



Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis

Understanding the role of civil society and its effects on municipal public governance: a study from the Social Innovation Observatory of Florianópolis, Brazil

Fabiana Witt¹ 

Carolina Andion² 

André Augusto Manoel³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n1.69807

Recebido em: 01/04/2024

Aprovado em: 20/01/2025

Resumo: Este trabalho visa (re)conhecer a atuação da sociedade civil na governança pública municipal, tendo em vista o seu papel na promoção de inovações sociais nas arenas públicas da cidade. A pesquisa foi realizada nas arenas da garantia de direitos das crianças e adolescentes e da promoção da agricultura urbana em Florianópolis. Para tanto, utilizou-se um enfoque teórico-analítico que, ancorado numa abordagem crítica e pragmatista, relaciona discussões nos campos da governança pública, da sociedade civil e da inovação social. O caminho metodológico envolveu a cartografia e a etnografia destas duas arenas públicas, de 2020 a 2022. Os resultados revelam que a configuração da sociedade civil em Florianópolis é, além de diversa e plural, dinâmica, e marcada por múltiplas interações que mudam ao longo do tempo e vão evidenciando novas dinâmicas de governança. As cartografias das arenas permitiram identificar múltiplas arenas que têm suas próprias ecologias políticas e configurações relacionais, o que vai exercer

¹ Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e Faculdade Municipal da Palhoça (FMP) – E-mail: fabianawitt@hotmail.com

² Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) – E-mail: andion.esag@gmail.com

³ Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) – E-mail: manoel130596@gmail.com

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

influência na atuação da sociedade civil e nos seus efeitos na governança pública, que são diversos nos casos analisados. Ademais, a análise das trajetórias dessas arenas permitiu verificar que a governança pública tem uma dimensão processual, que se forja nas relações socioestatais, as quais mudam ao longo do tempo, podendo ser vetores que impulsionam ou dificultam a promoção da inovação social. Ao mirar nesta processualidade da governança pública e seus componentes, como num caleidoscópio, o estudo permite revelar as características, os alcances e os limites da atuação da sociedade civil nas interações socioestatais nesses dois campos de política pública e contribuir para uma leitura dos desafios nas experiências da governança urbana nestas duas arenas, com foco na inovação social e seu papel na promoção de cidades mais resilientes e sustentáveis.

Palavras-chave: sociedade civil; governança pública; políticas públicas; inovação social; pragmatismo.

Abstract: This study aims to recognize the role of civil society in municipal public governance, focusing on its contribution to promoting social innovations in the city's public arenas. The research was conducted in two specific arenas: the protection of children's and adolescents' rights and the promotion of urban agriculture in Florianópolis. A theoretical-analytical approach was employed, anchored in a critical and pragmatist perspective, linking discussions in the fields of public governance, civil society, and social innovation. The methodological path involved cartography and ethnography of these two public arenas from 2020 to 2022. The results reveal that civil society in Florianópolis is not only diverse and plural but also dynamic, shaped by multiple interactions that change over time and reveal new governance dynamics. The cartographic analysis of the arenas enabled the identification of multiple spaces, each with its own political ecology and relational configurations, which influence civil society's role and its effects on public governance—manifesting in different ways in the analyzed cases. Moreover, the analysis of these arenas' trajectories highlighted the processual nature of public governance, shaped by socio-state relations that change over time and can either foster or hinder social innovation. By examining this governance process and its components—like a kaleidoscope—the study reveals the characteristics, scope, and limitations of civil society's engagement in socio-state interactions in these two policy fields. Ultimately, it contributes to understanding urban governance challenges in these arenas, focusing on social innovation and its role in fostering more resilient and sustainable cities.

Keywords: civil society; public governance; public policies; social innovation; pragmatism.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, conforme apontado por diversos autores, os estudos sobre governança pública se consolidaram no debate acadêmico da administração pública (Ansell & Torfing, 2016; Denhardt & Catlaw, 2017). 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 do mundo (Kissler & Heidemann, 2006; Rhodes, 1996). Mais recentemente, a pesquisa em governança pública adquiriu maior centralidade diante de problemas públicos cada vez mais robustos, com implicações que vão do local ao global, o que inclui situações como a emergência climática, a pós-pandemia de COVID-19 e os processos de regressão democrática que diversos países enfrentam na atualidade (Andion, 2020; Ansell, Sørensen & Torfing, 2020). Diversos autores destacam que o enfrentamento de tais desafios típicos do Antropoceno implica em repensar as formas de governança (Mancebo, 2015; Sachs, 2007; 2015), reforçando formas mais experimentalistas (Veiga, 2015). Diante disso, compreender os diferentes modos de governança - enquanto sistemas relacionais multiatores – como são coproduzidos, interagem e transacionam, bem como seus efeitos na cocriação das políticas públicas – torna-se um tema crucial da agenda de pesquisa na atualidade (Ansell & Torfing, 2016; 2021; Zittoun, Fischer & Zahariadis, 2021).

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 (Rhodes, 1996). Em âmbito internacional, mais recentemente, tem se consolidado a percepção de que o avanço da agenda de pesquisa no campo da governança vai além da sua mera conceituação ou adjetivação e exige ampliação de investigação empírica em situações reais de governança (Ansell & Torfing, 2016; Andion, 2023). Isso significa tratar a governança pública não como uma solução para todos os males da democracia, mas como um problema, ou seja, como um fenômeno de pesquisa.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

Como discutem Manoel, Braun Neto e Andion (2023), em recente revisão sistemática de literatura sobre a produção nacional a respeito da governança pública, o debate se encontra majoritariamente restrito à compreensão da governança pública como conformidade a determinados padrões de eficácia de gestão pública, a maioria deles estabelecidos por organizações como o Banco Mundial. O debate é marcado por estudos prescritivos e funcionalistas, com pouco espaço para a compreensão das situações reais de governança e com uma visão das interações socioestatais dualista baseada seja numa ideia de colaboração gerencial e parceria entre sociedade civil e Estado, ou ainda no embate e na contraposição entre eles.

Como aprofundado em Andion (2023), pode-se evidenciar três lacunas importantes na agenda nacional de pesquisa sobre governança pública: (i) a de interpretar a governança pública como um “modelo de gestão pública”, de caráter normativo, o qual, ao ser aplicado a reformas no aparelho do Estado pode conduzir a uma solução per se dos problemas contemporâneos da democracia e de efetividade do próprio Estado; (ii) a de adotar a noção de governança pública como algo eminentemente positivo, sendo sinônimo de organização em redes, de coprodução dos serviços públicos e de colaboração entre os atores, negligenciando que os regimes de governança pública nem sempre são democráticos; e (iii), como consequência de tratar apenas das formas de governança que são bem sucedidas, adjetivando o termo de diferentes maneiras para ressaltar suas “qualidades” (colaborativa, em rede, adaptativa, etc.), mas sem se concentrar no que realmente importa: compreender os processos de governança e seus desafios.

Diante dessa compreensão, este estudo toma a governança como fenômeno a ser investigado e como uma via analítica de pesquisa, o que implica como discutem Andion e Magalhães (2021) e Andion (2023), suplantando os modelos de ótimos de governança e a dicotomia entre teorias racionais e argumentativas frequentemente empregadas na análise de políticas públicas, focalizando na ação pública, na aprendizagem e na experimentação diante dos problemas públicos (Ansell, 2012). Trata-se de analisar a governança pública

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

enquanto processo e como forma de coordenação das ações coletivas, para além dos seus aspectos formais, concentrando-se nos desafios e dilemas de sua prática e suas consequências nos campos de experiência das políticas públicas (Dewey 1927; 1938; 1958; Ansell & Torfing, 2016; Frega, 2019). Nesse sentido, faz-se importante problematizar as concepções ideais de oposição ou parceria e a naturalização da separação entre Estado e sociedade civil, focalizando nos padrões de interação socioestatais e seus efeitos (Ansell, 2011; Gurza Lavalle & Szwako, 2015), além de considerar tanto aquilo que impulsiona, reforça, promove como aquilo que impede, obstaculiza e dificulta o exercício da governança pública.

Assim, para além de estabelecer a priori a forma e os efeitos da atuação da sociedade civil na governança pública, buscamos neste trabalho acompanhar empiricamente como as interações socioestatais ocorrem na prática e suas consequências ao longo do tempo nas arenas públicas da cidade. Esta forma de aproximação dialoga e se ampara em um conjunto de trabalhos de inspiração pragmatista aplicados nos campos da análise de políticas públicas e da administração pública, os quais procuram compreender e reforçar formas mais experimentalistas de governança, com foco não apenas em ampliar a eficiência e efetividade nos serviços públicos, mas no aprofundamento da democracia e a revitalização da administração pública (Ansell, 2011; Ansell & Torfing, 2021; Andion e Magalhães, 2021; Dorf & Sabel, 1998; Shields, 2003; Zittoun, 2021). Diante disso, partimos da seguinte pergunta norteadora: como atua a sociedade civil e quais são os efeitos desta atuação junto à governança pública municipal, tendo em vista a inovação social?

O artigo se inscreve na agenda de pesquisa sobre os ecossistemas de inovação social e a atuação da sociedade civil nas arenas públicas, a partir de uma abordagem pragmatista e crítica que vem sendo desenvolvida junto ao Observatório de Inovação Social de Florianópolis (Andion, Ronconi, Moraes, Gonsalves & Serafim, 2017; Andion, Alperstedt & Graeff, 2020; Andion, 2020; Magalhães, Andion & Manoel, 2022; Andion, 2023; Magalhães, Andion &

Alperstedt, 2020; Manoel & Andion, 2023). De forma particular, buscamos relacionar a governança pública, a atuação da sociedade civil e a inovação social sem considerar tais noções como tendo um valor intrínseco, nem como positivas e normativamente determinadas a priori. Trata-se de compreender tais noções por meio de uma socioantropologia da "política cotidiana" coproduzida pelos diferentes coletivos mobilizados em torno de problemas públicos da cidade (Cefaï, 2007).

Para responder à pergunta norteadora, 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 da agricultura urbana na cidade, em um desenho metodológico que incluiu a "cartografia e a etnografia de arenas públicas", como explorado na seção 3 deste artigo (Andion, 2023; Magalhães, Andion & Manoel, 2022; Magalhães, Andion & Alperstedt, 2020).

A escolha desses dois campos de experiência se justificam: 1) por terem grande expressão na ecologia política do município; 2) por se caracterizarem pela ampla participação de iniciativas da sociedade civil nessas duas arenas públicas; 3) por se referirem a campos de política pública distintos, um de defesa de direitos humanos e outro no campo ambiental e da sustentabilidade, de modo a permitir evidenciar semelhanças e contrastes nas dinâmicas de governança; e 4) finalmente, e não menos importante, por termos realizado previamente e no mesmo período, pesquisas em profundidade e de longo prazo nesses dois campos de política pública na cidade, o que nos permitiu acessar a um conjunto de dados robusto que possibilitou as análises realizadas.

Para alcançar esse objetivo, o artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção apresentamos o quadro teórico-analítico utilizado propondo uma mirada para os casos por meio do caleidoscópio da governança pública, que foi construído de forma abduziva

(Timmermans & Tavory 2012) por meio de idas e vindas e da dialogicidade entre as leituras teóricas e as descobertas da investigação empírica e da vivência do trabalho de campo. Em seguida, é apresentado o caminho metodológico adotado na construção da pesquisa, seguido pelos seus resultados, sua discussão e as considerações finais do artigo.

2. RELACIONANDO SOCIEDADE CIVIL, GOVERNANÇA PÚBLICA E INOVAÇÃO SOCIAL A PARTIR DO CALEIDOSCÓPIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Como já explorado na introdução, este estudo adota uma perspectiva interacionista e situada que trata dos fenômenos da sociedade civil, da inovação social e da governança pública em relação e não como substâncias. O estudo se ancora na abordagem de “cartografia e etnografia de arenas públicas”, proposta e detalhada em Andion (2023), a qual vem sendo validada por uma agenda de pesquisa conduzida há sete anos, com diversos estudos empíricos desenvolvidos no quadro do Observatório de Inovação Social de Florianópolis (OBISF)⁴.

Tal abordagem, na qual nos embasamos para o desenho teórico-analítico e metodológico do presente artigo, encontra-se sintetizada na Figura 1, a seguir.

⁴ Projeto que articula ensino, pesquisa e extensão e vem sendo conduzido desde 2016 no âmbito do Núcleo de Inovações Sociais na Esfera Pública (NISP) e que se desenvolve por meio de duas estratégias complementares de pesquisa: a Cartografia e a Etnografia de Arenas Públicas. Para compreender mais sobre o Observatório e tais enfoques analíticos e metodológicos ver Andion, Alperstedt e Graeff (2020) e Andion (2023). O Observatório também se caracteriza como uma plataforma digital colaborativa que visa mapear a rede que compõe o ecossistema de inovação social de Florianópolis, incluindo iniciativas de inovação social e seus atores de suporte, buscando compreender sua atuação, suas interações, transações e efeitos em resposta aos problemas públicos da cidade e também reforçar esse ecossistema, a colaboração entre seus atores e seus impactos junto às arenas e políticas públicas da cidade. No quadro da plataforma foram orientados, até 2023, 36 estudos de graduação, mestrado e doutorado junto às arenas públicas da cidade, incluindo além dos campos explorados neste artigo, as arenas dos resíduos sólidos urbanos, dos direitos das mulheres, das questões urbanas, da água e saneamento, da população em situação de rua e dos direitos dos animais. Para conhecer melhor tais estudos e plataforma acesse <https://www.observafloripa.com.br/#toppage>.

Figura 1: Caminho analítico da “cartografia e etnografia de arenas públicas”

MOMENTOS	FOCOS	ESTRATEGIAS 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
<i>Perguntas orientadoras: Quem são os atores de suporte que apoiam a inovação social na cidade? Quais são suas funções? Quais iniciativas visam a responder aos problemas públicos da cidade? Quais são as situações problemáticas que elas pretendem resolver? Quais são as interações estabelecidas? Quem são as pessoas afetadas? Quais são as soluções propostas? Quais são as metodologias e tecnologias apresentadas? Qual é a incidência em arenas públicas?</i>			
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
<i>Perguntas orientadoras: Como os atores estão organizados para solicitar suas demandas? Quais são os mecanismos, objetos e regras legais e institucionais que os públicos usaram para responder aos problemas públicos? Como a representação e a legitimidade podem ser construídas na arena pública? Qual é a escala de publicidade usada na arena? Quem são os protagonistas, os espectadores, os narradores e o público? Quem é o responsável?</i>			
Acompanhamento de diferentes públicos e suas experiências de vida	Como a ação ocorre (se ocorrer) e quais são as consequências? A reconstrução 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
<i>Perguntas orientadoras: Como as pessoas afetadas entendem o problema público? Elas se mobilizam e agem em torno desse problema? Como? Como ocorre a atribuição de responsabilidade, a elaboração de uma reclamação, o desdobramento de uma violação de direito? Quais são as consequências para as pessoas afetadas? Elas divulgam seus problemas? Como?</i>			
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
<i>Perguntas orientadoras: Quem são os porta-vozes? Quais são os eventos? Quais são os temas discutidos? Que situações problemáticas as pessoas viveram? Como essas situações são enfrentadas? Quais são as consequências? Qual é a narrativa ao enfrentar o problema? Quais são os argumentos? Quais são as controvérsias?</i>			
Colaboração, compartilhamento e validação dos resultados da pesquisa com os públicos afetados	Como os sujeitos da pesquisa percebem e (re)significam os resultados da pesquisa?	Extensão; Workshop; Grupo de foco; Entrevistas	Projetos e oficinas com diferentes públicos pesquisados (governo, sociedade civil, universidades, cidadãos ordinários)
<i>Perguntas orientadoras: Como as pessoas pesquisadas percebem, (re)significam e coproduzem os resultados da pesquisa? Quais são suas impressões, perguntas, dilemas e dificuldades? Quais são os feedbacks?</i>			

Fonte: Andion (2023, p. 9, tradução nossa).

Para além desse caminho analítico, propomos uma mirada para os casos a partir do “caleidoscópio da governança pública”, enquanto operador analítico⁵ (Serva, 2023) construído pelos autores para realizar a investigação

⁵ Conforme propõe Serva (2023) o operador analítico constitui-se de uma solução/caminho que o pesquisador pragmatista pode empregar para interpretar e discutir os fenômenos investigados. Diferentemente do modelo, o operador visa ajudar a captar o que emerge da ação, o que implica identificar e tratar dos aspectos mais relevantes do agenciamento das ações e seus efeitos. Importa, prioritariamente, analisar o que os atores efetivamente fazem, como atuam, os efeitos gerados e a recursividade desses efeitos em novas ações. Diante disso, ouvir e acompanhar os atores em seus contextos de ação são os primeiros passos para identificar os operadores analíticos. Segundo o autor, “os atores sabem o que é efetivamente importante para agir e/ou corrigir ações, o que permite e/ou limita as tentativas de

empírica sobre governança pública, de modo a salientar os seus diferentes componentes e relações, que ajudam a compreender a configuração dos regimes de governança encontrados na prática em cada arena pública analisada. Tal operador foi concebido de maneira abduativa (Timmermans & Tavory 2012) durante o percurso da pesquisa relacionando a discussão e o debate teórico sobre governança pública e os achados do trabalho de campo, período em que houve intensa interação com os atores e com as dinâmicas dessas duas arenas, como detalhado na seção 3.

No dicionário, o caleidoscópio é definido como um instrumento óptico que cria padrões e imagens através de reflexos de luz em pequenos fragmentos coloridos. É formado por um tubo com extremidades fechadas, contendo um conjunto de espelhos internos e pequenos objetos coloridos soltos, como pedaços de vidro ou contas (Dicionário Online de Português, [n.d.]). Quando o caleidoscópio é girado, a luz entra pelas extremidades e reflete nos espelhos, criando um efeito de multiplicação e simetria dos objetos coloridos, formando padrões complexos e em constante mudança.

Recorreu-se a esta metáfora por se considerar como pressuposto que a atuação da sociedade civil e seus efeitos em termos de inovação social coproduzida depende dos diferentes padrões de interação entre os elementos que compõem a governança pública, ou seja, dos distintos regimes de governança pública. Ao comparar esses diferentes regimes de governança, ao “girar o caleidoscópio”, pode-se identificar como se configuram esses diferentes regimes, ou seja, compreender como essas variáveis se apresentam e interagem e que desenho de governança elas produzem, aprofundando o entendimento a respeito das situações concretas de atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública, assim como algumas de suas implicações em termos de inovação social.

A noção de regime de governança utilizada aqui se fundamenta em uma perspectiva processual e interacionista que considera as relações socioestatais e as configurações relacionais que as forjam, bem como a dimensão temporal,

transformação das situações de que participam, quais caminhos são trilhados em desafios e provas nas situações que enfrentam” (Serva, 2023, p. 15).

espacial, e da experiência no exercício da governança pública. Inclui também a ideia de governança enquanto exercício na construção de resposta aos problemas públicos pelos diversos atores que compõem as arenas públicas, de forma mais ou menos coordenada.

Nos inspiramos aqui inicialmente no trabalho de Abers, Silva e Tatagiba (2018), que entendem os regimes como configurações relacionais, constituídas por uma pluralidade de **atores** (quer sejam do governo ou da sociedade civil), que mantêm **relações** entre si (em agenciamentos recíprocos que têm a capacidade ou o poder de produzir efeitos na realidade), assumem distintas **posições** (localização nas estruturas relacionais, podendo ser mais central ou marginal, ou mesmo atuar como ponte entre outros atores), e possuem acesso variado a **recursos** (materiais ou simbólicos que possibilitem influenciar a capacidade de agência dos atores e sua incidência sobre uma política pública), a depender do cenário e da cultura políticos que se está analisando.

No entanto, recorrendo ao pragmatismo sociológico e mais especificamente à sociologia dos problemas públicos (Cefaï, 2009), propõem-se aqui clarificar e complementar a noção de regimes apresentada por Abers, Silva e Tatagiba (2018), incorporando outras variáveis que consideramos chave para compreensão da governança nas arenas públicas. Dentre essas destacam-se as noções de “experiência” que se apresentam em “situação” ou mais particularmente nas “situações de prova” ou no enfrentamento das “controvérsias” e os “dispositivos”.

Na concepção de Quéré (1997), a ação é “encarnada” na **situação**, que é a unidade de análise da experiência. O autor se fundamenta em Dewey (1927, 2007) para quem a **experiência** era antes de tudo uma questão de “organização dinâmica”, ou de orientação, de um sistema em contínua transformação, formado pelo organismo e seu ambiente, que não são duas entidades independentes, mas integradas em um único processo. Para Dewey (1927, 1938), a experiência é um esforço de transformação do que é dado, incluindo processos de inferência, pensamento e reflexão, em um movimento contínuo. Nesse sentido, ela não está toda no agir, mas também no sofrer e no

compartilhar, o que se dá na forma de uma conexão, e não de uma alternância (Cefaï, 2009; Ogien & Quéré, 2005).

Para adentrar as experiências deve-se atentar para as **situações de provas** ou às **controvérsias** que, por meio da experiência, são vivenciadas pelos atores que performam a política. De acordo com Cefaï (2002, pp. 59-60), ao direcionar a análise para buscar “as situações de prova, de emergência ou de crise, de litígio ou de disputa, de processo ou de controvérsia” será possível compreender as suas dinâmicas, assim como as formas como os atores lidam com situações que consideram problemáticas. “Nessas situações, os atores se esforçam para resolver coletivamente situações problemáticas por meio de atividades de definição, de organização, de cooperação e de justificação” (Cefaï, 2002, pp. 59-60).

Já os **dispositivos**, por sua vez, também assumem papel relevante nas abordagens pragmatistas, sendo utilizados, por vários autores, para pensar “agenciamentos de elementos heterogêneos que não podem ser reduzidos às grandes categorias de seres sociais geralmente estudadas nas ciências sociais” (Dodier, 2016, p. 2). Por dispositivos, entende-se o agenciamento de elementos materiais e linguísticos (elementos não humanos) que ativam ou transformam a relação dos atores com os dispositivos e dos atores entre si (Dodier & Barbot, 2017). Os dispositivos de ação pública (Trom & Laborier, 2003) além de serem capazes de normalizar, controlar, disciplinar e até mesmo assujeitar os diversos atores, também podem instaurar novos direitos e delegar novos poderes.

Em síntese, compreende-se nesse trabalho **que os regimes de governança pública se manifestam em configurações relacionais (espacial e temporalmente situadas), em um emaranhado de atores, relações, posições, recursos e dispositivos que remetem a formas distintas de coordenação entre atores. Essas configurações se revelam e se transformam com a experiência, ao mesmo tempo que evidenciam situações de prova e controvérsias, e se modificam ao longo do tempo, ampliando ou limitando o processo de construção de políticas públicas**

em resposta aos problemas públicos, e podendo ser vetores que impulsionam ou dificultam a promoção da inovação social.

Amparados numa leitura pragmatista, entendemos que os regimes de governança possuam alguns elementos mais ou menos estáveis em um dado momento histórico, porém a sua concepção aqui não se restringe à ideia de “contexto político”, conforme proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018), como algo objetivado e externo, comum a todos. Dessa forma, considera-se aqui que os regimes de governança pública não se reduzem às circunstâncias espaciais e temporais pré-existentes, como sendo algo definido a priori, tampouco a coalizões dominantes ou a ideologias políticas de um governo. **Pelo contrário, os regimes de governança pública se constituem enquanto “momentos de prática” que precisam ser apreendidos através da “tecitura da intriga” (Quéré, 1997), articulando os conceitos de tempo e narrativa.** Além disso, a perspectiva pragmatista também substitui a platitude e a regularidade da ação instrumental, racional e resultante dos determinismos estruturais, por arquiteturas complexas da situação, da pessoa e do coletivo, reconhecendo, assim, o pluralismo de regimes de ação (Cefai, 2009).

A Figura 2 (a seguir) ilustra a proposta do operador analítico “caleidoscópio da governança pública”. São destacados alguns componentes centrais - atores, posições, dispositivos, controvérsias, recursos e relações - cujas características e interações resultam em diferentes regimes de governança pública, os quais podem impulsionar ou dificultar a promoção da inovação social. Apresentado o enfoque e operador analítico utilizados, discutiremos na próxima seção o percurso metodológico e as técnicas de coleta e análise de dados empregadas no trabalho de campo.

3. CAMINHO METODOLÓGICO E TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

O presente artigo sintetiza os resultados de uma pesquisa de tese de doutorado realizada de 2020 a 2022 (Witt, 2023). A partir de uma postura epistemológica ancorada nos pragmatismos e numa perspectiva abductiva

(Timmermans & Tavory, 2012), optou-se por uma abordagem de pesquisa qualitativa com evidências quantitativas. Quanto à caracterização dos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva e de caráter exploratório-interpretativo. O trabalho desenvolvido levantou dados e informações acerca das iniciativas da sociedade civil que atuam na cidade de Florianópolis, mediante uma pesquisa descritiva, para que, na sequência, fosse possível compreender o fenômeno a partir das experiências dos atores, em um estudo exploratório interpretativo.

Figura 2: Ilustração do caleidoscópio da governança pública



O caminho metodológico constituiu-se de dois grandes momentos: **(1) a cartografia** e **(2) a reconstituição e análise das trajetórias das arenas públicas**, ambos os momentos baseados na abordagem de “cartografia e etnografia de arenas Públicas”, sintetizada no Quadro 1 e detalhada em Magalhães, Andion e Alperstedt (2020) e Andion (2023).

A cartografia das duas arenas públicas foi realizada por meio da plataforma do Observatório de Inovação Social de Florianópolis. A partir da cartografia, obtivemos as respostas aos formulários completos⁶ do OBISF de

⁶ Na plataforma do OBISF as iniciativas de inovação social registradas possuem três status: (1) mapeadas: quando são preenchidas informações básicas de contato e atuação (1ª seção do formulário), por meio de acesso livre na internet ou outras fontes públicas ou pela própria iniciativa; (2) observadas: quando todas as informações do formulário são preenchidas e validadas pelas próprias iniciativas e (3) acompanhadas: quando as iniciativas estão sendo ou foram acompanhadas de forma mais sistemática por algum estudo do OBISF. Para acessar o

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

116 iniciativas de inovação social na cidade com origem na sociedade civil (associações, cooperativas, fundações, movimentos sociais e coletivos informais) que foram observadas pela equipe, sendo 88 das arenas de DCA e 28 das arenas de AU. Foi então possível com a análise das respostas identificar suas características e formas de atuação, bem como suas interações entre si e com o governo, além dos atores de suporte em cada uma das arenas públicas pesquisadas.

Já a **etnografia** permitiu levantar os diferentes componentes do “caleidoscópio da governança pública” em cada uma dos campos de experiência pesquisados e recuperar as trajetórias dessas arenas, permitindo caracterizar a atuação da sociedade civil, os padrões de interações socioestatais e seus efeitos em termos de inovação social. Para tanto, a pesquisa teve como ponto de partida uma dissertação de mestrado e uma tese de doutorado já desenvolvidas nas arenas públicas da garantia de direitos das crianças e adolescentes do município (Magalhães, 2020; Silva, 2020), e uma dissertação de mestrado, que buscou compreender as arenas públicas de agricultura urbana em Florianópolis (Manoel, 2022). Tais informações foram complementadas por meio de etnografia realizada de outubro de 2020 a junho de 2022, na tese que embasa este estudo (Witt, 2023), por meio de observação sistemática e continuada das arenas públicas com diário de campo, entrevistas abertas semidirigidas e pesquisa documental realizada por uma das autoras desse artigo, conforme detalhado a seguir.

A inserção no campo se deu de 2020 a 2022 a partir de participação nas plenárias do Fórum de Políticas Públicas (FPPF), do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA), do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Conselho Municipal de Educação (CME), das reuniões do Comitê de Escuta Especializada de Florianópolis (nas arenas públicas de garantia de DCA na cidade), além da Rede Semear e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Comseas) (nas

formulário completo de cartografia de iniciativas de inovação social ver: <https://observafloripa.com.br/register/ini#toppage>.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

arenas públicas de AU em Florianópolis). Essas são instâncias participativas e espaços de conexão e diálogo em cada uma das arenas e que permitiu acompanhar as cenas de ajuste recíproco e os debates públicos em cada uma delas.

Na observação, buscou-se tanto a descrição, como também a análise das práticas dos atores, levando-se em consideração as experiências investigadas. Junto ao CMAS, CME, Rede Semear e Comseas, o tipo de observação foi não participante. Junto ao FPPF houve, em alguns momentos, a participação, buscando contribuir para o desenvolvimento de algumas ações, como um grupo de trabalho, no primeiro semestre de 2022, para realizar um levantamento acerca das demandas das organizações da sociedade civil (OSCs) no que se refere aos termos de parceria junto à Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e reunião desse grupo de trabalho com a Secretaria Municipal da Assistência Social (Semas), em abril de 2022. Houve também uma maior aproximação com o grupo de trabalho que constitui o Comitê de Escuta Especializada de Florianópolis no mesmo período.

Na Figura 3 é possível verificar os principais momentos de observação realizados por uma das autoras nos anos de 2021 e 2022.

Figura 3: Momentos de observação nas arenas públicas investigadas

Espaços de Observação Direta	Quantidade	Descrição
FPPF	9	Assembleias realizadas mensalmente com OSCs, movimentos sociais, categorias profissionais, conselheiros representantes da sociedade civil nos conselhos de direitos e de políticas públicas, organizações de usuários, instituições de ensino e demais pessoas interessadas Realização de uma reunião com a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) quando foram levadas as demandas das OSCs que possuem contrato de parceria com a Semas.
CMDCA	6	Plenárias realizadas mensalmente (reuniões ordinárias) e/ou quando necessárias (extraordinárias) que contam com a participação de conselheiros governamentais e da sociedade civil, entre outros atores, onde são discutidos e deliberados acerca das políticas municipais relativas à infância e adolescência na cidade de Florianópolis.
CMAS	6	Plenárias realizadas mensalmente (reuniões ordinárias) e/ou quando necessárias (extraordinárias) que contam com a participação de conselheiros governamentais e da sociedade civil, entre outros atores, onde são discutidos e deliberados acerca das políticas municipais relativas à assistência social na cidade de Florianópolis.
CME	4	Plenárias realizadas mensalmente (reuniões ordinárias) e/ou quando necessárias (extraordinárias) que contam com a participação de conselheiros governamentais e da sociedade civil, entre outros atores, onde são discutidos e deliberados acerca das políticas municipais relativas à educação na cidade de Florianópolis.
Comitê de Escuta Especializada de Florianópolis	2	Reuniões realizadas mensalmente entre representantes do Sistema Geral de Direitos do município: Rede de Assistência em Saúde, Rede de Educação, Rede de Assistência Social, Conselhos Tutelares, Polícia Civil, Polícia Militar, Instituto Geral de Perícias, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.
Comseas	4	Plenárias realizadas mensalmente (reuniões ordinárias) e/ou quando necessárias (extraordinárias) que contam com a participação de conselheiros governamentais e da sociedade civil, entre outros atores, onde são discutidos e deliberados acerca das políticas municipais relativas à segurança alimentar e nutricional na cidade de Florianópolis.
Rede Semear	2	Reuniões realizadas mensalmente ⁷ entre os atores da agricultura urbana de Florianópolis. Trata-se de um espaço de articulação e construção conjunta de ações entre esses atores.

Fonte: Witt (2023, p. 142).

⁷ Desde a pandemia da Covid-19, não se tem verificado a periodicidade mensal das reuniões da Rede Semear.

Todos esses momentos foram registrados no **diário de campo** da pesquisadora que foi utilizado para descrever as ações e interações dos atores em situação, para posterior análise, mas também para registrar o que a pesquisadora ouviu e vivenciou além de seus sentimentos e impressões sobre as cenas das quais participou (Taylor & Bogdan, 1998).

As **entrevistas abertas semidirigidas** (Figura 4) foram realizadas com alguns atores das arenas públicas com o objetivo de complementar as informações da cartografia e, posteriormente, da trajetória das arenas, etapa da pesquisa que ocorreu entre os anos de 2021 e 2022. Tal tipo de entrevista permitiu que se deixasse espaço para a subjetividade e pontos de vista e de relevância por parte dos próprios entrevistados, constituindo-se também enquanto uma oportunidade para que cada um pudesse se manifestar e levantar informações e conhecimentos que poderiam nem terem sido pensados pelo entrevistador (Poupart, 2010).

Figura 4: Entrevistas abertas semidirigidas realizadas

Perfil dos Entrevistados	Quantidade
Atuante na arena pública de acolhimento institucional	1
Atuante na arena pública de educação infantil	1
Atuante nas arenas públicas de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos e de contraturno escolar	3
Atuante nas arenas públicas de agricultura urbana	1
Total	6

Fonte: Witt (2023, p. 143).

A **pesquisa documental**, por sua vez, foi utilizada por intermédio de diversos documentos, como atas de reunião, projetos, relatórios etc. Na Figura 5, apresenta-se, de forma sumarizada, algumas das fontes de informação utilizadas.

Figura 5: Documentos utilizados para análise das arenas e trajetórias

Tipo de Documento	Quantidade
Atas das Plenárias do CMDCA	25
Atas das Reuniões do Comitê de Escuta Especializada de Florianópolis	2
Atas das Plenárias do Comseas	14
Transcrição das entrevistas realizadas por Manoel (2021)	12
Atas e memórias de reuniões da Rede Semear	8
Cartas Políticas de Encontros Municipais de Agricultura Urbana	4
Cartas Pedagógicas de Círculos de Cultura da Rede Semear	2
Total	67

Fonte: Witt (2023, p. 143).

É importante destacar que uma variedade muito maior de documentos, para além dos mencionados na Figura 5, foram consultados, a exemplo de relatórios, publicações em portais de notícias, *websites* institucionais, dispositivos legais, relatórios institucionais, contratos de parcerias, relatórios de projetos, entre outros. Destaca-se também a participação dos pesquisadores nos grupos de WhatsApp do FPPF e da Rede Semear, por meio dos quais foi possível acompanhar as informações trocadas e os principais temas discutidos por seus integrantes.

A coleta e a análise dos dados ocorreram mediante processos de idas e vindas do campo para a reflexão teórica, contínuas, para que houvesse a possibilidade de um “transbordamento” do fenômeno, o que exige “revisitá-lo” continuamente, como sugerem Timmermans e Tavory (2012). Nesse sentido, a partir da lógica da abdução, os contextos de descoberta e justificação são vistos como “um todo sem costura”.

Assim sendo, a coleta e a análise de dados ocorressem de forma a se retroalimentarem mutuamente. **A análise das anotações do diário de campo, da transcrição das entrevistas, conjuntamente com a análise dos documentos e a redação do relato narrativo**, tudo isso permitiu a familiarização com o fenômeno de estudo, ao mesmo tempo suscitando novas dúvidas, exigindo mais interações, de forma a minimizar a resistência do fenômeno às interpretações almejadas, além de buscar realizar uma configuração relacional e temporal, conforme recomenda Terzi (2015). A

triangulação também foi utilizada como estratégia para ampliar a qualidade da pesquisa (Flick, 2009; Zappellini & Feuerschütte, 2015).

Tudo isso foi utilizado para analisar a atuação da sociedade civil e sua relação com a configuração dos regimes de governança nas arenas, a partir da mirada do caleidoscópio da governança, onde se buscou identificar: (1) os atores mobilizados; (2) as relações predominantes e seus principais mediadores; (3) as posições ocupadas pelos atores nos regimes de governança; (4) os recursos materiais e/ou simbólicos que circulam nas arenas; (5) os dispositivos que são/foram produzidos e/ou mobilizados nas arenas; (6) as situações de prova e controvérsias que preocupam os atores; (7) os principais efeitos e resultados, tendo em vista, inclusive, a promoção, ou não da (8) inovação social nas arenas públicas de garantia de DCA e nas arenas públicas de AU em Florianópolis. Os dados coletados e analisados na segunda etapa da pesquisa possibilitaram, assim, uma leitura da cartografia das arenas públicas de garantia de DCA e das arenas públicas de AU, assim como dos regimes de governança nessas arenas e seus efeitos, cujos resultados são apresentados e discutidos a seguir.

4. ARENAS PÚBLICAS, REGIMES DE GOVERNANÇA, CONFIGURAÇÕES, TRAJETÓRIAS E EFEITOS

Nesta seção, busca-se identificar e analisar como ocorre a atuação da sociedade civil nas arenas públicas e como se configuram os regimes de governança pública em dois campos de experiência de enfrentamento de problemas públicos na cidade de Florianópolis: o de garantia de direitos das crianças e adolescentes (DCA) e o da agricultura urbana (AU).

4.1. As arenas públicas dos direitos das crianças e adolescentes

Através do OBISF foram observadas 88 iniciativas de inovação social que atuam na causa dos direitos das crianças e adolescentes, sendo que, destas, 85 são iniciativas que tem origem na sociedade civil (97%), 2 são programas universitários (2%) e 1 é uma plataforma ou aplicativo (1%). Dentre

as iniciativas da sociedade civil levantadas e observadas, a maioria é constituída enquanto associações privadas e sem fins lucrativos (94%), seguidas de fundações privadas e sem fins lucrativos (4%), além de 1 (um) programa de OSC e 1 (um) movimento social.

Essas iniciativas não atuam exclusivamente com a causa dos DCA. Há uma diversidade de causas (como educação, assistência social, cultura e arte, desenvolvimento comunitário, saúde, inclusão de pessoas com deficiência, esporte e recreação, trabalho e renda etc.), entretanto, percebe-se uma tríade já apontada em outros estudos sobre o campo dos DCA na cidade (Mendonça, 2019; Magalhães, 2020), relacionando-se com a educação (58%) e a assistência social (56%).

Assim como as iniciativas atuam em diversas causas, uma análise mais acurada permitiu que se verificasse que dentro desse campo se evidenciam não apenas uma, mas diversas arenas públicas. Essas arenas se configuram em torno de uma diversidade de problemas vivenciados por crianças, adolescentes e famílias da cidade em torno dos quais as organizações da sociedade civil se mobilizam para solucionar: crianças que sofreram ou estão em risco de ter seus direitos violados e por isso são retiradas do convívio familiar temporariamente e precisam ser acolhidas (acolhimento institucional); crianças menores de 6 anos que precisam de um lugar seguro para passarem os seus dias enquanto os pais (e/ou responsáveis) trabalham, assim como vivenciarem um espaço que possibilite seu desenvolvimento integral (físico, psicológico, intelectual e social) e alimentação saudável (educação infantil); crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade social que precisam fortalecer seus vínculos de afetividade, além de prevenir situações de exclusão e de risco social (serviço de convivência e fortalecimento de vínculos); crianças e adolescentes que precisam de reforço e complementação escolar, enquanto uma extensão do processo de aprendizagem nas escolas (contraturno escolar); crianças e adolescentes com deficiências que precisam ter acesso a programas de habilitação e reabilitação, visando (re)conhecer suas potencialidades ao mesmo tempo que precisam ser entendidos como

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

sujeitos de direitos, visando sua inclusão em todos os contextos sociais (educação complementar/atendimento especializado, habilitação e reabilitação para crianças e adolescentes com deficiência); entre outros.

Porém, quando se observa a atuação da sociedade civil, as respostas aos problemas se apresentam de forma mais padronizada, a partir da prestação de serviços continuados tipificados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na maioria das arenas analisadas (com exceção da educação infantil), há um predomínio de serviços oferecidos pelas OSCs de forma contratualizada com o governo, indicando uma transferência deste último para o âmbito privado, por meio de Termos de Colaboração. A maioria das iniciativas da sociedade civil que atuam nessas arenas são financiadas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), através das secretarias municipais, são também formalizadas e tem um grande tempo de atuação, ou seja, são pioneiras e atuam na execução da política pública por meio da promoção do direito e do controle social, tendo um papel residual na sua formulação e gestão.

Há uma forte presença de OSCs de origem religiosa e de base filantrópica nas quatro grandes arenas observadas (acolhimento institucional, educação infantil, serviço de convivência e fortalecimento de vínculos - SCFV e contraturno escolar), que precisam estar inscritas em conselhos municipais (CMDCA, CMAS e CME) para poder prestar serviços e celebrar contratos de parceria com a administração pública municipal. Há predomínio de OSCs prestando os serviços públicos (vistas como “entidades”) numa perspectiva de governança gerencialista, mediada por instrumentos de contratualização (Termos de Colaboração), centrada nos papéis de “agente e principal”.

Apesar de que, no conjunto de iniciativas da sociedade civil observadas (85) que atuam na causa de garantia de DCA na cidade, não existir, atualmente, uma maioria de iniciativas de origem religiosa, foi possível verificar que nas arenas identificadas e analisadas há, sim, predomínio das OSCs de origem religiosa (75% de OSCs de origem religiosa na arena de acolhimento institucional, 63% na educação infantil, 62% no SCFV e 68% no contraturno

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

escolar, além de 67% na arena de humanização hospitalar) e filantrópicas (100% na arena de acolhimento institucional, 88% na educação infantil, 81% no SCFV, 88% no contraturno escolar, e 67% na arena de humanização hospitalar).

Este achado corrobora para evidenciar um fenômeno já sinalizado por Magalhães (2020) de que as arenas de DCA na cidade são, sobretudo, ocupadas por uma sociedade civil histórica e que essa participação é marcada pela concentração em poucas iniciativas e numa falta de oxigenação nos espaços institucionais de participação, já que muitas iniciativas mapeadas e observadas nessas arenas públicas ficam de fora dos espaços formais de incidência sobre a política pública.

Com isso, tem-se que as relações socioestatais nas arenas são baseadas em forte regulamentação que resulta também da própria trajetória da política pública, a qual é marcada por forte institucionalização (Gonsalves & Andion, 2019; Andion, Gonsalves & Magalhães, 2023), o que faz com que se perceba uma certa homogeneidade em termos de práticas e experiências nas arenas (apesar de diversas), em função da própria tipificação dos serviços pelo SUAS.

Nesse sentido, os serviços prestados são marcados por regularidades e pouca inventividade, sendo a sua manutenção (oferta), para cobrir a demanda, uma das principais preocupações expressas nas queixas e denúncias feitas pela sociedade civil. As controvérsias e preocupações discutidas e publicizadas nas arenas são caracterizadas pela recursividade (como também apontado por Magalhães, 2020), girando mais em torno de questões burocráticas ligadas à gestão da política pública. Há pouca presença, voz e atuação das próprias crianças, adolescentes e suas famílias nas arenas.

Verifica-se, portanto, forte assimetria nas relações socioestatais. Enquanto as OSCs mantêm uma forte presença na execução, ou seja, na prestação dos serviços em algumas arenas (como no acolhimento institucional, no contraturno e no SCFV), o governo mantém sua centralidade na gestão das políticas públicas e no repasse dos recursos financeiros. Ao mesmo tempo, o

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

governo municipal tem se distanciado da rede de prestação de serviços de garantia de DCA, o que tem ocorrido através da extinção de equipamentos próprios (da própria PMF) na cidade.

Por fim, no que se refere às interações entre os atores e suas relações, pode-se perceber que essas arenas se comunicam e interagem entre si, porém as interações ainda estão aquém das possibilidades. A análise revela pouca coesão e pouca comunicação e intercâmbio entre as iniciativas pesquisadas e dessas com os atores governamentais.

Ao olhar para o “caleidoscópio”, observamos um regime de governança hierárquico, centrado no Estado, no qual os atores da sociedade civil, embora numericamente maioria, se colocam como “coadjuvantes”, enquanto prestadores de serviços, numa relação contratual estabelecida pelos termos de colaboração. A participação política ocorre por meio das instituições formais, como CMDCA e CMAS, e pelo FPPF que sofrem uma forte desmobilização no pós-pandemia. As relações socioestatais são mediadas por uma extensa regulamentação e os recursos para financiamento são públicos em sua maioria. Os dispositivos acionados são em grande parte relacionados às instituições participativas, sobretudo o Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF) e à legislação vigente, sobretudo o ECA. As controvérsias giram em sua maioria em torno das preocupações com o financiamento da política, sua gestão e a ineficiência e falta de articulação entre os atores da rede do sistema de garantia dos DCA.

Por outro lado, é preciso salientar que os atores têm uma visão crítica sobre esse regime de governança e a manifestam preocupando-se com o viés protocolar da política e sua maior ênfase em combater violações do que promover direitos. A pesquisa revelou também algumas importantes práticas de experimentação que ocorrem na articulação entre diferentes atores-rede que unem suas expertises e vêm promovendo investigação, reflexividade e construção de “novos comuns” nessas arenas como os diversos projetos promovidos em articulação entre OSCs dinamizadoras, o CMDCA e a Universidade do Estado de Santa Catarina para promover o desenvolvimento

institucional das OSCs e o fortalecimento da política no município, criando diversos dispositivos que são muito acionados pelos atores na sua política cotidiana tais como os Relatórios Sinais Vitais, o Plano Decenal Ilustrado, o Diagnóstico da Rede de Garantias dos Direitos da Criança e Adolescente, a Campanha ECA 30 Anos, o Diagnóstico do CMDCA, entre outros.

Um resumo dos componentes e os regimes de governança analisados até aqui encontra-se na Figura 6 a seguir.

Diante disso, evidencia-se aquilo que apontam Mendonça (2019) e Magalhães (2020), que as OSCs das arenas de DCA possuem um duplo papel nas relações socioestatais. Elas são responsáveis por implementar as políticas públicas, prestando serviço em parceria com o governo, para quem precisam prestar contas das atividades que desenvolvem e dos recursos públicos obtidos e, ao mesmo tempo, cabem-lhes a função de atuar no controle da política pública e na sua gestão. Tanto na execução quanto no controle da política pública prevalece um regime de engajamento mais direcionado por uma ação instrumental, resultante dos determinismos estruturais (Cefaï, 2009).

Figura 6: Tecitura dos Regimes de Governança Pública nas Arenas de DCA

Atores	Sociedade civil: Forte presença e atuação de OSCs de origem religiosa e de base filantrópica, com inscrição em conselhos municipais (CMDCA, CMAS, CME).
	Estado: PMF, Semas e SME - PMF, Semas e SME.
Relações	Forte regulamentação nas relações socioestatais.
	Relações socioestatais baseadas na prestação de serviço e na tutela.
	Contratos (Termo de Colaboração) com Semas e SME, mediante inscrição no CMDCA, CMAS e/ou CME.
	Mediadores das relações – CMDCA, CMAS, FPPF, Icom.
	Rede de relações de baixa densidade entre todas as iniciativas das arenas; baixa coesão e atuação isolada.
	Relações ocorrem sobretudo nos espaços de articulação (conselhos e fóruns), mas não vão muito além disso.
Posições	Assimetria.
	Protagonismo das OSCs na prestação de serviços em algumas arenas (acolhimento institucional e SCFV).
	Centralidade do Estado na gestão de políticas públicas e no repasse de recursos financeiros.
	O Estado concebe as OSCs como “entidades” que prestam serviços.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

	As posições nas arenas são definidas principalmente pelos recursos financeiros. Quem detém o recurso de um lado – o gestor, e quem presta o serviço – as “entidades”.
	Posição pela função que os atores desempenham sobretudo no CMDCA: quem exerce o controle, quem atua na defesa do direito, quem viabiliza.
	Distanciamento do Estado da rede de garantia de DCA através da extinção de equipamentos públicos em algumas arenas (acolhimento institucional e SCFV).
	Ator central na rede com várias conexões e alcance: Icom.
Recursos	Recursos financeiros públicos financiam a maioria das OSCs das arenas (FMDCA, FMAS).
	Contratos de parcerias (Termo de Colaboração) com Semas e SME.
	Outras fontes de recursos são necessárias para a sustentabilidade das OSCs: doações e diversos outros projetos/ações das OSCs para captação de recursos.
Dispositivos	Dispositivos legais diversos (ver Quadro 9, 10, 11 e 12).
	Conselho municipais (CMDCA, CMAS, CMAS) e fóruns: dispositivos resultantes da construção histórica empreendida pelos atores, e também são fontes de dispositivos (recursos materiais e linguísticos).
Controvérsias	“Recursos públicos não são suficientes”.
	“Reajustes garantidos por lei não são concedidos a não ser que haja mobilização”.
	“Regulamentação do F A e do F DCA que impede o pagamento de despesas de caráter continuado”.
	“Pouco diálogo com a P F e com as secretarias municipais”.
	“Pouco diálogo entre as OSCs”.
	“Sobrecarga de trabalho”.
	“Saúde mental dos colaboradores comprometida”.
	“Falta de profissionais para as demandas burocráticas”.
	“Dificuldade em contratar e manter funcionários”.
	“Dificuldade em atender às exigências burocráticas das parcerias com as secretarias municipais”.
	“Falta de habilidade com os sistemas da P F”.
	“Não há um trabalho em rede eficiente na cidade”.
	“Os espaços de participação política têm se tornado espaços para exposição de questões técnicas e operacionais”.
	“Atendemos acima da meta estabelecida pela PMF e ainda há fila de espera”.
	“Direito fundamental não é atendido”.
	“Ausência de um trabalho conjunto entre as secretarias municipais”.
	“O poder público não dá conta do crescimento populacional, dos sérios problemas com a criminalidade e drogas”.
	“As OSCs estão instaladas em comunidades de baixo poder aquisitivo que não têm recursos e condições para contribuir para arcar com as despesas das instituições, como quer a Semas e a P F”.
	“Estado mantém uma posição de afastamento da rede de garantia dos DCA”.
	“As OSCs firmam contrato de parceria para SCFV com a Semas e para educação complementar com a SME para dar conta da demanda e fazer frentes às suas despesas, mas na prática ofertam praticamente o mesmo serviço”.
	“Famílias têm dificuldades em participar dos momentos de convivência e fortalecimento de vínculos com as crianças e/ou adolescentes”.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

	<p>“A situação de vulnerabilidade precede a fragilização de vínculos”.</p> <p>“Os dispositivos legais estão mais comprometidos com o combate às violências e desigualdades do que na perspectiva de igualdade de direito de acesso à escola”.</p> <p>“Viés de política assistencialista e não de direitos”.</p>
Principais efeitos/resultados	<p>Não há um único problema público, mas uma pluralidade de problemas públicos nas arenas de DCA na cidade de Florianópolis.</p> <p>A preocupação está centralizada na manutenção dos serviços da política pública, e não efetivamente nos direitos das crianças e dos adolescentes, e muito menos nas crianças e nos adolescentes.</p> <p>Sobressai-se viés de política assistencialista e não de política pública de direitos.</p> <p>As discussões se concentram sobretudo nos recursos financeiros públicos que não são suficientes para a manutenção dos serviços e sustentabilidade das OSCs.</p> <p>Forte regulamentação nas relações socioestatais em função dos dispositivos legais a nível nacional e local.</p> <p>Necessidade das OSCs se profissionalizarem para atender as demandas técnicas das parcerias.</p> <p>O foco das OSCs tem se deslocado para atender as demandas burocráticas das parcerias com a PMF e não em garantir os DCA.</p> <p>Estado mantém a centralidade na gestão das políticas públicas de DCA na cidade, e as OSCs têm se tornado, cada vez mais, prestadoras de serviços.</p> <p>A ausência de coesão e de um trabalho efetivo em rede dificulta qualquer mudança no quadro atual da cidade.</p> <p>A assimetria de posições nas arenas (entre Estado e sociedade civil) fragiliza o atendimento das crianças e adolescentes na cidade.</p> <p>Ausência de orçamento público municipal destinado para a promoção de DCA, os recursos são via FIA que deveria ser focado em programas e serviços complementares ou inovadores temporários, mas que na prática é utilizado para a manutenção das atividades das OSCs.</p> <p>As OSCs possuem um duplo papel nas arenas de DCA, o que torna a sua atuação bastante complexa: implementam a política pública, e devem atuar também no seu controle.</p> <p>Crescente processo de institucionalização nas arenas de DCA que se reflete na concentração e especialização da participação da sociedade civil.</p> <p>Concentração das mesmas instituições nos principais espaços de articulação das arenas de DCA na cidade, além de certa homogeneidade.</p> <p>Com base nessas características, o alcance dos regimes de governança pública nas arenas de DCA em Florianópolis é bastante reduzido na sua capacidade de promover a universalidade da política pública.</p> <p>Maior preocupação está na administração do que na promoção do direito.</p>

Fonte: Witt (2023, pp. 270-272).

Há uma forte preocupação com a manutenção dos serviços, já que os recursos financeiros recebidos não são suficientes para desempenhar as suas funções junto às parcerias realizadas. Muitas instituições se sentem sobrecarregadas pela necessidade de atendimento a uma demanda crescente que não é contemplada pelas parcerias. Os valores recebidos não são

atualizados na mesma proporção das disparidades dos gastos (seja com pessoal ou material), além da dificuldade de elaboração das contraprestações nos moldes exigidos pelos respectivos órgãos (instrumentalização).

Do outro lado, o controle social é exercido via espaços de participação que são geralmente engessados e que estabelecem uma série de limites para essa ação, além de não serem convidativos para uma participação efetiva na prática por todas as iniciativas. Evidencia-se, assim, um processo crescente de institucionalização nas arenas públicas de garantia de DCA, institucionalização também presente na trajetória da política pública (Gonsalves & Andion, 2019; Andion, Gonsalves & Magalhães, 2023), que se reflete na concentração e especialização da participação e representação da sociedade civil, a qual é exercida, sobretudo, pelas OSCs mais tradicionais da cidade e suas redes. Com isso, os espaços de articulação e discussão são ocupados por poucos protagonistas, e suas ações giram mais em torno da “administração do direito” (Bácares Jara, 2018) do que na sua promoção. Ou seja, as preocupações se concentram mais nos aspectos formais da política, e há mais regularidade nas respostas e na atuação do que inovações sociais voltadas para a promoção de direitos ou prevenção da sua violação (Magalhães, 2020).

Diante do exposto, ao se analisar os elementos comuns que foram evidenciados na configuração da tecitura das arenas estudadas, é possível perceber que, apesar de se estar falando de múltiplos espaços públicos e atores, há uma certa homogeneidade e mimetismo, dando lugar a um regime de governança mais gerencialista e direcionado por padrões institucionais ditados por relações contratuais e de prestação de serviço, o que acaba por inibir a promoção de inovações sociais.

4.2. *As arenas públicas da agricultura urbana*

Através do OBISF foram observadas 28 iniciativas de inovação social nas arenas de AU em Florianópolis, sendo que 19 são iniciativas da sociedade civil (68%), além de empresas com missão social e/ou ambiental (7%), programas universitários (7%), programas governamentais (7%),

empreendedor pessoa física, programa de empresa ou de responsabilidade social corporativa (RSC) e plataforma e/ou aplicativo (com participação de 4% cada um).

Das iniciativas da sociedade civil observadas, que é o foco do presente trabalho, a maior parte é formada por coletivos informais (47%), seguidos de associações privadas e sem fins lucrativos (32%), programa OSC (11%) e redes (11%). Verifica-se, portanto, que a maioria das iniciativas da sociedade civil que atuam na AU em Florianópolis não são institucionalizadas (58%), o que demonstra, dentre outras características, a emergência mais recente desse problema público e da mobilização dos atores sociais para responder aos mesmos.

Diante dos dados levantados, é possível perceber uma diferença evidente na ecologia política do campo de experiência pública da AU em relação ao que foi encontrado nas arenas de DCA, o que já permite afirmar de que existem diferentes perfis de iniciativas e de ecologias na sociedade civil de Florianópolis e quando consideramos esses dois campos de causa.

Assim como foi levantado por Manoel (2022), e também verificado junto à cartografia das arenas públicas de AU na cidade de Florianópolis, não existe um único problema público, mas uma pluralidade de problemas sobre os quais se mobilizam as iniciativas da sociedade civil que atuam na AU na cidade, sendo possível evidenciar as arenas públicas dos resíduos sólidos orgânicos, do direito humano à alimentação adequada, e a dos ciclos de produção e consumo, além de outras dinâmicas mais dispersas, mas também relevantes, que dizem respeito ao uso de plantas medicinais, às questões relacionadas ao patrimônio cultural alimentar da região, à população migrante, à questão da educação ambiental, e às dinâmicas ligadas aos povos e comunidades tradicionais e periféricos.

No caso das arenas de AU, entretanto, a pluralidade e diversidade de questões parece bem mais ampla e menos homogênea que na arena de DCA. Percebe-se também uma maior discussão e publicização dos problemas públicos vivenciados por uma maior diversidade de públicos que incluem desde

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

ambientalistas, pesquisadores, agricultores familiares, imigrantes, comunidades vulneráveis, até pessoas em situação de rua.

Há uma forte presença de organizações voltadas para mudança social e mobilizações coletivas (coletivos informais e redes), de origem associativa e voluntária, com apoio de iniciativas de origem ou vinculação universitária nas arenas de AU em Florianópolis. Isso influencia a forma de atuação dessas iniciativas nas arenas, que por não haver forte regulamentação nas relações socioestatais, concentram-se em repensar os problemas públicos e as maneiras pelas quais operam para saná-los, performando suas ações em processos que se caracterizam por reinventar o instituído (Kunreuther, 2011; Frega, 2019; Andion, 2020; Magalhães; Andion; Alperstedt, 2020), nas diferentes arenas públicas examinadas.

As relações socioestatais são reguladas em outras bases não mediadas por contratos e pela prestação de serviços, nem por espaços formais de participação. Isso é possível de ser verificado, inclusive, a partir dos principais mediadores das relações nas arenas que são, em sua maioria, mediadores da sociedade civil e que também são iniciativas das arenas, como a Rede Semear, a Rede de Compostagem e o Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO). A participação do Estado nessas instâncias ocorre (quando ocorre), principalmente, de um engajamento militante de alguns funcionários públicos, que não necessariamente representam o executivo municipal. O Mandato Agroecológico do então Vereador Marquito e hoje deputado estadual pelo PSOL também é importante mediador, mas tal mediação carrega grande disputa política com o executivo municipal da cidade governado por candidatos do DEM e PSD, mas alinhado com a agenda da extrema direita no Brasil. Já os conselhos de política pública como, Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAS), Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC), têm sido importante espaços de articulação, tendo sido renovados nos últimos anos.

Foram identificadas disputas com o então poder executivo municipal com relação à apropriação dos problemas e dos projetos desenvolvidos, sobretudo na arena de resíduos sólidos orgânicos e da segurança alimentar. Apesar de não apoiar as experimentações promovidas e tentar invisibilizar algumas iniciativas, quando elas são reconhecidas externamente e passam a “dar certo”, o poder executivo busca se apropriar das iniciativas como se fossem dele, o que aconteceu com a experiência da Revolução dos Baldinhos e do Restaurante Popular. De outro lado, tenta “mitigar” os problemas públicos de fome e insegurança alimentar, sobretudo nas comunidades periféricas, por intermédio de ações com viés assistencialista.

Assim, as relações socioestatais nas arenas de AU em Florianópolis são ainda distantes ou praticamente inexistentes pelo distanciamento da gestão pública municipal, reflexo da ausência de políticas públicas nas arenas ou pelas relações de disputa com as iniciativas da sociedade civil pela “propriedade” do problema público (Cefaï, 2017) e os programas e inovações sociais desenvolvidas (Figura 7).

Figura 7: Tecitura dos Regimes de Governança Pública nas Arenas de AU

Atores	Sociedade civil: Forte presença de organizações voltadas para mudança social e mobilizações coletivas (coletivos informais e redes), originadas da própria sociedade civil, com apoio de iniciativas de origem ou vinculação universitária.
	Estado: Mandato Agroecológico do Vereador Marquito, Comcap, Floram, funcionários públicos engajados.
Relações	Relações socioestatais conflituosas, distantes ou praticamente inexistentes nas arenas pelo distanciamento da gestão pública municipal, reflexo da ausência de políticas públicas nas arenas ou pelas relações de disputa com as iniciativas da sociedade civil pela “propriedade” do problema público e programas desenvolvidos.
	Espaços de mediação/concertação: Rede Semear, Rede de Compostagem, Mandato Agroecológico do Vereador Marquito, Comseas, Consea/SC, Cepagro.
	Rede de relações de baixa densidade entre todas as iniciativas das arenas.
Posições	Disputa de posição nas arenas pela “propriedade” dos problemas públicos e programas desenvolvidos.
	Protagonismo da sociedade civil nas arenas, tanto na pressão que exerce sobre o Estado, assim como no desenvolvimento de projetos importantes, na produção e mobilização de dispositivos (materiais, como os legais, manuais, como simbólicos).
	Estado busca se apropriar e centralizar a gestão das políticas públicas nas arenas, mas as iniciativas da sociedade civil resistem.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

	Ator central na rede com várias conexões e alcance: Rede Semear Floripa.
Recursos	Recursos financeiros públicos financiam algumas arenas, sobretudo recursos advindos da Comcap, Floram.
	Dificuldade em mobilizar recursos financeiros públicos pela ausência de ações efetivas do poder público municipal nas arenas e pelo viés predominantemente assistencialista por parte do executivo municipal, ou mesmo pelo interesse em favorecer o meio empresarial.
	Muitas iniciativas da sociedade civil não mantêm financiadores regulares e se apoiam nas ações desenvolvidas nas próprias comunidades em que estão inseridas para obter os recursos e insumos necessários.
Dispositivos	Dispositivos legais existentes, outros conquistados e outros mobilizados nas arenas, sobretudo pela atuação conjunta com o Mandato Agroecológico do Vereador Marquito que, por sua vez, também tem encontrado dificuldade em implementação dos programas aprovados por relação de disputa com o executivo municipal (ver Quadros 15, 16, 17 e 18).
	Comseas e Consea/SC têm se renovado nos últimos anos, mas ainda não conseguem alcançar muitas iniciativas das arenas.
Controvérsias	“Falta de transparência da P F”.
	“Tentativa de apropriação dos problemas públicos e de ‘apagamento’ das iniciativas da sociedade civil responsáveis pela ideia/projetos/programas”.
	“Discurso da P F que favorece o meio empresarial”.
	“Perseguição ao Vereador Marquito e a não implementação de seus projetos mesmo que aprovados, por uma disputa de poder político”.
	“Questão de saúde pública e saneamento”.
	“Vulnerabilidade social nas comunidades periféricas”.
	“Fome e insegurança alimentar”.
	“Promoção da autonomia das comunidades periféricas e vulneráveis da cidade e valorização da economia solidária”.
	“Geração de mudanças de perspectiva e atitudes na relação com o meio ambiente através das práticas de educação ambiental”.
	“Falta de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN) na cidade”.
	“Resistência da P F ao diálogo”.
	“Ausência de ações efetivas da P F a respeito da questão da fome”.
	“Extinção do macrozoneamento rural no Plano Diretor da cidade”.
	“Dificuldades de acesso e/ou ausência de políticas de fomento à agricultura familiar”.
	“Não há políticas de apoio à economia popular e solidária na cidade”.
“Necessário viabilizar o rural e revalorizar a ruralidade presente em Florianópolis”.	
“Necessário construir uma nova economia, com ciclos de produção mais curtos e responsáveis, unindo ecologia e justiça social”.	
Principais efeitos/ resultados	Não há um único problema público, mas uma pluralidade de problemas públicos nas arenas de AU na cidade de Florianópolis.
	As relações socioestatais de disputas e de distanciamento tem dificultado a implementação de políticas públicas importantes na cidade.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

	A rivalidade política/eleitoreira entre o Mandato Agroecológico do Marquito, importante articulador e iniciativa pública na arena, e o executivo municipal tem promovido atrasos e entraves na implementação de importantes políticas públicas na cidade.
	O Estado (executivo municipal) busca invisibilizar e inviabilizar as iniciativas da sociedade civil nas arenas por interesses políticos/eleitoreiros e econômicos, favorecendo grupos empresariais da região.
	Estado tenta “mitigar” os problemas públicos de fome e insegurança alimentar através de ações assistencialistas que não são efetivas, mas cumprem seu papel “marketeiro”.
	O fato de não haver forte regulamentação nas relações socioestatais nas arenas é uma das razões que têm permitido que as iniciativas possam se concentrar em repensar os problemas públicos e as maneiras pelas quais operam para saná-los, performando suas ações em processo que buscam reinventar o instituído.

Fonte: Witt (2023, pp. 309-311)

4.3. *Cotejando os dois casos analisados: o que podemos aprender sobre a atuação da sociedade civil na governança pública municipal*

A ação coletiva da sociedade civil pode ser interpretada como um processo (ainda que provisório) de articulação entre uma pluralidade de públicos e formas de engajamentos (Cefaï, 2009), que participa e influencia nos regimes de governança pública. Mas, ainda que seja plural e diversa, a atuação da sociedade civil não pode ser concebida como uma “colcha de retalhos” de instituições completamente autônomas (Pereira, 2020). Estado e sociedade civil não são entes e/ou enclaves separados. Isso significa, como propõem Gurza Lavalle e Szwako (2015), considerar a codeterminação do Estado e da sociedade civil, focando nas dinâmicas e nas lógicas que constituem, de modo dinâmico e recíproco, essas relações socioestatais que se transformam ao longo do tempo. Segundo os autores, “[o] desafio é, na nossa compreensão, documentar extensivamente as diversas modalidades de interdependência que ocorrem em diferentes interfaces socioestatais [...]; identificar padrões pretéritos de interdependência entre atores sociais e Estado, diagnosticar padrões emergentes e se debruçar sobre as consequências dessas transformações” (Gurza Lavalle & Szwako, 2015, p. 172).

A análise empreendida permite constatar que os regimes de governança pública se manifestam em configurações relacionais (espacial e temporalmente situadas), em um emaranhado de **atores, relações, posições, recursos e**

dispositivos que vão se revelar e se transformar com a **experiência**, a partir do enfrentamento de **situações de prova e controvérsias**.

Nas arenas públicas de garantia de DCA, foi possível compreender que as relações socioestatais, foram se definindo e se redefinindo, marcadas, sobretudo, por relações assimétricas e clientelistas, e por situações de conflito e disputa, mas, em alguns momentos, foi possível perceber que a mobilização da sociedade civil avança e são criados espaços de interlocução e interação socioestatal, como foi o caso do Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis (FPPF), cuja intensidade da incidência também variou ao longo do tempo. As relações entre as iniciativas da sociedade civil entre si também foram influenciadas por essas configurações relacionais, havendo momentos de intensa mobilização e articulação, para momentos de enfraquecimento desses laços, fragilização de espaços de participação política e seu esvaziamento.

À medida que os regimes de governança pública vão se modificando nas arenas públicas de garantia de DCA na cidade, os efeitos produzidos também passam por transformações. Se a mobilização da sociedade civil contribuiu para modificar a forma de ver e agir, do “menor” invisível para as crianças e adolescentes sujeitos de direitos, além de permitir a materialização de importantes novidades institucionais nas arenas (CMDCA, Fundo da Infância e Adolescência - FIA, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA, SGDCA etc.), à lógica de “administração do direito”, somada à ampliação das assimetrias nas posições e à precarização da política pública, restringe a capacidade de promover respostas efetivas às demandas e mesmo de alcançar os públicos principais da política, que são as crianças, os adolescentes e suas famílias. Cada vez mais, as ações e/ou programas se voltam para o combate às violações já ocorridas, sem avançar para outras frentes, como a prevenção dos DCA, a defesa e o controle social, assim como a promoção de políticas públicas de universalização de direitos e transversais que integrem educação, saúde, cultura, lazer, convivência familiar e comunitária e do direito ao brincar (Kerstenetzky, 2006).

Nas arenas públicas de AU, por sua vez, os regimes de governança pública também mudaram ao longo do tempo, e com características distintas do que foi observado nas arenas de DCA. Ainda que se esteja analisando políticas públicas bastante diversas entre si (DCA e AU), e que possuem configurações de arenas também distintas, é interessante observar que está se olhando para essas políticas públicas em uma mesma cidade e praticamente no mesmo período.

As relações socioestatais também foram se transformando ao longo da trajetória nas arenas, passando por relações conflituosas em função do processo orquestrado pelo executivo municipal de invisibilização do rural na cidade, a colaborativas e mais experimentais, com a criação da Rede Semear e a atuação militante de alguns(umas) burocratas de “nível de rua”, até a sua ruptura mais recentemente.

Entre as iniciativas da sociedade civil também é possível observar mudanças nas suas relações. Se de início havia colaboração, articulação e mobilização, o que foi se intensificando ao longo do tempo pelo “direito à cidade”, a partir do momento em que ocorre a ruptura nas relações socioestatais, ocorre também afastamento de importantes atores nas arenas, como os próprios agricultores familiares, além de controvérsias internas acerca dessa ruptura, culminando em processo de autorreflexão sobre qual deve ser o papel da sociedade civil nas arenas e nas políticas públicas de AU na cidade.

A análise das trajetórias das arenas públicas de garantia de DCA e de AU em Florianópolis reforça não somente o caráter processual dos regimes de governança pública, como também a sua não linearidade cumulativa. Percebe-se que os problemas públicos e a ação sobre eles são frutos de longas trajetórias que não são, necessariamente, lineares, contínuas e evolutivas, mas têm uma balística própria (Chateauraynaud, 2011) de cristalização das situações de prova (Mendonça, 2019; Magalhães, 2020; Manoel, 2022). Na perspectiva dos pragmatismos, a própria definição do problema é uma construção social, e como ela se dá irá refletir em como o problema será tratado, ou seja, nos efeitos decorrentes.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

Florianópolis é um laboratório disso tudo, o que nos permite concluir que a cidade é um observatório privilegiado das ações públicas. A observação, interlocução e fortalecimento das práticas e experimentações em nível local possibilita reconstituir as ações coletivas, sua capacidade de mobilização, suas investigações e consequências. Nos territórios é possível (re)conhecer a identidade e a capacidade da ação coordenada de seus atores (Latouche, 2009), que não será a mesma para todos os problemas públicos da cidade. Além disso, a cidade é um território vivo e dinâmico, e é também um espaço de poder.

Em Florianópolis, verificam-se, em grande parte, regimes de governança pública com tendência centralizadora por parte do poder executivo municipal, o que é evidente nas arenas de garantia de DCA, e o que foi evidenciado nas arenas de AU mais recentemente. Essa característica impede que a participação, o aprendizado coletivo, a colaboração e a experimentação estejam no centro do processo de governança pública (Ansell; Gash, 2007; Ansell; Torfing, 2016).

Diante de tudo que foi levantado, verifica-se que mais do que coordenação, governança é ação, e para compreendê-la é preciso acompanhar essa ação, em diferentes arenas, em diferentes políticas públicas, e seus efeitos. Nos casos aqui analisados, padrões de governança mais descentralizadores, colaborativos e experimentalistas ainda têm sido concebidos enquanto processos erosivos de poder, de posição e de publicidade por parte de gestores públicos que são avessos à participação política, preferindo manter sua posição de proprietário dos “problemas públicos”. Além disso, os processos de governança são frequentemente carregados de expectativas normativas conflitantes entre os atores, o que acaba por dificultar a sua realização na prática.

A complexidade das relações socioestatais e dos regimes de governança pública nas arenas investigadas indica que a atuação da sociedade civil junto às políticas públicas não decorre automaticamente de dispositivos e aparatos oficiais, nem resulta de um processo natural de

parcerias baseadas na confiança mútua e/ou na ausência de conflitos entre a sociedade civil e o governo, como preconizam muitos teóricos que estudam a governança colaborativa (Ansell; Gash, 2007). Também não surge naturalmente com o governo criando “janelas de oportunidades” para que a sociedade civil possa coproduzir políticas públicas.

A inovação social, por sua vez, vai depender da capacidade dessas organizações e desses públicos de disseminar e de institucionalizar as suas práticas para que se tornem vetores de transformações sociais, o que poderá ser impulsionado ou dificultado tendo em vista relações socioestatais e regimes de governança pública mais ou menos colaborativos e participativos, o que reforça, inclusive, a relação fundamental entre democracia e inovação social (Frega, 2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central que motivou a realização deste trabalho diz respeito à compreensão acerca da configuração da sociedade civil e os efeitos de sua atuação na governança pública tendo em vista a promoção da inovação social.

Para a investigação de tal problema, a opção metodológica adotada ancorou-se em uma postura baseada nos pragmatismos, sobretudo da sociologia “pragmática” ou “praxeológica” (Cefaï, 2009) e da cartografia de arenas públicas (Cefaï, 2007; Magalhães, Andion & Alperstedt, 2020). Esta opção implicou em conceber e estudar a sociedade civil, as relações socioestatais e a governança pública, com vista a superar a visão dicotômica e dualista entre Estado e sociedade civil, sugerindo um outro olhar, aproximando-se da ideia de mútua constituição (Gurza Lavallo & Swako, 2015). Ao mesmo tempo, buscou-se olhar para essas relações, que não são dadas a priori, e (re)interpretar o papel da sociedade civil, entendendo esta última como um agente intrínseco e constitutivo do Estado democrático e promotora de ação pública (Ansell, 2011; Sabel & Zeitlin, 2012; Frega, 2019; Andion, 2023).

A análise aprofundada dos atores, de sua atuação e de sua rede de relações permitiu revelar que existem diversas arenas públicas de garantia de

DCA e de AU, o que corrobora com Andion e Magalhães (2021) e Zittoun, Fischer e Zahariadis (2021), que argumentam que cada sistema de políticas públicas é permeado por múltiplas arenas e não por sistemas delimitados de política pública. E cada uma dessas arenas tem sua própria ecologia política, uma tecitura particular em termos de regimes de governança pública.

Aqui também foi possível evidenciar múltiplos padrões de relações socioestatais e regimes de governança pública nesses campos, não somente em função das próprias causas de atuação (uma mais tradicional e outra mais emergente), mas pelas suas próprias configurações relacionais (considerando os atores, as relações, as posições, os recursos e os dispositivos) que também não são únicas, são diversas, e por isso permeadas por diferentes tecituras.

Enquanto que nas arenas públicas de garantia de DCA verificou-se mais um movimento de reprodução, regularidade e manutenção em termos de respostas aos problemas públicos (ainda que não se limite somente a isso, pois algumas iniciativas buscam avançar em outras práticas mais inovadoras), nas arenas públicas de AU têm sido promovidas diversas experiências de inovação social no território, que têm resultado em novas práticas e formas de pensar e de resolver os problemas públicos da/na cidade (Bittencourt & Ronconi, 2016; Manoel, 2022; Manoel & Andion, 2023 Ronconi, Bittencourt & Lopes, 2021).

Ao se deslocar o olhar para a “balística”, para o “fazer da política pública longitudinalmente”, foi possível compreender que à medida que as relações socioestatais e os regimes de governança pública se modificaram ao longo ao tempo, a atuação da sociedade civil nas arenas e os efeitos produzidos também passaram por transformações, influenciando-se mutuamente.

Todos esses aprendizados remetem à compreensão de que a governança pública tem uma dimensão processual evidente que precisa ser considerada na literatura e na prática e também evidenciar que a promoção da inovação social se dá na interface entre duas principais forças: da criatividade do agir e da experimentação, mas também da regularidade e da institucionalidade, sem a qual a inovação social não consegue se manter e sobreviver. Tal interface está presente nos dois campos de experiência de

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

problemas públicos aqui analisados de formas distintas e é importante que esta seja também levada em conta tanto na análise, quanto na gestão das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Atores e Oportunidades Políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (105), 15–46.

Andion, C. (2020). Atuação da Sociedade civil no enfrentamento Dos Efeitos da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 936–951.

Andion, C. (2023). Social innovation, experimentalism, and public governance: An ethnographical approach to study public arenas in the city. *Brazilian Administration Review*, 20(2), 1-17.

Andion, C., Ronconi, L., Moraes, R. L., Gonsalves, A. K., & Serafim, L. B. (2017). Sociedade Civil E Inovação Social Na Esfera Pública: Uma Perspectiva pragmatista. *Revista de Administração Pública*, 51(3), 369–387.

Andion, C., Alperstedt, G. D., & Graeff, J. F. (2020). Ecosistema de Inovação social, sustentabilidade e Experimentação Democrática: Um estudo em Florianópolis. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 181–200.

Andion, C., & Magalhães, T. (2021). (re)aproximando Os Pragmatismos da Análise das Políticas Públicas. Experimentação e Investigação Pública em Um Cenário de Crise Democrática. *Sociedade e Estado*, 36(2), 513–543.

Andion, C., Gonsalves, A. K., & Magalhães, T. G. (2023). 30 Anos de Direitos da Criança e Do Adolescente: Uma Análise da Trajetória da Política Pública no Brasil. *Opinião Pública*, 29(1), 226–269.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Ansell, C. (2011). *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. New York: Oxford University Press.

Ansell, C.; J. Torfing (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Ansell, C.; J. Torfing (2021). *Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). 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*, 23(7), 949–960.

Bácares Jara, C. (2019). Los Derechos de los Niños, Niñas Y Adolescentes. *Infancias Imágenes*, 18(1), 51–67.

Bittencourt, B. de L., & Ronconi, L. F. de A. (2016). Políticas de inovação social e desenvolvimento: o caso da Bolsa de Terras. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 795–818.

Cefaï, D. (2002). Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste. In Cefaï, D.; Joseph, I. (Orgs.). *L'héritage du pragmatisme: Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues, FR Éditions de l'Aube.

Cefaï, D. (2007). *Porquoi se mobilise-t-on? Les théories de l'action collective*. Paris: Éditions La Découverte.

Cefaï, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social*, 2(4).

Cefaï, D. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos Estudos - Cebrap*, 36(1), 187-214.

Chateauraynaud, F. (2011). *Argumenter dans un champ de forces: Essai de balistique sociologique*. Paris: Petra.

Denhardt, R.B. & T.J. Catlaw, (2017). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning.

Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. Chicago: Swallow Press.

Dewey, J. (1938). *Logic: The theory of inquiry*. New York, NY: Saerchinger Press.

Dewey, J. (1958). *Experience and nature*. New York: Dover Publications.

Dewey, J. (2007). O desenvolvimento do pragmatismo americano. *Scientiae Studia*, 5(2), 227-243.

Dicionário Online de Português. (n.d.). *Caleidoscópio*. Dicio. Recuperado em 11 de fevereiro de 2025, de <https://www.dicio.com.br/caleidoscopio/>.

Dodier, N. (2016). *Uma abordagem processual dos dispositivos*. Blog do Labemus. Recuperado de

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

<https://blogdolabemus.com/2016/09/11/uma-abordagem-processual-dos-dispositivos/#:~:text=Uma%20abordagem%20processual%20chama%20a%20aten%C3%A7%C3%A3o%20para%20a,normativo%20conduzido%20pelos%20indiv%C3%ADduos%20ao%20longo%20dessas%20sequencias.>

Dodier, N., & Barbot, J. (2017). A força dos dispositivos. *Sociedade E Estado*, 32(2), 487–518.

Dorf, M. C., & Sabel, C. F. (1998). A constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review*, 98(2).

Flick, U. (2009). *Qualidade na pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman; Artmed.

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

Gonsalves, A. K., & Andion, M. C. (2019). Ação Pública E Inovação Social: Uma Análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. *Organizações & Sociedade*, 26(89), 221–248.

Gurza Lavallo, A. & Szwako, J. (2015). Sociedade Civil, Estado e Autonomia: Argumentos, contra-argumentos e Avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157–187.

Kerstenetzky, C. L. (2006). Políticas Sociais: Focalização Ou Universalização? *Revista de Economia Política*, 26(4), 564–574.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações Entre Estado, Mercado e Sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479–499.

Kunreuther, F. (2011). Grassroots Associations. In Edwards, M. (Ed). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 55-67.

Latouche, S. (2009). *Farewell to Growth*. Polity Press, Cambridge.

Magalhães, T. G. (2020). *Garantir direitos não é brincadeira! Investigação, experimentação e inovação social na política pública de proteção integral de crianças e adolescentes em Florianópolis*. (Tese de Doutorado). Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina.

Magalhães, T., Andion, C., & Alperstedt, G. D. (2020). Laboratórios vivos de inovação social e ação pública: um enfoque analítico e um caminho metodológico baseados no pragmatismo. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(Especial), 680–696.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

Magalhães, T., Andion, C., & Manoel, A. A. (2022). 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*, 13(S1).

Mancebo, F. (2015). Introduction. In F. Mancebo & I. Sachs. *Transitions to sustainability*. Nova Iorque: Springer.

Manoel, A. A. (2022) *Semeadura da Agricultura Urbana em Florianópolis: arenas públicas, experimentações e desafios da governança para a sustentabilidade*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina.

Manoel, A. A., & Andion, C. (2023). Agricultura Urbana, Inovação Social e governança: um estudo em Florianópolis. *Cadernos Metrópole*, 25(57), 563–590.

Manoel, A. A., Braun Neto, J., & Andion, C. (2023). Os estudos sobre governança pública no Brasil: análise da produção científica e proposta de agenda de pesquisa. XLVII Encontro da ANPAD – EnANPAD 2023, XLVII.

Mendonça, C.M. (2019). *(Re)Pensando a Participação e o seu Papel na Democracia à Luz do Pragmatismo: Um Estudo junto ao Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina.

Ogien, A., & Quéré, L. (2005). Experience. In *Vocabulaire de la sociologie de l'action* (pp. 37-43). Paris: Ellipses Édition.

Pereira, M. M. (2020). Trazendo Os Governos de Volta: A Chefia do executivo e os resultados do Ativismo Institucional LGBT (2003-2014). *Sociologias*, 22(53), 228–263.

Poupart, J. (2010). *A entrevista de tipo qualitativo: Considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

Quéré, L. (1997). La situation toujours négligée? *Réseaux*, 15(85), 163-192.

Rhodes, R. A. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.

Ronconi, L. F., Bittencourt, B. de, & Lopes, G. B. (2021). Inovação social no Contexto da Agricultura urbana em Florianópolis: O caso do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo. *Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais*, 12(6), 635–650.

Sabel, C.; J. Zeitlin (2012). Experimentalist Governance. In: D. Levi-Faur. *The Oxford Handbook of Governance*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Witt et al. *Compreendendo a atuação da sociedade civil e seus efeitos na governança pública municipal: um estudo a partir do Observatório de Inovação Social de Florianópolis.*

Sachs, I. (2007). *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento* (Vieira, P.F., organizador). São Paulo: Cortez.

Sachs, I. (2015). Entering the Anthropocene: The Twofold Challenge of Climate Change and Poverty Eradication. In F. Mancebo & I. Sachs. *Transitions to sustainability*. Nova Iorque: Springer.

Serva, M. (2023). Análise pragmatista de organizações. *Revista de Administração de Empresas*, 63(1), 1-22.

Shields, P. M. (2003). The community of inquiry: Classical pragmatism and public administration. *Administration & Society*, 35(5), 510-538.

Silva, J.L. (2020) *Atuação das OSCs junto à Política Pública de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente em Florianópolis*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina.

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1998). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource* (3rd ed.). New Jersey: John Wiley & Sons Inc.

Terzi, C. (2015, junho). *La composante narrative du monde pratique*. Congrès de l' AFSP.

Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research. *Sociological Theory*, 30(3).

Trom, D.; Laborier, P. (2003). *Historicités de l'action publique*. Paris PUF.

Veiga, J. E. (2015). *Para entender o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora 34.

Witt, F. (2023). *(Re)conhecendo a sociedade civil e os efeitos de sua atuação na governança pública: um estudo em Florianópolis*. (Tese de Doutorado). Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina.

Zappellini, M., & Feuerschütte, S. (2015). O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *RAEP - Administração: Ensino & Pesquisa*, 16(2), 241-273.

Zittoun, P. (2021). A abordagem pragmática de políticas públicas. In O. P. de Oliveira & P. Hassenteufel (Eds.), *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: ENAP.

Zittoun, P; Fischer, F.; Zahariadis, N. (2021). *The Political Formulation of Policy Solutions: Arguments, Arenas and Coalitions*. Bristol: Policy Press.