

ISSN: 2594-0937

REVISTA ELECTRÓNICA MENSUAL

Debates sobre Innovación

DICIEMBRE
2019

VOLUMEN 3
NÚMERO 1

XVIII Congreso Latino Iberoamericano de Gestión Tecnológica
ALTEC 2019 Medellín



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



MEGI
MAESTRÍA EN ECONOMÍA, GESTIÓN
Y POLÍTICAS DE INNOVACIÓN



LALICS

LATIN AMERICAN NETWORK FOR ECONOMICS OF LEARNING,
INNOVATION AND COMPETENCE BUILDING SYSTEMS

Percurso *Bottom-Up* e *Top-Down* de uma Iniciativa de Inovação Social em Expansão

Carolina Beltrão de Medeiros
Fundação Joaquim Nabuco, Brasil
carolina.beltrao@hotmail.com

Carla Regina Pasa Gómez
Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
carlapasagomez@gmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo principal apresentar uma análise da trajetória de expansão de uma iniciativa de inovação social, originada a partir da mobilização de um grupo pequeno de atores locais, tendo sido expandida até tornar-se uma iniciativa institucionalizada e ampliada. A natureza do estudo é qualitativa e para a análise dos dados coletados foi utilizado o Modelo Teórico da Expansão de Iniciativas de Inovação Social (Medeiros, 2018). A discussão dos dados possibilitou inferir que a expansão da iniciativa de inovação social estudada, além de proporcionar uma abordagem *top-down* ao processo, com regras e fluxos bem definidos, continua tendo um componente de influência *bottom-up*, uma vez que os atores organizacionais envolvidos, em contato direto com os atores sociais das localidades, absorvem novas práticas para melhorias na execução da iniciativa nos territórios, onde necessitam muitas vezes de tratamentos operacionais diferenciados, e concedem este retorno em formato de aprendizado tácito aos atores institucionais. Desta forma, mesmo institucionalizada, a iniciativa de inovação social tem que se adaptar às especificidades dos territórios onde é implementada, gerando mudanças nas relações de poder ao capacitar os atores locais e disseminando novas práticas sociais nestas localidades.

Palavras-chave:

Inovação social. Transformação social. Mudança sistêmica.

1. Introdução

Iniciativas de inovação social (IS), de forma geral, podem ser consideradas como vetores de indução a mudanças sociais positivas (Murray, Caulier-Grice & Mulgan, 2010). Nesta acepção, o termo “social” vem percebido como uma construção social (Turker & Vural, 2017) em resposta a pressões da sociedade civil para melhoria do bem-estar humano e ambiental, visando à satisfação de necessidades não atendidas pelo Estado ou pelo mercado. Sendo assim, a IS não deve se manifestar necessariamente apenas no nível de interação e prática social, mas pode apresentar-se de forma concreta, como um novo produto ou uma nova tecnologia (Choi & Majumdar, 2015) e, seguindo os preceitos da inovação aberta, pode atender à sociedade numa perspectiva mais ampla e não apenas a determinados grupos de atores ou empreendedores sociais.

Estudar inovação social requer considerar que o contexto territorial é fundamental (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2011) tanto para o estabelecimento de premissas adotadas quanto para a análise dos problemas e soluções, pois

aquilo que é prioritário para o bem-estar em um território pode diferir em relação a outros. Além disso, considera-se que existe uma singularidade de cada processo de desenvolvimento das iniciativas de IS, que está no fato de que cada território tende a agir e reagir de forma única, em parte por conta das especificidades de sua cultura, além da questão dos atores envolvidos, que diferem em relação aos contextos específicos onde a IS poderá ser desenvolvida.

As respostas das iniciativas de IS, que vão inicialmente do atendimento aos problemas sociais, até o empoderamento da sociedade civil (Cajaiba-Santana, 2014), trilham o caminho de novas formas de pensamento e de organização para os contextos onde atuam, projetando novas configurações relacionais (Have & Rubalcaba, 2016), uma vez que o Estado tem buscado como estratégia estar alinhado a entidades do terceiro setor e setor empresarial como forma inovadora de produzir bens públicos (Tulder, Seitanidi, Crane & Brammer, 2016).

Os pesquisadores do Bureau of European Policy Advisers [BEPA] (2010) consideram que as iniciativas de IS que se expandem, tomando como ponto de partida para seu percurso atividades de indivíduos e/ou grupos autônomos que passam a funcionar de forma ampliada em sua comunidade, podem ser consideradas como um exemplo de abordagem *bottom-up* da inovação social. Por outro lado, as iniciativas de IS que se expandem tomando como ponto de partida para seu percurso um ator externo, que pode ser o governo ou uma organização não-governamental, por exemplo, são consideradas como *top-down*.

Sob a perspectiva de entendimento de BEPA (2010), as iniciativas de IS podem acontecer num contexto territorial apresentando percursos tanto de forma *bottom-up* quanto *top-down*, o importante é que elas aconteçam e atinjam os seus objetivos de promoção de bem-estar e empoderamento. Isto porque seria um risco confinar a inovação social somente às iniciativas de base.

Desta forma, pode acontecer que uma iniciativa de IS seja iniciada como um projeto de base e, a partir de seu movimento de expansão, torne-se uma iniciativa orientada por referenciais externos e que seja institucionalizada, representando um caso de uma iniciativa que se inicia como *bottom-up*, mas que, ao expandir-se, passa a apresentar configuração *top-down*. Um exemplo deste caso mencionado é o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), que foi desenvolvido com o objetivo de gerar valor social, inicialmente por grupos de indivíduos que procuravam resolver um de seus problemas na região semiárida brasileira, a falta de água regular para os domicílios dos habitantes desta região.

O P1MC foi criado em 1999, tendo sido inicialmente desenvolvido por pequenas comunidades da região e depois adotado como projeto pela rede Articulação Semiárido Brasileiro (ASA Brasil), que congrega mais de três mil organizações da sociedade civil. Após sua difusão na região semiárida como uma inovação baseada na política da estocagem da água, utilizando-se de uma tecnologia social (cisternas de placa, apresentadas na Figura 1) e de cursos de formação para as famílias responsáveis pela construção e manutenção de cada cisterna, tornou-se uma política pública institucionalizada pela Lei n.12.873, sancionada no ano de 2013.

Figura 1: Cisternas de placa do P1MC



Fonte: Articulação Semiárido Brasileiro (2018)

A partir deste marco, o projeto passou a ter a configuração de uma iniciativa de IS institucionalizada e tem continuado o seu curso de expansão pela região, através de licitações públicas lançadas pelo Governo Federal, atendendo às famílias que ainda necessitam de suporte técnico, físico e econômico para estocar água, a fim de tornar viável a convivência com o Semiárido.

Assim, entende-se que o P1MC é uma iniciativa de IS desenvolvida por um coletivo, a partir do reconhecimento de necessidades apontadas por estes grupos de indivíduos (abordagem *bottom-up*) e que depois vem a se tornar um programa social institucionalizado, com orçamento da União previsto em lei (abordagem *top-down*).

Diante do exposto, e das diversas nuances que envolvem a expansão de uma iniciativa de IS, o estudo tem como objetivo analisar o percurso de expansão do P1MC, a fim de aprofundar o entendimento sobre as dinâmicas entre os atores que participam deste percurso e os resultados auferidos neste processo.

Após as considerações iniciais na seção 1 deste artigo, são apresentados na seção 2 os percursos *bottom-up* e *top-down* das iniciativas de IS discutidos na literatura; a seção 3 discorre sobre os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta de dados e aponta os métodos escolhidos para a análise destes; a seção 4 discute os dados coletados a partir do modelo de Medeiros (2018) e apresenta um resumo da trajetória de expansão do P1MC; e por fim, a seção 5 tece as considerações finais do estudo.

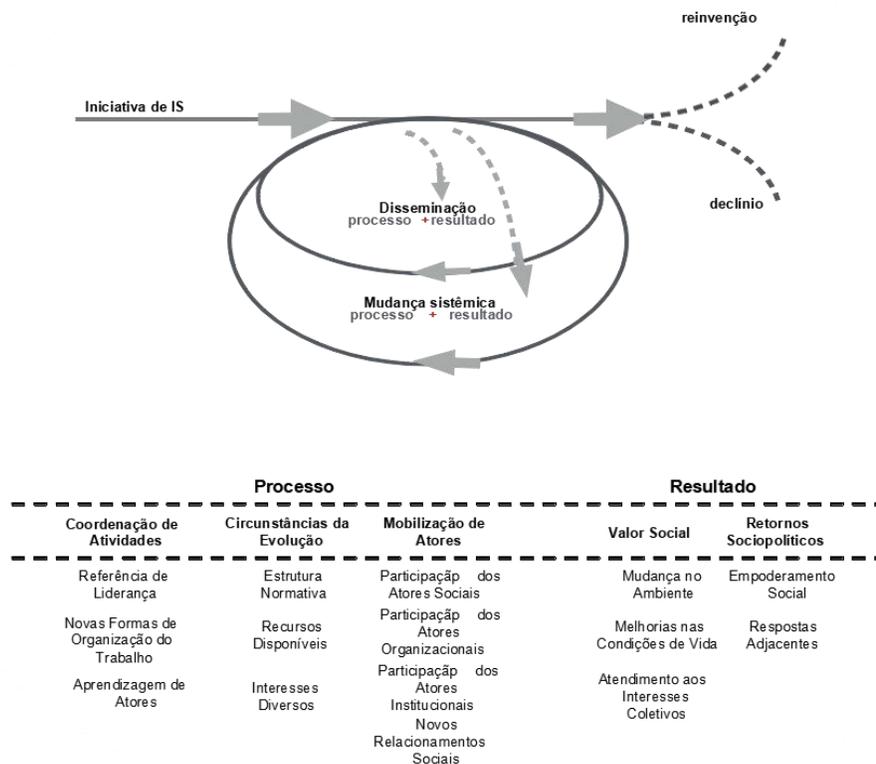
2. Os Percursos *Bottom-Up* e *Top-Down* das Iniciativas de Inovação Social

A inovação social tem sido amplamente discutida na literatura no que concerne às etapas de seu percurso de expansão, que tem sido referenciadas indiretamente em análises e quadros conceituais ou diretamente apresentadas em modelos.

Nas iniciativas de IS percebidas como resultado, com foco no valor social obtido por meio de uma inovação, podem-se citar os trabalhos de Bacon, Faizullah, Mulgan e Woodcraft (2008), Assogba (2010), Schmitz, Krlev, Mildenerger, Bund e Hubrich (2013); nas iniciativas de IS percebidas como processo, baseadas nas capacidades dos atores (pessoas, empresas, instituições), que se relacionam entre si, destacam-se as publicações de Tardif e Harrisson (2005), André e Abreu (2006), Rollin e Vincent (2007), Cajaiba-Santana (2014); e, também, sob as duas abordagens integradas, os trabalhos de Murray, Caulier-Grice e Mulgan (2010), BEPA (2010), João (2014), Correia (2015) e Medeiros (2018).

Este último trabalho apresenta uma proposta de análise que considera ambas as perspectivas de processo e resultado, pois considera que não seria possível desvincular as práticas sociais construídas a partir das iniciativas de IS das respostas obtidas com estas iniciativas. Como premissa desta proposta, entende-se que as iniciativas de IS são fenômenos não lineares e que podem estar representadas tanto num formato tangível (produtos e serviços) quanto intangível (conhecimento e intervenções). Este é um modelo adequado para analisar as iniciativas de IS que já tenham sido apropriadas como prática em seus territórios e que estejam em movimento de expansão em relação à sua configuração inicial, onde mudanças devido às interações entre os atores e também às circunstâncias externas podem influenciar a trajetória destas iniciativas (Figura 2).

Figura 2: Modelo Teórico da Expansão de Iniciativas de IS



Fonte: Medeiros (2018)

Na primeira etapa do modelo, “Disseminação”, a iniciativa de IS já foi apropriada pelos atores, podendo a solução: 1) ser escalonada, quando experimenta a possibilidade de ser “exportada”, como no caso de uma IS vinculada a produto ou serviço, e 2) ser difundida, quando a disponibilização de conhecimento ou intervenção acontece por meio dos indivíduos e suas redes. A segunda etapa foi denominada de “Mudança Sistêmica”, pois é a etapa em que a IS se institucionaliza, provocando mudanças sistêmicas na sociedade, quando novas formas de pensar e agir se organizam para se configurarem em instituições, desafiando o *status quo* (Medeiros, 2018).

A partir desta configuração, entende-se que o objetivo deste modelo é definir um ponto de partida para as discussões das iniciativas de IS nas etapas “Disseminação” e “Mudança Sistêmica” do percurso de expansão, destacando aspectos a partir da análise de suas dimensões de Processo e Resultado, que podem ser considerados como importantes para seu êxito, fracasso ou estagnação.

3. Metodologia

Esta investigação possui natureza qualitativa, com fins exploratório-descritivos, uma vez que pretende desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias relativos aos conteúdos desenvolvidos sobre o tema da inovação social, avançando no conhecimento sobre a problemática apresentada (caráter exploratório) e descrever, por meio dos resultados obtidos, as características do processo em pauta (caráter descritivo) (Gil, 2010).

O método utilizado escolhido como mais adequado para a análise em questão foi o estudo de caso. As evidências empíricas estão divididas entre dados secundários (documentos e artefatos) e dados primários (observações e entrevistas).

A coleta de dados primários foi realizada com atores envolvidos diretamente no P1MC, através de entrevistas semiestruturadas e observação não participante, em que a distância do pesquisador da situação observada é reduzida, tornando-se um instrumento essencial da coleta de dados (Flick, 2009). A observação não participante aconteceu na forma de visitas à unidade da ASA Brasil em Recife.

No que concerne às entrevistas, a indicação dos atores foi realizada por meio da técnica da bola de neve - as pessoas entrevistadas inicialmente indicaram outros atores que elas acreditavam que pudessem contribuir para o entendimento do caso em estudo, para que também pudessem ser entrevistados.

Em seguida, o Quadro 1 apresenta o grupo de entrevistados relativo ao P1MC.

Quadro 1: Entrevistados

Código na pesquisa	Órgão de Atuação	Função Desempenhada	Formato da Entrevista	Duração da Entrevista
E01_EC2	Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC) Recife	Assessor de Coordenação	Presencial	1h 30 min
E02_EC2	AP1MC Recife	Assessor técnico	Presencial	1h 30 min
E03_EC2	Associação Agroecológica Bom Jardim	Coordenador	Skype com vídeo	39 min
E04_EC2	Centro Sabiá	Coordenador Geral	Presencial	54 min
E05_EC2	EMBRAPA Semiárido	Pesquisador	Whatsapp com vídeo	57 min
E06_EC2	Coordenação Geral de Acesso à Água, no Ministério de Desenvolvimento Social (MDS)	Coordenador	Telefone	47 min

Fonte: Elaboração própria.

Considerou-se que as entrevistas concedidas pelos atores organizacionais foram suficientes para atender aos objetivos da pesquisa: representantes de ONGs que têm participado da execução do programa tanto em nível operacional (entrevistados E03_EC2 e E04_EC2), quanto em nível intermediário (E01_EC2 e E02_EC2). Além disso, foi ouvido um representante

do Estado, relacionado diretamente à gestão do P1MC no governo federal (E06_EC2) e um pesquisador especialista em gestão hídrica, que realizou avaliações técnicas do P1MC (E05_EC2).

A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo categorial (Bardin, 2011) e a discussão dos dados foi realizada a partir das dimensões, categorias e indicadores apontados no Modelo Teórico da Expansão de Iniciativas de IS (Medeiros, 2018), considerando-se que o P1MC se encontra em fase de Mudança Sistêmica.

4. Resultados e Discussão

Como definição conceitual, a proposta do P1MC compreende a construção de cisternas de placas de 16 mil litros, com o objetivo principal de levar água à população difusa do semiárido brasileiro e demonstrar que esta é uma região viável, por meio de capacitações que valorizam a possibilidade e importância da convivência com a região seca, ressaltando premissas de agro ecologia e de cultura de estocagem de água.

O programa tem sido apresentado como uma iniciativa de IS institucionalizada, política pública do Governo Federal realizada por meio de termos de parceria com a AP1MC, convênios com governos estaduais e municipais, organizações não governamentais e consórcios públicos, além da possibilidade de execução também por meio de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

A partir desta configuração inicial do caso, apresenta-se uma análise do processo contínuo de expansão do P1MC, a partir das considerações propostas no Modelo Teórico da Expansão de Iniciativas de Inovação Social (Medeiros, 2018), apresentado na Figura 1.

Iniciando a análise pela dimensão Processo, no que se refere à categoria **Coordenação de Atividades**, mesmo sendo o P1MC um programa institucionalizado e gerido pelo governo, enfatiza-se o papel da ASA Brasil como uma das **referências de liderança**, devido à sua vivência política de debates e articulação social no semiárido, e ao seu contato direto com as unidades executoras locais ao longo do tempo, que tem sido muito importante e protagonista, no sentido de propor inovações, melhorias na tecnologia e na gestão.

No que concerne a um nível micro de análise, considerando-se o papel dos atores organizacionais locais, as unidades executoras do programa, que lidam com as famílias beneficiárias, as referências de liderança para o P1MC apresentam-se como as referências de liderança das comunidades, que interagem diretamente com estas unidades.

Também pode ser destacado o papel do Governo Federal, que assume um protagonismo em relação às atividades promovidas, uma vez que tem sido o principal agente de fomento do P1MC.

No que se refere às **novas formas de organização do trabalho** esperadas para o processo, o Novo Marco Legal para a implementação do Programa Cisternas tem sido considerado como uma forma inovadora de conceber a gestão do programa, tendo sido projetado pelo Governo Federal com o objetivo de aprimorar este processo. A fim de ganhar escala para o programa, este Marco tem promovido a criação de mecanismos adaptados ao arranjo institucional até então considerado mais efetivo e de outros novos para superar os gargalos que resultavam em atrasos significativos na entrega dos resultados. Além disso, foi reconhecido o papel das tecnologias sociais, com definição legal e normativa (Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], 2016).

Esse Marco, que entrou na Medida Provisória nº 619, de 06 de junho de 2013, também foi definido visando a institucionalizar a ação no Governo Federal, surgindo a partir de reuniões com vários atores que participaram historicamente do programa, como a ASA Brasil. Assim, a partir

deste ponto, foi possível ao Governo Federal reconhecer as especificidades do processo e formalizá-lo por meio de regras que simplificassem e tornassem padronizados procedimentos associados à celebração de parcerias, contratação dos atores envolvidos e também da prestação de contas (ENAP, 2016).

Um dos itens de maior impacto operacional de melhorias no programa foi o estabelecimento de um valor fixo da cisterna para que ela fosse entregue, não tendo que comprovar item por item de despesa. Assim, o montante financeiro liberado para a execução dos contratos passou a ser regido por uma operação aritmética elementar, que tornou a operacionalização do P1MC mais ágil: a meta de entrega de cisternas multiplicada pelo valor unitário de cada uma.

Com relação às famílias beneficiárias, embora a escolha estivesse vinculada ao Cadastro Único do Governo Federal, esta indicação tem sido refinada em nível local, por meio das unidades executoras, no caso da ASA Brasil, e outras entidades. Nesse contexto, torna-se destacada a capacidade da ASA Brasil, devido à sua grande experiência, de sair vitoriosa na maioria dos editais lançados pelo Governo Federal para a construção de cisternas em detrimento aos governos, que experimentam alguns entraves burocráticos. Por outro lado, embora que a ASA Brasil assuma um protagonismo na gestão intermediária do P1MC, outras entidades também estão aptas a realizar esta gestão, por conta do arcabouço normativo do programa, que torna os processos mais padronizados e independentes.

No tocante à **aprendizagem de atores**, existem três pontos a serem destacados. O primeiro é em relação ao aprendizado do Governo Federal, a partir dos processos participativos desenvolvidos pela ASA Brasil. É importante citar neste percurso a contrapartida do governo, que passou a fornecer subsídios organizacionais para que o programa pudesse ter maior racionalidade em seus processos, facilitando a sua expansão. Neste âmbito, houve um aumento significativo de velocidade na construção de cisternas. Os convênios executados sob os instrumentos definidos a partir do arcabouço legal instituído têm possibilitado uma entrega duas vezes mais rápida do que pela sistemática anterior (ENAP, 2016).

O segundo ponto diz respeito à aprendizagem das famílias beneficiárias, que não mudou de forma qualitativa, pois o programa em termos conceituais continuou o mesmo. E o terceiro diz respeito aos empreendimentos sociais locais, as unidades executoras, que passaram a ter, nesse processo, uma aprendizagem vinculada não só às diretrizes da ASA, como também à normatização dos processos do Programa Cisternas, criando suas próprias dinâmicas de execução.

Após discorrer sobre as pautas relacionadas à Coordenação de Atividades do P1MC, serão analisados os tópicos elencados para a Categoria **Circunstâncias da Evolução**.

No que se refere à **estrutura normativa**, destaca-se como ponto expoente do crescimento acelerado do P1MC a decisão de universalização do acesso à água do Governo Federal. A partir daí, com a necessidade de expansão em maior escala do programa, surge a necessidade de formalizar o processo do P1MC em lei. E a Lei nº 12.873 (2013), vem corroborar a necessidade de melhorar os processos existentes, uma vez que o programa torna-se uma política de Estado.

Em se tratando dos **recursos disponíveis** para o programa, ao mesmo tempo em que o governo cita as benesses da expansão em maior grau realizada em parceria com as entidades da sociedade civil, que dependem do montante do orçamento da União reservado para esta finalidade, isto tem representado o sustento para a maior parte das unidades executoras, as organizações de ponta do fluxo de execução.

Os **interesses diversos** podem estar representados pelo desejo do governo, num certo momento da expansão do programa, de romper com a parceria com a ASA Brasil para, ao invés

de promover a construção de cisternas de placa, instalar cisternas de plástico na região do semiárido.

Este foi um dos grandes conflitos na trajetória de expansão do programa, pois o governo entendia, à época, que as cisternas de plástico poderiam chegar mais rapidamente ao Semiárido. Porém, a ASA argumentou sobre os benefícios das cisternas de placa em detrimento às cisternas de plástico: o custo destas últimas seria, em média, o dobro do custo das cisternas de placa; inexistência de mobilização social no recebimento das cisternas de plástico pelas famílias, onde esta mobilização é muito importante para a conservação das mesmas, pois há curso de manutenção das cisternas de placa no ato da entrega; e, ainda, sobre a durabilidade e a questão do material da cisterna (plástico), que é inferior ao das cisternas de placa. Ao final, os argumentos a favor das cisternas de placa foram mais fortes e o P1MC continuou a ser a opção mais viável para a região.

Seguindo com a análise do processo, a categoria **Mobilização dos Atores** chama a atenção para o papel dos atores envolvidos no percurso da expansão da iniciativa de IS. A **participação dos atores sociais** neste percurso de expansão ressalta a participação ativa das famílias beneficiárias, que continuou após o processo de institucionalização do P1MC, devido às ações de capacitação para construção e manutenção das cisternas e o empoderamento proporcionado pela iniciativa.

No tocante à **participação dos atores organizacionais**, ao se institucionalizar o P1MC, observam-se quatro tipos de atores: a ASA, os governos estaduais e os governos municipais como organizações intermediárias e as unidades executoras, como empreendedores sociais. O contato direto com as famílias é realizado por estas unidades, que fazem o papel de replicadores da metodologia do P1MC e promovem algumas adaptações necessárias, a depender das especificidades da região onde o programa estiver sendo implantado. A ASA, operacionalizada pela AP1MC, vai se organizando ao longo do tempo de forma mais estruturada devido à expansão do programa, mas passa a exercer um papel de caráter intermediário e também regulador do processo.

Relativamente à **participação dos atores institucionais**, a primeira participação é do Governo Federal, exercendo papel de financiador da política pública. E, a partir dessa participação mais efetiva, em que as famílias e as unidades executoras passam a ter conhecimento desse papel do Estado de apoio, torna-se evidente uma perspectiva de aceitação do Estado em relação a esta mudança social.

Vale ressaltar que o papel do Governo Federal, como principal ator institucional, sai fortalecido porque apoia um programa que foi abalizado tecnicamente durante a sua expansão por instituições de pesquisa como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, que atestou a aprovação da iniciativa pelas famílias e a sua viabilidade técnica em relação a processos.

Assim, compreende-se que os atores envolvidos vão assumindo diferentes papéis ao longo do percurso de expansão do P1MC (André & Abreu, 2006; Galvão, 2016). Os papéis assumem sobreposições, pois alguns atores organizacionais muitas vezes assumem papéis de beneficiários e, atores institucionais, de executores (que seriam, *a priori*, papéis de um ator organizacional).

Após analisar as categorias da dimensão **Processo**, considerando-se os elementos de influência sobre os indicadores, inicia-se a análise da dimensão **Resultado**, apresentando-se primeiramente a categoria **Valor Social**, que aponta uma **mudança no ambiente** proporcionada pela iniciativa, relacionada à questão física: a presença das cisternas de placa tem alterado a paisagem do lugar. Outra mudança percebida no ambiente refere-se à cultura da valorização da estocagem de água – bem diferente da imagem de moradores carregando latas d'água na cabeça, imagem muito utilizada pela mídia até a década de 1990.

As **melhorias nas condições de vida** são identificadas como aspectos positivos observados para os beneficiários do P1MC. Um dos primeiros pontos diz respeito à questão da segurança alimentar das famílias por conta da boa qualidade da água consumida e, como consequência direta, uma melhoria das suas condições de saúde. Um exemplo está na redução da taxa da mortalidade infantil, diretamente afetada pela boa qualidade da água estocada, e estimada em 91%, no período entre 1999 e 2015, considerando-se os índices de mortalidade infantil como resultado das seguintes doenças nas crianças de 0 a 4 anos na Região Nordeste (Ministério da Saúde, 2018): (1) Cólera; (2) Salmonela; (3) Outras infecções intestinais bacterianas; (4) Amebíase; (5) Outras doenças intestinais por protozoários; (6) Diarréia e gastroenterite.

O segundo ponto alude a uma questão de gênero: melhoria da condição de vida das mulheres, historicamente responsáveis pelo abastecimento de água para as atividades domésticas e que, ao deixarem de realizar esta atividade, tem aumentado o seu tempo para outras atividades e para lazer.

No que se refere ao **atendimento aos interesses coletivos**, o P1MC conquistou o seu espaço nas ações governamentais, sendo considerado como um dos programas sociais que mais atende aos interesses da coletividade na região do semiárido, por tratar da garantia de um bem indispensável à vida que é a água potável. Destaca-se também a questão da consciência agro ecológica, bastante discutida nos cursos de capacitação e que consegue promover um novo olhar para as famílias sobre desmatamento de árvores, queimadas, utilização de venenos, que interessam a toda a comunidade. Desta forma, dissemina-se que fazer a gestão da água vai muito além da utilização da água da cisterna. Compreende, por exemplo, a preservação da vegetação nativa, que impacta na umidade do ambiente porque mata os micro-organismos do solo, importantes na manutenção da temperatura.

A última categoria analisada, denominada **Retornos Sociopolíticos**, destaca o **empoderamento social** observado nos atores sociais que fazem parte da cadeia relacionada ao P1MC. Além de se tornar alternativa para o abastecimento de água da população rural em situação de pobreza, esta iniciativa de IS também possui um caráter formativo que potencializa seus ganhos sociais, ao promover o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das políticas públicas, contribuindo para a promoção do desenvolvimento local (Campos & Alves, 2015).

Neste âmbito, em relação às **respostas adjacentes** do P1MC, podem-se destacar alguns temas que remetem a respostas positivas na região como, por exemplo, a movimentação da economia, uma vez que a compra do material para a construção das cisternas é toda realizada no comércio local, dinamizando também a economia regional. Além disso, com os recursos aplicados nos cursos de treinamento, há a formação de mão de obra especializada para a construção das cisternas. É válido salientar que estes pedreiros não só continuam sendo empregados na construção de cisternas, bem como sendo incorporados como profissionais em outros projetos do governo (Campos & Alves, 2015).

O programa também tem contribuído para a regularização fiscal de lojas de material de construção, fornecedores de alimentos, postos de gasolina, entre outros pequenos prestadores de serviços, pois um dos requisitos para a formalização de contratos que envolvam recursos públicos, que são repassados às unidades executoras locais, é que os estabelecimentos comerciais estejam regularizados (Santana, Arsky & Soares, 2011).

Além disso, a ampliação do P1MC estimulou a criação de dois programas que cumprem a mesma filosofia de estocagem de água: o Programa 1 Terra, 2 Águas, em que são experimentadas várias tecnologias de captação e armazenamento de água para a produção de alimentos e o Programa Cisternas nas Escolas.

O Quadro 2 resume a análise comparativa realizada entre as etapas apresentadas no Modelo de Medeiros (2018) e os achados empíricos.

Quadro 2: Resumo da Análise da Expansão do PIMC

Dimensão	Categoria	Etapa “Mudança Sistêmica”	Considerações sobre a Categoria no Caso da Expansão do PIMC
PROCESSO	Coordenação de Atividades	Coordenação das atividades, determinadas por lei, pelos atores organizacionais, que interagem tanto aprendendo com os atores sociais como ensinando novas práticas aos atores institucionais	- Protagonismo da Asa Brasil; - Lei Federal para normatização de atividades; - Adaptação de práticas;
	Circunstâncias da Evolução	Atuação destacada dos atores institucionais no planejamento da expansão e gestão das receitas fixas, a fim de garantir a execução da iniciativa, e dos atores organizacionais, gestores da iniciativa junto aos atores sociais, e que difundem o conhecimento sobre a estrutura normativa existente	- Necessidade de melhorar os processos existentes, uma vez que o programa torna-se uma política de Estado; - Realinhamento dos processos existentes do PIMC a partir da discussão entre os principais atores envolvidos;
	Mobilização dos Atores	Colaboração entre os atores sociais, organizacionais e institucionais, onde estes últimos podem assumir duplo papel na expansão: de gestores e patrocinadores	- Destaca-se o papel do Governo Federal, que pode assumir papéis de fomentador e executor da iniciativa; e da ASA, que assume um papel regulador da expansão;
RESULTADO	Valor Social	Obtenção de práticas e respostas que tornam o ambiente mais colaborativo entre os atores sociais, organizacionais e institucionais, proporcionando novas dinâmicas em sociedade para a discussão do problema e propiciando transformação social	- Melhorias nas condições de vida no semiárido no que se refere à saúde, gênero e meio ambiente;
	Retornos Sociopolíticos	Fortalecimento da coletividade por meio das novas práticas e respostas e obtenção de respostas sociais que podem apresentar-se como uma reinvenção da IS, considerando aspectos quanto ao formato, conteúdo ou território da nova iniciativa	- Melhorias em questões econômicas e políticas da região; - Novos programas como o P1+2 e o Programa Cisterna nas Escolas.

Fonte: Elaboração própria.

Os pontos de destaque entre a etapa esperada para o modelo na fase de mudança sistêmica e as análises realizadas neste caso envolvem a participação dos atores organizacionais, apresentando-se como protagonistas no processo e desempenhando diversos papéis (André & Abreu, 2006; Galvão, 2016); a capacidade das iniciativas se reinventarem (Van De Ven, Angle & Poole, 2000; André & Abreu, 2006), assumindo outros escopos; e o empoderamento da sociedade (Cajaiba-Santana, 2014; Borges, 2017), possibilitando ações de mudança e transformação social, uma vez que desenvolve novas capacidades técnicas e relacionais nos atores beneficiários envolvidos, reforçando a sua autoestima e aumentando a sua rede de interação e colaboração.

5. Conclusões

Num amplo espectro, as iniciativas de IS puderam ser compreendidas neste caso em estudo como respostas novas e socialmente reconhecidas (André & Abreu, 2006), visando e gerando mudança social, capacitando os agentes envolvidos e beneficiados e desencadeando, por essa via, uma mudança nas relações de poder, reconfigurando-as.

A análise das dimensões apontadas no modelo de Medeiros (2018) sobre os dados do PIMC corroborou a premissa de que a programa apresenta-se em fase de mudança sistêmica, o que indica que a expansão do Programa 1 Milhão de Cisternas tem proporcionado uma mudança na forma de pensar da sociedade no tocante ao semiárido brasileiro, por meio do aprimoramento das práticas sociais no âmbito do programa. Estas novas práticas têm resgatado a crença nas potencialidades da região, estimulando estas mudanças comportamentais dos atores sociais por influência dos atores organizacionais.

Embora que as respostas do PIMC estejam sendo positivas ao longo do tempo para os territórios, considera-se que o percurso das iniciativas de IS, como apontado no Modelo Teórico da Expansão de Iniciativas de IS (Medeiros, 2018), é sempre não-linear. Desta forma, embora que o programa esteja proporcionando mudança sistêmica para a região semiárida brasileira, não pode ser desconsiderada a hipótese de desinstitucionalização da iniciativa, que pode ser provocada por uma mudança no ambiente externo, em que forças que surgem por meio de grupos de atores podem se opor à estrutura em pauta (Tolbert & Zucker, 1999), podendo criar uma outra trajetória para a iniciativa de inovação social. Por outro lado, o programa pode dar origem a novas iniciativas sociais, que se apoiam nesta primeira inovação para potencializar outras.

A análise realizada valida o caráter *top-down* desta iniciativa de IS, uma vez que a determinação da gestão das atividades da política pública vem a partir de diretrizes formalizadas em lei pelo Estado (ator institucional).

Por outro lado, observa-se uma expressiva participação das unidades executoras no que concerne à execução da política pública em nível local e à discussão dos procedimentos operacionais, uma vez que interagem de forma muito próxima aos atores sociais na execução das atividades. Vale ressaltar que muitas vezes os atores institucionais (atores do governo) podem desempenhar papéis de atores organizacionais, quando assumem a execução da política pública nas diversas localidades onde o programa tem sido implementado.

Esses atores organizacionais, em contato direto com os atores sociais das localidades, absorvem novas práticas para melhorias na execução do programa nos territórios (abordagem *bottom-up*), onde necessitam muitas vezes de tratamentos operacionais diferenciados, e concedem este retorno em formato de aprendizado tácito aos atores institucionais.

Desta forma, corrobora-se o pressuposto inicial de que tanto o Programa 1 Milhão de Cisternas segue um percurso de expansão por meio de uma abordagem *top-down* quanto *bottom-up*, referendando seu caráter não-linear e validando ambas as trajetórias de expansão para uma iniciativa de inovação social.

Referências

- André, I. & Abreu A (2006). Dimensões e espaços da inovação social. *Finisterra*, 41(81) pp. 121-141.
- Articulação Semiárido Brasileiro (2018). *Ações – PIMC*. Recuperado de www.asabrazil.org.br/acoes/p1mc.
- Assogba, Y. (2010). *Théorie systémique de l'action sociale et innovation sociale*. Alliance de recherche université-communauté/innovation sociale et développement des communautés, Université du Québec en Outaouais (UQO), Quebec, Canadá: Recherches, 31.

- Bacon, N., Faizullah, N., Mulgan, G. & Woodcraft, S. (2008). *Transformers: how local areas innovate to address changing social needs*. London, England: National Endowment for Science, Technology and the Arts.
- Bardin, L (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Bureau Of European Policy Advisers. (2010). *Empowering people, driving change*. Social Innovation in the European Union. European Communities. Luxembourg.
- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: moving the field forward: a conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 82, pp. 42 - 51.
- Campos, A. & Alves, A. M.. (2015). Programa Cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza. In: Santos, J. M. dos. (Org.) *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, No.23, pp.118-135, Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
- Choi, N. & Majumdar, S. (2015). Social innovation: towards a conceptualization. In: Majumdar, S., Guha, S. & Marakkath, N. (Ed.). *Technology and Innovation for Social Change*, pp. 7-34. New Delhi: Springer India.
- Correia, S. E. N. (2015). *O papel do ator organizacional na inovação social* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.
- Escola Nacional de Administração Pública (2016). *Novo marco legal para a implementação do Programa Cisternas*. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2711>.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre, RS: Artmed.
- Galvão, C. E. S. (2016). *O Protagonismo dos atores no processo de inovação social: um estudo de caso no estado do Piauí*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.
- Gil, A. C. (2010). *Como elaborar projetos de pesquisa*. (5a ed.) São Paulo-SP: Atlas.
- Have, R. P. V. D. & Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, 45 (9), pp. 1923-1935.
- João, I. S. (2014). *Modelo de gestão da inovação social para empresas sociais*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto-SP.
- Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 (2013). Institui o programa nacional de apoio à captação de água de chuva e outras tecnologias sociais de acesso à água - programa cisternas. Brasília, DF. Recuperado de www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm
- Medeiros, C. B. (2018). *Expansão de iniciativas de inovação social: uma proposição adaptativa para análise de percursos* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.
- Ministério da Saúde (2018). *Sistema de informações sobre mortalidade – SIM*. Recuperado de tabnet.datasus.gov.br
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G (2010). *The open book of social innovation*. London: NESTA/The Young Foundation.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2011). *Introduction: transforming innovation to address social challenges*. Paris, France: Harayama, Y. & Nitta, Y..
- Rollin, J. & Vincent, V. (2007). *Acteurs et processus d'innovation sociale au Québec*. Québec, Canadá: Université du Québec.
- Santana, V. L., Arsky, I. C. & Soares, C. C. S. (2011). Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. In *Anais do Circuito I de Debates Acadêmicos*, Brasília, DF.
- Schmitz, B., Krlev, G., Mildenerger, G., Bund, E. & Hubrich, D. (2013). Paving the way to measurement – a blueprint for social innovation metrics. A short guide to the research for policy makers. A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE), *European Commission – 7th Framework Programme*. Brussels, Belgium: European Commission.
- Tardif, C. & Harrisson, D. (2005). Complémentarité, convergence et transversalité: la conceptualisation de l'innovation sociale au CRISES. *Cahiers du CRISES*. Québec.
- Tolbert, P.S. & Zucker, L.G. (1999). A institucionalização da teoria institucional, In: *Handbook de estudos Organizacionais. Modelos de análises e novas questões em Estudos Organizacionais*. No.1 pp.196-218. São Paulo-SP: Atlas, 1999.
- Tulder, R. V., Seitanidi, M. M., Crane, A. & Brammer, S. (2016). Enhancing the Impact of Cross-Sector Partnerships. *Journal of Business Ethics*, 135 (1), pp. 1–17.
- Turker, D. & Vural, C. A. (2017, junho). Embedding social innovation process into the institutional context: Voids or supports. *Technological Forecasting Social Changes*, No. 119, pp. 98-113.