

PENTÁGONO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE ANÁLISE NA
IMPLEMENTAÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL

PUBLIC POLICIES PENTAGON AS ANALYSIS MODEL IN THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL
INNOVATION

Maria José da Silva Feitosa¹

<https://orcid.org/0000-0001-5769-6895>

Hironobu Sano²

<https://orcid.org/0000-0002-4955-8895>

Recebido em: 30 nov. 2021

Aceito em: 08 dez. 2021

Como citar este artigo: DA SILVA FEITOSA, M. J. .; SANO, H. . PENTÁGONO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE ANÁLISE NA IMPLEMENTAÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL. **Revista Visão: Gestão Organizacional**, Caçador (SC), Brasil, v. 10, n. 2, p. 24-41, 2021. DOI: 10.33362/visao.v10i2.2755. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/visao/article/view/2755>.

Resumo: O presente estudo tem como problema de pesquisa: De que maneira a sociologia política da ação pública contribui para esclarecer as barreiras e indutores na implementação da inovação social? Para responder tal problema, esta pesquisa propõe a utilização do pentágono de políticas públicas como modelo de análise na implementação da inovação social, tendo em vista a capacidade do mesmo para análise de aspectos cognitivos dos atores, que podem contribuir para explicar a dimensão política da inovação social, a qual é tida como incógnita que demanda esclarecimento. O estudo da implementação da inovação social a partir de um modelo de análise de implementação de políticas públicas é possível porque tanto a inovação social quanto a ação pública levam em conta os quadros cognitivos decorrentes da interação e articulação de atores, aspectos subjetivos e objetivos, com foco na solução de uma questão social como a desigualdade social, a pobreza, o crime, o analfabetismo. Tanto a ação pública quanto a inovação social consideram importante a diversidade de atores e a atuação ativa destes, o empoderamento, o protagonismo dos mesmos, na busca por soluções para questões sociais. O estudo da inovação social é relevante para toda sociedade, pois é um tema que aborda questões de interesse coletivo. O presente trabalho inova na medida em que propõe que a implementação da inovação social

¹ Mestrado. Unidade Acadêmica de Serra Talhada. Universidade Federal Rural de Pernambuco/Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: mjsfeitosa@gmail.com

² Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: hiro.sano@gmail.com

seja analisada por meio do pentágono de políticas públicas.

Palavras-Chave: Pentágono de Políticas Públicas. Inovação Social. Barreiras. Indutores. Implementação.

Abstract: The present study has the following research problem: How does the political sociology of public action contribute to clarify the barriers and drivers in the implementation of social innovation? To answer this problem, this research proposes the use of the public policies pentagon as a model of analysis in the social innovation implementation, given its ability to analyze cognitive aspects of actors, which contribute to explain the political dimension of social innovation, which is considered a unknown variable that requires clarification. The study of social innovation implementation from a model of public policy implementation analysis is possible because both social innovation and public action take into account cognitive aspects arising from the interaction and articulation of actors, subjective and objective aspects, focused on solving a social issue such as social inequality, poverty, crime, illiteracy. Both public action and social innovation consider important the diversity of actors and their active role, their empowerment, their protagonism, in the search for solutions to social issues. The social innovation study is relevant to society as a whole, as it is a topic that addresses issues of collective interest. The present study innovates in that it proposes that the implementation of social innovation be analyzed through of the public policies pentagon.

Keywords: Public Policies Pentagon. Social Innovation. Barriers. Drivers. Implementation.

INTRODUÇÃO

“A inovação social representa uma resposta a um claro problema ou necessidade social, representa um valor compartilhado, fruto de uma colaboração entre diversos atores, atividades interpessoais ou interações sociais” (CORREIA; OLIVEIRA; FEITOSA; GOMEZ, 2018, P.202) Para Gregoire (2016, p.54), “a inovação social se refere a novas respostas fornecidas a demandas sociais insatisfeitas ou mal satisfeitas”. O propósito da inovação social está na transformação social, ou seja, em alterar as relações sociais por meio de capacitação e articulação, de modo a retirar o indivíduo de uma condição desfavorecida e dar para ele autonomia e oportunidades. “A inovação social se refere a novas respostas fornecidas a demandas sociais insatisfeitas ou mal satisfeitas”. (GREGOIRE, 2016, p.54)

Para Bekkers, Tummers e Voorberg (2013), a inovação social é vislumbrada por governantes em muitos lugares do mundo como uma alternativa para a inovação na gestão pública. A análise da inovação social está voltada para a complexa relação entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil (HULGÅRD; FERRARINI, 2010).

Conforme Andion, Ronconi, Moraes, Gonsalves e Serafim (2017), o tema inovação social é pouco explorado na administração pública e existem lacunas no corpus teórico internacional sobre este tema. Conforme estes mesmos autores, existe pouco ou nenhum diálogo da literatura sobre inovação social e os campos da sociologia ou da ciência política e,

assim sendo, a dimensão política da inovação social é muito pouco explorada. No que diz respeito à relação entre sociedade civil e inovação social, os estudos estão pautados em uma abordagem gerencial e economicista do fenômeno e, por outra parte, é irrisória a preocupação dos estudiosos em explicar o “como” ocorre a inovação social e suas consequências. (ANDION; RONCONI; MORAES; GONSALVES; SERAFIM, 2017)

Diante dessa necessidade de exploração do tema, observa-se a oportunidade de investigar a implementação da inovação social do ponto de vista da sociologia política da ação pública. Conforme Oliveira (2016, p.4), a sociologia política da ação pública possibilita a compreensão da ação pública, como resultante da “articulação de ideias, representações simbólicas, agentes e instituições, combinando tanto elementos simbólicos e intersubjetivos, como elementos práticos e objetivos da ação”.

Conforme Lacoumes e Le Galès (2012), a ação pública é a nomenclatura que a política pública recebe quando leva em consideração a interação de atores no processo de políticas públicas. Então, quando a política pública dá vez e voz aos atores é transformada em ação pública. Assim, a ação pública vai além da política pública.

Na visão de Lascoumes e Le Galès (2012), enquanto a política pública abrange unicamente a intervenção estatal, ações governamentais, atuação setorial das autoridades, a ação pública abarca a Administração Estatal atrelada a outros atores públicos ou privados originários da sociedade civil, que agem conjuntamente em busca de objetivos comuns, sobretudo a efetivação dos direitos sociais. Nessa mesma perspectiva, a inovação social envolve, substancialmente, a interação entre atores e considera importante a vez e a voz desses atores dentro do processo de solução para questões sociais.

Considerando que a inovação social, assim como a ação pública, envolve diversidade de atores, leva em conta as representações destes (as interpretações de mundo), as instituições que permeiam essas interações dentro do processo de implementação, e percebe que são importantes também os resultados alcançados após a implementação da inovação social, o presente tem como problema de pesquisa: De que maneira a sociologia política da ação pública contribui para esclarecer as barreiras e indutores na implementação da inovação social? Para responder tal problema, esta pesquisa propõe a utilização do pentágono de políticas públicas, proposto por Lascoumes e Lè Gales (2012), como modelo de análise na implementação da inovação social, tendo em vista a capacidade do mesmo para análise de aspectos cognitivos dos atores, que podem contribuir para explanar a dimensão política da inovação social.

DESENVOLVIMENTO

INOVAÇÃO SOCIAL

De acordo com Portales (2019), até 1970 a ideia de inovação social tinha alguma aproximação das compreensões apresentadas por Durkheim, Weber e Marx, no que diz respeito à mudança da sociedade, em virtude da introdução de novas tecnologias no processo industrial. A inovação social surgiu para entender as mudanças que a inovação causava na dinâmica da sociedade, sem a intenção de realizá-las (PORTALES, 2019). A mudança social acontecia, mas ela não era necessariamente uma consequência de um processo social intencional que buscava melhorar as condições de um grupo ou população (PORTALES, 2019).

A inovação social tem o potencial para transformar a sociedade por meio de práticas orientadas para permitir indivíduos ou grupos lidarem com uma necessidade social ou um conjunto de necessidades que não poderia ser solucionado por outros meios. (BAKER; MEHMOOD, 2015 apud PORTALES, 2019, p.4)

Definir inovação social é uma tarefa um tanto difícil, tendo em vista a diversidade de entendimentos sobre a mesma. No quadro 01, a seguir, constam algumas definições relativas à inovação social e os respectivos autores.

Quadro 01 - Conceitos referentes à inovação social

Conceito	Autor (es)
Inovação social possui características próprias – em função de o processo ser conduzido através de uma constante interação entre desenvolvedores e beneficiários. A inovação social é definida como o resultado do conhecimento aplicado a necessidades sociais através da participação e da cooperação de todos os atores envolvidos, gerando soluções novas e duradouras para grupos sociais, comunidades ou para a sociedade em geral.	Bignetti (2011, P.4)
Os autores apresentam uma análise de vários conceitos em busca de um consenso sobre o que é inovação social e a diferença entre esta e a inovação de negócio. Segundo eles, a inovação social tem como foco principal criar um futuro melhor, contribuir para o desenvolvimento sustentável. Para eles, inovações sociais puras são “novas ideias que melhoram a qualidade de vida ou a quantidade de vida ou ambas” e que não são necessariamente impulsionadas pelo lucro.	Pol e Ville (2009, p.884)
Inovação social é uma resposta nova e socialmente reconhecida que objetiva e gera a mudança social (alteração nas relações, instituições e nos comportamentos sociais, por exemplo) ligando ao mesmo tempo três características, quais sejam: 1) satisfação das necessidades humanas não satisfeitas por meio do mercado; 2) promoção da inclusão social; e 3) capacitação de agentes ou atores que estão, potencialmente ou efetivamente, sujeitos a processos de exclusão ou marginalização social, acarretando, dessa forma, em uma mudança, mais ou menos intensa, das relações de poder	André e Abreu (2006)
O autor diz que a inovação social é um conceito em construção. Contudo, suas diferentes abordagens têm em comum os seguintes elementos: satisfação das necessidades, solução inovadora, mudança da estrutura social e	

<p>dos relacionamentos e um aumento da capacidade da sociedade para agir. O conceito de inovação social democratizou a geração de soluções que visam à satisfação de necessidades ou a resposta para um problema social específico. Na lógica da inovação social, todos os atores são chamados a contribuir na solução de problemas sociais, bem como para criar seus modelos de inovação social, nos quais eles não apenas participam, mas todos os grupos de interesse que tenham interesse no alcance de uma sociedade mais justa e equilibrada. O aspecto da inclusão rompe o paradigma de que a solução para os problemas sociais é responsabilidade do Estado ou do terceiro setor e gera uma visão sistêmica da sociedade e o papel que cada um tem nela permitindo todos serem atores e não espectadores da transformação social.</p>	Portales (2019)
<p>Na prática, inovação social pode tomar a forma de ideias específicas, ações, esquemas, modelos, sistemas, processos, serviços, regras e regulamentos, bem como novas formas organizacionais. Contudo, mais especificamente, há duas conceituações interligadas da inovação social, focados em novos processos sociais ou novos produtos e resultados sociais.</p> <p>Inovação social se refere à geração e implementação de novas ideias a respeito de como as pessoas podem organizar atividades interpessoais ou interações sociais, para alcançar um ou mais objetivos comuns.</p>	Nicholls, Simon e Gabriel (2015)
<p>A inovação social é exaltada como forma de promover uma maior eficácia e eficiência na gestão pública e como uma alternativa, viável e mais econômica, de realizar e difundir inovações sociotécnicas em determinados nichos, envolvendo empresas, universidades, agentes públicos e atores da sociedade civil.</p>	Andion, Ronconi, Moraes, Gonçalves, Serafim (2017, p. 370)
<p>A inovação social é compreendida enquanto prática in the making – envolvendo processos, produtos e consequências (efeitos para além das pessoas afetadas) – que resultam de ações públicas situadas. Desse modo, pode-se constituir como vetor para construção de novas trajetórias e “mundos possíveis” pelos diferentes “públicos” (Dewey, 1927) que compõem as arenas públicas da cidade.</p>	Andion, Alperstedt e Graeff (2020, p.187)
<p>A inovação social representa uma resposta a um claro problema ou necessidade social, representam um valor compartilhado, fruto de uma colaboração entre diversos atores, atividades interpessoais ou interações sociais para atender a um ou mais objetivos comuns.</p>	Correia, Oliveira, Feitosa e Gómez (2018, p.202)
<p>A inovação social é uma linha de ação nova e capaz de responder a uma questão social, a partir da geração de transformação social, passando, assim, a ser adotada em benefício da coletividade, sobretudo, em favor das minorias sociais.</p>	Feitosa e Sano (2020)
<p>Fonte: elaborado a partir dos teóricos citados no quadro (2021)</p>	

Diante do exposto, propõe-se que a inovação social é uma linha de ação nova, com foco em uma questão social, que requer contribuição ativa de atores distintos e que é capaz de gerar transformação social, e, dessa forma, contribuir para o desenvolvimento sustentável. Embora os atores envolvidos em uma inovação social tenham interpretações de mundo distintas, o que pode influenciar os comportamentos e ações, é imprescindível que todos sigam uma lógica sistêmica e, dessa forma, se deixem guiar por um propósito maior que é o bem estar e o interesse coletivo.

Apesar das diferentes abordagens do conceito de inovação social, ela possui quatro

elementos-chave: satisfação das necessidades, solução inovadora, mudança da estrutura social e dos relacionamentos e o aumento da capacidade de agir da sociedade. (PORTALES, 2019, p. 4)

Dado o potencial de contribuição da inovação social, é significativo buscar compreender os fatores que podem impulsioná-la ou dificultá-la, ou seja, os seus indutores e barreiras, os quais podem ser tidos como incógnitas dentro do processo de inovação social e que podem ajudar a explicar variações nos resultados alcançados. Em uma revisão sistemática sobre barreiras e indutores da inovação social, Feitosa, Sano e Ramos (2020) encontraram as seguintes barreiras: costumes/valores/normas sociais/attitudes; falta de treinamento/capacitação; falta de financiamento; aspectos institucionais, regulatórios e políticos; idioma, linguagem. Como indutores, foram encontrados: políticas de governo/Estado; pesquisa-ação; liderança/confiança gerencial; co-criação; concorrência; treinamento; meios de comunicação de massa; empreendimentos sociais; financiamento; universidade; inovação tecnológica/desenvolvimento de software livre; pesquisa de mercado (FEITOSA; SANO; RAMOS, 2020). Tais barreiras e indutores encontram-se explanados no Quadro 02 a seguir.

Quadro 02 – Descrição das barreiras ou indutores da inovação social

Categoria	Classificação	Descrição da Barreira ou do indutor à inovação social
Financiamento	Barreira ou Indutor	<p>A categoria financiamento pode ser considerada tanto barreira quanto indutor para a inovação social. É barreira porque na perspectiva da inovação social o foco está na missão social, sendo a geração de lucro um objetivo secundário. Isso reduz a atratividade para investidores e bancos, em virtude do alto risco envolvido. Além disso, não há medida para avaliação de desempenho. Em contrapartida, é um indutor, pois permite, sobretudo, aos beneficiários a aquisição da estrutura necessária à operacionalização das atividades e, por conseguinte, a melhoria das condições de vida. Nos estudos investigados, foi verificado um tipo peculiar de financiamento, que é a transferência de ativos, ou seja, ao invés de dinheiro o beneficiário recebe os bens, produtos ou serviços que necessita para trabalhar. Além disso, ocorre um processo de fiscalização das atividades do beneficiário.</p> <p>No estudo de Mahmuda, Baskaran e Pancholi (2014) o financiamento da inovação social se dá a partir da transferência de ativos, ou seja, ao invés de disponibilizar o dinheiro, o programa disponibiliza todas as condições estruturais necessárias para o indivíduo desenvolver suas atividades, além de realizar fiscalização.</p>
Linguagem ou idioma	Barreira ou Indutor	<p>A linguagem/idioma também pode ser visto tanto como barreira quanto indutor. É barreira porque, caso os responsáveis pelos programas de inovação social ou implementadores não possuam o mesmo idioma que o beneficiário ou integrem contextos distintos, por exemplo, um engenheiro e um fazendeiro, haverá uma barreira na linguagem de ambos. Assim, há necessidade de que a linguagem de ambas as partes sejam traduzidas, como forma de não prejudicar o resultado da inovação social. Essa tradução é possível, por exemplo, a partir da imersão de uma</p>

		parte na realidade da outra. Esse obstáculo do idioma é minimizado quando as partes são multilíngues e já conhecem os contextos.
Treinamento	Barreira ou Indutor	O treinamento também foi apresentado no decorrer dos estudos tanto como barreira quanto como indutor. A falta de capacitação dos atores no processo de inovação social resulta em fracasso da ação, pois os indivíduos não dispõem dos conhecimentos, habilidades e atitudes para desempenhar as suas atividades. Assim, o treinamento é essencial, sendo um elemento que afeta de forma notável o resultado da inovação social, devendo, portanto, ser contínuo. É importante que ocorra o monitoramento das ações, para o controle de desvios. Vale salientar que o treinamento deve ser fornecido tanto aos beneficiários da inovação social quanto aos envolvidos na implementação da mesma, de modo que estes entendam o contexto dos beneficiários e possam desenvolver soluções efetivas.
Aspectos institucionais, regulatórios e políticas.	Barreira	No que diz respeito aos aspectos institucionais, regulatórios e políticas, a barreira está nas exigências legais impostas para ser formalmente convertida em empresa social.
Pesquisa de Mercado	Indutor	A pesquisa de mercado permite que exista maior segurança no desenvolvimento de uma inovação social, de modo que as soluções sejam desenvolvidas em alinhamento com as demandas. Assim, a pesquisa de mercado possibilita uma redução do risco de insucesso de uma potencial solução tida como inovação social.
Estado	Indutor	Quando há apoio do Estado para a inovação social, há uma tendência maior para o sucesso, tendo em vista a influência deste ator em regulamentações e leis, bem como no que diz respeito à disposição de capital de apoio necessário à implementação na inovação social.
Universidade	Indutor	A universidade ou as Instituições de Ensino Superior (IES) são dos mais importantes indutores da inovação social, pois a partir dos eixos ensino, pesquisa e extensão, é possível desenvolver e implementar inovações sociais com tendência de obter sucesso. Isso porque a partir dos projetos de pesquisa, as IES podem realizar diagnóstico e traçar intervenções que serão operacionalizadas com apoio de projetos de extensão envolvendo os beneficiários da inovação social e demais atores envolvidos.
Pesquisa-ação	Indutor	A pesquisa-ação é entendida como indutor tendo em vista que permite um estudo aprofundado para a identificação de problemas, bem como o levantamento de alternativas e o empoderamento dos atores beneficiários da inovação social no processo de implementação das soluções.
Meios de comunicação de massa	Indutor	Os meios de comunicação de massa podem contribuir para a inovação social por meio da divulgação das ações. Quando as ações de inovação são divulgadas, há uma maior sensibilização, a qual pode contribuir tanto para a captação de recursos quanto para formação de parcerias com diversos atores.

Fonte: elaborado com base em Feitosa, Sano e Ramos (2020, p.7-9)

Com base no quadro, é possível compreender que as barreiras ou indutores da inovação social envolvem tanto aspectos subjetivos, oriundos dos atores e suas representações quanto aspectos pragmáticos, como as instituições e outros elementos de cunho gerencial que também estão inseridos no processo de inovação social. Assim, a inovação social envolve a interação entre elementos de cunho gerencial e também político.

Entender os fatores que influenciam o processo execução de uma inovação social é importante para compreender os resultados obtidos após a operacionalização da mesma. Dado que esse processo envolve a interação e articulação cognitiva de atores e suas representações com as instituições que permeiam tal processo, considera-se viável a aplicação da sociologia política da ação pública para análise da implementação da inovação social.

SOCIOLOGIA POLÍTICA DA AÇÃO PÚBLICA

Definir sociologia política é como construir muralhas em um solo em terremoto, tendo em vista a polissemia que há nos termos que constituem tal expressão (SILVA, 2002). “A definição aparentemente mais trivial de sociologia política mantém-se plena de indeterminações. As fronteiras da disciplina permanecem fluidas e cambiantes, em perfeita coerência com a natureza fugidia de seu “objeto””. (SILVA, 2002, p.105). Do mesmo modo que não há uma definição hegemônica para política, que é objeto de estudo da sociologia política, não há como definir precisamente sociologia política. Dessa forma, é necessário conviver com uma diversidade de entendimentos sobre a prática e as bases que fundamentam tal disciplina. (SILVA, 2002).

No presente trabalho, a sociologia política é entendida como o “esforço de relacionar política e sociedade, instituições políticas e instituições sociais, comportamento político por um lado e valores, interesses e condições sociais por outro” (REIS, 1999, P. 65 apud SILVA, 2002, p. 107). Mas, o que é política? Apresentando várias compreensões sobre o objeto de estudo da sociologia política, Silva (2002, p.105) diz que política pode ser entendida como

A ação realizada em público num processo de comunicação livre entre iguais [...] atualizando a concepção aristotélica do homem como um animal político, ou a mobilização estratégica de meios para consecução de fins preestabelecidos, embora nem sempre confessáveis, como querem os herdeiros da visão moderna de política, partindo de uma certa interpretação do pensamento de Maquiavel? Quem são os atores do teatro político? Todos os seres humanos ou somente os profissionais e os líderes de organizações? Qual o cenário do drama (ora trágico ora cômico) da política? Todos os domínios da sociedade, desde a família ao Estado ou apenas o espaço das instituições e organizações políticas dirigidas pelos políticos profissionais (SILVA, 2002, p.105).

Essas várias concepções sobre política demonstram que é inviável desvincular política da perspectiva social, porque a política só existe em um meio social, já que depende

da ação e da interação entre atores. Não existe política com um ator isolado e sem propósito. A política é um processo inerentemente social em que os atores mantêm algum tipo de comunicação e mobilizam recursos para alcançar objetivos (SILVA, 2002).

Nesse sentido, a política (*policy*) está totalmente relacionada à ação pública, já que a ação pública “leva em consideração a grande diversidade de atores e formas de mobilização que interagem e se articulam para resolver determinado problema político”. (LASCOUMES; LÈ GALES, 2012, p.13). É importante salientar que a ação pública vai além da política pública, pois enquanto a política pública se restringe à intervenção do Estado, ações governamentais, atuação setorial das autoridades etc., a ação pública engloba não apenas a atuação da Administração Estatal, mas outros atores públicos ou privados que têm sua origem na sociedade civil, que atuam em conjunto com objetivos comuns, principalmente relativos à efetivação dos direitos sociais (LASCOUMES; LÈ GALES, 2012, p.65). A justificativa para essa ampliação de visão é que

A partir dos anos 1970, os sociólogos inverteram o olhar sobre o Estado, desenvolvendo abordagens empíricas focadas na execução das políticas públicas. Distanciando-se voluntariamente da questão de Estado (sua natureza, sua legitimidade), eles se dedicaram a compreender as formas e os efeitos de suas ações. (LASCOUMES; LÈ GALES, 2012, p.65).

Essa alteração de ótica pode ser mais adequadamente caracterizada utilizando uma metáfora musical, na qual a partitura e o compositor deixam de ser o centro da análise, que passa a ser ocupado pelos intérpretes e auditório (LASCOUMES; LÈ GALES, 2012). Ainda segundo estes mesmos autores, “a música que é apresentada ao público provém de uma partitura apropriada e reinventada pelos intérpretes que lhe dão cor e conteúdo”. (LASCOUMES; LÈ GALES, 2012, p. 67). Essa reinvenção envolve a discricionariedade, a qual pode ser entendida como a margem de atuação autônoma do agente público (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020). Esse agente público é também chamado burocrata de nível de rua, conforme Lipsky (2019).

Segundo Lipsky (2019), os burocratas de nível de rua se esforçam para fazer um bom trabalho, porém é impossível realizá-lo de modo ideal porque faltam recursos adequados, poucos controles, assim como os objetivos são indeterminados e as circunstâncias desencorajadoras. Essa percepção dos burocratas, ou seja, dos executores das políticas, apresentada por Lipsky (2019), também reforça o argumento de Jobert e Muller (1987, p.10 apud TINOCO, 2008, p.49), quando dizem que “o que o Estado deixa ver dele mesmo se distingue muito do que o Estado faz”. Além do que, Conforme Motta e Vasconcelos (2006), o ideal de comportamento burocrático é uma ficção.

A atuação dos burocratas de nível de rua é orientada por regras, hierarquia e estrutura, mas não totalmente. Isso quer dizer que parte significativa da atuação desses agentes é guiada pela própria natureza de suas funções (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Nessa linha de raciocínio, um assistente social, por exemplo, pode priorizar um caso que na

ótica dele tem prioridade e deixar de lado outro que não vê com tanta urgência. Da mesma forma, um professor pode dedicar um cuidado maior a alunos com dificuldade no aprendizado ou resolver tratar a todos da mesma maneira (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). “Essa discricionariedade – que determina a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou das sanções oferecidos pelos burocratas e suas agências – passa a ser concebida como inevitável e inerente à burocracia de nível de rua” (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018, p. 230). De acordo com Oliveira (2012, p.1552), a ação dos burocratas de nível de rua “é uma variável relevante para o sucesso das políticas”, pois a discricionariedade tem relação com a percepção dos atores, a qual afeta a implementação das políticas públicas.

Ao passo que os burocratas de rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática – seguindo normas, protocolos e regras e situados numa hierarquia e sistema gerencial –, eles também têm o poder de implementar as políticas públicas de forma própria, uma vez que há uma série de brechas nessas estruturas que lhes possibilita agir com substancial grau de discricionariedade (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020, p.298).

O trabalho de Lascoumes e Lè Gales (2012) respalda essa nova vertente, que retira o foco do Estado (formulador das políticas) e direciona para os executores das políticas. Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, professores do Instituto de Estudos Políticos de Paris, defendem que o modelo clássico de políticas públicas conduzidas pelo Estado está totalmente obsoleto (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

A sociologia da ação pública rompe com paradigmas como o voluntarismo político, a ideia de unicidade do Estado e a veneração da decisão dos governantes (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Assim, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), não coaduna com a ideia de voluntarismo político, que garante popularidade aos líderes políticos, partidos e tecnocratas, que se mostram como benfeitores do povo ou “salvadores da pátria”, atuando continuamente em favor do bem comum. Também não se alinha com a perspectiva de unicidade do Estado, imparcial, racional, que monopoliza as políticas públicas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Em contrapartida, estes mesmos autores pontuam que a sociologia da ação pública vê o Estado como uma estrutura administrativa fortemente influenciada por grupos de pressão atuantes nos mais variados setores da gestão pública. Por último, a sociologia da ação pública destaca que a tomada de decisão de governantes é um processo desacreditado quanto aos efeitos que deveria gerar, tendo em vista que, na maioria das vezes, resulta em processos de implementação defeituosos, confusos, com poucos resultados práticos. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Analisar a implementação significa interessar-se pela forma com que um programa público é apropriado e não apenas pela forma como ele foi concebido ou estruturado. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) Essa apropriação está relacionada com a execução propriamente dita, que envolve os atores, suas articulações e interações com instituições (regras, normas) no processo de implementação e que podem afetar os resultados. Essas categorias (atores, representações, instituições, processos e resultados), compõem o

pentágono das políticas públicas.

PENTÁGONO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo da implementação da inovação social a partir de um modelo de análise de implementação de políticas públicas é possível porque tanto a inovação social quanto a ação pública levam em conta os quadros cognitivos decorrentes da interação e articulação de atores, aspectos subjetivos e objetivos, com foco na solução de uma questão social como a desigualdade social, a pobreza, o crime, o analfabetismo. Tanto a ação pública quanto a inovação social consideram importante a diversidade de atores e a atuação ativa destes, o empoderamento, o protagonismo dos mesmos, na busca por soluções para questões sociais.

Segundo Portales (2019), a inovação social é similar a outros programas de atenção social pelo interesse voltado para uma particular questão social. Contudo, é válido salientar que a ação social, conforme Lascoumes e Le Galès (2012), vai além de um programa de atenção (política pública), pois este envolve um grupo restrito de atores ou dá uma solução temporária, enquanto a ação pública envolve uma gama de atores das mais esferas da sociedade. Nesse sentido, a proposta de aproximação entre inovação social e ação pública é ainda mais viável quando se fala em ação pública.

Para Lascoumes e Le Galès (2012, p.46), o pentágono abarca cinco elementos articulados, quais sejam: atores, instituições, representações, processos e resultados.

Os atores, coletivos ou individuais, dispõem de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos orientados por interesses simbólicos e materiais. As representações dizem respeito aos espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados são os efeitos ou consequências da ação pública. Cada elemento do pentágono se configura em uma categoria ANALÍTICA (LACOUMES; LE GALÈS, 2012, p.46).

Para Muler e Surel (2012 Apud MACEDO, 2021, p.82), a interação entre as referidas categorias “se dá em dois ambientes distintos: (a) um de índole subjetiva, o quadro cognitivo da política pública; e (b) outro de índole objetiva, o quadro normativo da política pública”. Conforme Macedo (2021), a dimensão subjetiva é composta pelos atores e pelas narrativas dos mesmos, as quais podem ser apresentadas de modo individual ou coletivo (“por meio dos órgãos nos quais se agrupam, pois compõem uma diversidade de representações simbólicas originadas dos diferentes valores ou crenças que ostentam”) (MACEDO, 2021, p. 82).

Na dimensão objetiva, por sua vez, estão enquadradas as regras e os órgãos estabelecidos pelo Estado, no intuito de mediar interesses individuais ou grupais e promover a estabilidade (MACEDO, 2021). Em outras palavras, na dimensão objetiva estão enquadradas as instituições. Estas operam “unindo o quadro normativo e o quadro cognitivo na medida em

que consolida normativamente – seja nas instituições, processos ou resultados – a cognição dos sujeitos do subsistema – os atores na sua atividade de representação”. (MACEDO, 2021, p. 83)

Ainda conforme Macedo (2021), os resultados também integram a dimensão objetiva, pois correspondem a fatos ou atos produto de um jogo de forças entre atores e que tem forças suficientes para pressionar o quadro normativo ou até modifica-lo. Os resultados aquém do esperado podem revelar a necessidade de modificar o quadro normativo, que corresponde às instituições.

Entre a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva encontram-se os processos, “por meio dos quais os atores, em sua ação pública, buscam a concretização das regras com o acompanhamento e atuação dos órgãos estabelecidos pelo Estado” (MACEDO, 2021, p.83). Segundo Macedo (2021, p.83),

Essa natureza dúplice da dimensão dos processos fica evidenciada quando se considera que, mesmo diante do caráter objetivo das restrições conjunturais estabelecidas pela estrutura institucional na qual ocorrem as interações, cada ator adota a sua própria conduta na sua ação pública, o que implica o reconhecimento da subjetividade. (MACEDO, 2021, p.83)

Entende-se que os processos refletem a interação das percepções dos atores com os aspectos institucionais (procedimentos, normas), isto é, espelham aspectos subjetivos e objetivos, porém, nessa interação, os aspectos cognitivos dos atores, ou seja, as suas interpretações de mundo não são sufocadas ou desconsideradas frente à objetividade, mas deixam claro o seu lugar dentro da ação pública. As pessoas e suas relações, jamais deixarão de existir dentro da ação pública, pois se trata de um processo inerentemente social. Ignorar ou menosprezar a subjetividade da ação pública é uma falha expressiva, pois a mesma tem capacidade para alavancar os resultados da ação pública, bem como fazê-la fracassar.

Nesse sentido, Oliveira (2016, p.4), assume que

A sociologia política da ação pública traz para a análise a compreensão da ação pública, em específico, como uma consequência da articulação entre ideias, representações simbólicas, agentes e instituições combinando tanto elementos simbólicos e intersubjetivos, como elementos práticos e objetivos da ação. Ademais, a sociologia política da ação pública inclui a análise das políticas públicas, como uma dimensão dentro da dimensão geral da ação pública que envolve múltiplos agentes estatais e não estatais.

Em outras palavras, a sociologia política da ação pública entende a ação pública como resultado da interação de subjetividades – presentes nas interpretações de mundo ou percepções dos atores envolvidos em uma estrutura de relacionamentos não planejada – com objetividades – procedimentos descritos, leis, regras etc. – que permeiam a interação dos atores, visando orientar suas ações e manter a estabilidade, mas não são capazes de determinar por si só os resultados da ação pública. Isso quer dizer que as pessoas encontram brechas na estrutura formal para negociar, modificar procedimentos e regras formais, pois

estes podem perder o sentido diante de certas situações. Reforçando esse entendimento, Lascomes e Le Galès (2012, p. 83-84) apontam o seguinte:

No interior dos procedimentos e da legislação que embalam a ação pública, há uma grande margem de atuação do poder discricionário. Ao contrário do senso comum, não existe subversão da ordem jurídica, mas um espaço de atuação relativamente livre deixado pela lei à disposição dos atores. Contudo, o poder discricionário é regulamentado por regras secundárias de aplicação, pelos agentes públicos para ordenar localmente a execução dos programas. Ao mesmo tempo elas asseguram a mobilização e a adaptação das regras estáticas aos fatos sociais por elas disciplinados, organizando a coerência interna dos serviços públicos. Essas regras de aplicação são de três tipos: normas de interpretação (que dão significado operatório a enunciados abstratos); normas de negociação (que enquadram as interações entre parceiros dos programas públicos e seus destinatários); por fim as normas de resolução de conflitos (que preveem as violações e estabelecem formas de solução de litígios). A importância das regras de aplicação é decisiva para a materialização da ação pública (LASCOMES; LE GALÈS, 2012, P.83-84)

Esses procedimentos e legislação fazem parte das instituições e têm a finalidade de reduzir a incerteza e proporcionar estabilidade dentro da dinâmica da ação pública. De acordo com Rocha (2004), esses mecanismos de redução da incerteza do ambiente social, possibilitando aos mais variados atores construir uma expectativa acerca do comportamento dos seus pares, fazem parte da organização da vida política. Instituições podem ser entendidas como sendo as “regras do jogo” em uma sociedade. (NORTH, 1990; JEPPELSON, 1991 APUD ROCHA, 2004), “ou seja, as estruturas que moldam as preferências coletivas, diferenciando-as das “organizações” (TOLEDO, 2019, p.980). Para North (1993, p. 23 Apud TOLEDO, 2019, p.980)

Instituições são as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições estabelecidas pelos seres humanos para estruturar suas interações. Elas são compostas de regras formais (leis escritas ou consuetudinárias, regulamentações), restrições informais (convenções, normas de comportamento e códigos de conduta autoimpostos) e as características de aplicação de ambas. Organizações, por sua vez, são os atores: grupos de indivíduos vinculados a um propósito finalístico comum. Eles incluem órgãos políticos (partidos políticos, órgãos legislativos, agências reguladoras); órgãos econômicos (empresas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas); órgãos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas); e órgãos educacionais (escolas, faculdades, centros de formação profissional). (NORTH, 2003, p. 230, tradução livre Apud TOLEDO, 2019, p.980).

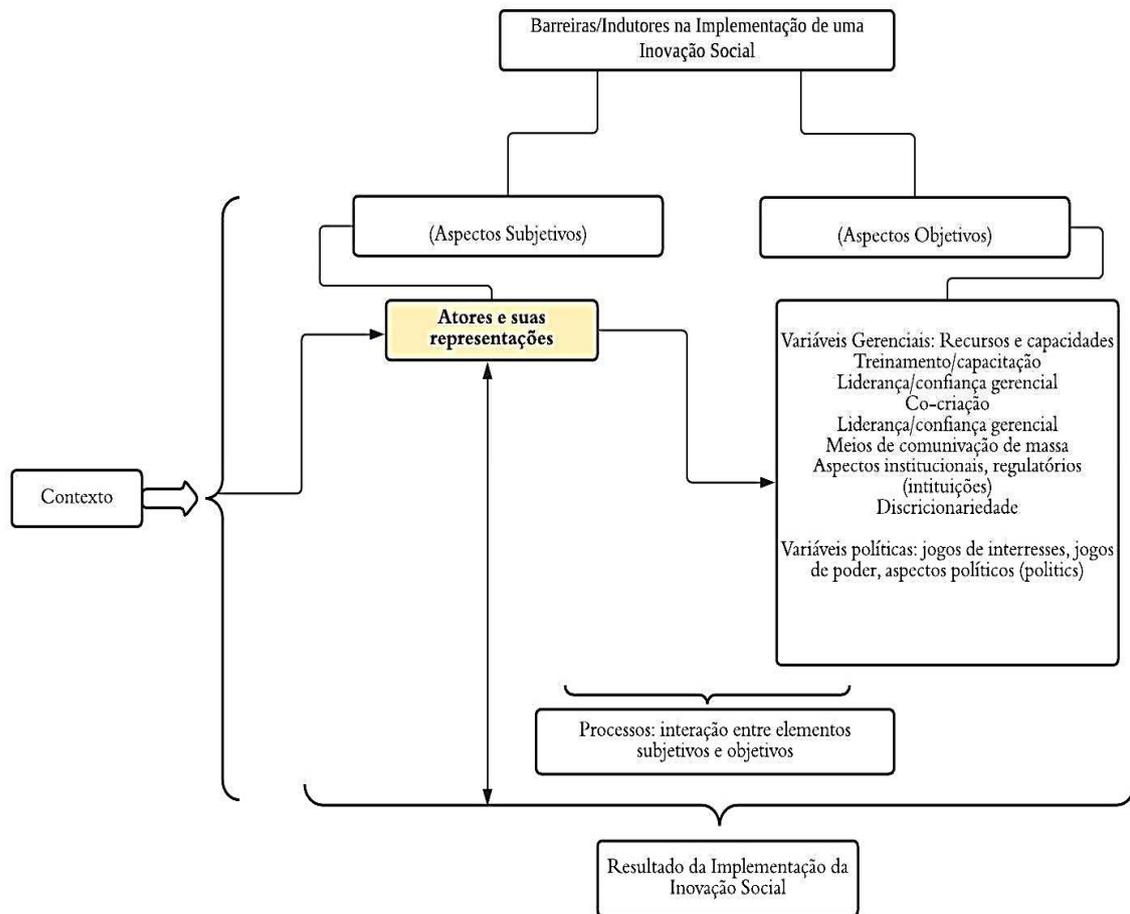
Para Rocha (2004), uma política pública abarca conjunto de regras e procedimentos, os quais auxiliarão no alcance dos objetivos, especificando metodologias que apontam como os processos devem ser conduzidos e definem o modo como devem ser realizadas determinadas ações. Além de regras e procedimentos, a política pública envolve organizações, desde a etapa de formulação até a implementação e é nesta fase de execução que podem ocorrer mudança institucional, revelada pela superação ou mera substituição das instituições vigentes, acarretando assim na criação de novas regras e procedimentos (ROCHA, 2004).

Para os autores da sociologia política da ação pública – Lascoumes e Le Galès e Muller e Surel – a implementação da ação pública decorre da articulação cognitiva entre os atores, ou seja, articulação de percepções ou interpretações de mundo (representações) (OLIVEIRA, 2016). Quanto mais próxima essa articulação cognitiva estiver do objetivo para o qual a ação pública se propõe, melhor. Porém, essa articulação cognitiva pode tomar um rumo distinto do objetivo que se deseja para a política. Por isso, Teixeira e Araújo (2020, p.7) afirmam que “são os elementos cognitivos (crenças, valores e ideias) que determinam as práticas mais apropriadas para a execução dos objetivos de uma política”.

Segundo Teixeira e Araújo (2020, p. 6), “os atores são indivíduos envolvidos no contexto político que desenvolvem ações passíveis de influenciar a implementação de uma política”. Para Cerqueira (2011, p.1), representações são “fenômenos que estão ligados com o modo particular de compreender a realidade e de se comunicar criando dessa forma mecanismos que possam gerar conhecimentos reificados e consensuais sobre a realidade”. “De modo geral, as representações referem-se às crenças, aos valores e às ideias compartilhadas que constituem a base das práticas sociais, em que os elementos simbólicos e argumentativos exercem influência importante na determinação das políticas” (TEIXEIRA; ARAÚJO, 2020, p. 6).

Diante do exposto, segue na figura 01 um esquema teórico que sintetiza a proposta de análise das barreiras e indutores na implementação da inovação social por meio do pentágono de políticas públicas.

Figura 01 - esquema de análise das barreiras e indutores na implementação da inovação social



Fonte: os autores (2021)

Conforme consta no esquema, as barreiras ou indutores da implementação da inovação social são constituídas por aspectos subjetivos e objetivos. Os aspectos subjetivos são compostos pelos atores e suas interpretações de mundo. Essa variável cognitiva (atores e suas representações) exerce a maior influência dentro de todo o processo de implementação, pois ela pode afetar todas as demais variáveis dentro da implementação da inovação social. Em outras palavras, atores e suas representações afetam as decisões relativas às variáveis gerenciais e também às variáveis políticas. É importante esclarecer que na implementação da ação pública (*policy*) podem ocorrer situações que envolvem política (jogo de interesses, lutas pelo poder, ações que priorizam interesses particulares em detrimento do interesse coletivo). A variável atores e suas representações sofre influência do contexto no qual a implementação ocorre. Por isso, no momento da execução da política os planos podem sofrer algum tipo de alteração ou transformação em função do contexto (entende-se por contexto, a situação e suas peculiaridades, a realidade local que pode diferir da realidade planejada). Nesse momento, é possível perceber a variável discricionariedade em ação, pois os burocratas fazem ajustes conforme o contexto, a situação na qual se encontram. Também é importante deixar claro que atores e suas representações compõem uma variável política (no sentido de *policy*, considerando que existe a interação e articulação cognitiva entre atores).

Na condição de barreiras ou indutores, todas essas variáveis subjetivas e objetivas entram em interação no processo de implementação na inovação social, no qual é possível compreender como ocorre a execução de uma inovação social. Após a operacionalização das ações, têm-se os resultados da implementação, os quais têm potencial para afetar os atores e suas representações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da inovação social é relevante para toda sociedade, pois é um tema que aborda questões de interesse coletivo e que pode contribuir para o desenvolvimento sustentável. Além disso, é um assunto que requer ainda exploração.

Diante do esforço que há para se compreender os aspectos que impulsionam ou que atrapalham a implementação de uma inovação social, entende-se que o presente trabalho contribui na medida em que aborda os aspectos cognitivos dos atores como sendo um elemento político importante que pode ajudar a explicar os resultados de uma inovação social.

O estudo da inovação social por meio do pentágono de políticas públicas pode ajudar a compreender os aspectos que podem impulsionar ou dificultar o processo de implementação da inovação social, servindo de base de informações para gestores públicos. Dessa forma, pode contribuir para o alcance da eficácia e da eficiência no uso de recursos públicos destinados às inovações sociais, na medida em que permite identificar antecipadamente forças restritivas e propulsoras. Embora os contextos variem tendo em vista peculiaridades locais, algumas variáveis podem se repetir.

Assim, o estudo da inovação social por meio do pentágono de políticas públicas pode trazer resultados que sirvam de alerta, apontando variáveis que merecem mais foco dos gestores públicos na implementação da inovação social, servindo de norteador. Por outra parte, pode auxiliar os próprios implementadores com informações que podem apoiar o processo de implementação da inovação social, no caso da difusão da mesma.

Para futuros trabalhos, sugere-se a realização de pesquisas empíricas para investigar a implementação da inovação social por meio do pentágono de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Isabel.; ABREU, Alexandre. Dimensões e espaços da inovação social. **Finisterra**, XLI, 81, pp. 121-141, 2006.

ANDION, Carolina; ALPERSTEDT, Graziela Dias; GRAEFF, Júlia Furlanetto. Ecosistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação: um estudo em Florianópolis. **Revista de Administração Pública**, V.4, n.1, 2020.

ANDION, Carolina.; RONCONI, Luciana.; MORAES, Rubens Lima.; Golsalves, AghataKaroliny Ribeiro.; SERAFIM, Lilian Brum Duarte. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista de Administração Pública**. 51(3):369-387, maio - jun. 2017.

BEKKERS, Victor; TUMMERS, Lars; VOORBERG, William. From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers, 2013.

BIGNETTI, Luiz Paulo. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, Vol. 47, N. 1, p. 3-14, jan/abr 2011.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. 1 ed. Brasília: Ipea/ENAP, v.1, p.227-246, 2018.

CÓRDOVA, David Aarón Morales. Innovación social e acción coletiva, um estudo de caso: ecoagricultoresdelSur. **Estudios Políticos**. V.33, p.75-95, 2014.

CORREIA, Suzanne Nóbrega; OLIVEIRA, Verônica Macário de; FEITOSA, Maria José da Silva; GOMÉZ, Carla Regina Pasa. **Administração Pública e Gestão Social**. V.10, n.3, p.160-225, 2018.

FEITOSA, Maria José da Silva; SANO, Hironobu. Educação integral no ensino médio sob a ótica da inovação social. In: Anais... XXII Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente – Engema, Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Disponível em:

<https://engemausp.submissao.com.br/22/arquivos/681.pdf>

FEITOSA, Maria José da Silva; SANO, Hironobu; RAMOS, Anátalia Saraiva Martins. Barreiras e indutores da inovação social: uma revisão sistemática de literatura. In: Anais... Congresso Internacional de Administração – ADM 2020. Ponta Grossa – PR, 2020. Disponível em: https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/08282020_200814_5f4990f2021d1.pdf

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online]. 2020, n.32, pp.283-322. Epub July 21, 2020.

HULGÅRD, Lars; FERRARINI, Adriane Vieira. Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública? **Revista Ciências Sociais**, Unisinos, v.46, n.3, p.256-263, 2010.

GREGOIRE, Maud. Exploring various approaches of social innovation: a francophone literature review and a proposal of innovation typology. **Revista de Administração de Mackensie**, edição especial, v.17, n.6, p.47-7, 2016.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Sociologia da ação pública. [Traduzido por] George Sarmento, Edufal, AL, 2012.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Traduzido por Arthur Eduardo Moura da Cunha, Brasília: Enap, 2019.

MACEDO, Marconi Neves. A ação pública dos organismos internacionais e nacionais para as mudanças no SINAES em 2017: revelando coalizões. (**Tese de Doutorado**). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – PPGA/UFRN, 2021.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia de. Teoria geral da administração. 3. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

NILCHOLLS, Alex; SIMON, Julie; GABRIEL, Madeleine. New frontiers in social innovation research, 2015. Disponível em:
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1057%2F9781137506801.pdf>

OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de. Poderia a Sociologia da Ação Pública ir Além da Análise de Políticas Públicas? In: Anais eletrônicos...XL Encontro da Anpad – EnANPAD 2016, Costa do Saípe/BA, 2016.

PACHECO, Anderson Sasaki Vasques.; SANTOS, Maria João.; SILVA, Karin Vieira da.; PACHECO, Andressa Sasaki. Dos objetivos ao surgimento de uma inovação social: um estudo de caso em uma organização da economia solidária. **P2P & INOVAÇÃO**, Rio de Janeiro, v. 4 n. 2, p.119-140, Mar./Ago. 2018.

POL, Eduardo; VILLE, Simon Philip. Social innovation or enduring term? **The Journal of Socio-Economics**. V. 38, p. 878–885, 2009.

PORTALES, Luis. Social innovation and social entrepreneurship: fundamentals, concepts, and tools. Springer, 2019. Disponível em:
<https://books.google.com.br/books?id=y3eUDwAAQBAJ&printsec=copyright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n.1, p.1-12, 2004.

SILVA, Ricardo. Sociologia política e ideologia autoritária. **Política e Sociedade**. N.1, 2002.

TEIXEIRA, Jeanne Christine Mendes; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Implementação do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos no município de Natal (RN): o papel dos atores. **Administração Pública e Gestão Social**. V.12, n.4, 2020.

TINOCO, Dinah dos Santos. Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. **INTERFACE** - Natal/RN - v. 5 - n. 1 - jan./jun. 2008

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 977-1002, set./dez. 2019.