



# **Como a Inovação Social em Políticas Públicas Contribuirá para Reduzir os Impactos da Covid-19 na Gestão dos Programas Sociais**

**WEBNAR - 10º iNOVAFundaj**

**Equipe: Sergio Kelner (Coordenador)**

**Carolina Beltrão Medeiros**

**Diogo Helal**

**Marcelo Asfora**

**Recife, 27 de maio de 2020**

## Sumário

1. Introdução .....	3
2. Inovação Social em Políticas Públicas e a COVID-19 .....	5
3. Análise - Um Paralelo com a Pesquisa Realizada na Fundaj .....	6
4. Considerações Finais .....	9
5. Referências .....	10

## 1. Introdução

Em geral, a inovação social reflete as diferentes realidades e busca o bem-estar dos indivíduos e/ou comunidades. Ela é definida nas práticas organizacionais, ação dos atores/agentes e na mudança duradoura que proporciona. Tem como objetivo desenvolver o indivíduo, o espaço (território) ou a empresa, pode ser tangível ou intangível. A inovação social é resultante da cooperação entre uma diversidade de atores. A partir desta perspectiva, este tipo de inovação pode ser visto como um processo coletivo de aprendizado e criação de conhecimento a partir da participação de usuários e, em graus variados durante o curso do processo de criação e implementação da inovação social.

É importante destacar que as iniciativas de inovação social surgem a partir de problemas ainda não resolvidos nem pelo mercado, nem pelo Estado, e apresentam-se como novas estratégias, conceitos e até mesmo organizações que desenvolvem e fortalecem a sociedade civil.

Os pesquisadores do Bureau of European Policy Advisers (BEPA, 2010) consideram que as iniciativas de inovação social que se expandem tomando como ponto de partida para seu percurso atividades de indivíduos e/ou grupos autônomos para a definição de um projeto que passa a funcionar de forma ampliada em sua comunidade podem ser consideradas como um exemplo de abordagem *bottom-up* da inovação social. Por outro lado, há iniciativas de inovação social que se expandem tomando como ponto de partida para seu percurso um ator externo, que pode ser o governo, uma organização não-governamental (ONG), uma universidade ou ainda uma empresa social, mas que ocorre por meio de adaptações da solução ao contexto territorial e conta com a efetiva participação dos atores sociais envolvidos, sendo esta abordagem denominada *top-down*. Sob a perspectiva de entendimento de BEPA (2010), as iniciativas de inovação social podem acontecer num contexto territorial apresentando percursos tanto de forma *bottom-up* quanto *top-down*, o importante é que elas aconteçam e atinjam os seus objetivos de promoção de bem-estar e

empoderamento. Isto porque seria um risco confinar a inovação social somente às iniciativas de base.

Inicialmente, imaginava-se que estas iniciativas só ocorreriam de forma promissora nesse tipo de abordagem (*bottom-up*), ou seja, uma inovação que emergisse a partir da comunidade, onde os atores sociais estariam envolvidos em um processo de aprendizado coletivo (ESTENSORO, 2015). Esta visão vem sendo debatida, pois o movimento *top-down* também tem emergido em determinados ambientes, sendo desenvolvido por agentes externos na localidade onde será implementada a inovação social.

Iniciativas de inovação social que tenham sido provocadas a partir da implementação de políticas públicas, por exemplo, podem ser consideradas como movimento *top-down*. Neste caso, estas políticas criam marcos regulatórios com regras e incentivos. Porém, nem sempre os objetivos são cumpridos, sendo recomendado que as implementações *top-down* dessas políticas sejam aprimoradas através da abordagem *bottom-up*, no sentido de conhecer e ouvir os atores relevantes inseridos no processo (AZEVEDO; PEREIRA, 2013).

A partir deste preâmbulo, inovação social em políticas públicas significa essencialmente promover rupturas no modelo de planejamento, gestão e governança dos programas de governo, a fim de aperfeiçoá-lo às realidades locais. Significa melhorar o que existe ou desenvolver novos programas para entregar serviços de melhor qualidade e que visem ampliar o bem-estar da população e reduzir as desigualdades. Para que esta abordagem seja efetiva, depende do envolvimento do governo, da percepção dos problemas, da definição de objetivos e da configuração de processos de ação.

## 2. Inovação Social em Políticas Públicas e a COVID-19

A COVID-19 impôs muitas mudanças cotidianas: distanciamento social, impactos econômicos e sociais devidos à restrição de atividades consideradas como não essenciais, devido ao fechamento de parte do comércio, adoção de plataformas de videoconferência para os mais diversos fins, incluindo trabalho, relações familiares e lazer, além de novas regulamentações, como a flexibilização da jornada de trabalho e o trabalho remoto adotado em algumas profissões.

Neste cenário, é plausível questionar como continuará a agenda envolvendo os programas sociais que, de forma emergencial, foram redesenhados para atender primariamente às necessidades básicas dos cidadãos que perderam a renda por conta da necessidade de isolamento social.

Inevitavelmente, surge uma necessidade de redesenho do modelo e da gestão dos programas sociais em curto, médio e longo prazo, sendo imprescindível dar início a um novo ciclo de planejamento que seja legitimado por um Pacto Social junto aos municípios. Considerando o cenário atual da pandemia da COVID-19, alguns exemplos mostram como a sociedade civil e as empresas têm construído iniciativas inovadoras no Brasil: agendas em torno da desigualdade e de ajuda emergencial. São projetos com ajuda voluntária e que contam com a organização projetada pela sociedade civil.

### Um Estudo de Caso: a Comunidade de Paraisópolis

Uma dessas iniciativas de inovação social *bottom-up*, com grande potencial de inspirar novas diretrizes para políticas públicas relacionadas a saúde está na comunidade de Paraisópolis, em São Paulo-SP. A comunidade possui cerca de 100 mil habitantes e, a partir da expectativa de que não poderia ser atendida em tempo pelo sistema público de saúde, organizou-se de forma a reduzir os danos provocados pela pandemia da COVID-19. Sua iniciativa mostrou-se adequada e já foi replicada em mais de outras 300 comunidades pelo Brasil.

Cada rua na comunidade tem seu “presidente de rua”, voluntários responsáveis por monitorar, cada um, cerca de 55 famílias em sua rua ou viela. Os presidentes de rua tem pelo menos quatro tarefas: conscientizar e monitorar o morador para que ele permaneça em casa; distribuir as doações que chegam e evitar que as entregas gerem aglomerações; chamar socorro, se necessário for, em casos de sintomas de covid-19 ou outras doenças; e, por fim, levar boas notícias e combater *fake news*. A associação da comunidade contratou, por meio de uma empresa privada, três ambulâncias: duas delas são básicas, e uma, UTI. Além das estruturas, Paraisópolis conta com dois médicos, três enfermeiros e dois socorristas — todos a postos para suprir a comunidade por 24h<sup>1</sup>.

Este exemplo consegue ilustrar de maneira adequada quando se fala em inovação social como um meio de fortalecer e/ou melhorar as políticas públicas existentes. A partir de uma iniciativa como esta, pode-se estabelecer uma rede de conexão entre esta iniciativa da sociedade e o Estado, que pode apresentar políticas públicas de saúde, de prevenção e de monitoramento de forma mais abrangente, conseguindo abranger o país como um todo, mas sem perder a capacidade de enxergar as necessidades locais, que são bastante diversas, em se considerando a extensão geográfica e também as especificidades culturais das regiões.

### 3. Análise - Um Paralelo com a Pesquisa Realizada na Fundaj

Este tema de inovação social em políticas públicas em tempos de COVID-19 foi tratado no Webnar da 10ª edição do iNovaFundaj por meio de um paralelo com resultados da pesquisa “Estratégias de Inovação Social como Vetores de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas” realizada pela Fundaj junto ao Governo Federal em 2017 e que envolveu gestores federais e municipais, sendo entrevistados sobre os programas sociais ofertados à época.

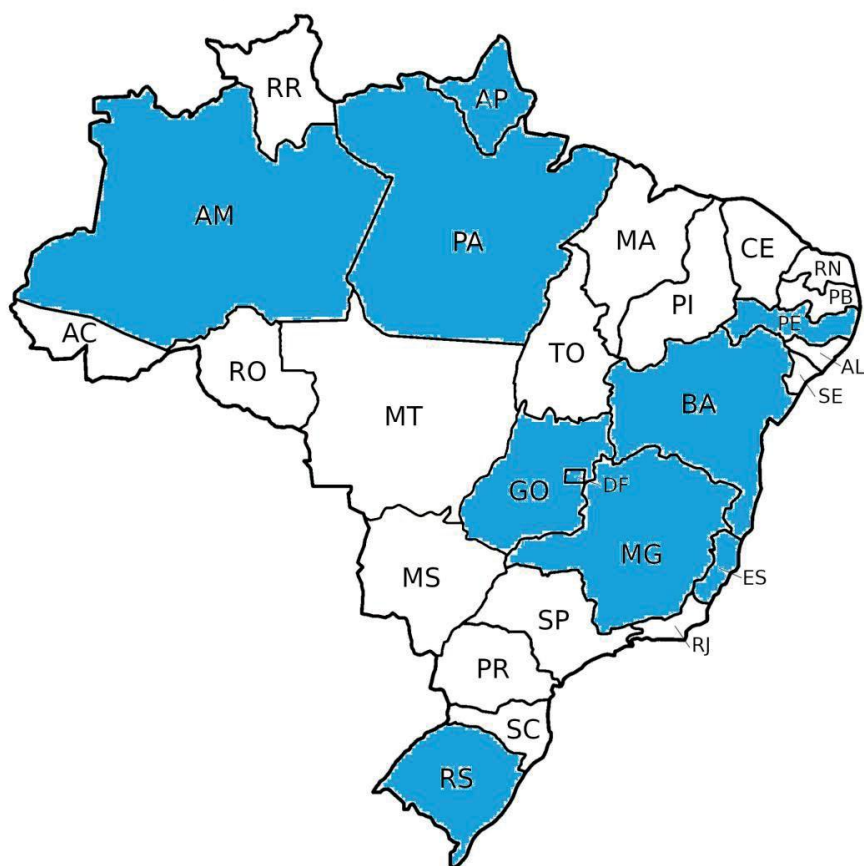
---

<sup>1</sup><https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/15/paraisopolis-contra-covid-favela-tem-presidentes-de-rua-e-sistema-de-saude.htm>

A motivação da pesquisa foi compreender o porquê da relativa baixa efetividade destes programas a partir do orçamento despendido no período de 2003 a 2015, a partir da constatação inicial de que havia uma baixa integração entre os programas sociais de governo, um planejamento limitado e a construção de modelos de forma *top-down*. E o objetivo principal da pesquisa foi entender, por meio da visão de gestores federais, operadores locais e beneficiários de programas sociais, quais eram os principais problemas e possíveis soluções para o aperfeiçoamento das políticas públicas de redução de desigualdades, considerando subtemas como finalidade, governança, operação e resultados obtidos com os programas.

A investigação envolveu a análise de 29 programas sociais a partir do olhar de 37 gestores federais em 13 ministérios e a visão de 707 operadores locais e beneficiários (representados por conselheiros municipais) em 45 municípios, localizados em 10 estados brasileiros, alcançando todas as 5 regiões do país.

Figura 1 - Abrangência das Entrevistas nos Municípios



Fonte: Elaboração própria(2020)

A partir da análise das entrevistas, concluiu-se que existem disparidades significativas entre a oferta e a demanda dos programas sociais.

Alguns dos principais motivos entre estas diferenças são: não atendimento dos programas às especificidades locais (perfil dos beneficiários, demandas locais, projetos inadequados para a região); caráter essencialmente assistencialista dos programas; necessidade de integração entre a gestão operacional dos programas ofertados e os municípios; necessidade de integração da gestão municipal, estadual e federal (muitas vezes há programas em duplicidade para os municípios); a mudança na gestão e na denominação dos programas dificulta a integração entre os ministérios e o acesso aos programas por parte dos municípios; falta de recursos humanos capacitados e em quantidade adequada para operar os programas nas localidades.

A partir destes resultados, pretendeu-se entender no debate como iniciativas de inovação social seriam indicadas para melhorar o cenário pós pandemia da COVID-19 no Brasil, considerando-se como pano de fundo um grave cenário nacional de infectados, subnotificações e óbitos. Como principais desafios a serem enfrentados pelo Estado agora, estão pontos que também foram colocados como resultados da pesquisa: identificar problemas reais que afetam o dia a dia das pessoas; monitorar e avaliar programas de forma sistemática; reestruturar o modelo de planejamento; fortalecer a institucionalidade das ações estatais; formar gestores públicos em todos os níveis; promover redes de colaboração entre agentes.

Uma proposta colocada pela pesquisa para inserir a inovação social em políticas públicas seria a de desenvolver uma plataforma de acompanhamento de programas para analisar informações de suporte à tomada de decisão de gestores públicos locais e do Governo Federal. Seria um mecanismo para capacitar gestores locais para o acompanhamento direto das sanções governamentais e para facilitar a integração do Governo Federal com os municípios, o que melhoraria a efetividade dos programas federais nestas localidades.



## 4. Considerações Finais

A inovação social deve apresentar relação direta com a formação e desenvolvimento de políticas públicas, diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos, que podem ser apropriadas pelos contextos territoriais e aos poucos serem disseminadas e institucionalizadas, com respostas sociais tanto diretas quanto indiretas para a sociedade (MEDEIROS, 2018).

Entende-se que as iniciativas de inovação social possuem alto potencial de expansão devido às configurações em rede em que estão inseridas, podendo ser aceleradas por meio de parcerias com gestores públicos e representantes da sociedade. Ressalte-se que os resultados destas iniciativas em expansão, quando apresentam respostas mensuráveis para a sociedade, podem ser transformados em políticas públicas, fortalecendo o seu conceito e favorecendo a sua expansão.

Considera-se que o maior desafio das iniciativas de inovação social no Brasil, neste momento da pandemia da COVID-19, é contribuir diretamente para a melhoria do bem-estar da sociedade, sendo um agente interveniente para que os desafios contemporâneos possam ser enfrentados por meio de práticas viáveis e apropriadas pelos atores sociais envolvidos. Neste contexto, entende-se que para problemas envolvendo direitos fundamentais é urgente que as iniciativas de inovação social se expandam e que busquem alcançar a sua legitimidade maior por meio de políticas públicas, representando os anseios da sociedade civil e validando objetivos. Por outro lado, é necessário que estas políticas públicas sejam encaradas de fato como políticas de Estado e não de governo, atuando de forma a garantir sua continuidade até atingir as metas imputadas, por meio da realização de planejamentos de longo prazo e que devem sinalizar perspectivas de orçamentos adequados para estas iniciativas.

## 5. Referências

AZEVEDO, A.M.M.; PEREIRA, N. Análise top-down e bottom-up de um programa de inovação energética: o programa nacional de produção e uso de biodiesel (PNPB). **Revista Gestão & Conexões**, Vitória, v.2, n.2, jul-dez.2013, p.32-51.

BEPA - BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISERS. **Empowering people, driving change**. Social Innovation in the European Union. European Communities. Luxembourg, 2010.

ESTENSORO, M. How Can Social Innovation be Facilitated? Experiences from an Action Research Process in a Local Network. **Systemic Practice and Action Research**, v. 28, n. 6, p. 527–545, 2015

MEDEIROS, C. B.. **Expansão de iniciativas de inovação social: uma proposição adaptativa para análise de percursos**. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2018.