

Democracia enquanto prática: Como favorecer a experimentação e a inovação social nas instituições e comunidades?

Carolina Andion⁴

Quando se fala de democracia, um dos desafios cruciais que enfrentamos atualmente, tanto nos países do Sul quanto do Norte global, refere-se ao enfrentamento e diminuição da clivagem existente entre os valores, princípios e normas (dimensão institucional) e as práticas cotidianas, seja no âmbito da política, da administração pública e/ou das organizações em todos os setores. Apesar de utilizar diferentes lentes analíticas e apresentar diversas interpretações do fenômeno, muitos autores vêm denunciando o processo de declínio ou regressão democrática em diversos países do mundo e nos convidam a refletir sobre novas possibilidades para (re)significar e fortalecer as democracias diante desse cenário (Castells, 2018; Levitsky & Ziblatt, 2019; Przeworski, 2020, Souza Neto, 2020).

Diante disso, o debate sobre novas formas de governança na gestão das políticas públicas e na administração pública vem ganhando força, enfatizando aspectos como a intersetorialidade, a transversalidade, o multicentrismo, a pluralidade de atores e a processualidade na gestão e na ação públicas. Mais do que simplesmente considerar a participação e a coprodução como estratégias para aumentar a eficiência e a eficácia dos governos e instituições públicas, o debate nos convida a considerar a democracia enquanto prática e exercício capaz de transformar a administração pública e suas relações com as sociedades (Ansell, 2011 e 2023; Ansell; Sørensen e Torfing, J, 2022; Frega, 2019; Shields, 2008).

No entanto, a emergência e o fortalecimento da noção de governança e seu uso em lugar da noção de governo não significa, por si só, uma reinvenção democrática e o reforço de políticas públicas efetivas, nem tão pouco implica a eliminação da ideia de Estado. Mais do que uma palavra da moda que pode resolver o fracasso democrático, propomos que a governança pública seja encarada como um problema, um fenômeno

⁴ Professora titular do departamento de administração pública no Centro de Ciências de Administração e Socioeconômicas (ESAG), da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Pós-doutora em administração pública e governo pela FGV/EAESP e em Economia Social pela Universidade de Valência, na Espanha. Doutora em Ciências Humanas (UFSC), mestra em Administração pela Escola de Altos Estudos Comerciais de Montréal (HEC), no Canadá. Graduada em administração pela UFBA. Lidera o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP), e coordena o Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF).

que requer investigação e precisa ser exercitado e aprendido. Nesse sentido, uma questão central para avançar na agenda de pesquisa e na prática é compreender os alcances e limites das novas formas de governança e seus efeitos reais no fortalecimento da democracia, das políticas públicas e da administração pública.

Para tanto, propomos a seguinte questão que pode ser explorada pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) nas suas diversas atividades de pesquisa, formação profissional, publicações e divulgação com vistas ao fortalecimento da democracia e da educação para a cidadania. *Como estimular novas formas de governança e interações socioestatais capazes de promover inovação social, reforçar políticas públicas efetivas e a democracia enquanto prática?*

Uma primeira via para explorar essa questão refere-se à necessidade de trazê-la para a realidade brasileira e regional na qual se insere. Trata-se de levar em conta que no Brasil, como em outros países em desenvolvimento, múltiplas crises se sobrepõem – climática, ambiental, econômica, social, sanitária e democrática – gerando efeitos mais proeminentes e urgentes. Esse processo se evidencia tanto no meio urbano como rural com o desmonte das políticas públicas (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023), fazendo com que a garantia de direitos e a promoção da sustentabilidade se coloque mais num plano do ideal do que na prática cotidiana. Segundo o “Mapa das desigualdades entre as capitais Brasileiras” (Programa Cidades Sustentáveis, 2020), 1 entre 4 pessoas que viviam nas capitais do país se encontrava abaixo da linha da pobreza, ou seja, tinha renda inferior a US\$5,5 por dia. Tal situação de vulnerabilidade se agrava se considerarmos questões de gênero e raciais. Como demonstra o relatório, 3,9% dos brancos com 15 anos ou mais eram analfabetos. Entre os negros, esse índice era de 9,1%, bem acima da média nacional que era de 6,8%. Trabalhadores brancos ganhavam, em média, 72,5% a mais que os negros e homens recebiam 29,7% a mais que as mulheres.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – 2021), o Brasil já ocupava a 9ª posição de um conjunto de 143 países no ranking da desigualdade. Em termos de concentração de renda, o Brasil representava o segundo país do mundo com a maior desigualdade na distribuição de renda. Esse quadro fica ainda mais evidente e urgente, nos últimos anos, com a epidemia de COVID-19 no país. Pesquisa recente feita pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN, 2022) trouxe que 125,2 milhões de residentes em domicílios brasileiros enfrentavam alguma restrição alimentar, sendo que desses 33 milhões enfrentavam situação de fome. Esses dados vêm agravar a situação de insegurança alimentar que fez o Brasil voltar para o mapa da fome (o qual tinha saído em 2013), desde 2016. Um dos fatores que contribuem para esse quadro refere-se à grande ampliação das desigualdades de renda e o aumento da pobreza no país nos últimos anos. Segundo dados divulgados pelo IBGE em 2022, nos últimos nove anos, os brasileiros, de todas as faixas de renda,

empobreceram. Mas a perda foi muito maior entre os mais pobres. Na base da pirâmide social, entre os 5% mais pobres, a renda foi reduzida em 48%, ou praticamente à metade.

Essa situação urgente e crítica imposta aos brasileiros(as), sobretudo os vulnerabilizados(as), coloca uma segunda via de abordagem possível e necessária que é a de pensar, reforçar e colocar em prática experimentações democráticas e novos meios de interface entre sociedade civil, Estado, Universidades e administração pública para fazer face aos problemas públicos cada vez complexos e multifacetados. Isso exige novos padrões de interações socioestatais e não pode ser feito a partir de ações isoladas e de uma lógica meramente assistencialista ou filantrópica, a qual predominou e ainda está bem presente na cultura política brasileira até hoje (Landim, 2002; Andion e Serva, 2004). Nesse sentido, torna-se central que as ações de enfrentamento estejam relacionadas e fortaleçam as políticas públicas, pois essas é que podem oferecer respostas mais justas, duradouras e consistentes aos problemas públicos. Por outro lado, o próprio Estado e a administração pública, que deveriam ser os principais protagonistas e garantidores de direitos, muitas vezes não conseguem sozinhos oferecer respostas e apresentar a resolatividade exigida para responder a esses enormes desafios ou ainda se apresentam como agentes violadores desses direitos, pouco ou nada incluindo os públicos vulnerabilizados nos processos de governança e/ou dificultando seu acesso às políticas públicas.

Nesse sentido, se coloca a questão da inovação social, enquanto uma nova via analítica e prática para (re)pensar a mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Lavalle et al, 2018) e seus efeitos na prática da administração pública e (re)agir para o enfrentamento dos complexos e urgentes problemas públicos na atualidade, assim como promover práticas mais sustentáveis em âmbito local. Não se trata de uma fórmula mágica, mas de um novo modo de compreender e reforçar a “ação pública” (Lascoumes e Le Galès, 2007) entendida enquanto produto das interações socioestatais e da mobilização e engajamento de diversos atores e setores em resposta aos problemas públicos. Nesse sentido, a política pública deixa de ser compreendida como monopólio de um Estado unitário e objeto apenas de programas formais planejados a priori e de forma racional (Andion e Magalhães, 2021).

Isso implica ir além dos valores e princípios, dos aspectos normativos e estruturais da democracia focalizando a prática cotidiana da governança pública e seus efeitos, privilegiando a compreensão e a análise das realidades locais (Ansell e Torfing, 2021). Embora a Constituição de 1988 estabeleça, em diversas áreas de políticas públicas, a necessidade do exercício de uma governança das políticas públicas no município, que seja compartilhada e democrática, essa prática não é garantida apenas pelo aparato estatal e os dispositivos legais. Ela exige ser exercitada, colocando desafios e dilemas que precisam ser encarados com seriedade.

O exercício da governança democrática é então aqui tomado como um fenômeno a ser investigado, reforçado e exercitado na sua prática cotidiana nas políticas públicas, na administração pública e nas instituições. Trata-se de encarar a governança pública enquanto substantivo e não a partir de seus qualificativos. Isso implica um enfoque:

1. que se liberte dos modelos pré-estabelecidos de ótimos de governança da literatura internacional (produzida sobretudo a partir da realidade dos países do Norte) tais como o New Public Management (Hood, 1991), ou New Public Service (Denhardt e Denhardt, 2000), a New Public Governance (Radnor, Osborne e Glennon, 2016) ou ainda a governança colaborativa (Ansell e Gash, 2005);
2. que trate, pois, da mesma forma, o que impulsiona, reforça, promove e, também, aquilo que impede, obstaculiza e dificulta a governança democrática;
3. que concebe a política pública, a democracia e a própria governança para além do seu aspecto formal, concentrando-se nos desafios e dilemas de sua prática (Dewey 1927, 1974 e Frega, 2019);
4. que problematize as concepções ideais de oposição ou parceria entre Estado e sociedade civil e, também, a naturalização da separação fundadora entre esses dois enclaves, ancorando-se numa perspectiva de mútua constituição (Laval et al, 2018; Andion 2020; Andion 2023) e pragmatista de democracia (Andion e Magalhães, 2021; Andion, 2023; Ansell, 2011 e 2023; Dewey 1927, 1974;).

Diante do exposto, identificar e acompanhar, no longo prazo, as interações e transações e reconhecer e valorizar a ecologia política nas quais as inovações sociais podem florescer e produzir efeitos desejáveis sobre os territórios é proposta aqui como uma via frutífera para reforço da democracia enquanto prática nos diversos espaços sociais. Isso implica não apenas observar, mas também fomentar experimentações democráticas e dinâmicas de “investigação pública” (public inquiry) (Dewey, 1927, 1938) junto com os sujeitos dessas experiências, de modo a gerar e difundir aprendizagem sobre a inovação social nas arenas públicas (Cefai, 2017). Como destacam Ansell e Torfing (2016) e Ansell (2023), tal perspectiva pode ser inspiradora para avançar em muitos pontos da agenda atual sobre governança pública incluindo:

- compreender melhor como os processos de colaboração e ou conflito multiatores são manejados nas arenas públicas;
- entender os alcances e os limites da governança e seus efeitos e consequências nas políticas públicas, em resposta aos problemas socioambientais locais;

- atentar sobre os diferentes modos de governança e regimes de engajamento nas arenas públicas e como eles interagem e combinam na prática, facilitando ou dificultando as inovações sociais;
- considerar a inscrição histórica e territorial dos processos de governança pública;
- explorar mais detalhadamente como a governança é atravessada pelas múltiplas desigualdades e pela assimetria nas relações de poder produzindo inclusão e exclusão; e o que mais interessa aqui;
- para investigar o potencial e, também, os limites das diferentes formas de governança nas arenas públicas para fomentar a inovação social, aprofundar e fortalecer a democracia e a sustentabilidade em âmbito local.

Baseando-se em Frega (2019), trata-se de focalizar na prática os processos de experimentação da democracia, com seus avanços e seus limites. O autor destaca que a crise que vivenciamos das democracias liberais em várias partes do mundo não é apenas procedimental ou de esvaziamento de sua substância participativa. Segundo ele, para construir novas vias alternativas a fim de superar essa crise, tanto conceitualmente quanto na prática, é importante que possamos repensar e reconstruir a democracia para além de seu aspecto formal, vista como um regime ou uma combinação de instituições que traduzem os anseios populares na política. Isso significa considerar as potencialidades dos diversos padrões de interação social e as transações com o meio que a compõem como fontes de ação criativa, de inovação social e de transformação do instituído. Nos referimos aqui ao potencial das “experimentações democráticas”, entendidas como possibilidades de transformação do instituído essenciais para reinventar a democracia. Como destacam Cefai (202), Chateauraynaud (2021) e Frega (2016), entre outros, o experimentalismo democrático fornece insights teóricos, de investigação e ação para compreender como a democracia se relaciona com a inovação social. Para além de identificar e discutir os alcances e os limites dos processos participativos, trata-se de entender de que maneira ocorre ou não o design do instituído – por meio do enfrentamento, pelos diferentes públicos –, das consequências indesejáveis da vida em comum.

A palavra “experimentação” remete à busca de soluções mais inovadoras, ao exercício do questionamento e aos testes, num viés de diminuição dos erros em resposta às situações problemáticas enfrentadas, que são sempre contextualizadas. Já a palavra “democrática” se relaciona aos processos de colaboração e aprendizado mútuo, por meio da participação e da valorização de diversas formas de conhecimento e saberes, em especial das pessoas afetadas (Frega, 2019). Esse processo de aprendizagem coletiva e contínua, baseado na investigação pública, se apresenta aos autores como importante elemento de revitalização da ação pública e das democracias na atualidade.

O reforço desse debate e dessa agenda no ensino, na pesquisa e na extensão tem a possibilidade objetiva de promover avanços teóricos e empíricos sobre o exercício da governança pública e sua relação com inovação social e a democracia, permitindo contribuir para entender como podemos exercitar e construir cotidianamente a democracia nas instituições da administração pública e nas políticas públicas.

Segundo Follet (2013 e 2016), essa abordagem significa aprender sobre governança pública a partir do acompanhamento e reconstituição das trajetórias do “poder com”, entendendo que nessas trajetórias de práticas se forjam os regimes de governança: criam-se dispositivos, propõem-se mudanças institucionais, as arenas públicas se constituem podendo ou não se tornar mais plurais e participativas e coproduzir ou não mais criatividade, justiça social e sustentabilidade. Na medida que se reforçam padrões de interação mais democráticos, novas respostas são oferecidas e aprendizados são gerados. Compreender a dinâmica do exercício da democracia é, portanto, um vetor essencial para compreender e reforçar tanto a governança como a sua capacidade de promover a inovação social num determinado território.

Referências

- ANDION, C. (2023). Social innovation, experimentalism, and public governance: An ethnographical approach to study public arenas in the city. **Brazilian Administration Review**, 20(2), e220124. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2023220124>
- ANDION, C. (2020). Civil society mobilization in coping with the effects of COVID-19 in Brazil. **Brazilian Journal of Public Administration**, 54 (4), 936-951.
- ANDION, C. (2014) Inovação Social. In: R. de F. Boullosa (Org.). **Dicionário para Formação em Gestão Social** (p. 98-102). 1ed. Salvador: CIAGS/UFBA, v. 1.
- ANDION, C., Alperstedt, G. D., Graeff, J. F. (2020), Ecossistemas de inovação social, sustentabilidade e experimentação democrática: um estudo em Florianópolis, Brasil **Revista de Administração Pública**, 54 (1), p.181-200.
- ANDION, C.; Magalhães, T. G. (2021) (Re)aproximando os pragmatismos da análise das políticas públicas. Experimentação e investigação pública em um cenário de crise democrática. **Sociedade e Estado**, v. 36, p. 513-543, 2021.
- ANSELL, C. (2011) Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy. Oxford: **Oxford Scholarship Online**, 2011.
- ANSELL, C. (2012). **What is democratic experiment?** Contemporary Pragmatism, 9(2), 159-180.

- ANSELL, C. (2023) **Rethink Theories of Governance**. Cheltenham: Elgar Publishing.
- ANSELL, C; GASH, A. (2008) Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571.
- ANSELL, C; TORFING, J. (2016) **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham: Edward Elgar.
- ANSELL, C; TORFING, J (2021) Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy. **Cambridge**: Cambridge University Press.
- ANSELL, C; SØRENSEN, E.; TORFING, J (2022) Co-Creation for Sustainability. The UN SDGs and the Power of Local Partnership. **Esmerald**: Open Science Book.
- CASTELLS, R. (2018) **Ruptura**: A crise da democracia liberal. São Paulo: Zahar.
- CEFAÏ, D. (2017) Públicos, problemas públicos e arenas públicas. O que nos ensina o pragmatismo. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. Vol 36, Março de 2017.
- CEFAÏ, D.; TERZI, C. (2012). L'expérience des problèmes publics. Paris: **Perspectives Pragmatistes**, 2012.
- CHATEAURAYNAUD, F. (2011) **Argumenter dans un champ de forces**. Essai de balistique sociologique. Paris: Editions Petra.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service**: Serving Rather Than Steering Public Administration Review, Vol. 60, No. 6 (Nov. - Dec., 2000), p. 549-559
- DEWEY, J. (1927). **The public and its problems**. Chicago: Swallow Press.
- DEWEY, J. (1938) Logica. Teoría de la investigación. Pánuco: **Fondo de Cultura Económica**, 1938.
- DEWEY, J. (1974). **Experiência e natureza**. São Paulo: Abril Cultural.
- FREGA, R. (2019) Pragmatism and the wide view of democracy. **Gewerbestrasse**: Palgrave Macmillan.
- GOMIDE, A. de Á; SILVA, M. M. de S; LEOPOLDI, M. A. (Editores) Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília, **Ipea**.

LAVALLE, A.G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; e SZWAKO, J. (orgs) (2018). **Movimentos sociais e institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós- transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 411 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7. <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

LAVALLE, A. Gurza; SZWAKO, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, Abr.

LEVITSKY, E., ZIBLATT, (2019). **D. How Democracies Dies**. New York: Scorpio Press.

ANDION *et al*, (2023). Observatório de Inovação Social de Florianópolis, 2023. PRZEWORSKI, A. **Crises da Democracia**, São Paulo Zahar, 2020.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS (2020). **Mapa das Desigualdades das Capitais Brasileiras**. Disponível em: mapa-das-desigualdades.pdf (cidadessustentaveis.org.br) Acesso em: 24 jun. 2022.

REDE PENSSAN (2022). **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**.

SABEL, C.F; ZEITLIN, J. (2012) Experimentalist Governance. In Levi-Faur, D. (ed.) The Oxford Handbook of Governance. **Oxford**: Oxford University Press.

SHIELDS, P. (2008) Rediscovering the Taproot: Is Classical Pragmatism the Route to Renew Public Administration? **Public Administration Review**, Vol. 68, No. 2 (Mar. - Apr., 2008), pp. 205-221.

SOUZA NETO, C. P de (2020) **Democracia em Crise no Brasil**: Valores Constitucionais, Antagonismo Político e Dinâmica Institucional. Rio de Janeiro: Eduej/Contracorrente.