Apresentação do Dossiê

O tema das inovações democráticas tem crescido e se destacado no âmbito da teoria democrática, configurando-se como uma área distinta de estudo, em que pese os desafios analíticos diante do caráter, em muitos casos, experimental e da diversidade de suas manifestações empíricas. A publicação do *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, organizado pelos autores Elstub e Escobar (2019)¹, exemplifica a relevância adquirida pelo tema, bem como fornece um panorama das formas como ele vem interpelando a teoria democrática. De fato, como bem ressaltado por Fung (2015)², a expansão de experiências abarcadas na denominação “inovações democráticas” tem ocorrido em pelo menos três sentidos. Primeiro, no processo de difusão internacional de alguns modelos, notadamente o do orçamento participativo. Segundo, na expansão das áreas, ou temas, que passam a impulsionar modalidades participativas³. Finalmente, na pluralização e multiplicação dos atores e instituições que promovem e oferecem suporte a programas e experiências de inovação participativa em diferentes países ou contextos subnacionais⁴. Assim, como ressaltado no artigo que assinam as autoras deste dossiê, são várias as modalidades de inovação democrática, incluindo programas, dispositivos e experiências mais ou menos formais, deliberativos ou consultivos, presenciais ou não presenciais vinculados às estruturas governamentais. Ou seja, há uma imensa diversidade em termos dos graus de institucionalização e dos desenhos que conformam as inovações democráticas. Além dos exemplos que são mais recorrentes na literatura, como os mini-públicos, os conselhos gestores e os orçamentos participativos, a pluralidade se amplifica mediante as especificidades regionais e locais.

No âmbito da América Latina, o artigo de Pogrebinski e Ross neste dossiê apresenta vários exemplos que vão além dos orçamentos participativos, das audiências e consultas públicas e dos conselhos gestores, como as Escolas Populares (Bachilleratos Populares) sob gestão conjunta de alunos e professores; as assembleias e programas de participação nos bairros; os conselhos regionais, de desenvolvimento

¹ ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. Defining and Typologising Democratic Innovations. In: ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. [S.l.]: Edward Elgar Pub, 2019. p. 11-31.

² FUNG, Archon. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future. *Public Administration Review*, 2015.

³ A expansão tem ocorrido em diferentes áreas de políticas públicas, além de vários outros temas, como mudanças nas regras eleitorais.

⁴ Com destaque às várias iniciativas que provêm do campo legislativo e judiciário, para além, portanto, do protagonismo das agências e/ou setores do Poder Executivo.

e/ou de cidadãos; os processos participativos de reforma constitucional; as mesas e fóruns de diálogo; as diversas modalidades digitais, como as plataformas colaborativas, de fiscalização e de denúncia; os observatórios; além dos plebiscitos e referendos, entre vários outros exemplos citados.

O trabalho de Warren neste dossiê, ao relacionar o fenômeno das inovações democráticas com a crise da democracia representativa, organiza as diferentes oportunidades de inovação a partir dos três níveis ou esferas de governo, quais sejam, as que ocorrem no interior das instituições da democracia eleitoral; as que ocorrem abaixo dessas estruturas e instituições; e as que ocorrem acima, situadas, portanto, em um plano internacional, ou supranacional. As inovações mais presentes têm sido aquelas situadas “abaixo”, em especial a partir de processos de descentralização de políticas públicas, e que têm dado o tom para uma definição de inovação democrática mais diretamente relacionada às instituições e programas projetados para aumentar e aprofundar a participação das/os cidadãs/os nos processos de tomada de decisão política (SMITH, 2009⁵). Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010)⁶ também destacam o caráter institucional das inovações enquanto modalidades permanentes de participação junto às diversas instâncias do poder público.

Em que pese as críticas que têm apontado seus limites para promover a democratização dos processos decisórios e a melhoria das políticas públicas (Sorribas e Gutierrez, neste dossiê), os ganhos democráticos desses arranjos são inegáveis, a exemplo de sua capacidade de promoção de inclusão política dos grupos tradicionalmente excluídos dos processos de discussão, definição e implementação de políticas públicas. Neste dossiê, a análise de Priscilla dos Santos fornece um importante exemplo desse fenômeno para o caso da área da assistência social.

No caso mais específico do Brasil, país que serviu de exemplo no processo de construção e de difusão de inovações democráticas, temos experimentado um retrocesso nesse campo, com políticas governamentais que buscam desestimular ou encolher o alcance de várias instituições participativas, como conselhos e conferências públicas. Esses constrangimentos às inovações democráticas ocorrem no interior de um movimento atual mais amplo que tem colocado em risco o conjunto das

⁵ SMITH, Graham. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁶ GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto (Coords.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS – Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.

instituições de controle no país. Vale lembrar que o legado construído pelas inovações democráticas ao longo das últimas três décadas no Brasil demonstra não só as potencialidades da interação de atores sociais e estatais na produção e controle de políticas públicas, como também o papel crucial que essas inovações desempenharam na agenda de direitos e na estruturação de muitas políticas públicas.

Não é à toa que assistimos com grande preocupação o contexto atual de desmonte dos canais de participação no país, considerado “enfermo” por Moraes, Silva e Frota neste dossiê. Esse contexto tem colocado no primeiro plano as reflexões acerca do caráter e/ou do grau de institucionalização desses espaços. Perguntas como: qual é a “força institucional” das instituições participativas? (Carla Almeida, Carla Giani Martelli, Lígia Lüchmann, Rony Coelho e Ana Julia Bonzanini Bernardi, neste dossiê); e como e por que as novas instituições criadas se mantêm ao longo do tempo? (Soares Filho, neste dossiê) demonstram as recentes preocupações com a capacidade de resistência e de enfrentamento das instâncias participativas diante de contextos políticos desfavoráveis. A preocupação com questões dessa natureza tem reforçado o diálogo dos estudos sobre inovações democráticas com aqueles focados nos processos de institucionalização, com importantes repercussões para o debate. Sob essa perspectiva, o desafio tem sido o de esquadriñar as possibilidades, potencialidades e limites próprios de uma participação que ocorre por dentro de instituições e que são por sua temporalidade e regras condicionadas.

Apesar do predomínio de inovações no âmbito do Poder Executivo, esse fenômeno também vem alcançando a representação parlamentar, pluralizando os arranjos que têm sido considerados mais comuns ou tradicionais no campo da participação, como as audiências públicas, ouvidorias, comissões de legislação participativa, bancos de leis e fóruns digitais de discussão (QUINTÃO e FARIA, 2018)⁷. O foco na “pluralização da representação” tem também canalizado para os estudos sobre inovações democráticas as teorias sobre representação política. Embora os canais participativos promovam um novo tipo de representação que permite maior aproximação entre representantes e representados, “[...] aumentando os recursos informacionais dos primeiros e possibilitando alcançar decisões mais legítimas” (p. 60), os estudos têm mostrado que eles apresentam limites em sua capacidade de promover inclusão dos setores com menos recursos, além de baixa capacidade deliberativa. Uma inovação que vem ganhando destaque mais recentemente é a dos

⁷ QUINTÃO, Tales T.; FARIA, Cláudia F. Parlamento e inovações participativas: potencialidades e limites para a inclusão política. *Teoria e Sociedade*, n. 26.2, jul./ dez. 2018.

mandatos coletivos, que resgatariam, segundo seus defensores, as conexões entre participação, representação e deliberação, promovendo a inclusão de grupos sub-representados por “dentro” das instâncias de representação parlamentar. O caráter (ainda) experimental desses formatos instiga um conjunto de questões que envolvem de forma mais direta as instituições da democracia eleitoral, como os partidos políticos (Silva, Secchi e Cavalheiro, neste dossiê).

Destaca-se também o incremento de modalidades não presenciais de participação, que dão volume ao campo de estudos sobre e-participação, governança eletrônica e/ou democracia digital. A diversificação de dispositivos, plataformas e programas que envolvem a participação digital, no âmbito dos diferentes poderes, vem acrescentando ao campo das inovações democráticas novas referências e questões, em especial aquelas relativas às capacidades de ampliar o poder das/os cidadãs/os nos processos (inclusivos e plurais) de decisão política, gerando *empowerment* civil (ALMADA et al., 2019⁸). Nesse campo de debate, encontramos, para além de diferentes concepções (DAHLBERG, 2011⁹) e graus (GOMES, 2005¹⁰) de democracia digital, diferentes perspectivas para o entendimento do uso democrático das ferramentas digitais. Se elas facilitam e diminuem custos da participação, seu uso é permeado por problemas como as desigualdades de acesso e de controle, a manipulação e a fragmentação da informação (PAPACHARISSI, 2002¹¹). Novos termos, como o de *polity simulation* (simulação de política), vêm sendo criados para identificar a sofisticação na manipulação de informações (áudios, textos e imagens) na internet, gerando riscos à própria democracia, em especial em sociedades com baixo nível de escolarização. De outro lado, diversas inovações nesse campo também apontam para experiências bem-sucedidas em termos de interação entre governo e cidadãos, como foi o caso do “Gabinete Digital” desenvolvido pelo governo do estado do Rio Grande do Sul (Wu e Sampaio, neste dossiê).

Antes de proceder a uma apresentação mais detalhada de cada artigo, faz-se uma última palavra relativa ao atual contexto da pandemia de Covid 19. Certamente, esse é um tema central também para o campo de estudos sobre as inovações

⁸ ALMADA, Maria P. et al. Democracia digital no Brasil. *Matrizes*, v. 13, p. 161-181, 2019.

⁹ DAHLBERG, Lincoln. Re-constructing digital democracy: An outline of four positions. *New Media & Society*, v. 13, n. 6, p.855-872, 2011.

¹⁰ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras: estudos midiáticos*, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

¹¹ PAPACHARISSI, Zisi. The Virtual Sphere: The Internet as a Public Sphere. *New Media & Society*, v. 4, n. 1, p. 9-27, 2002.

democráticas. Qual o grau e a natureza dos seus impactos tanto nas modalidades presenciais como digitais de participação? Uma das respostas pode ser encontrada no artigo de Pogrebinschi e Ross, neste dossiê. Em um mapeamento das respostas dos governos e da sociedade civil durante a primeira onda da pandemia na América Latina, as autoras ressaltam “[...] os limites dos governos e a herança estrutural de exclusão e desigualdade, deixando a gestão das respostas em boa medida nas mãos da sociedade civil e das comunidades auto-organizadas”. Assim, além da criação de novas iniciativas, o contexto da pandemia tem reforçado o papel da sociedade civil diante de situações de crise, em sintonia com os pressupostos teórico-normativos do campo de estudos sobre as inovações democráticas, no Brasil e no mundo.

Inserido, portanto, nesse campo, o presente dossiê apresenta um conjunto de artigos que, de forma diversificada, aborda o tema proposto desde uma perspectiva internacional – com o foco na Europa, EUA e na América Latina – até os estudos voltados para realidades nacionais e locais. O primeiro artigo, intitulado “Inovações democráticas e democracias representativas”, de autoria de Mark E. Warren, voltado para o contexto europeu e estadunidense, versa sobre os principais desafios que vêm sendo enfrentados por aquelas democracias na atualidade, em debate sobre o tema da crise da democracia. O artigo valoriza as inovações democráticas como aliadas, em diferentes frentes e níveis de governo e de jurisdição, para responder aos déficits das instituições da democracia representativa. Nesse sentido, o autor destaca algumas iniciativas participativas e deliberativas e propõe a sistematização de uma agenda de estudo no campo das inovações democráticas. O segundo texto, de Thamy Pogrebinschi e Melissa Ross, lança um olhar sobre as “Inovações democráticas na América Latina” ao examinar o contexto, cenários e suas tendências no Cone Sul, América Central e nos Andes. O artigo analisa pelo menos dois aspectos que são centrais para a institucionalização de inovações nessa região, quais sejam, a descentralização e a constitucionalização. As autoras apresentam, ainda, uma breve avaliação das respostas dos governos e da sociedade civil à pandemia de Covid-19. Esses dois primeiros textos foram submetidos na qualidade de convidados especiais para o dossiê. São textos adaptados e traduzidos de uma primeira versão publicada (no caso do paper de Warren, ainda no prelo) de publicações basilares para o estudo de inovações democráticas.

Mais diretamente centrado no debate sobre a institucionalização dos conselhos gestores no Brasil, o terceiro artigo, de autoria das organizadoras deste dossiê e Rony Coelho, apresenta uma discussão sobre a força institucional dos conselhos gestores nos municípios brasileiros, trazendo um retrato da participação conselhistas e um diagnóstico da disseminação dessa inovação democrática pelo país.

O quarto artigo do dossiê, escrito por Marcos Luiz Soares Filho, leva o título de “Por que se falou tanto da institucionalização das instâncias participativas” e evidencia o impacto das disputas no congresso nacional à formulação e implementação de instituições participativas por meio da análise documental sobre o veto ao Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), de 1990 a 2003, comparado ao da Política e Sistema Nacional de Participação Social (PNPS/SNPS). Priscilla Ribeiro dos Santos assina o quinto artigo – “Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social”, no qual apresenta os efeitos da interação entre gestores e organizações de usuários do CNAS entre 2004 e 2020. Dentre os destaques, a autora analisa, com base em entrevistas e na análise documental, a importância da atuação da comunidade de política na indução de um processo de inclusão dos usuários não apenas nos conselhos, mas na oferta dos serviços socioassistenciais. Além disso, o ingresso de novos atores sociais no CNAS, a partir de 2012, possibilitou experimentações que resultaram na criação do Fórum Nacional de Usuários do SUAS.

O sexto artigo apresenta uma contribuição sobre o tema das inovações democráticas em Córdoba, Argentina, e foi escrito por Patricia Mariel Sorribas e Mariana Carla Gutierrez, sob o título de “Innovaciones democráticas desde la perspectiva de sus participantes. Una aproximación al ajuste social percebido”. Ao diferenciarem os “órgãos de participação” dos “processos participativos”, com destaque ao setor cultural, as autoras procuram observar o quão democráticos de fato são esses arranjos, concluindo que, embora as experiências de participação cidadã, em geral, tenham registrado diferenças nos indicadores de desajuste social, a democratização na tomada de decisões foi desigualmente distribuída.

Voltado para uma inovação que vem ocorrendo “por dentro” da democracia representativa, o sétimo paper, intitulado “Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no Poder Legislativo”, de autoria de Willian Quadros da Silva, Leonardo Secchi e Ricardo Alves Cavalheiro, avalia as motivações, riscos e benefícios dos mandatos coletivos e compartilhados no Poder Legislativo do Brasil a partir de entrevistas em profundidade com representantes desses mandatos, concluindo que, em função do caráter ainda experimental desse fenômeno, carecemos de um modelo consolidado de mandato coletivo ou compartilhado passível de replicação.

O oitavo título, escrito por Vinicius Wu e Rafael Cardoso Sampaio, apresenta a discussão das inovações democráticas a partir do ambiente digital. Intitulado “Sucesso e ambientes institucionais favoráveis a projetos de democracia digital: uma análise a partir do Gabinete Digital (Rio Grande do Sul)”, os autores analisam o

ambiente institucional e a capacidade de interferência sobre o processo decisório governamental do Gabinete Digital – experiência de democracia digital desenvolvida no estado do Rio Grande do Sul entre 2011 e 2014.

Finalmente, o último paper do dossiê é de autoria de Neiara Moraes, Maria Andrea Luz da Silva e Francisco Frota da Silva Frota e intitula-se “A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática”. O artigo traz a perspectiva histórica da participação institucionalizada no Brasil e se debruça sobre o atual desmonte dos canais de participação em nível federal, destacando a necessidade de resgate da participação neste contexto de recessão da democracia.

A presente edição também conta com dois artigos livres, assinados por autores internacionais. O primeiro deles, em inglês, foi escrito por Luca Andriani e Margarita Maria Escudero Loaiza e tem o título de “Institutional Trust and Corruption: Evidence from Latin America”. No artigo, os autores exploram a relação entre a percepção dos cidadãos sobre corrupção e confiança institucional, utilizando-se de dados coletados pelo Latinobarometro entre 2006 e 2010. O segundo artigo é de autoria de Thomas Kestler, sob o título “A legalização da cannabis no Uruguai – uma mudança de paradigma do ponto de vista da política de drogas?”, e objetiva analisar a política de legalização da cannabis no Uruguai, avaliando se as mudanças substantivas são suficientes para se considerar uma mudança paradigmática na política de drogas.

Totalizando onze artigos, e com a exceção dos artigos de autores convidados (os dois primeiros do dossiê), todos foram selecionados e submetidos a um corpo diversificado e multidisciplinar de pareceristas, atendendo a critérios de qualidade e pluralidade, tanto de escopo quanto de recortes temáticos e metodológicos. Finalizamos reforçando o convite para a leitura dos trabalhos que fazem parte desta edição, com o desejo de que seja agradável e estimulante para novas pesquisas e reflexões.

As Organizadoras do Dossiê:

Lígia Lüchmann

(Universidade Federal de Santa Catarina/Brasil)

Carla Almeida

(Universidade Estadual de Maringá /Brasil)

Carla Giani Martelli

(Universidade Estadual Paulista /Brasil)

Ana Julia Bonzanini Bernardi

(Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Brasil)