTE, Guirlanda de Fátima Távora. **Programa de ação integrada para o aposentado**. Em ENAP. Inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo Estadual/Distrital. Subsídios disponíveis em (iniciativa implantada em 1990, em fase de avaliação pela equipe da ENAP e convidados da OCDE no ano de 2017) <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Estados\\_Brasileiros%20/Ceara/revista\\_ceara\\_gestao\\_publica\\_ano\\_1\\_n4.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20/Ceara/revista_ceara_gestao_publica_ano_1_n4.pdf)>. Acesso em 08/07/2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

\_\_\_\_\_. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.