

Democracia em ação

Zilma Borges⁷

A democracia é um processo em construção. Essa ideia tem sido propagada em diferentes lugares e motivações, como algo que mobiliza a defesa de direitos, a retomada de espaços de participação social e o reconhecimento da necessidade de esforços estruturados de recomposição de espaços sociopolíticos. O que ela traz de indagações pode provocar mais reflexões do que apenas o reconhecimento de que ainda não temos uma democracia tão consolidada como gostaríamos.

Em relatório publicado em 2021 intitulado “A democracia inacabada”, a Oxfam analisa a relação entre desigualdades e democracia no Brasil, defendendo a participação social e a representação política como indispensáveis para uma sociedade mais justa e igualitária. O estudo coloca em evidência a necessidade de superação do contexto de desigualdades múltiplas que priva parte da população do acesso à cidadania. Os dados e análises do estudo explicitam a segregação que impede parte da população de serem sujeitos de direito, de participar de instâncias de tomada de decisão e reforçam o debate de que enquanto houver populações no país sem o exercício pleno de sua cidadania, haverá uma limitação do potencial democrático do país. Dessa forma, para além da possibilidade de votar e ser votado, de participar do jogo político, de ser um sujeito de direitos, existe uma lacuna expressiva na representatividade de parte da população, nas agendas, interesses e visibilidade de problemas públicos.

Nessa mesma linha, neste texto, pretende-se ampliar o olhar para espaços de ação que podem ser apropriados pela população para o exercício de uma cidadania ativa e coprodução de políticas públicas. A reflexão e as contribuições aqui desenvolvidas se direcionam, portanto, para os espaços de ação, atores e formas de construção do processo democrático.

Desde o período pós-ditadura, especialmente a partir de 1984, a democracia brasileira se caracterizou pela presença marcante de movimentos sociais em um padrão de funcionamento inovador de mobilização popular e, ao mesmo tempo, pela conquista de espaços de participação social em conselhos, órgãos públicos e espaços de decisão, compreendidos como formas de participação institucionalizadas (Alonso, 2017;

⁷ Professora do Departamento de Gestão Pública – FGV/SP, pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D/UnB). Administradora, com doutorado em Ciências Sociais (PUC-SP) e pós-doutorado em Ação Pública e Democracia (EHSS-Paris e Université Paris-Dauphine). Seus temas de pesquisas incluem Ação Pública e Território; Transição Climática, Inclusão Produtiva, Governança Socioambiental, Segurança Alimentar e Nutricional e Sistemas Agroalimentares Sustentáveis.

Avritzer, 2016). Esse reforço entre a mobilização popular e a estrutura institucionalizada de governo efetivou importantes avanços em campos como o da saúde e moradia, e também em políticas sociais como as ligadas às mulheres, cultura e direitos humanos (Borges, 2021).

O que se aprendeu, quais os limites e as oportunidades percebidos a partir das experiências de participação popular institucionalizadas e, também, das formas de ação coletiva que emergiram no país em busca de consolidação e fortalecimento democrático e de ampliação do acesso à cidadania?

Como resultado dessas conquistas, conselhos e colegiados participativos vêm exercendo um papel de coprodução de políticas públicas com contribuições que vão desde o exercício de explicitar problemas públicos – como de consulta e deliberação – até a atuação em mecanismos de democracia direta – como conferências, fóruns, mesas de diálogo, entre outros. Por outro lado, existe também no país uma diversidade de experiências que emergem da sociedade, com formatos inovadores de organização coletiva, legitimadas por interesses públicos, demandas territoriais e organizações coletivas, que revelam inovações sociais localizadas territorialmente e campo de exercício da política.

A capacidade da sociedade em se estruturar em torno de interesses que lhe digam respeito e conseguir êxito em encaminhar suas demandas é discutida aqui sob a luz da linha teórica da Sociologia da Ação Pública. Essa concepção remete a uma mudança da forma como se pensa a administração pública, em direção a concepções híbridas de gestão, compartilhadas entre Estado e sociedade (Cefai, 2012; Chateauraynaud, 2011; Halpern *et. al.*, 2014; Jobert e Muller, 1987).

A concepção teórica da Ação Pública aborda os modos de interação entre os atores sociais, os processos de construção de diálogo, de resolução de conflitos e de articulações que focalizem interesses múltiplos. Ainda que apresentando um caráter multidisciplinar, o campo de estudos da ação pública é fortemente influenciado por trabalhos realizados no âmbito da sociologia política francesa (Jobert e Muller, 1987). Sua origem remete à compreensão de que a política e a gestão se produzem em sociedades cada vez mais complexas e fragmentadas, requerendo múltiplos atores (Borges e Momesso, 2021), e vem colaborando para entender formas e motivos pelos quais as pessoas se mobilizam, e como se articulam atores e instituições. Propõe ainda avançar em opções de gestão e governança que ultrapassem a discussão do dualismo entre centralização e descentralização do Estado (Halpern *et. al.*, 2014).

Esse importante campo teórico tem-se desenvolvido no Brasil com publicações que abordam interfaces socioestatais (Daroit e Cruz, 2023), de múltiplas linguagens (Spink, 2019), revelando o cruzamento de dinâmicas e múltiplos atores (Borges e Momesso, 2021), com uma epistemologia pragmatista (Andion e Magalhães, 2021) e perspectiva

territorial (Borges, 2021). Uma percepção importante que se origina dessas construções é a visão de que os governos não têm o monopólio sobre o público, e que o público nunca abriu mão da sua disposição de agir publicamente (Spink, 2019). **Nesse sentido, a ação pública é uma construção que emerge tanto do Estado como da sociedade e pode inclusive ser dirigida do público para o público. Ela pode se materializar na esfera da gestão, na formulação, implementação e controle de políticas públicas, ou no ativismo institucional e formas de lutas que elaborem e busquem pautar agendas específicas.**

Essas dinâmicas trazem perspectivas que podem revelar novas linguagens sociais e de ação coletiva, partindo do reconhecimento de que a política pública não é a única linguagem de ação (Spink, 2019). Um aspecto que se quer destacar nesse texto é que **a compreensão da potencialidade da ação pública passa pelo entendimento do lugar de onde parte a ação e como essa pauta ou traz novos sentidos para os problemas públicos; cria formas de mobilização específicas daquele território e produz bens de interesse coletivo.** Dito de outra forma, o lugar onde ocorrem os problemas públicos explicita questões que se originam da relação concreta dos habitantes com seu espaço de vida, conflitos e diversidade de interesses do contexto no qual estão inseridos.

Um segundo ponto de destaque desta abordagem é que para viabilizar essa construção são necessários instrumentos e dispositivos que ampliem as condições de envolvimento e participação da sociedade. Programas, projetos, regulações, equipamentos, formas de orientação se configuram em instrumentos que podem ampliar ou dificultar o acesso do público. **Um terceiro aspecto central é que os modos de articulação entre atores, sua intensidade e amplitude, tornam-se objetos de análise empírica, visando a compreensão de interfaces socioestatais que podem ser flexibilizadas redesenhadas (Daroit e Cruz, 2023).**

Dessa forma, propõe-se focalizar a compreensão da atuação da Justiça Eleitoral como Ação Pública. Para isso, buscou-se apresentar e discutir essa concepção, a fim de ampliar a percepção das Escolas Judiciárias Eleitorais, por um lado, de suas próprias possibilidades de implementação dessa ação e, por outro, de como influenciar essa apropriação pela população. Assim pode-se afirmar que o êxito de ações que emergem da sociedade não está restrito a conseguir a solução de problemas públicos, mas também se dá na existência de ações coletivas que tragam visibilidade a temas de interesse, encaminhar debates, explicitar conflitos e controvérsias, e buscar s de interesse, encaminhar debates, explicitar conflitos e controvérsias, e buscar soluções em uma lógica voltada ao bem comum.

A colaboração para a apropriação de espaços de poder pela população, para o acesso a direitos e para o exercício da cidadania pode se dar de diferentes maneiras. No âmbito da Justiça Eleitoral, onde se tem um país ainda com práticas clientelistas, com uma desigualdade que mantém o analfabetismo e a dificuldade de compreensão do

quadro político por boa parte da população, há inúmeras formas de se pensar uma ação pública que produza uma compreensão de valores, de princípios e da própria experiência democrática. Elas são campos de prática de novas sociabilidades e múltiplas relações, gerando respostas que se originam da necessidade da própria sociedade em resolver problemas públicos e construir juntos caminhos para atender a interesses coletivos.

Na direção do que se discutiu até aqui nesta seção e buscando dar atenção aos desafios organizacionais e de gestão da esfera pública em sua produção de ação pública, coloca-se como desafio o desenvolvimento de instrumentos de administração pública que proporcionem parcerias mais fluidas, vínculos informais e captação de dinâmicas do lugar onde se inicia a ação e onde são tecidas as relações cotidianas. A partir disso, pode-se desenvolver soluções de articulação entre a dimensão técnico-administrativa dos instrumentos de participação, envolvendo a efetividade, e a dimensão política envolvendo a legitimidade.

Junto a isso, a proposta de retomar a referência ao território como o lócus da ação envolve uma aproximação do olhar para perto e para dentro, de forma a captar o tecido social com suas dimensões dificilmente vistas de fora, e a aprendizagem social que é gerada nesses espaços. Considera-se que continuar pensando em modos de incluir múltiplos atores sociais e gerar aprendizagem coletiva para uma cidadania ativa torna-se ainda mais necessário ao se assumir a percepção de uma democracia inacabada, que requer constante busca de novos pontos de equilíbrio e ajuste entre o papel da sociedade civil e dos governos.

Referências

- ALONSO, Ângela (2017). **A política das ruas**. Novos estudos e Cebrap, 49-58.
- 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.
- AVRITZER, Leonardo (2016). **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Civilizacção Brasileira.
- BORGES, Z. (2021). Formas emergentes de ação coletiva: limites e oportunidades de ação pública e democracia direta. In: TORRUELLA, B., MARTINS, S. NEBOT, C. org. **Uma nova democracia para o século XXI?** Viçosa, MG: S. Martins.
- CEFAI, Daniel. (2007). **Pourquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective**. La Bibliothèque du Mauss.
- CEFAI, 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.

HALPERN, C; LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. (2014). **L'instrumentation de l'Action Publique**. Presses de Science-Po.

JOBERT, B.; MULLER, P. (1987) **L'état en action**. Paris: PUF.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18.

MULLER, Pierre (2000). L'analyse cognitive des politiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, 50 (2), 189-208.

OXFAM (2021). **Democracia inacabada**: um retrato das desigualdades brasileiras. Acesso em: 28.11.2023. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/democracia-inacabada/>.

SPINK, Peter. (2019). **Beyond public policy**: a public action languages approach. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.