

A CONTRIBUIÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM CIDADES FRONTEIRIÇAS

The contribution of social innovation to public policies in border cities

La contribución de la innovación social a las políticas públicas en las ciudades fronterizas

Erika Luana Lopez Flores*
Anderson Luís do Espírito Santo**

*Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – erikalf00@gmail.com

** Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – anderson84luis@gmail.com

Recebido em 05/12/2023. Aceito para publicação em 03/06/2024.
Versão online publicada em 15/01/2024 (<http://seer.ufrgs.br/paraonde>)

Resumo:

O presente artigo visa analisar a contribuição da inovação social para as políticas públicas na faixa de fronteira. Por meio de uma abordagem qualitativa, pela finalidade exploratória e descritiva, foram trianguladas diferentes fontes de dados para identificar a importância das políticas de inovação para a faixa de fronteira; e como as ações de inovação social podem abrir um leque de oportunidades para o desenvolvimento. O trabalho em tela traz uma apresentação das políticas públicas e de inovação no Brasil nos últimos anos, destacando os principais órgãos e o desmantelamento de 2016. Ao final, aponta a importância da inovação social pragmatista, cujo foco é, em síntese, compreender como ocorre o enfrentamento de um determinado problema público. Os resultados demonstram a urgência de se focalizar o desenvolvimento social, ambiental e econômico das cidades fronteiriças através da implantação de políticas públicas e de inovação, sob a ótica da inovação social, ou seja, priorizando as ações e práticas das diferentes organizações socioestatais localizadas em território fronteiriço numa perspectiva da gestão e governança pública.

Palavras-chave: Inovação social. Políticas públicas. Políticas de inovação. Cidades fronteiriças. Faixa de fronteira.

Abstract:

This article aims to analyze the contribution of social innovation to public policies in the border region. Using a qualitative approach, for exploratory and descriptive purposes, different data sources were triangulated to identify the importance of innovation policies for the border region; and how social innovation actions can open a range of opportunities for development. The work on screen brings a presentation of public and innovation policies in Brazil in recent years, highlighting the main bodies and the dismantling of 2016. In the end, it highlights the importance of pragmatist social innovation, whose focus is, in short, understanding how it occurs tackling a specific public problem. The results demonstrate the urgency of focusing on the social, environmental and economic development of border cities through the implementation of public and innovation policies, from the perspective of social innovation, that is, prioritizing the actions and practices of different socio-state organizations located in the territory border from a co-management and public governance perspective.

Keywords: Social innovation. Public policy. Innovation policies. Border cities. Border strip.

Resumen:

Este artículo tiene como objetivo analizar la contribución de la innovación social a las políticas públicas en la región fronteriza. Utilizando un enfoque cualitativo, con fines exploratorios y descriptivos, se triangularon diferentes fuentes de datos para identificar la importancia de las políticas de innovación para la región fronteriza; y cómo las acciones de innovación social pueden abrir una gama de oportunidades para el desarrollo. La obra en pantalla trae una presentación de las políticas públicas y de innovación en Brasil en los últimos años, destacando los principales organismos y el desmantelamiento de 2016. Al final, destaca la importancia de la innovación social pragmatista, cuyo foco es, en definitiva, comprender cómo ocurre abordando un problema público específico. Los resultados demuestran la urgencia de enfocar el desarrollo social, ambiental y económico de las ciudades fronterizas a través de la implementación de políticas públicas y de innovación, desde la perspectiva de la innovación social, es decir, priorizar las acciones y prácticas de diferentes organizaciones socio estatales ubicadas en la frontera territorial desde una perspectiva de coestión y gobernanza pública.

Palabras clave: Innovación social. Políticas públicas. Políticas de innovación. Ciudades fronterizas. Franja fronteriza.

1. Introdução

Diante dos desafios colocados no cenário pós-pandemia e de crise climática, as cidades são consideradas centro de potencialidade para o desenvolvimento, onde ocorrem às discussões de problemas complexos e são propostas soluções para enfrentá-los (Andion *et al.*, 2020).

No entanto quando analisamos as cidades localizadas na Faixa de Fronteira¹ do Brasil, o desafio é ainda maior, pois, segundo Santo e Voks (2021a), essa faixa historicamente se destaca como uma região estratégica para a garantia da segurança nacional e projetos desenvolvimentistas (foco econômico), porém, com um *déficit* de apoio governamental em outros aspectos urgentes que merecem estar sob os holofotes, tal como a educação, a saúde, a cultura e o meio ambiente.

¹ A Faixa de Fronteira (FF) possui 150 km de largura paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional. Surgiu a partir da Lei nº 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064/1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no §2º do artigo 2º - "Cadastro dos municípios brasileiros com área total ou parcialmente localizada na Faixa de Fronteira".

Para Krüger *et al.* (2017), por mais que desde o início dos anos 2000 essa região tenha conquistado atenção por parte do governo central no que se refere a criação de políticas públicas específicas, muitas delas não saíram do papel. De tal modo, onde há carência de legislação e/ou ação do Estado, abre-se uma lacuna para que o espaço seja preenchido pela informalidade e ilegalidade. De acordo com Santo e Voks (2021b), as cidades fronteiriças têm um longo histórico de negligenciamento pelo governo central, desencadeando na integração informal da população, alheia às leis e formalidades legais.

Dessa forma, emerge a necessidade da análise sobre a importância das inovações sociais em cidades fronteiriças, tendo em vista as peculiaridades presentes em cada sociedade localizada em áreas limítrofes, onde dois ou mais países se encontram, tais como suas culturas, línguas e costumes.

Diferentemente do que costuma ser difundido, que a inovação está vinculada apenas à tecnologia e geração de lucro (Bignetti, 2011), sua discussão se ampliou nas últimas décadas, sendo entendida como um processo de mudança social produzida a partir de esforços dos atores para alcançar uma resolução duradoura e inédita para problemas que afligem grupos sociais, comunidades ou a sociedade em geral. Nesse sentido, Moulaert *et al.* (2007, p.12), situam essa discussão no território.

A inovação social envolve, entre outros, a **transformação das relações sociais no território, a reprodução de lugares, identidades e cultura espacialmente trocadas**, e o estabelecimento de estruturas de governança relacionadas à escala; afinal, **uma determinada ação pode ocorrer em diferentes comunidades**. Isso também significa que **a inovação social é muitas vezes, local ou regionalmente específica**, e/ou espacialmente negociada entre agentes e instituições com forte afiliação territorial (Moulaert, *et. al.*, 2007, p. 12, grifos dos autores).

Isso demonstra que as ações inovadoras não são isoladas, pelo contrário, quando o ambiente é favorável para a propagação delas há possibilidade de serem escaladas. Aqui reside a importância do poder público criar e fomentar políticas de inovação e apoio à ciência, resguardando a particularidade de cada região desse país continental (Cavalcanti, 2023).

A relação intrínseca que a inovação possui com o território se dá na adaptação às particularidades locais: as ações alinham-se a uma forma de resolução que seja aplicável às circunstâncias existentes. Portanto, é urgente olhar para o território fronteiriço e identificar a importância das políticas de inovação para a faixa de fronteira; e como as ações de inovação social podem abrir um leque de oportunidades para o desenvolvimento – duas questões a serem respondidas nesse trabalho.

A relação intrínseca que a inovação possui com o território se dá na adaptação às particularidades locais: as ações alinham-se a uma forma de resolução que seja aplicável às circunstâncias existentes. Portanto, é urgente olhar para o território fronteiriço e identificar a importância das políticas de inovação para a faixa de fronteira; e como as ações de inovação social podem abrir um leque de oportunidades para o desenvolvimento – duas questões a serem respondidas nesse trabalho.

Diante disso, o objetivo desse artigo é analisar a contribuição da inovação social para as políticas públicas na faixa de fronteira. Para tanto, duas ações foram realizadas. Primeira, uma análise do livro de Pedro Luiz Costa Cavalcante “Dirigindo na contramão: expansão e desmonte da política de inovação no Brasil”, que põe em evidência o status das políticas de inovação nos últimos anos no Brasil.

Segundo, uma análise no repositório de dissertações do Programa de Pós-Graduação em Mestrado em Estudos Fronteiriços (PPGEF), da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - Campus do Pantanal (UFMS-CPAN), visando compreender a contribuição da inovação social para a construção de políticas públicas que de fato atendam e compreendam as carências da população fronteiriça.

Metodologicamente, este trabalho se configura como uma abordagem qualitativa, pela finalidade exploratória e descritiva. Segundo Santo (2018, p.14), a pesquisa qualitativa é indicada para estudos territoriais fronteiriços, pois é urgente a “necessidade de colocar a fronteira no centro das discussões e reconhecê-la como um espaço de integração e cooperação entre os países”. Assim, optou-se, como estratégia de investigação, pela triangulação das fontes bibliográficas (livros e artigos científicos) e documental (as dissertações do PPGEF e o trabalho de Cavalcanti).

Fundamentado em Vergara (2012), a análise de toda pesquisa ocorreu, inicialmente, com a definição do problema da pesquisa (na introdução); revisão de literatura pertinente e que ofereceu suporte ao estudo (segunda e terceira seção do artigo); coleta de dados (dissertações); análise do material coletado de forma qualitativa (das dissertações e da obra de Cavalcante); – confrontando os resultados da pesquisa com a teoria que deu suporte a investigação – ; formulação da conclusão e elaboração do relatório final da pesquisa.

2. A contribuição da inovação social para as políticas públicas, sob a ótica pragmatista

Apesar de existirem muitos estudos sobre inovação, a temática torna-se recente, pelo menos aos olhos do poder público e da mídia, quando o foco passa a ser o social. A inovação tem sido utilizada para definir métodos e ferramentas de transformação em diferentes esferas da sociedade (Murray *et al.*, 2010). Tradicionalmente, está vinculada ao campo econômico e tecnológico. Essa noção decorre da possibilidade de maximização de lucros por parte das organizações privadas (Mulgan *et al.*, 2007), entendimento decorrente do conceito de inovação tecnológica, compreendida como impulsionadora do desenvolvimento econômico ao promover uma quebra com os padrões de funcionamento e produções de bens e serviços tradicionais.

Muito ao contrário do que se pensa quando o termo inovação é posto em evidência, ele não está limitado à área da tecnologia, de empreendimentos ou para gerar ganhos econômicos e lucro. Segundo Bignetti (2011), há uma massiva concentração de estudos acadêmicos na tradicional área de inovação tecnológica, voltada para processos e produtos.

Todavia, com o avanço da globalização, fez-se crescente a necessidade de lidar com o surgimento de novos problemas sociais complexos, e até mesmo com a ampliação de problemas que já existiam. Desse modo, o estudo da inovação social desponta rapidamente, uma vez que **as estruturas políticas existentes e já consolidadas não são suficientes para eliminar ou mitigar problemas atuais** (Murray *et al.*, 2010, grifo nosso).

Segundo Howaldt e Schwarz (2010), a inovação social refere-se a novas combinações ou configurações de práticas sociais em certas áreas de ação ou contextos sociais propiciados por um conjunto de atores de maneira intencional visando satisfazer ou atender melhor as necessidades e resolver os problemas do que com práticas já estabelecidas.

Uma vez identificada a necessidade, uma série de ações movidas por diferentes coletivos passam a ser executadas, desde um novo processo, um método aplicado, ou, em alguns casos, uma solução que já existe, mas está sendo aplicada pela primeira vez para um determinado problema. São várias as possibilidades e elas abrem caminho para a sustentabilidade, possibilitando que futuras gerações possam usufruir dos benefícios da ação. É justamente no alcance desses objetivos que, segundo Murray *et al.* (2010), a inovação social emerge.

A partir da inovação social, a sociedade civil, o governo e as empresas podem participar de forma mais ativa no enfrentamento das consequências socioambientais da globalização. Em particular, a sociedade civil tem um papel importante na condução da inovação social. Ela é composta por uma rede de organizações civis, resultante do esforço e vontade de associação voluntária dos cidadãos, distintas tanto das instituições coercitivas do Estado (até mesmo se opondo a ele), como das instituições lucrativas do mercado, mobilizando os cidadãos para causas públicas e promovendo pela sua ação a estabilidade e efetividade das democracias (Santo, 2021).

No Brasil, há uma enorme diversidade cultural, devido às diversas origens da população, ao tamanho continental do país e às fronteiras com quase todos os países da América do Sul, exceto o Chile e o Equador. Nesse raio, são 588 municípios mais Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim, dos quais 432 municípios estão 100% inseridos na faixa de fronteira (Santo, 2021).

Essa diversidade cultural pode ser uma grande aliada no enfrentamento de desigualdades sociais, pelo fato de que diversos atores trazem consigo seus pontos de vista sobre os problemas públicos enfrentados, colaborando com uma visão sistêmica para alcançar a resolução. Se por um lado há muita riqueza no país devido a essas características, por outro, surgem dificuldades como a desigualdade e a pobreza que abrangem áreas da saúde, educação, segurança, mobilidade etc.

São vários os caminhos para se compreender as inovações sociais, sendo a influência schumpeteriana a mais dominante (inovação entendida através da invenção e difusão de tecnologia, com ênfase no lucro, discutida acima). Contudo, outra abordagem parte do olhar do pragmatismo, reconciliando aspectos antes tidos como opostos: a abordagem investiga a inovação social mediante o diálogo e a influência exercidos entre as ações coletivas e as dinâmicas macroestruturais, buscando compreender as interações entre os atores envolvidos (Andion *et al.*, 2020).

Na perspectiva pragmatista, as inovações sociais ocorrem de forma sucessiva (idas e vindas) e não linear. Antes, durante e depois do processo de formação podem ser feitos ajustes, acordos e negociações entre a pluralidade de atores, demonstrando a capacidade da coletividade de se reinventar, inseridas no contexto da arena pública, onde emergem as interações e influências de atores humanos e não humanos (Andion *et al.*, 2017; Andion, 2023).

Nessa visão, coloca-se a inovação social como possibilidade de resposta aos problemas enfrentados pela sociedade, a fim de dar visibilidade a eles e/ou tirar da estagnação. O objeto central dessa abordagem é compreender o processo de passagem do individual para o coletivo, ou seja, ajustes, conflitos, acordos e negociações entre a pluralidade de atores socioestatais (do poder público, do setor privado e da sociedade civil), que ao se engajarem formam um ecossistema e geram dinâmicas de mudanças sociais (Santo, 2021).

Termos como **situação problemática, público, problemas públicos e experiência** entram em cena para compreender a ocorrência de inovação social, e, neste projeto, recorre-se a estudos de autores pragmatistas como John Dewey e Daniel Cefaï para conceituá-los.

3. A formação do problema público e o estudo dos ecossistemas de inovação social

Segundo Cefaï (2017), tudo começa com um “distúrbio” decorrente de uma “situação problemática”. Para o autor, a situação problemática ocorre quando “as reações habituais de um organismo às solicitações de seu ambiente já não proporcionam a satisfação de suas necessidades e de seus desejos” (Cefaï, 2017, p.188). Os organismos, em sua totalidade, reconhecem uma crise que afeta sua forma de viver, ou seja, um distúrbio, e a partir desse momento buscam respostas a fim de

compreender o que provocou a anormalidade, para logo em seguida tentar resolvê-la. O distúrbio é de ordem afetiva, sensível e normativa (Cefaï, 2017).

Nesse processo, transforma-se o meio de vida e as relações mantidas com ele. Os atores envolvidos, os coletivos, não buscam respostas simplesmente para saber, mas para que se possibilite fazer algo, tomar uma ação.

Quando esses atores percebem que a vida já não pode continuar com a recursividade dessa dada problemática, eles se associam, no sentido de articulação, de juntar forças e demandas, definindo os líderes, para fazerem suas vozes serem ouvidas e para convencerem. “Tomam a palavra, testemunham, avaliam, argumentam, criticam, interpelam a mídia e os poderes públicos. Quando estes não intervêm, buscam soluções em sua própria escala” (Cefaï, 2017, p.188), através de projetos e ações que possam regular ou, ao menos, melhorar os impactos causados pela situação (Dewey, 1927) que causou um distúrbio em suas vivências.

Isso foi muito bem observado por Santo e Andion (2020), ao estudar a insatisfação geral dos imigrantes e refugiados em Florianópolis, que lutavam por melhores condições de trabalho e vida digna.

Figura 1 – Imigrantes e Refugiados protestando no centro de Florianópolis



Fonte: Santo e Andion, 2020, p. 788.

Em outras palavras, pretende-se imputar responsabilidades, denunciar negligências ou infrações, eventualmente designar vítimas e culpados, em suma, fazer julgamentos de ordem estética, moral, legal ou política a fim de reparar os danos ou punir os erros (Gusfield, 1981).

Nesse processo, a depender do seu desenrolar, da publicidade que ganhe, novas camadas são inseridas: pessoas de fora começam a enxergar a situação problemática; a amplificação da discussão envolve organizações diferentes, com posições e atuações distintas, até que o distúrbio se torne um problema público, quando o público se une para enfrentar ou denunciar o que lhe incomoda.

No tocante ao público, Dewey (1927) defende que uma associação entre duas ou mais pessoas surge quando a problemática extrapola o âmbito privado, ou seja, quando a ocorrência de uma anormalidade gera insatisfação geral, por mais diferentes que sejam os indivíduos que ela tenha afetado, direta ou indiretamente. Portanto, o problema público nasce a partir da experiência sentida, como dito na justificativa deste projeto, está radicado no padecer e no compadecer das causas individuais.

A construção de um problema público jamais ocorre isoladamente, pois, nos bastidores dele, há coletivos atuantes e diversas camadas da sociedade (mercado, mídia, governo, migrantes etc.) - todas defendendo o seu ponto de vista, que nem sempre converge. A existência por si só de um público para um dado problema não indica a sua resolutividade, ao contrário, determinadas demandas podem ser amplamente arrastadas e/ou recursivas (idas e vindas).

Segundo Santo e Voks (2021b), “seria ilusão acreditar que uma autoridade poderia, sozinha, impor um fim a uma controvérsia [...] ou que uma causa já conquistada não seja desmantelada”. Portanto, até as conquistas podem sofrer retrocessos e demandar novas articulações e enfrentamentos nos espaços públicos.

Essa discussão serve de pano de fundo para os estudos dos Ecossistemas de Inovação Social (EIS), que, segundo Andion *et al.* (2020), visa reconhecer a difusa rede de atores (ecossistema), o problema em comum, a resposta do Estado (criação de leis, políticas públicas e programas governamentais) e, disso, compreender como surgem, ou não, as inovações sociais – um processo de mudança social, resultado do enfrentamento de uma determinada situação problemática.

O termo “ecossistema” originalmente significa “um conjunto dinâmico, incluindo um ambiente natural ou biótopo (água, solo, clima e outros elementos inorgânicos) e os seres vivos ou biocenose (animais, plantas, microrganismos)” que são encontrados (Levésque, 2016, p. 2). Logo, um ecossistema é composto por um sistema dinâmico, interdependente e em constante movimento, interligado pelas interações existentes entre os agentes e o meio (Santo e Voks, 2021a).

Assim como entendimento da inovação, é comum vincular o ecossistema de inovação a exemplos como o do Vale do Silício, nos Estados Unidos, onde instituições de pesquisa, investimentos privados, empreendedores e o Estado como catalisador criaram condições ideais para a inovação tecnológica. No caso descrito, o ecossistema de inovação é composto pela atuação de múltiplos atores agindo em prol do desenvolvimento tecnológico, catalisando a ação empreendedora (foco no lucro).

Observa-se que a linguagem da inovação foi cooptada pela área científico-tecnológica e empresarial e funciona quase como sinônimo de inovação (Fernandez, 2016). Associar ecossistemas de inovação, bem como a própria inovação, somente à tecnologia, é limitar a sua abrangência e aplicação nas mais diversas áreas.

Para Fernandez (2016), o EIS pode ser definido nos mesmos termos que um ecossistema de inovação tecnológica: ambiente em que a inovação é favorecida por um conjunto de agentes e causas múltiplas. A diferença está na finalidade dos dois termos, sendo o EIS voltado a cobrir necessidades sociais, como: igualdade, educação, trabalho digno, no caso deste projeto, o acolhimento e recepção de migrantes e refugiados.

Andion *et al.* (2020) consideram que a abordagem pragmatista dos EIS permite compreender as redes que fomentam a inovação social, formadas tanto por iniciativas sociais (que promove a ação) como por atores de suporte (quem apoia ou financia a ação). Nesse sentido, os EIS formam uma espécie de comunidade, envolvendo iniciativas e práticas na promoção de processos colaborativos, fator fundamental para as inovações sociais. Isso demanda reconhecer os múltiplos atores, suas interações e religá-los em uma malha reticular, permitindo a observação das experiências *in situ*.

Nesse ponto, as autoras defendem que as cidades são laboratórios vivos de experimentações em diferentes escalas territoriais e espaços, nos quais os EIS são formados e se desenvolvem.

Ansell (2012) chama essas experimentações entre os atores de “*design experiment*”, em que o experimentador assume que a interação ocorre, necessariamente, entre o experimento e o cenário no qual ele é conduzido. Em suma, a experimentação democrática considera os diferentes públicos como experimentadores e sujeitos da “investigação pública”, logo, não há necessidade de uma intervenção de autoridade exterior dentro da forma como os atores se organizam e interagem.

As mobilizações e ações que surgem localmente se constroem em cima de todo um histórico de acontecimentos, os quais devem ser observados e compreendidos, sem que soluções mágicas sejam trazidas “de fora”, principalmente quando estas não consideram a contextualização da problemática e a relação desta com as iniciativas.

Considerando o discorrido acima, a leitura pragmatista possibilita lançar um novo olhar para os EIS e, a partir dela, Andion *et al.* (2020, p.188-189) chegam aos quatro pressupostos:

- **Pressuposto 1:** Os EIS estão imersos em trajetórias longas de configuração dos problemas públicos em territórios específicos (possuindo inscrição temporal e espacial).
- **Pressuposto 2:** Interpreta as dinâmicas de inovação social enquanto processos de mudanças (incrementais ou mais amplos) que produzem consequências e que emergem das associações entre múltiplos atores humanos e não humanos (indivíduos, coletivos, organizações, instituições, tecnologias, metodologias etc.).
- **Pressuposto 3:** Examina as dinâmicas de inovação social enquanto imersas em “campos de experiências” (Cefaï, 2014) nos quais diferentes públicos se engajam na solução de situações problemáticas e em processos de investigação pública.
- **Pressuposto 4:** Para analisar o alcance e as consequências das dinâmicas de inovação social se torna importante religá-las aos processos de mudança social mais amplos, considerando a conexão implícita das dimensões macro, meso e micro da realidade social e privilegiando uma perspectiva longitudinal.

Frente a esses quatro pressupostos, fica evidente que observar as práticas dos atores e suas conexões ao longo do tempo é uma tarefa central, pois são os atores socioestatais que vão definir, explicitar sua capacidade crítica ao argumentar e justificar suas ações.

O resultado dessa investigação busca evidenciar como as políticas públicas podem ser beneficiadas pelas inovações sociais, ou seja, do reconhecimento das melhores práticas em curso num determinado território. Daí a importância de estudos localizados para evidenciar diferentes demandas e práticas dos atores locais, como tem sido realizado pelas dissertações do PPGEF.

Nessa tangente, a interconexão entre políticas públicas e inovação social defende a promoção de rupturas no modelo de planejamento, gestão e governança das cidades, uma vez que fica evidente que as práticas emanam não somente do Estado, mas, são permeadas de ações da sociedade civil.

Essa afirmativa pode ser exemplificada a partir das ações articuladas das Organizações da Sociedade Civil (OSC) nos desastres do Rio Grande do Sul, em 2024, que afetou 1,7 milhão de famílias e levou 179 pessoas a óbito (Laboissière, 2024). Em muitos casos, as OSCs conseguiram agir primeiro que o próprio poder público e, em outros, ela foi a principal executora das ações, por exemplo, a Central Única das Favelas que, em parceria com empresas privadas e com o próprio Estado, fez cadastramento e distribuição de cestas básicas para as famílias atingidas.

Em territórios fronteiriços, um exemplo pode ser destacado através do trabalho do Observatório de Inovação Social da Fronteira (<https://obisfron.com.br/>), projeto de pesquisa e inovação financiado pelo CNPq que estuda o enfrentamento dos principais problemas públicos na fronteira em Corumbá, Ladário (Brasil) e Puerto Suárez (Bolívia). Nisso, os pesquisadores acabam averiguando as principais leis e políticas públicas e a importância da cogestão com as OSCs locais, numa perspectiva da governança e da inovação social.

Os principais resultados dessa projeto, apontam que muito mais do que replicações de receitas milagrosas, como comumente se discute no campo da inovação em todo Brasil, é urgente visibilizar os problemas públicos do território e os principais enfrentamentos para priorizar as ações em curso e as parcerias entre Poder Público e OSC. Também evidenciam a importância de valorizar as mobilizações promovidas pelas comunidades, visibilizar os problemas públicos da região e o papel do Estado nesse processo (Santo *et al.*, 2024).

Num cenário marcado pelo desmantelamento e/ou não operacionalização de políticas públicas, discutir a necessidade do poder público se abrir e contar com a participação de novos atores no processo decisório das políticas públicas se mostra urgente (Santo e Voks, 2023). Portanto, a cogestão de políticas públicas com uma rede multiatores (ecossistema) permite destacar interações e coordenações múltiplas e ajustes específicos. Mas, qual o foco das políticas públicas e da inovação na fronteira? É isso que se discute na próxima seção.

4. Localizando as políticas públicas de inovação e a fronteira nos últimos anos

O processo de construção de uma política pública é marcado pela manifestação de diversos atores socioestatais. Ela segue um ciclo de formação até o momento em que é encerrada, seja porque atingiu seu objetivo, porque não produziu o efeito esperado, por mudança na gestão do governo ou ainda pelo problema que a originou não possuir mais visibilidade.

Ao todo, esse ciclo pode ser dividido em seis etapas: identificação de problemas; formação de agenda de governo; especificação de alternativas; decisão política; implementação; e avaliação, não sendo obrigatoriamente realizadas em ordem. Um bom exemplo de como as etapas se entrelaçam é de que ao longo da implantação, a depender dos resultados apresentados até o momento, uma política pública pode sofrer diversas alterações a partir do diagnóstico da avaliação.

Para Sjöblom (1984), a identificação do problema público inicia-se na percepção deste, ele não existe senão na cabeça das pessoas. Após a tomada de conhecimento, o problema é delimitado e realiza-se uma análise da capacidade de resolução para criar ações que visam resolvê-lo.

No Brasil, o Plano Plurianual 2004-2007 (PPA/2004-2007) registrou políticas públicas para a faixa de fronteira, delimitada como área Especial de Planejamento, assim decretada pelo Ministério da Integração Nacional, objetivando o desenvolvimento regional (Krüger *et al.*, 2017). Em 2019, foi divulgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) o Relatório de Políticas e Programas de Governo.

Nos anos de 2014 e 2015 o TCU realizou uma auditoria para avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. O trabalho contou com a participação dos Ministérios da Integração Nacional, da Defesa, da Fazenda, da Justiça e das Relações Exteriores. O relatório, além de afirmar que a maioria das ações relacionadas à faixa de fronteira não têm individualização orçamentária específica, ainda pontuou que menos da metade do orçamento destinado para a faixa de fronteira foi utilizado no PPA 2012-2015.

Entre os principais achados da ação de controle, cita-se a falta na legislação brasileira de uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promover o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e a integração do espaço territorial.

Quando se pensa nos problemas presentes nas fronteiras do Brasil, os principais temas que se destacam nesses planos são o contrabando de drogas, armas e produtos falsificados. Mas, além dessas questões de segurança, é preciso voltar as atenções para o fator humanitário também.

Desse modo, para localizar os trabalhos produzidos nos últimos anos sobre a fronteira, priorizou-se por buscá-los no repositório² de dissertações do PPGEF, escolhido por ser o único no Brasil que possui área de Concentração em Estudos Fronteiriços e todas as Linhas de Pesquisa dedicadas aos estudos sobre fronteiras.

No período de 2009 a 2022, foram localizadas 163 dissertações defendidas que discorrem sobre problemas públicos diversificados e temas relevantes na fronteira, perpassando pela exploração do trabalho infantil, informal e do turismo sexual, educação linguística, literatura, empreendedorismo, agricultura familiar, identidade sociocultural, habitação popular, saúde pública, saneamento básico, sustentabilidade, meio ambiente, territorialidade, garantia de direitos e assistência jurídica.

Por serem dissertações apresentadas em um mestrado profissional, todas devem possuir obrigatoriamente uma proposta de ação ao final do trabalho. Aqui, vemos a reafirmação anterior, sobre priorizar os estudos territoriais locais que demonstram o desenrolar de um problema local em profundidade.

² Cf. <https://ppgefcpn.ufms.br/repositorio-de-dissertacoes-2/>

A maioria desses trabalhos cita a necessidade de capacitação, treinamento ou aperfeiçoamento dos atores que agem diretamente sobre a problemática, como também mais estudos na área para ter-se uma visão sistêmica e holística, e mais investimentos/atenção do Estado com o problema, via ajuda financeira ou na criação de políticas públicas. Em um dos trabalhos, é sugerido que sejam montados laboratórios de inovação gerenciados pelas próprias pessoas envolvidas.

Logo, a implementação e coordenação coerente de um conjunto ou combinação de políticas públicas é considerada como inevitável para o fomento da inovação (Lundvall, 2010; Edler e Fagerberg, 2017; Cirera *et al.*, 2020), em um cenário cada vez mais dinâmico de mudanças sociais disruptivas, crises econômicas, além das mudanças climáticas.

Como discorrido anteriormente, a presença da inovação social movida pelo público tem a capacidade de reunir diferentes pontos de vista para a mitigação ou eliminação de um problema, com vista à sustentabilidade e efeitos duradouros. Ao formar-se uma comunidade política, dá-se às pessoas o direito de opinar e refletir a respeito de questões que lhe atingirão direta ou indiretamente.

A fronteira, entendida como um espaço de vivência, formada pelos cidadãos fronteiriços que refletem e manifestam sua cultura e experiências, bem como dores e pesares, apresenta individualidades a serem exploradas e compreendidas, problemas complexos que demandam a ação de vários atores para interferir na realidade. Nesse sentido, o incentivo à inovação social faz-se fator determinante para a formação de comunidades políticas na faixa de fronteira – uma vez que as decisões emanadas no centro (geralmente, em Brasília), costumam a chegar nas cidades fronteiriças, acarretando, como apontado por Krugüer *et al.* (2017), baixa qualidade de vida das populações fronteiriças.

No Brasil, o Sistema Nacional de Inovação (SNI) adota o modelo de gestão liderado por políticas governamentais (*state-led innovation model*), cujo objetivo é “formulação das políticas públicas e programas e desenvolvimento de processos para gerar valor com a implementação destes” (Brasil, 2024). Se comparado há duas décadas atrás, nota-se uma ampliação no leque de políticas de apoio à inovação. Todavia, os instrumentos de políticas públicas do SNI não necessariamente culminaram em avanços muito expressivos na qualidade inovativa da economia brasileira no curto e médio prazo (Reynolds, Schneider e Zylbergberg, 2019; Buainain, Corder e Bonacelli, 2020; Cavalcante, 2023).

Em 2020, o Índice Global de Inovação (IGI) mensurou o desempenho dos países na inovação por meio da Taxa de Eficiência de Inovação (TEI). O Brasil ficou na 74ª posição entre 131 países, é o seu pior indicador no IGI e demonstra a inaptidão nacional em converter seus insumos em inovações de fato. Buainain *et al.* (2020, p.192) afirmam que “o país hoje tem um robusto e complexo sistema nacional de inovação, que reflete o próprio país: moderno, mas ainda antiquado”.

Segundo a pesquisa de Cavalcante (2023), realizada de 2003 a 2020, a evolução da execução orçamentária anual, por órgãos do SNI (Embrapa, Fiocruz, CNPq e Capes) passou por períodos de expansão do orçamento das políticas públicas em todos os órgãos até o início ou meados de 2013, e, posteriormente, houve a redução contínua dos gastos e do orçamento destinado ao setor. Nesse cenário, a única exceção observada ocorreu na Fiocruz, que apresentou queda em 2015, mas a partir de 2019 obteve um incremento considerável, explicado pela correção contábil em 2019 e pelas ações diante da pandemia de Covid-19, especificamente na produção de vacinas.

Esses órgãos do SNI, vinculados a diferentes ministérios no âmbito do governo federal, têm como propósito incentivar a inovação por meio da pesquisa e do desenvolvimento, mas também, atuam direta ou indiretamente em outros instrumentos da política de inovação como, por exemplo, na melhora das habilidades do sistema, possibilitação do acesso a conhecimentos especializados para o público, fortalecimento das capacidades de todo o sistema e exploração das complementaridades, aumento a demanda por inovação e facilitação do intercâmbio e do diálogo.

Como programa emblemático que englobou diversos instrumentos em uma política pública de inovação cita-se o Ciência Sem Fronteiras. Trata-se de um trabalho em conjunto dos ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia & Inovação, operacionalizado também pela Capes e CNPq, direcionado a “promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional” (Cavalcante, 2023).

Alguns exemplos de inovação social e suas propostas tiveram um forte impacto positivo nas localidades em que foram implantados. Por exemplo, o Projeto Aridas foi a primeira experimentação de inovação social no campo do planejamento de desenvolvimento sustentável no Brasil e contou com a participação de setores do governo e da sociedade civil.

O projeto desenvolvido de forma participativa, combinando o conhecimento científico e a participação de todos os interessados de maneira organizada teve como objetivo atender as regiões áridas, semiáridas e sub-úmidas do Nordeste. No final, foram produzidos mais de 50 documentos, entre eles os Planos de Desenvolvimento Sustentável, para a região no período de 1995 a 1999, abrangendo seis Estados: Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia.

Outros grandes exemplos de problemas públicos que ganharam atenção a partir dos múltiplos atores envolvidos, e que resultaram em inovação social, são o programa Um Milhão de Cisternas, e o Orçamento Participativo, mais conhecido pela população brasileira. O primeiro programa procurou atender o problema de acesso à água de boa qualidade por parte das populações rurais que habitam o semiárido brasileiro.

A partir de 2003, foi transformado em política pública com recursos previstos no orçamento da União e conseguiu atingir os seus objetivos: até 2018, foram construídas mais de um milhão de cisternas no Nordeste Semiárido.

Já o Orçamento Participativo é uma inovação na Administração Pública local de Porto Alegre, é um processo pelo qual cidadãos apresentam suas demandas e prioridades para melhorias do bem-estar da população e discutem alocações orçamentárias em seus municípios, desse modo participam diretamente na melhoria da cidade, indicando as pautas mais urgentes a serem resolvidas. Em 1989, Porto Alegre instalou o processo de orçamento participativo na cidade e assim, as alocações orçamentárias passaram a considerar recomendações feitas pela população e aprovadas pela Câmara Municipal. Apesar dos bons resultados de atrelar a inovação social ao desenvolvimento de políticas públicas, nos últimos anos houve um grande desmonte.

Desse modo, há uma longa trajetória a ser percorrida para a consolidação de um forte Sistema de Inovação, e olhando-se para as fronteiras do Brasil, o desafio ainda é maior: as localidades afastadas dos grandes centros costumam ser deixadas de lado, quando não pensadas apenas pelo lado da defesa e proteção contra o que vem do outro lado.

Nesse sentido, salienta-se que as soluções para vários dos problemas enfrentados nas faixas de fronteira precisam começar de dentro dela, é necessário levantar quem são os atores que agem para mitigar ou extinguir os problemas, quais são os desafios encontrados, quais os caminhos de possibilidades para a resolução, entre outros fatores.

5. Considerações Finais

Este artigo teve por objetivo compreender e analisar a importância da inovação social para as políticas públicas, principalmente, para as cidades localizadas na faixa de fronteira.

Através de uma ampla revisão da literatura, optou-se pelo aprofundamento em duas fontes de dados: o estudo de Pedro Luiz Costa Cavalcante, para situar a discussão macro sobre as políticas de inovação, e o repositório do Mestrado em Estudos Fronteiriços, para reforçar a importância de pensar políticas públicas de forma endógena, nesse caso, a partir da fronteira, suas práticas e demandas.

Com relação às políticas de inovação, ficou evidente que ela já foi foco prioritário pelo governo central e o seu alto potencial de retorno na implantação de projetos variados, alguns deles citados nesse trabalho. Também foi evidenciado que

as localidades que mais precisam não conseguem desenvolver e implementar tais políticas, para alcançar a resolução adequada que determinados problemas e conflitos exigem. Para Cavalcante, o ano de 2016 marca o começo do desmonte efetivo da política de inovação no país, o que desafia a atual gestão (2024) a repensar como será efetivada tais políticas na contemporaneidade.

Aliás, progredir a capacidade inovadora de uma cidade pode contribuir para o alcance de uma solução duradoura, que compreende a raiz da problemática de forma complexa. Mais do que isso, pode incentivar a formação de uma comunidade política, que compreende a sua trajetória e reflete a respeito de melhorias e soluções para o espaço em que convive.

As ações locais conectam-se no mundo globalizado, possuindo o potencial para serem replicadas. Para tanto, as características das localidades devem ser sempre consideradas, a fim de que sejam propostas políticas públicas que priorizem as práticas e experiências dos atores no território. Isso demanda que seja lançado um olhar holístico e sistêmico para as problemáticas públicas na faixa de fronteira, a fim de que se compreenda o problema na totalidade, em todo o seu contexto e trajetória. É nesse esforço que inovações sociais vão emergir nas cidades.

Ficou evidente, também, que apesar de um avanço na criação de políticas públicas específicas para fronteira, pouco foram implementadas na prática, tendo baixa ou nula efetivação. Isso se deve tanto à falta de governança nessas localidades como desinteresse público, uma vez que o foco majoritário nessas regiões é a segurança pública e consequente controle do tráfico de drogas e outros ilícitos.

Porém, foi discutido que a heterogeneidade e a singularidade de cada localidade fronteiriça revisitam a imprescindibilidade da faixa de fronteira ser pensada de dentro, apoiada pelas vivências e experiências de quem está inserido nas demandas, sofrimentos e alegrias, o cotidiano dos cidadãos e cidadãs fronteiriços.

Só assim essa população poderá, de fato, sonhar com dias melhores e uma vida mais digna.

Compreende-se aqui que quando o Poder Público não focaliza as práticas e problemas públicos locais, traduzindo isso em políticas e leis de fomento e apoio, as inovações sociais não ocorrem, ou padecerão por falta de apoio.

As produções do PPGEF analisadas neste artigo demonstram temas urgentes já estudados, porém, com um longo caminho a ser percorrido para alcançar uma

resolução. Isso se deve, principalmente, pelo fato do poder público pouco se apropriar do conhecimento científico produzido pelas universidades e demais centros de pesquisa. Mas, para assim o ser, é necessário compreender como variados atores socioestatais se organizam e atuam utilizando o que possui ao seu dispor. Isso sinaliza para uma cogestão das políticas públicas.

A inovação social, nesse sentido, é compreendida como o processo de mudança social, surgido no enfrentamento de problemas públicos variados nas cidades. Infelizmente, pelo declínio do investimento em políticas de inovação no Brasil, a mobilização não ocorre com o potencial que possui para transformar a realidade na fronteira.

Apesar disso, constantes pesquisas são feitas, tanto sobre inovação social quanto sobre temas pertinentes à fronteira, difundindo a importância de se pensar ambos como aliados para a evolução em sociedade nas faixas de fronteira.

6. Referências

AGÊNCIA BRASIL. IBGE atualiza municípios de fronteira e de frente ao mar. 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/BJNY7> Acesso em: 04 jun. 2023.

ANDION, C., RONCONI, L., MORAES, R. L., GONSALVES, A. K. R., SERAFIM, L. B. D. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. *Revista de Administração Pública*. v.51, n.3, p.369-387, 2017.

ANDION, C., ALPERSTEDT, G. D., GRAEFF, J. F. Ecossistema de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública*. v.54, n.1, p.181–200, 2020.

ANDION, C. Social innovation, experimentalism and public governance: an ethnographical approach to study public arenas in the city. *Brazilian Administration Review*, v.20, n.2, p.e220124, 2023.

ANSELL, C. What is a democratic experiment? *Contemporary Pragmatism*, v.9, n.2, p.159-180, 2012.

BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos*, v.47, n.1, p.3-14, 2011.

BRASIL. Modelo de Governança e Gestão Pública. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/modelo-de-governanca-e-da-gestao-publica-gestaopublicagov-br-2_0.pdf Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Políticas federais para a faixa de fronteira. Relatório de Políticas e Programas de Governo 2019 [Brasília]: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gIcKM> Acesso em: 18 jul. 2023.

BUAINAIN, A., CORDER, S., BONACELLI, M. A. State capabilities and limits to innovation funding policy in Brazil. In: CASTRO, A.; BOSCHI, R. (Ed.). State capacities and development in emerging countries. Rio de Janeiro: INCT/PPED; CNPq; Faperj, 2020. (p.130-200).

CAVALCANTE, P. L. C. Dirigindo na contramão: expansão e desmonte da política de inovação no BRASIL. In: GOMIDE, A. Á.; SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília: IPEA, 2023. (p. 287-317).

CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas (parte 2). Novos Estudos Cebrap. v.36, n.2, p.187-213, 2017.

CIRERA, X. et al. A practitioner's guide to innovation policy: instruments to build firm capabilities and accelerate technological catch-up in developing countries. Washington: The World Bank, 2020.

DEWEY, J. The public and its problems. Chicago: Swallow Press, 1927.

EDLER, J.; FAGERBERG, J. Innovation policy: what, why, and how. Oxford Review of Economic Policy. v.33, n.1, p.2-23, 2017.

FERNANDEZ, J. F. Social innovation ecosystem in the field of cultural heritage: a definition. London: Hesiod Project Papers, 2016.

GUSFIELD, J. R. The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

HOWALDT, J.; SCHWARZ, M. Social innovation: concepts, research fields, and international trends. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2VOh7e5> Acesso em: 10 nov. 2023.

KRÜGER, C., DANTAS, M. K., CASTRO, J. M., PASSADOR, C. S., & CALDANA, A. C. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. Ambiente & Sociedade, v.20, n.4, p.41-62, 2017.

LABOISSIÈRE, P. Sobe para 179 total de mortos no Rio Grande do Sul. Agência Brasil. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-06/sobe-para-179-total-de-mortos-no-rio-grande-do-sul> Acesso em: 18 jul. 2024

LÉVESQUE, B. Économie sociale et solidaire et entrepreneur social: vers quels nouveaux écosystèmes? Reueve Interventions Économiques. v.54, n.1, p.1-45, 2016.

LUNDEVALL, B. Å. National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Anthem Press, 2010.

MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS. Repositório de Dissertações 2009-2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/koP17> Acesso em: 22 jul. 2023.

MOULAERT, F.; et al. Introduction: social innovation and governance in European cities-urban development between path dependency and radical innovation. European Urban and Regional Studies. London, v.14, n.3, p.195–209, 2007.

MULGAN, G.; TUCKER, S.; SANDERS, B. Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated. London: University Oxford, 2007.

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. The Open Book of Social Innovation. London, NESTA/The Young Foundation, 2010.

REYNOLDS, E.; SCHNEIDER, B. R.; ZYLBERBERG, E. Innovation in Brazil Advancing Development in the 21st Century. London: Routledge, 2019

SANTO, A. L. E. O uso de fotografias e vídeos em pesquisa qualitativa: em busca de um novo olhar sobre os territórios fronteiriços. Revista ADM.MADE. v.22, n.2, p.3-34, 2018.

SANTO, A. L. E. No rural tem inovação social! um estudo em dois assentamentos rurais na zona fronteira Brasil-Bolívia. (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2021.

SANTO, A. L. E., ANDION, C. Imigração e cidades: uma cartografia da arena pública de apoio aos imigrantes e refugiados em Florianópolis. Interações. v.21, n.4, p. 781–799, 2020.

SANTO, A. L. E., VOKS, D. Repensando os estudos fronteiriços: participação e inovação social no desenvolvimento das zonas de fronteira. Organizações & Sociedade. v.28, n.99, p.1-29. 2021a.

SANTO, A. L. E., VOKS, D. Configuração de uma experiência pública: o caso das feiras na fronteira Brasil-Bolívia. Análise Social. v.56, n.241, p.668-691, 2021b.

SANTO, A. L.; VOKS, D. overnança da Saúde Pública: conflitos e desafios para uma gestão compartilhada na fronteira Brasil-Bolívia. Saúde & Sociedade. v.32, n.1, p.1-14, 2023

SANTO, A. L.; VOKS, D.; VEIGA, V. S. Cultivando o Bem Viver através da Inovação social: o caso do Observatório de Inovação Social da Fronteira. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacional. v.9, n.2, p.1-35, 2024.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. Italian Political Science Rivista Italiana di Scienza Politica, v.14, n.1, p.41-85, 1984.

VERGARA, S. C. Métodos de pesquisa em administração. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.