



(RE)CONHECENDO OS EFEITOS DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GOVERNANÇA PÚBLICA: um estudo em Florianópolis

Maria Carolina Martinez Andion Fabiana Witt André Augusto Manoel

Resumo

Esse trabalho parte da seguinte questão: Como atua a sociedade civil e quais são os efeitos dessa atuação junto à governança pública municipal, tendo em vista a inovação social? A pesquisa foi realizada junto às arenas públicas de garantia de direitos das crianças e adolescentes e às arenas públicas de agricultura urbana em Florianópolis. Para tanto, foi concebida e implementada uma abordagem teórica-analítica que coloca para conversar estudos nos campos da governança pública, da sociedade civil e da inovação social e um caminho metodológico que envolveu cartografia e a etnografia nessas arenas públicas. Verificou-se que a configuração da sociedade civil em Florianópolis é, além de diversa e plural, dinâmica, resultado da sua (re)definição ao longo do tempo. As cartografias das arenas revelaram que não há uma única arena pública, mas múltiplas arenas que têm suas próprias ecologias e configurações relacionais, o que vai exercer influência na atuação da sociedade civil e nos seus efeitos. Ademais, a análise das trajetórias das arenas permitiu verificar que a governança pública tem uma dimensão processual e ocorre a partir de relações socioestatais que mudam ao longo do tempo, podendo ser vetores que impulsionam ou dificultam a promoção da inovação social.

Palavras-chave: Sociedade Civil. Governança Pública. Políticas Públicas. Regimes de Governança. Inovação Social.

Abstract

This work starts from the following question: How does civil society act and what are the effects of this action on municipal public governance, in view of social innovation? The research was carried out with the public arenas for guaranteeing the rights of children and adolescents and the public arenas of urban agriculture in Florianópolis. To this end, a theoretical-analytical approach was designed and implemented that puts into dialogue studies in the fields of public governance, civil society and social innovation and a methodological path that involved cartography and ethnography in these public arenas. It was found that the configuration of civil society in Florianópolis is, in addition to being diverse and plural, dynamic, the result of its





(re)definition over time. The cartographies of the arenas revealed that there is not a single public arena, but multiple arenas with their own ecologies and relational configurations, which will influence the action of civil society and its effects. In addition, the analysis of the trajectories of the arenas allowed us to verify that public governance has a processual dimension and occurs through socio-state relations that change over time, which can be vectors that drive or hinder the promotion of social innovation.

Keywords: Civil Society. Public Governance. Public Policy. Governance Regimes. Social Innovation.





1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, conforme apontado por diversos autores, os estudos sobre governança pública se consolidaram como uma parte significativa do debate acadêmico em administração pública (ANDION, 2012; ANSELL; TORFING, 2016; DENHARDT; CATLAW, 2012; SECCHI, 2009). A emergência da noção "governança pública" pode ser compreendida como uma resposta analítica do campo a um conjunto de reconfigurações nas interações socioestatais por que passaram os diversos países ao redor do globo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; RHODES, 1996).

Mais recentemente, a pesquisa em governança pública adquiriu importância fundamental diante de problemas públicos cada vez mais complexos, com implicações que vão do local ao global, o que inclui situações como a mudança climática, o pós-pandemia de COVID-19 e os processos de regressão democrática que diversos países enfrentam (ANDION, 2020; ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2020). Diversos autores destacam que o enfrentamento de desafios típicos do Antropoceno, como a erradicação da pobreza e o enfrentamento da crise climática exigem inserir a inovação social como questão-chave e repensar as formas de governança (MANCEBO, 2015; SACHS, 2007; 2015), sobretudo formas mais experimentalistas (VEIGA, 2015). Nesse sentido, fazer avançar a agenda de pesquisa em governança pública adquire importância fundamental.

Um dos desafios da pesquisa na área de governança pública está ligado ao caráter extenso e difuso da produção científica na área, devido, sobretudo, à profusão de usos e significados que se deu com a popularização do termo (MANOEL; BRAUN NETO, 2023; RHODES, 1996). Em âmbito internacional, recentemente, tem se consolidado a percepção de que o avanço da agenda de pesquisa na área passa pela compreensão da governança pública de um ponto de vista empírico, com a realização de programas robustos e sistemáticos de investigação em situações reais de governança (ANSELL; TORFING, 2016). Isso significa tratar a governança pública não como uma solução para todos os males da democracia, mas um problema (MANOEL, 2022) ou um fenômeno de pesquisa (ANDION, 2023; MANOEL; BRAUN NETO, 2023). Na produção acadêmica nacional, entretanto, o debate ainda não chegou a esse estágio. Manoel e Braun Neto (2023), em revisão sistemática de literatura sobre a produção nacional a respeito da governança pública, dão conta de que o debate se encontra majoritariamente restrito à compreensão da governança pública como conformidade a padrões de desenvolvimento estabelecidos por organizações como o Banco Mundial. Nesse mesmo sentido, Andion (2020) destaca que o debate nacional é carregado de pontos de vista normativos, com pouco espaço para a compreensão das situações reais de governança e





uma visão das interações socioestatais bastante polarizada entre a colaboração gerencial ingênua e o embate rivalizado.

O debate nacional, assim, incorre em dois erros básicos no tratamento do fenômeno da governança pública: (i) trata-o como um novo modelo, de caráter normativo, que, quando aplicado a reformas no aparelho do Estado conduz a uma solução dos problemas contemporâneos da democracia; e (ii) compreende que a governança pública tem como pressuposto automático as redes, a coprodução dos serviços públicos e a colaboração entre os atores, negligenciando que os regimes de governança pública nem sempre são democráticos. Como defende Andion (2023), governança é, na realidade, um fenômeno a ser investigado e uma via analítica de pesquisa, que exige: (i) uma nova compreensão das interações socioestatais e (ii) programas robustos e sistemáticos de pesquisa empírica. Nossa inserção no debate sobre a governança pública e o artigo que aqui apresentamos vão nesse sentido.

O contexto de regressão democrático dos últimos anos inclui um processo de redução de espaço a atores da sociedade civil comprometidos com o aprofundamento da democracia, a consolidação dos direitos humanos e o combate às injustiças socioambientais. Esse processo inclui campanhas de difamação e estratégias de repressão, criminalização e silenciamento (UNMUSSIG, 2019). Isso reforça a ideia de que a democracia não é uma obra terminada definitivamente, mas um projeto inacabado, sempre em vias de se fazer e que exige um trabalho cotidiano de diversos atores (FREGA, 2019).

Assim, para além de estabelecer *a priori* a forma e os efeitos da atuação da sociedade civil na governança pública, julga-se necessário estudar e acompanhar empiricamente como a interações socioestatais ocorrem na prática e quais são os seus efeitos ao longo do tempo (ANDION, 2020; 2023). Essa forma de aproximação com o fenômeno faz parte do conjunto de trabalhos que, ao invés de tratar dicotomicamente sociedade civil e Estado, parte do pressuposto de sua mútua constituição e codeterminação para compreender como se dá esse processo empiricamente (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015; CARLOS, 2021). Da mesma forma, faz parte do conjunto de trabalhos que procuram compreender e discutir formas mais experimentalistas de governança, em que se busca não só a eficiência nos serviços públicos, mas o aprofundamento da democracia (ANDION, 2020; 2023; SABEL; ZEITLIN, 2012). Diante disso, a pesquisa de que é fruto este artigo partiu da seguinte pergunta: como atua a sociedade civil e quais são os efeitos dessa atuação junto à governança pública municipal, tendo em vista a inovação social?

O artigo é parte da agenda de pesquisa sobre os ecossistemas de inovação social e a atuação da sociedade civil nas arenas públicas, a partir de uma abordagem pragmatista



(ANDION *et al*, 2017; ANDION; ALPERSTEDT; GRAEFF, 2020; ANDION, 2020; ANDION; MAGALHÃES; MANOEL, 2022; ANDION, 2023; MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020; MANOEL; ANDION, 2023). De forma particular, o presente estuda coloca em diálogo os estudos nos campos da governança pública, da sociedade civil e da inovação social, propondo o caleidoscópio da governança pública como uma estratégia teórico-analítica para a compreensão da atuação da sociedade civil nos diversos regimes de governança.

Diante disso, o objetivo do artigo é compreender os efeitos da atuação da sociedade civil na governança pública em Florianópolis, tendo em vista a promoção da inovação social em dois campos de políticas públicas: direitos da criança e do adolescente (DCA) e agricultura urbana (AU). Para isso, foi realizada pesquisa de campo junto às arenas públicas de garantia de direitos das crianças e adolescentes e às arenas públicas de agricultura urbana na cidade, em um desenho metodológico que incluiu a cartografia e a etnografia das arenas públicas (ANDION; MAGALHÃES; MANOEL, 2022; ANDION, 2023; MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020).

Para alcançar esse objetivo, o artigo está organizado em cinco partes, incluindo esta introdução. Após a introdução, é apresentado o quatro teórico-analítico proposto, o caleidoscópio da governança pública. Em seguida, é apresentado o caminho metodológico adotado na construção da pesquisa. Por fim, os resultados e discussão são apresentados, seguidos das considerações finais.

2 O CALEIDOSCÓPIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: ANALISANDO A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS DIVERSOS REGIMES DE GOVERNANÇA

O quadro teórico-analítico construído para o presente artigo é constituído de duas partes. A primeira faz um breve balanço do debate que relaciona inovação social e governança e propõe a etnografia de arenas pública como estratégia analítico-metodológica para o estudo de contextos de governança pública. A segunda apresenta o caleidoscópio da governança pública, uma ferramenta analítica para auxiliar a realização de pesquisas empíricas em diversos contextos distintos de governança pública.

2.1 O DEBATE ENTRE GOVERNANÇA PÚBLICA E INOVAÇÃO SOCIAL

Como argumenta Andion (2023), a ideia de governança está relacionada às diversas formas de interação de coordenação entre sociedade civil e governo. Além disso, a autora aponta que há variadas interpretações e perspectivas a respeito do fenômeno. Uma delas, a mais tradicional e difundida pelo Banco Mundial é prescritiva e está ligada ao termo "boa governança" e ao movimento da *New Public Management* (NPM). Aqui a sociedade civil é





concebida como uma esfera complementar e dependente da ação governamental, como forma de ampliar a eficiência na provisão de serviços públicos (ANDION, 2023).

Uma segunda concepção, *New Public Governance* (NPG), emergiu após a percepção das limitações das reformas baseadas na NPM e enfoca na entrega de serviços públicos, destacando o papel dos usuários como coprodutores e protagonistas. Por fim, uma terceira concepção está ligada às teorias da democracia, com ênfase ao debate da participação e da deliberação. Aqui o papel da sociedade civil consiste em influenciar e pressionar os governos por meio de controle social e das lutas sociais e políticas, de forma geral (ANDION, 2023). Ainda que reconhecendo sua importância, essas perspectivas têm em comum a consideração do Estado e da sociedade civil como enclaves separados. Como mencionamos na introdução, mais recentemente há um conjunto de trabalhos que buscam discutir as fronteiras borradas entre Estado e sociedade civil, destacando as interações e os processos de mútua constituição (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015; CARLOS, 2021).

Como Andion (2023), buscamos inserir-nos nesse debate amplo a partir do diálogo entre os campos da inovação social e governança pública, explorando as suas possibilidades como uma nova avenida analítica para lidar com os problemas complexos atuais. Galego *et al* (2022), em revisão sistemática de literatura, dão conta de que o debate que coloca em diálogo os dois campos de estudo ganhou destaque nas últimas duas décadas. Andion (2023), também em revisão sistemática, identificou três grandes perspectivas metateóricas, que englobam diversos focos de análise. A primeira delas, que engloba estudos prescritivos e normativos, engloba um número significante de artigos, que vêm a IS como fonte de mudanças nas relações sociais e padrões de interação, da promoção de sustentabilidade e respostas aos grandes desafios, de participação e governança colaborativa. A autora ressalta que, apesar de sua importância, esses estudos em geral tomam como certo que a IS promove democracia e sustentabilidade, de forma acrítica e sem considerar e problematizar os reais desafios da sua relação com a governança.

Já a segunda perspectiva metateórica, que inclui os estudos que adotam uma perspectiva crítica, é caracterizada pela denúncia do caráter positivo atribuído à inovação social e pela reflexão a respeito da multiplicidade de significados associados com o termo, que possui uma carga normativa intensa. Apesar de a perspectiva aparecer em poucos estudos, ela

pode contribuir significativamente para a compreensão dos avanços, limites e dificuldades enfrentados na promoção de processos de mudança social em um cenário marcado por austeridade, desregulamentação, crise democrática e avanço das políticas neoliberais em vários países do mundo, especialmente no Sul Global (ANDION, 2023, p. 5).





Por fim, a terceira perspectiva, menos numerosa, inclui estudos que utilizam uma lente interacionista para compreender as relações entre governança pública e inovação social, cujo foco são as práticas, as experiências e as relações. Segundo Andion (2023, p. 6, tradução nossa),

Nesses estudos, a governança pública e a inovação social não são consideradas como tendo um valor intrínseco, nem são positivas e normativamente determinadas a priori. Esses estudos assumem a importância de considerar a dinâmica de investigar a inovação social por meio de estudos empíricos sobre a "política cotidiana" de diferentes coletivos mobilizados em torno de problemas públicos (Cefaï & Terzi, 2012).

A partir dessa revisão da literatura, a autora propõe uma abordagem inspirada no pragmatismo, enfatizando a importância da investigação pública e do experimentalismo democrático e o caráter processual da governança pública. A abordagem, que utilizamos para a construção do quadro teórico-analítico e metodológico do presente artigo, encontra-se sintetizada no Quadro 1 a seguir.



Quadro 1 - Foco analítico e caminho metodológico para conduzir a etnografia das arenas públicas.

Momentos	Focos	Estratégias de pesquisa	Lócus de estudo
Cartografia e análise da rede da arena pública	Compreender os contornos da arena pública, os principais problemas públicos, os atores sociais e as interações (análise estrutural)	Mapeamento, cartografia	Ecossistema de inovação social, redes que formam a arena pública
funções? Quais iniciati problemáticas que elas	: Quem são os atores de suporte ivas visam a responder aos p s pretendem resolver? Quais sã s soluções propostas? Quais sã	roblemas públicos da cid ão as interações estabele	ade? Quais são as situações cidas? Quem são as pessoas
Identificação e observação das cenas de ajuste recíproco	Identificação e observação de cenas de compromisso e/ou conflito entre diferentes públicos envolvidos na arena pública	Observação direta, contínua e sistemática	Espaços de conexão e diálogo, como os fóruns ou conselhos de políticas públicas; Cenas e situações públicas
mecanismos, objetos e públicos? Como a repre	s: Como os atores estão orga e regras legais e institucionais esentação e a legitimidade pode rena? Quem são os protagonist	que os públicos usaram p em ser construídas na arer	para responder aos problemas na pública? Qual é a escala de
Acompanhamento de diferentes públicos e suas experiências de vida	Como a ação ocorre (se ocorrer) e quais são as consequências? A reconstituição das sequências temporais enquanto elas são produzidas	Observação direta e sistemática	Órgãos governamentais e organizações da sociedade civil que atuam com o problema público, a ação pública e as políticas públicas
em torno desse proble reclamação, o desdob	s: Como as pessoas afetadas er ema? Como? Como ocorre a ramento de uma violação de o m seus problemas? Como?	atribuição de responsabi	lidade, a elaboração de uma
Reconstituição e análise da trajetória da arena pública	Reconstituição da trajetória da arena pública (e da balística dos problemas públicos) e das situações problemáticas vivenciadas	Análise documental; Observação sistemática; Entrevistas com atores	Agenda da mídia; Agenda governamental; Mecanismos de ação pública; Cenas e situações públicas
situações problemática	:: Quem são os porta-vozes? Qu as as pessoas viveram? Con é a narrativa ao enfrentar o	no essas situações são	enfrentadas? Quais são as
Colaboração, compartilhamento e	Como os sujeitos da pesquisa percebem e (re)significam os resultados	Extensão; Workshop; Grupo de foco;	Projetos e oficinas com diferentes públicos pesquisados (governo,

Fonte: Andion (2023).

2.2 O CALEIDOSCÓPIO

3 CAMINHO METODOLÓGICO



O caminho metodológico, de abordagem qualitativa, constitui-se de dois grandes momentos: cartografia e análise das trajetórias das arenas públicas (ANDION; MAGALHÃES; MANOEL, 2022; MAGALHÃES; ANDION; ALPERSTEDT, 2020). No primeiro momento, foram cartografadas 104 iniciativas da sociedade civil, 85 de DCA e 19 de AU para compreender a configuração dos regimes de governança pública. No segundo momento, através de observação, entrevistas e análise documental, foram recuperadas as trajetórias dessas arenas para compreensão das relações socioestatais e dos regimes de governança pública na atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública e na inovação social.

4 AS ARENAS PÚBLICAS, OS REGIMES DE GOVERNANÇA, SUA CONFIGURAÇÃO, TRAJETÓRIA E EFEITOS

Em cada campo de experiência analisado foram identificadas não uma, mas diversas arenas públicas. Na área de DCA, essa diversidade não significa heterogeneidade: verificouse uma atuação a partir de uma lógica contratual, por meio da prestação de serviços tipificados, com maior regularidade. Já na área de AU, identificou-se a emergência de diversas experimentações no território, que têm resultado em novas práticas e formas de responder aos problemas públicos. Assim, conformam-se regimes de governança pública distintos, cujas balísticas foram reconstituídas e analisadas. Nas arenas dos DCA, tem-se uma maior homogeneidade e uma crescente institucionalização, que não se revertem no reforço à promoção de direitos, tendo em vista a precarização da política pública. Além disso, uma atuação política que se concentra, sobretudo, no controle burocrático da política pública. Já nas arenas da AU, apesar de também se observar relações socioestatais marcadas por assimetrias de poder, verificou-se a presença de uma dinâmica "de baixo para cima" que engendrou novos espaços de interações socioestatais, além de inovações institucionais relevantes que atingem não apenas o campo da AU, mas toda a cidade.

- 4.1 AS ARENAS PÚBLICAS DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
- 4.2 AS ARENAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA URBANA
- 4.3 EVIDENCIANDO A NATUREZA PROCESSUAL DA GOVERNANÇA

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS



REFERÊNCIAS

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.

ANDION, C. Atuação da sociedade civil no enfrentamento da COVID-19 no Brasil. Revista de Administração Pública. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 54, p. 936-951, 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, 7 Jul. 2023.

ANDION, C.; SERVA, M. Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil. **CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social**, ano 4, n. 7, dez. 2004.

ANDION, C. *et al.* Civil society and social innovation in the public sphere: A pragmatic perspective. **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**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 181 200, jan. 2020.

ANDION, C.; MAGALHÃES, T. G.; MANOEL, A. Collaborative Research, Public Inquiry, and Democratic Experimentalism: Contributions and How to Apply Pragmatism to Social Innovation Studies. **Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research**, v. 13, p. 71-91, 2022.

ANSELL, C.; TORFING, J. **Handbook on Theories of Governance**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016.

ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? the need for robust governance responses to turbulent problems. **Public Management Review**, v. 23, n. 7, p. 949–960, 2020.



CARLOS, E. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Consequências na Política Nacional de Direitos Humanos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, 2021.

DENHARDT, R.B.; CATLAW, T.J. **Teorias da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DOWLEY, K. M.; SILVER, B. D. Social Capital, Ethnicity and Support for Democracy in the Post-Communist States. **Europe-Asia Studies**, v. 54, n. 4, p. 505–527, 2002.

FREGA, R. **Pragmatism and the wide view of democracy**. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan, 2019.

GALEGO, D. et al. Social innovation & governance: a scoping review. **The European Journal of Social Science Research**, v. 35, n. 2, p. 265-290, 2021.

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

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MAGALHÃES, T. G.; ANDION, C.; ALPERSTEDT, G. D. Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. **Cadernos EBAPE.BR**, p. 1-24, 2020.

MANCEBO, F. Introduction. In: _____; SACHS, I. (ed.). **Transitions to sustainability**. Nova lorque: Springer, 2015.

MANOEL, A. A.; ANDION, C. Agricultura Urbana, Inovação Social e Governança: um estudo em Florianópolis. **Cadernos Metrópole**, v. 25, n. 57, p. 563–590, 2023.





MANOEL, A.A.; BRAUN NETO, J. Os estudos sobre governança pública no Brasil: análise da produção e proposta de agenda de pesquisa In: Anais do VIII Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais...** Florianópolis (SC), 2023.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 652–667, 1996.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. Experimentalist Governance. In: LEVI-FAUR, David (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Nova lorgue: Oxford University Press, 2012.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007. Organização de Paulo Freire Vieira.

SACHS, I. Entering the Anthropocene: The Twofold Challenge of Climate Change and Poverty Eradication. In: _____; SACHS, I. (ed.). **Transitions to sustainability**. Nova lorque: Springer, 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

UNMUSSIG, B. Sem espaço: a sociedade civil sob ataque no mundo todo. **Nexojornal**. 2019. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Sem-espaço-a-sociedade-civil-sob-ataque-no-mundo-todo. Acesso em: 16 set 2019.

VEIGA, J.E. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora 34, 2015.