

Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública?

Social innovation: Towards an experimental turn in public policy?

Lars Hulgård¹
hulg@ruc.dk

Adriane Vieira Ferrarini²
adrianevf@unisinos.br

Resumo

Desde o início da década de 1990, o processo de privatização e de mercantilização da política pública conduziu à individualização e à fragmentação dos programas e serviços, mas também oportunizou o fortalecimento da estrutura da sociedade civil e a ampliação da sua capacidade de intervenção na realidade social. Inovação social e empreendedorismo social surgem como importantes fatores de renovação do Estado. A mudança na estrutura social passou a ser estudada pela Rede de Pesquisa Europeia (EMES) na perspectiva da emergência de um novo tipo de empreendedorismo social e empresa social. Há estudos que definem inovação social e empreendedorismo social como conceitos distintos, mas, neste artigo, os definiremos quase como sinônimos, na medida em que ambos combinam a criação de valor social com mudança e consideram a necessidade de integração entre processo e resultado. À luz desse referencial teórico, inovação social e empreendedorismo social na política pública relacionam-se intimamente com as estruturas democráticas e participativas de governo e emergem na intersecção entre o Estado, mercado e sociedade civil. Os países nórdicos apresentam uma trajetória mais consolidada de articulação do Estado com organizações da sociedade civil, mas, no Brasil, ela tem início a partir do final de década de 80, com a universalização e democratização da política pública. Isso conduziu a um conjunto significativo de experimentações de novos arranjos institucionais participativos e integrados a partir dos pressupostos de descentralização, controle social e participação da sociedade civil, os quais podem ser considerados como autênticos processos de inovação social.

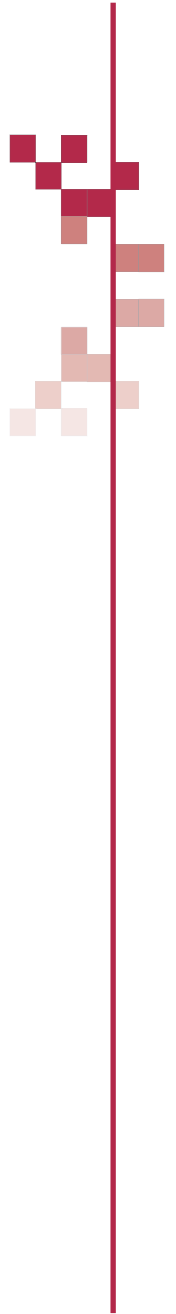
Palavras-chave: inovação social, empreendedorismo social, política pública, participação.

Abstract

Since the early 1990s, the process of privatization and marketization of public policy led to the individualization and fragmentation of programs, but it also gave the opportunity for strengthening the structure of civil society and the expansion of its capacity to intervene in social reality. Social innovation and social entrepreneurship arise as important factors for the renewal of the welfare state. The change in social structure was studied by the EMES-European Research Network from the perspective of the emergence of a new type of social entrepreneurship and social enterprise. There are studies that define social innovation and social entrepreneurship as distinct concepts, but in this article we will define them almost as synonymous in that they both combine the creation of social

¹ Sociólogo, mestre em Sociologia (Copenhagen University) e doutor em Administração Pública (Roskilde University). Professor na Roskilde University, Dinamarca. Postboks 260, DK-4000, Roskilde, Dinamarca.

² Assistente social, mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS). Av. Unisinos, 950, Cristo Rei, 93022-000, São Leopoldo, RS, Brasil.



value with change and consider the need for integration between process and outcome. In the light of this theoretical approach, social entrepreneurship and social innovation in public policy are closely related to the participatory and democratic structures of government and emerge at the intersection of state, market and civil society. The Nordic countries show a trend of active support from the state to civil society but in Brazil the emergence of social entrepreneurial principles starting from the end of the 1980s, with the universalization and democratization of public policy. That led to a significant number of trials of new participatory and integrated institutional arrangements from the principles of decentralization, social control and participation of civil society, which can be regarded as a process of social innovation.

Key words: social innovation, social entrepreneurship, public policy, participation.

Introdução

Desde a década de 1990, a inovação social e o empreendedorismo social vêm adquirindo crescente importância na agenda da política pública e no âmbito acadêmico. Com relação à política pública, apesar do Estado de Bem-estar Social ter servido de referência para a implementação de políticas públicas após a Segunda Guerra Mundial, nos últimos vinte anos os países pós-industriais moveram-se na direção da privatização e da mercantilização dos serviços. Este cenário expressa elevado grau de responsabilidade e de empreendedorismo privados na produção do bem-estar social, protagonizados por empresas e por empreendimentos de economia social e solidária.

A privatização e a introdução de critérios de mercado na política pública têm levado à individualização e à fragmentação da responsabilidade pelo bem-estar e pela coesão social (Borzaga e Santuari, 2003). A capacidade do mercado – em bases puramente comerciais – e das organizações públicas para resolução dos problemas sociais revelou-se insuficiente.

De outra parte, a privatização tem se constituído numa oportunidade para a sociedade civil melhorar sua capacidade de intervenção estrutural na sociedade contemporânea, ao lado do Estado e do mercado (Defourny *et al.*, 2010). A inovação e o empreendedorismo social também estão estreitamente ligados ao processo em que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais tornam-se gradualmente mais conscientes dos seus espaços e influências como importantes agentes na elaboração, implementação e prestação do serviço de bem-estar público.

Ao longo desse período, a Rede de Pesquisa Europeia (EMES), através de pesquisa e ensino no campo do empreendedorismo social, observou a emergência de um novo tipo de empresa social, diferente do "velho" mundo das cooperativas. Empresa social inicialmente pode ser definida a partir de sua diferenciação com relação ao empreendedorismo social. Light (2008) enfatiza que, enquanto os empreendedores sociais estão determinados a produzir uma mudança social, a empresa social visa lucros que podem ser reinvestidos na finalidade social da organização ou da iniciativa. Kerlin (2009) define empresa social como a geração comercial da receita a ser utilizada para serviços de caridade. No entanto, até agora a definição melhor elaborada foi desenvolvida

pela EMES, ao afirmar que a empresa social é composta por dois conjuntos de critérios igualmente importantes: sociais (enfatizando o caráter participativo) e econômicos (ressaltando os aspectos empresariais e comerciais da empresa) (Borzaga e Defourny, 2001).

As novas empresas sociais estão surgindo na intersecção entre Estado, mercado e sociedade civil. Por isso, é impossível compreender a inovação produzida por empresas sociais sem, simultaneamente, entender o papel desses setores que constituem o mundo contemporâneo.

O papel do Estado é fundamental para a formulação de políticas públicas e para o desenvolvimento de programas experimentais voltados para a resolução de problemas sociais desafiadores. As empresas têm a capacidade concreta de trabalhar com a integração das dimensões econômica, social e ambiental. No entanto, é possível afirmar que a sociedade civil é um setor que tem contribuído para a transição rumo à inovação social colaborativa. Em dois projetos europeus de pesquisa comparativa da EMES, foi observada uma transição das tradicionais organizações voluntárias em prestadoras de serviços de bem-estar, enquanto simultaneamente lutavam para manter sua identidade (Defourny e Nysens, 2010). Relacionados a essas mudanças, o empreendedorismo social e a inovação social emergiram como fatores importantes na renovação dos serviços de bem-estar e na contribuição para a mudança social, estando intimamente relacionada às estruturas democráticas e participativas de governo.

Neste artigo, primeiramente definimos a inovação social e a analisamos como um caso especial de empreendedorismo social. Posteriormente, utilizamos essa abordagem para a compreensão do papel da política pública brasileira na inovação social nas últimas duas décadas, em colaboração com as organizações da sociedade civil.

Inovação social

Empreendedorismo social e inovação social podem ser estudados a partir da perspectiva de que são conceitos diferentes ou de que suas semelhanças predominam sobre as diferenças. A análise foi realizada na perspectiva de que são quase sinônimos, pois tanto a inovação social quanto o empreendedorismo social são operações que combinam criação de valor social e mudança social.

Empreendedorismo social e inovação social como resultado

Até o final da década de 1990 o empreendedorismo social foi, antes de tudo, um campo de interesse para profissionais que se viram como empreendedores sociais trabalhando em arenas colaborativas para melhorar a resiliência de comunidades específicas ou que ambicionavam mudança sistêmica dentro de uma ampla gama de serviços financeiros e sociais. O empreendedorismo social é ainda um instrumento novo para os chamados *policy makers* (ou responsáveis pela definição de políticas, que inclui atores sociais de todos os setores da sociedade), especialistas e profissionais que se dedicam a encontrar soluções para os problemas sociais mais desafiadores na atualidade. A novidade do tema pode ser ilustrada pelo fato de que um documento de apenas oito páginas, publicado de forma inédita em 1998, ainda está entre as publicações mais citadas na literatura do empreendedorismo social (Dees, 1998).

Desde a virada do século, o caráter marginal e exótico do empreendedorismo social mudou, porque conseguiu tanto conquistar o lugar central da teoria do empreendedorismo em geral quanto atrair a completa atenção dos *policy makers* na tentativa de resolução do problema da prestação de serviços em épocas de orçamentos restritos e limitados. A origem do termo "empreendedorismo social" é vaga, mas ainda assim provou ser um poderoso veículo para mudança social.

Uma revisão da literatura sobre empreendedorismo social mostra que ele inicialmente foi definido a partir de sua diferença com relação ao empreendedorismo comercial: "o empreendedorismo social não se refere a iniciar um negócio ou tornar-se mais comercial; trata-se de encontrar novas e melhores formas de criar valor social" (Dees *et al.*, 2002, p.35). Na atualidade, a definição mais comumente aceita entende que o empreendedorismo social é a criação de valor social - entendido como o acesso ao emprego, água potável, serviços, vida urbana inclusiva e sustentável, entre outros exemplos - por meio de uma inovação (Dees, 1998) ou através da criação de uma empresa ou empreendimento.

Além disso, não é decisivo o tipo de organização ou de ferramentas que o empresário utiliza, desde que o empreendedorismo social possa ser materializado em uma ampla variedade de configurações institucionais. Alguns empreendedores criam empresas sociais, outros constroem tipos diferenciados de organizações: "Como é geralmente definido, qualquer iniciativa inovadora para ajudar as pessoas pode ser descrita como empreendedorismo social [...]. Todos aqueles que dirigem empresas sociais são empreendedores sociais, mas nem todos os empresários sociais estão engajados no empreendedorismo social" (Yunus, 2007, p. 32). Também não é decisivo saber se o valor social é criado através de meios comerciais. O único fator decisivo é se o empresário individual ou coletivo produz valor social, ao invés de um valor em benefício do empreendedor individual (Defourny *et al.*, 2010; Nyssens, 2006). Nessa perspectiva, o foco do empreendedorismo social está no resultado da inovação como finalidade social.

Inovação social como processo e inovação aberta

Até agora, especialistas do campo do empreendedorismo social têm prestado pouca atenção à maneira como o valor social é produzido, importando muito mais que as inovações beneficiem os eleitores, especialmente aqueles em situação de pobreza. Nesse caso, o processo poderia ser estritamente orientado de cima para baixo, sem ambição de oportunizar a participação dos segmentos interessados e do público eleitor, ou ainda poderiam ser iniciativas de baixo para cima em caráter meramente informal, sem vínculos formais com as estruturas de poder da sociedade.

O problema com definições orientadas pelo resultado da inovação social (e do empreendedorismo social) é que o valor social pode ser produzido em ambientes de trabalho paternalistas e não democráticos. Apesar de o reinvestimento do valor econômico na comunidade e da busca de melhores soluções para problemas sociais serem importantes critérios para o empreendedorismo social, observamos muitos exemplos de empresa social que, em suas práticas cotidianas, não se distinguem da maioria das empresas convencionais. Enquanto a pesquisa e o desenvolvimento do empreendedorismo social são orientados pelo resultado, nosso objetivo é a ampliação rumo à variedade de processos voltados para a inovação social.

Definida como processo, a inovação social adquire contornos semelhantes à noção de inovação aberta (Chesbrough, 2006), advinda da teoria da inovação em geral. Para clarear essa ideia e extrair riquezas do diálogo entre os dois campos, são inicialmente apresentados os conceitos de inovação fechada e aberta, para posteriormente serem articulados com o conceito da inovação social.

Chesbrough (2006) distingue entre o modelo dominante de "inovação fechada" e o novo modelo de "inovação aberta". O modelo dominante foi baseado na ideia de que a inovação bem sucedida exige controle de ideias e sugestões e controle do ambiente, o que inclui os fatores envolvidos, tais como: tecnologias, sujeitos (pesquisadores e empregadores) e condições variadas de produção. Neste modelo, inovação é uma questão de pesquisa e de desenvolvimento dentro dos limites da empresa ou organização. Ideias, recursos e projetos saem como produtos e são enviados para mercados bem definidos.

Na inovação aberta, muitos sujeitos estão envolvidos de forma intencional ou não. Nenhuma empresa ou instituição isoladamente é capaz de controlar a entrada de ideias, processos e tecnologias que estão concorrendo para o resultado; o processo ocorre dentro e fora da organização. O resultado decorre da colaboração de muitos atores e tende a ser mais exitoso do que um produto restrito voltado para um determinado mercado e representa uma mudança de paradigma.

Tanto a inovação aberta quanto a inovação social (esta concebida como processo) ocorrem em arenas colaborativas caracterizadas pela existência de limites tênues e indefinidos entre

agentes, empresas e instituições e de redes como tipo dominante de organização. Relações internas e redes estão relacionadas a ideias, sujeitos e tecnologias externas que já não são controladas pela organização.

Leadbeater (2009) utiliza o conceito *We Think* ("Nós Pensamos") como uma expressão radical de inovação social aberta, em que a fronteira entre a inovação social e inovação aberta é fluida. A hipótese básica do autor é que, com a expansão da internet (Web 2.0), o mundo atualmente se depara com uma onda de colaboração criativa global e de cocriação nunca antes pensada. Ao definir *We Think*, Leadbeater (2009) usa um slogan da Wikipédia: "quanto mais compartilhamos, mais ricos somos". Ele ainda afirma que o princípio organizacional do *We Think* encontra-se no equilíbrio entre os três ingredientes: participação, reconhecimento e colaboração. Dessa forma, a inovação social como processo está intimamente relacionada à cocriação, à aprendizagem e planejamento colaborativos (Healey, 1997) e a outros fenômenos voltados para a compreensão de formas coletivas de mudança social.

A inovação social na perspectiva integrada

Os conceitos de inovação social desenvolvidos, seja como resultado ou como processo, apresentam limites e dilemas. Por um lado, a inovação social não deixa de ser importante se a atenção é dada apenas ao resultado porque vai garantir a criação de um valor social, tal como o combate à pobreza, justiça social, acesso à água potável, democracia participativa e outros efeitos relativos a benefícios coletivos (ver também Murray *et al.*, 2010). Entretanto, pode-se deixar de observar o impacto nas relações e redes sociais envolvidas na criação de valor (antes, durante e após a inovação ser posta no "mercado"). O caminho para o resultado pode ser baseado em procedimentos e processos que mantém e, inclusive, reforçam velhas estruturas de poder, por meio dos quais nenhuma mudança real poderia ser alcançada.

Por outro lado, se a atenção é dada apenas ao processo de inovação, então a apropriação do resultado pode ser reivindicada por grupos específicos com interesses próprios, sem permitir o pleno acesso à população em geral. Por exemplo, a inovação social pode ser usada como um meio para inovar todos os tipos de produtos e de atuação para o benefício privado e o lucro obtido na economia de mercado (Polanyi, 1980) ou através da "economia empresarial capitalista" (Coraggio, 2009), que, todavia, só representa um dos três princípios econômicos que constituem uma sociedade moderna.

Na tentativa de superação desse impasse, estudos recentes, em perspectiva integrada, têm definido a inovação social como a combinação do resultado (finalidade social) com o processo (Mulgan, 2007; Murray *et al.*, 2010), com ênfase no caráter participativo da inovação aberta e colaborativo da aprendizagem. Nesta perspectiva, o produto da inovação social não pode ser isolado do processo ou da forma como a inovação foi organizada.

A partir desse debate acumulado, EMES, Centro Skoll, Young Foundation e Ashoka, inspirados em suas pesquisas nesse campo, propõem a seguinte definição de inovação social: "É a criação de um valor social geralmente produzido em arenas colaborativas e participativas com pessoas e organizações que estão envolvidas em inovações que frequentemente implicam numa atividade econômica". A definição é baseada em quatro critérios: valor social, inovação, participação e atividade econômica. Considerando que o valor social e inovação estão presentes na maioria das abordagens sobre inovação social e empreendedorismo social, os dois elementos restantes são mais questionáveis.

Com relação à participação, destacamos que abordagens participativas e colaborativas são importantes para enfatizar que a inovação social é social, tanto "nos fins" quanto "nos meios" (Young, 2006).

Com relação à atividade econômica, a inovação social muitas vezes tem um impacto econômico nas comunidades envolvidas e na própria organização empresarial. Cabe destacar que se opta por trabalhar com uma visão diferente da economia neoclássica, a qual limita a atividade econômica ao princípio do mercado (Gardin, 2006). Em vez disso, somos inspirados pela forma como a EMES tem utilizado a contribuição de Karl Polanyi para entender a economia contemporânea, que pode ser dividida em três polos: economia mercantil, economia não mercantil (estatal-redistributiva, especialmente todas as infraestruturas financiadas pelos poderes públicos) e economia não monetária (que reagrupa, de certo modo, a economia recíprota e a economia doméstica, designando um amplo campo de atividades não monetárias como a autoprodução, o voluntariado, o trabalho doméstico e etc.) (Gardin, 2006; Laville e Nyssens, 2001).

A visão ampliada da economia implica enxergar os três polos (mercantil, não mercantil e não monetário) na sua complementaridade, enquanto criadores e consumidores de riqueza (França Filho, 2010). Esta abordagem inspira-se também em obras de pesquisadores latino-americanos que trabalham no campo da economia solidária a partir dessa visão da economia (Gaiger, 2007; Coraggio, 2009, Cattani *et al.*, 2009).

Inovação social na política pública

A inovação social, como experiência concreta e especialmente ligada ao campo da política pública, não pode ser considerada fenômeno isolado do contexto institucional no qual emerge. Sua análise enfatiza a complexa relação entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil, assim como entre os diferentes princípios econômicos que constituem a sociedade de hoje.

A indissociabilidade entre Estado, mercado e sociedade civil

Apesar das grandes diferenças entre os teóricos que analisam a perspectiva institucional da inovação social, eles compartilham uma visão comum: não consideram o setor público e a sociedade civil como opostos. Skocpol (1996) aponta que as

relações históricas entre organizações da sociedade civil e o setor público são mais complementares do que opostas e salienta a importância de políticas de bem-estar inclusivas na construção da sociedade civil. Cohen e Arato (1992) relacionam a noção de sociedade civil ao conceito habermasiano de esfera pública. A ênfase aqui é nas relações entre a sociedade civil e a democratização da sociedade. Na teoria habermasiana de democracia deliberativa, as impressões da sociedade civil são gradualmente exportadas para o sistema político (Habermas, 1996).

Os países nórdicos e os chamados Estados-providência escandinavos representam um exemplo histórico de possíveis sinergias entre inovação e redes sociais produzidas por indivíduos, grupos comunitários e instituições públicas. Nos países nórdicos, o capital social tem servido de ponte entre o engajamento cívico em nível micro e as estruturas de nível macro da democracia moderna. Esta ponte foi construída – e até reforçada – durante os anos de expansão das estruturas institucionais dos Estados de Bem-estar Social. Na Suécia, por exemplo, entre 1950 e 1980, instituições estatais e organizações da sociedade civil cresceram simultaneamente em número e importância, em estreita colaboração (Rothstein, 2001).

A política social inclusiva, universal e redistributiva representa uma forma de ampliar o capital social, precisamente porque incentiva as pessoas a pensarem em si mesmas como membros de uma comunidade nacional mais ampla ou mesmo de comunidades transnacionais, para além das questões de gênero, etnia, classe social e status, e não apenas a preocuparem-se com sua própria família ou vizinhos. O *modelo institucional redistributivo da política social*, como denominou o clássico teórico Titmuss (1987), é baseado no pré-requisito de que o Estado de Bem-estar é a instituição mais integradora da sociedade. Ele é necessário e até intrínseco à função da sociedade moderna e, como tal, é requisitado não apenas em momentos de crise individual ou em países industriais pouco desenvolvidos. O papel do Estado é “atuar como um agente da mudança positivo e dinâmico: promover valores integrativos, evitar futuras incertezas e articular políticas econômicas com objetivos de bem-estar social” (Titmuss, 1987, p. 264), servindo de base para mudanças tecnológicas, sociais e econômicas.

A estreita ligação histórica entre movimentos sociais e o setor público em países nórdicos pode estar prestes a mudar sob pressão da privatização e da mercantilização. No entanto, essa ligação tem sido definidora de um Estado-providência inovador, no qual representantes de todas as esferas da sociedade trabalham em conjunto no sentido de criar uma sociedade de bem-estar baseada em princípios universais e inclusivos. Como declarou Selle (1999, p. 146): “a orientação de nível micro puro, que toma como ponto de partida a interação local espontânea, produz uma análise com forte perspectiva de baixo para cima, de modo que tudo o resto é agregado a partir do nível micro”.

Nos países nórdicos, inovação social, empreendedorismo social e capital social não são produzidos exclusivamente através de cidadãos comprometidos, inovadores e empresários, ou por envolvimento da sociedade civil e pressão de baixo para cima, mas também por meio de laços fracos e da canalização de capi-

tal social “criado” pelo Estado, quando se estabelecem instituições educacionais e sociais e serviços em que as crianças, pais e outros cidadãos se reúnem para forjar suas identidades, para além de padrões de gênero e status (Hulgård, 2000).

Tais argumentos são semelhantes aos de Rothstein e Stolle (2002), ao afirmarem que a imparcialidade e a equidade nos serviços e instituições presentes no cotidiano da população são os fatores mais influentes sobre o capital social de confiança nos políticos, partidos e no governo: articular capital social e confiança generalizada resulta da combinação de esforços de instituições, serviços adequados e participação cidadã (Rothstein e Stolle, 2002, p. 27). Os resultados de estudos sobre inovação social nos países nórdicos defendem a tese de que o modelo institucional-redistributivo do Estado-providência parece encorajar os cidadãos e as instituições a se engajar em padrões de inovação social que gerariam um tipo de capital social – elemento aglutinador da sociedade contemporânea.

A partir de trajetória completamente diferenciada dos países nórdicos, o Brasil tem estruturado suas políticas de bem-estar social através de elementos possíveis de comparação do ponto de vista do debate teórico acerca da inovação social e do empreendedorismo social, bem como da indissociabilidade entre Estado, mercado e sociedade civil. Assim, apresentamos, na sequência, algumas reflexões sobre a forma como as políticas públicas no Brasil podem apoiar e sustentar a inovação social, tal como definido neste artigo a partir da integração dos fatores: inovação, participação, valor social e atividade econômica.

Inovação social na política pública brasileira

Carvalho (2001) afirma que no Brasil os direitos sociais surgiram antes dos civis e dos políticos. Num país marcado por longos períodos de Ditadura, as políticas sociais assistencialistas tinham o objetivo de amenizar as expressões da questão social e manter a coesão social, nunca se aproximando das verdadeiras causas da pobreza – a má distribuição de renda, recursos e poder.

Até a década de 1930, as políticas sociais eram fragmentadas e emergenciais e visavam à regulação dos conflitos entre capital e trabalho. O autoritarismo foi uma marca do surgimento do Estado de Bem-estar Social Brasileiro, caracterizado por centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Tratou-se de um sistema de proteção social que não tinha pretensões de funcionar como mecanismo redistributivo do produto da economia, mas perpetuar ações como bem-estar e filantropia (Draibe, 2002).

O início das reformas ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, marco histórico no sentido de ampliação e democratização das políticas sociais brasileiras. No entanto, as décadas de 1980 e 1990 configuraram um período de aplicação do receituário neoliberal na América Latina; o Brasil não ficou fora disso e passou por uma redução de

investimentos na área social (especialmente no início da década de 1990) (Draibe, 2002), precarização das políticas de recursos humanos, refilantropização da assistência e transferência de responsabilidades para a sociedade civil.

Deve-se lembrar que a disputa entre projetos pautados por diferentes orientações ético-políticas ocorre num país marcado por uma história de dependência, resultado de processos de escravidão e colonialismo e de longos anos de Ditadura que acabaram por constituir uma identidade subalternizada e passiva, na qual as pessoas sentem-se responsáveis pela própria pobreza porque desconhecem sua história e seus direitos (Ferrarini, 2008).

No âmbito das políticas públicas sociais, a universalização demanda:

- prioridade de investimentos na área social;
- primazia do Estado na condução da política;
- valorização e qualificação de RH;
- descentralização das políticas: a política passa a se constituir como um sistema de gestão interdimensional, no qual cada ente federativo tem sua função. Estados e municípios passam a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais;
- controle social da sociedade: a avaliação, deliberação, definição de diretrizes e aprovação do orçamento é feito através da participação efetiva de organizações da sociedade civil e movimentos sociais em conferências (nacional, estadual e municipal), conselhos e colegiado de gestores;
- parceria para a materialização da política que produz nova relação do Estado com a sociedade civil: a execução é feita em conjunto com entidades de assistência social da sociedade civil, que passam a ser cogestoras e responsáveis pela garantia de direitos desenvolvendo ações de qualidade passíveis de avaliação. O poder público deve ser capaz de fazer com que todos os agentes desta política transitem do campo da filantropia e da benemerência para o da cidadania e dos direitos. A perspectiva de qualificação do trabalho em rede na gestão da política pública brasileira pressupõe, não à substituição de atribuições, mas a complementaridade e a parceria entre o Estado e a sociedade civil para evitar superposições, paralelismo de ações e a dispersão de recursos.

A seguir, serão apresentadas algumas reflexões acerca do caráter inovador da política pública brasileira, considerando os quatro fatores do empreendedorismo social já analisado. Serão trazidos exemplos mais específicos da política de assistência social, considerando os significativos avanços conquistados dos últimos anos e sua proximidade com o debate da inovação social.

Com relação ao critério inovação, em tese, a política pública brasileira apresenta-se como um caso de inovação social

que é simultaneamente fechado e aberto. Fechado porque existem processos de estrutura institucional que necessitam operar sobre si mesmos. O caráter de democratização, universalização e garantia de direitos exige procedimentos e estruturas comuns e permanentes. Porém, tal operação interna – relativa ao aparato estatal – ocorre em contexto que permite a participação permanente da sociedade civil na definição de ações locais, fiscalização, avaliação e controle da política pública, fazendo com que, a qualquer momento, inovações possam ocorrer, especialmente na execução da política nos territórios.

Sabe-se, contudo, que na prática existe um longo caminho a ser percorrido devido à precária estrutura técnica e administrativa em pequenos municípios e pelo frágil exercício de participação ativa (tanto de gestores quanto das lideranças das organizações da sociedade civil, assim como da população em geral). Percebe-se a necessidade de amadurecimento dos novos arranjos institucionais para enfrentamento dos desafios de uma realidade social marcada por extrema desigualdade, exclusão e pobreza.

Os resultados da inovação social são evidentes e podem ser identificados por intermédio de um conjunto de pesquisas e de “bancos de práticas” constituídos nos últimos tempos; muitas vezes parecem insuficientes – e o são frente à desafiadora realidade social – mas também são inegáveis os avanços. Programas sociais como o Bolsa-família – digno de referência devido ao fato de atender um contingente de 12 milhões e meio de famílias, dentre outros fatores relevantes – são muitas vezes questionados em seus resultados por serem considerados compensatórios e por gerarem dependência. Porém, é importante destacar que, em primeiro lugar, não se trata apenas de renda. O simples fato de as famílias assistidas precisarem atender a condicionantes na área da educação e da saúde gera um importante valor social, que é um dos critérios do empreendedorismo social. A inserção nos serviços de saúde e educação é um avanço sem precedentes em termos de garantia de direitos e que terá uma repercussão significativa para o futuro das gerações assistidas. Em segundo lugar, a expectativa de um processo imediato de emancipação social e econômica das famílias em situação de pobreza estrutural seria irreal, sem o encaminhamento para programas complementares (alfabetização de adultos e programas de geração de trabalho e renda), mecanismos que possibilitam autonomia, mas cujo impacto não será de curto prazo.

Quanto à participação, ela é condição indispensável para o processo de democratização da política pública e para a constituição de práticas emancipatórias. É pertinente destacar a importância das concepções não hegemônicas de democracia (participativa ou popular) que sugerem a introdução do experimentalismo na esfera do Estado e da articulação entre formas de democracia representativa e participativa, mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas (Santos, 2003).

As experiências participativas viabilizam a transferência de práticas e de informações do nível social para o administrativo, possibilitando, por um lado, processos de inovação institucional e, por outro, a inovação caracterizada como processo (e não apenas como resultado). Nesse sentido, o processo por si só

é promotor do exercício de cidadania, por meio da aquisição de conhecimentos, da inserção em processos decisórios, ou seja, da participação da sociedade civil como cogestora em instâncias deliberativas, avaliativas e no controle social da política – e não apenas na sua execução. Isso possibilita que a sociedade civil passe de objeto para sujeito cogestor da política pública.

No Brasil, desde o final da década de 1980, a sociedade civil tem sido chamada a, simultaneamente, organizar-se e participar na gestão da política pública. Trata-se de processo simultâneo e recursivo: organiza-se enquanto passa a tornar-se agente cada vez mais significativo, com acesso a novos recursos financeiros e técnicos – mas também submetido a novas requisições –, assim como participa e interfere de forma cada vez mais efetiva na gestão da política na medida em que se organiza. Esse tipo de inovação social, como processo aberto, gera a criação de práticas e saberes num caminho incerto, podendo as contribuições virem das mais variadas fontes e formas.

Com relação à participação da população em geral, o uso de metodologias participativas, tais como diferentes tipos de diagnósticos participativos, planejamento estratégico, formação de comitês cogestores locais, entre outras, propiciam não apenas uma vivência significativa de cidadania, mas também a construção de um saber sobre si mesma, que amplia sua capacidade de análise crítica do contexto em que vive, de auto-organização, de autogestão e da busca permanente de novas soluções. Tal exercício possibilita-lhes a conquista de resultados não restritos ao tempo do programa, atribuindo a desejada sustentabilidade às ações.

Contudo, processos participativos não são simples e imediatos; ao contrário, costumam ser difíceis e demorados, motivo para eventuais momentos de descrença e desânimo de técnicos e da população envolvida. A vantagem é que são mais efetivos e podem gerar experiências significativas e organizações fortes, caracterizadas como contra-hegemônicas, porque materializam e revelam uma estrutura organizacional diferenciada: horizontal, pautada em princípios de solidariedade e articuladora de saberes populares e científicos.

Com relação ao valor social, é necessário considerar o efeito referido por Titmuss (1987) de sentido de pertencimento a uma estrutura social mais ampla e de ampliação do acesso a serviços e ao exercício de cidadania, por meio da universalização e democratização das políticas públicas. Isso contribui para o processo de fortalecimento, auto-organização e emancipação da população em geral. A política de assistência social é um exemplo em que esse processo é facilmente notado. A assistência social era vista como bem-estar, feita de forma voluntarista e eleitoreira. Hoje, e cada vez mais, a assistência social é vista como um direito, e isso é avanço importante em termos de cidadania para uma nação com tantas famílias em situação de pobreza e de exclusão.

Quanto à atividade econômica, ela tem sido um dos eixos estruturantes da política de assistência social, conforme mencionado. Primeiro, porque é fundamental que haja uma “porta de saída” dos programas sociais, ou seja, preparar condições para que as pessoas subsistam da própria renda e possam prescindir da assistência social, contribuindo para a melhoria das condições

sociais e econômicas das comunidades. Segundo, é necessária a articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Isso significa, em primeiro lugar, reconhecer que, ao contrário do que postulava a concepção desenvolvimentista dos anos 1950 e 1960, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico (Cohn, 1995). Em segundo lugar, e em decorrência, reverter essa lógica implica o reconhecimento de que a política econômica contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar o aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de menor renda e a criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas); reciprocamente, a política social contém uma forte dimensão econômica, até pelo que representa como oportunidade de criação de novos empregos e de demanda para o setor produtivo.

Considerações finais

A crise financeira global, seguida por restrições nos orçamentos para a implementação da política pública, conduziu a processos de privatização dos serviços prestados à população. Tais processos mostraram-se insuficientes para articular redução de custos com universalização e qualidade no atendimento das demandas sociais, abrindo espaço para novas formas de implementação da política pública. Pautada em critérios de descentralização, democratização e articulação com a sociedade civil, a política pública passa a instaurar processos característicos de inovação social e empreendedorismo social.

Quando se relaciona inovação social e política pública, um dilema se impõe: seriam esses processos novos arranjos em torno de uma crescente privatização dos serviços e desresponsabilização do Estado, hoje expressos sob a roupagem de inovação social e empreendedorismo social, que os tornariam mais “palatáveis”? Ou de fato podem significar a ruptura com um paradigma linear e simplista de “empurra-empurra” de responsabilidades entre os diversos setores da sociedade e a emergência de uma concepção integrada e complementar de corresponsabilidades e sinergias?

O que hoje se denomina por inovação social e empreendedorismo social, numa sociedade de mercado, sem dúvida é tido, em boa medida, como redução de custos. Contudo, numa concepção de mercado (que a propósito não é só mercantil) e em período de rápidas e profundas transições na ciência e na sociedade, tais processos também consistem em novas possibilidades de mudança da concepção moderna do Estado como ator central e provedor para a de um Estado que não perde a sua centralidade, mas a redefine, alterando sua forma de exercício do poder através do estabelecimento de relações horizontais e colaborativas.

A inovação social, concebida como a articulação entre processo (aberto, nesse caso) e resultado, permite pensar em um novo paradigma na gestão da política pública, respaldado por mecanismos institucionais que possibilitam a materialização dos princípios democráticos. No caso brasileiro, a implantação de mecanismos regulamentados e reguladores das formas de inte-

gração entre os setores da sociedade é um elemento que atribui legitimidade ao processo de inovação, pois se trata da constituição efetiva de instâncias deliberativas e executivas com regras e procedimentos consolidados de participação. Isso não significa desresponsabilização do Estado, mas mudança no seu papel no sentido de fomentar parcerias com indivíduos e organizações engajadas na mudança social, bem como criar um ambiente propício e sustentável para a inovação social.

O debate teórico acumulado em torno da inovação social e do empreendedorismo social aportam importantes conteúdos e categorias de análise para a construção de conhecimento acerca dos limites e possibilidades das experimentações transformadoras da política pública na contemporaneidade. O tema é controverso e emergente, mas, inegavelmente, a política pública pode ser uma poderosa ferramenta para oportunizar o aumento da capacidade institucional de organizações da sociedade civil, para a expansão da autonomia das comunidades locais e para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Referências

- BORZAGA, C.; DEFOURNY, J. 2001. *The emergence of social enterprise*. London, Routledge, 396 p.
- BORZAGA, C.; SANTUARI, A. 2003. New trends in the non-profit sector in Europe: the emergence of social entrepreneurship. In: OECD, *The non-profit sector in a changing economy*. Paris, OECD, p. 31-56.
- CATTANI, A.D.; GAIGER, L.I.G.; LAVILLE, J.J.; ESPANHA, P. (orgs.). 2009. *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra, Almedina, 344 p.
- CHESBROUGH, C. 2006. *Open innovation: researching a new paradigm*. Oxford, Oxford University Press, 402 p.
- COHN, A. 1995. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 12. Acessado em: 10/06/2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte1.pdf>.
- COHEN, J.; ARATO, A. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge, The MIT Press, 804 p.
- CORAGGIO, J.L. (org.) 2009. *¿Que és lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires, Ciccus, 170 p.
- DEES, G.J. 1998. *The meaning of "social entrepreneurship"*. Stanford, Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, Stanford University, 5 p.
- DEES, J.G.; ECONOMY, P.; EMERSON, J. 2002. *Strategic tools for social entrepreneurs: more tools for enterprising nonprofits*. New York, Chichester, 325 p.
- DEFOURNY, J.; NYSSSENS, M. 2010. Conceptions of social enterprise in Europe and the United States: convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1):32-53.
- DEFOURNY, J.; HULGÅRD, L.; PESTOFF, V. (orgs.) 2010. *Social enterprise, social entrepreneurship, social economy, solidarity economy: An EMES reader on the social entrepreneurship field*, Madrid, EMES European Research Network, 153 p.
- DRAIBE, S. 2002. *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Material preparado PNUD. Santiago do Chile, Taller Inter-regional - Chile, 63 p.
- FERRARINI, A.V. 2008. *Pobreza: possibilidades de construção de políticas emancipatórias*. São Leopoldo, Oikos, 160 p.
- FRANÇA FILHO, G. 2010. Decifrando a noção de paraeconomia em Guerreiro Ramos: a atualidade de sua proposição. *Revista organização e Sociedade*, 17(52):175-197. Acessado em: 15/06/2010. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=741&layout=abstract>
- GAIGER, L.I. 2007. A outra racionalidade da economia solidária: conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais Unisinos*, 79:57-77.
- GARDIN, L. 2006. A variety of resource mixes inside social enterprise. In: M. NYSSSENS (org.), *Social Enterprise: at the crossroads of market, public policies and civil society*. London, Routledge, p. 111-137.
- HABERMAS, J. 1996. *Between facts and norms*. Cambridge, Polity Press, 631 p.
- HEALEY, P. 1997. *Collaborative planning - shaping places in fragmented societies*. London, Macmillan, 338 p.
- HULGÅRD, L. 2000. *Social policy as an investment in the social capital of a society: contribution to the Minister of Social Affairs Annual Account on Social Policy*. København, Socialministeriet, 11 p.
- KERLIN, J.A. 2009. *Social enterprise: a global comparison*. Medford, Tufts University Press, 211 p.
- LAVILLE, J.L.; NYSSSENS, M. 2001. The social enterprise: towards a theoretical socio-economic approach. In: C. BORZAGA; J. DEFOURNY (orgs.), *The emergence of social enterprise*. London, Routledge, p. 312-333.
- LEADBEATER, C. 2009. *We-think*. Croydon, Profile Books, 304 p.
- LIGHT, P. 2008. *The search for social entrepreneurship*. Washington, Brookings Institution Press, 192 p.
- MULGAN, G. 2007. *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Oxford, Said Business School, 51 p.
- MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. 2010. *The open book of social innovation*. London, The Young Foundation/The Basingstoke Press, 224 p.
- NYSSSENS, M. (org.) 2006. *Social enterprise: at the crossroads of market, public policies and civil society*. London, Routledge, 329 p.
- POLANYI, K. 1980. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 306 p.
- ROTHSTEIN, B. 2001. Social capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society*, 29(2):206-240.
- ROTHSTEIN, B.; STOLLE, D. 2002. How political institutions create and destroy social capital: an institutional theory of generalized trust. In: MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL ASSOCIATION, 98, Boston. *Anais...* Boston, 2002, 39 p.
- SANTOS, B.S. (org.) 2003. *Democratizar a democracia*. Lisboa, Afrontamento, 678 p.
- SELLE, P. 1999. The transformation of the voluntary sector in Norway: a decline in social capital? In: L. VAN DETH (org.), *Social Capital and European Democracy*. London, Routledge, p. 133-154.
- SKOCPOL, T. 1996. Unravelling from above (Unsolved mysteries - the Tocqueville files). *The American Prospect*, 25:20-25.
- TITMUS, R.M. 1987. Developing Social Policy in Conditions of rapid change: the role of social welfare. In: B. ABEL-SMITH; K. TITMUS (eds.), *The philosophy of welfare - selected writings of Richard M. Titmuss*. London, Allen & Unwin, p. 141-156.
- YOUNG, R. 2006. For what it is worth: social value and the future of social entrepreneurship. In: A. NICHOLLS (org.), *Social entrepreneurship: new models of sustainable social change*. Oxford, Oxford University Press, p. 56-74.
- YUNUS, M. 2007. *Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism*. New York, Public Affairs, 296 p.

Submetido em: 15/07/2010

Aceito em: 19/09/2010