

Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local

*Gisele dos Reis Cruz e Jussara Freire**

Resumo

O trabalho resulta de uma reflexão sobre os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento, e apresenta uma visão alternativa da organização da ação coletiva, contribuindo para a discussão sobre as formas de participação democrática em contextos sociais e culturais diversos. As autoras apresentam a noção de arena pública, com base nas reflexões da Escola de Chicago e seus herdeiros. Essa contribuição teórica, segundo acreditam, permitirá mudanças de escala, tanto espacial quanto de análise. As autoras sustentam que a arena pública é o meio mais adequado para o estudo da ação coletiva, uma vez que aborda as relações de conflito e de cooperação no contexto de uma “lógica dramatúrgica”, com atores e papéis determinados, segundo a interpretação mútua de ações e comportamentos em uma situação dada.

Palavras-chave: ação coletiva; participação democrática; arena pública; Escola de Chicago.

Abstract

The article is the result of a reflection on sectorial municipal councils and developmental forums, and it presents an alternative view of collective action organisation. Hence, it contributes to the discussions about forms of democratic participation in diverse social and cultural contexts. The

* IUPERJ. E-mail: gisele@vnet.com.br e jussarafreire@uol.com.br

authors present the notion of public arena, based on the reflections of the Chicago School and its followers. This theoretical contribution, as suggested by the authors, allows a change in scale, both analytical and spatial. The authors argue that the public arena is the means to the adequate study of collective action. It approaches the relations of conflict and cooperation in a “dramaturgical logical” context, with determined actors and roles, according to the mutual interpretation of actions and behaviours in a given situation.

Key-words: *collective action; democratic participation; public arena; Chicago School.*

Introdução

A reinstalação da democracia, oficializada pela Carta Magna de 1988, foi seguida de numerosos estudos, em ciências sociais, interessados em analisar as mudanças sociais, institucionais, organizacionais e instrumentais em função do novo contexto político. Entre esses temas surge, então, o referente à relação entre Estado (e/ou seus aparatos) e “sociedade civil”. Sendo o regime democrático, o *focus* desse tema centrou-se nas questões dos novos direitos e instrumentos constitucionais. Em outros termos, a participação nas políticas públicas ganhou grande relevância e ao mesmo tempo foi bastante questionada. É preciso lembrar que os estudos sobre o tema da participação (acompanhada geralmente por adjetivos como *social*, *popular* e, às vezes, *cívica*) ou práticas participativas não foram em si inovadores, mas se colocaram em contraste com os das mobilizações coletivas do período ditatorial, que analisavam os movimentos sociais. Não cabe aqui aprofundar esse ponto, mas vale lembrá-lo para chegar ao cerne da discussão do presente artigo: de análises voltadas para ações coletivas “fora” de processos institucionalizados, passou-se às análises que as vêem como “internalizadas” a partir da transição democrática (sendo que a expressão mais usada é “institucionalização da participação da sociedade civil”).¹

1 Nessa direção, ver a discussão de Machado (1985) e Doimo (1995).

Paralelamente a esse quadro analítico brasileiro marcado por um regime ditatorial, pode-se perceber que a sociologia da ação coletiva e dos movimentos sociais – cruzando-se com o cenário brasileiro –, na Europa e nos Estados Unidos, possui três vertentes predominantes até os anos 80: o estudo do comportamento coletivo (proveniente do trabalho de R. E. Park, caracterizando-se pelo tema ligado ao da psicologia das multidões); a teoria da mobilização dos recursos – RMT (de inflexão institucionalista norte-americana); e a teoria dos “novos movimentos sociais” – NMS (articulando vários autores – Touraine, na França, Melucci, na Itália, Habermas e Offe, na Alemanha). Essa abordagem vê os movimentos sociais constituindo novas identidades e novas culturas políticas e criando microespaços públicos de reconhecimento e de apresentação e inventando espaços de autonomia e de experimentação cívica e existencial (Cefai e Trom, 2001 e Doimo, 1995). Tirando o modelo do comportamento coletivo, que foi totalmente esquecido, os outros dois foram e continuam sendo questionado por diversos motivos; o modelo da RMT está passando por um processo de esgotamento, enquanto o da NMS vem sendo considerado normativo e pouco operacional (Cefai e Trom, 2001).

Diante desses dois últimos modelos teóricos, pode ser destacada uma outra perspectiva, que dá importância à dimensão contextual e histórica, criticando os modelos normativos para a organização da ação coletiva: o institucionalismo histórico, que chama a atenção para o fato de que a criação de novas regras institucionais, que sirvam como modelo de ação para os atores envolvidos, não significa que o seu resultado se dará da mesma forma em todos os locais onde irá ser aplicado. O institucionalismo histórico, retratado por Thelen e Steinmo (1992), enfatiza a questão do tempo da mudança institucional, que processar-se-ia de forma lenta. Considerando-se a questão dos constrangimentos formais e informais, o impacto gerado pela mudança institucional tem um peso e uma densidade diferenciados. Por exemplo, a criação de um novo arranjo institucional gera mudanças rápidas nos constrangimentos formais, no sentido da reformulação de regras e normas que orientam o comportamento. No entanto, os efeitos sobre os constrangimentos informais seriam bem mais lentos, tendo em vista que o contexto social no qual estão inseridos os atores permanece o mesmo. Ou seja, constrangimentos como ideologia, cultura, va-

lores, interação e socialização não mudam com a mesma rapidez, fazendo com que as atitudes dos atores continuem sendo orientadas pelos mesmos fatores, a despeito da mudança nas regras formais.

Com exceção dessa última perspectiva, os modelos explicativos da ação coletiva e da participação parecem estar em um processo de reconsideração. Com o intuito de abrir uma brecha em meio a esse conjunto de modelos, propomos a presente reflexão. Recentemente, o modelo de governança parece ter se destacado nos debates sobre a participação no campo urbano. Por isso, queríamos examinar mais de perto esse modelo, a fim de apontar certos limites observados através a leitura de certos autores. A nosso ver, o termo *governança* possui diversas limitações, além de ser marcado por ambigüidades que dificultam uma compreensão mais apurada da forma como os atores sociais agem e interagem em instâncias democráticas. O ponto central de nossa crítica ao conceito de *governança* refere-se ao fato de que instrumentos participativos, que envolvem atores plurais da sociedade, não devem ser vistos unicamente como formas de gestão democrática, pois isso significa tomá-los somente como uma nova forma de governo. Dessa forma, o que pretendemos enfocar não é a novidade em termos de gestão pública, mas os aspectos que envolvem a prática da interação entre os atores que, por sua diversidade no modo de ser e de agir, mostram-se como atores plurais.

Em função disso, mostra-se a noção de arena pública, que retoma, de certa forma, as reflexões da Escola de Chicago e, sobretudo, de seus herdeiros. Esse quadro permite mudar de escala, tanto espacial, quanto de análise, seja no seu referencial, seja nos seus objetos. Do nosso ponto de vista, a arena pública mostra-se mais adequada para pensar a ação coletiva, visto que aborda as relações de conflito e de cooperação como construídas segundo uma lógica dramatúrgica, na qual os atores interpretam determinados papéis, agindo de acordo com a interpretação que fazem das ações e comportamentos dos outros e de suas próprias posições em uma situação dada. A partir dos trabalhos de certos autores da sociologia e da antropologia norte-americana, talvez seja possível apresentar formas alternativas de estudar as ações coletivas, os movimentos sociais e os atuais instrumentos participativos, jogando uma luz sobre o conceito de democracia.

Com efeito, certos trabalhos já mostraram como práticas participativas nos atuais instrumentos implementados no período pós-constituição viabilizaram um aprofundamento da democracia.² Contribuindo para esta reflexão, interrogamo-nos sobre a maneira segundo a qual a democracia pode ser apreendida em uma escala micro. Assim, lançamos a seguinte pergunta: como a microsociologia pode atuar e contribuir para a reflexão sobre a democracia? Não pretendemos pensar a participação em termos de democracia local ou de um modo de governar no âmbito de um município (até porque já existem trabalhos nessa direção e que já forneceram análises), e sim pensar a democracia como prática de um conselheiro municipal, de um membro de um fórum, de um morador de um bairro ou de uma rua. É desta forma que pensar em termos de arena pública pode permitir captar esses discursos e essas percepções.

Assim, este *paper* tem como objetivo ambicioso apresentar uma análise alternativa da participação ou da organização da ação coletiva, abrindo uma discussão sobre as formas assumidas pela democracia em contextos sociais e culturais variados. Acreditamos que a análise em termos de arena pública pode ser útil para a compreensão da dinâmica da participação em diversos espaços democráticos. Este *paper* é o resultado de uma reflexão em torno de instrumentos participativos específicos, a serem abordados em nossas teses de doutorado: os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local³ que apresentam uma característica de atuação transversal, presente na articulação entre atores plurais, membros de diferentes órgãos e entidades.

2 Ver Santos Júnior (2001) e Santos (2000).

3 Os Fóruns de Desenvolvimento Local começaram a ser implementados no ano de 2000, em todo o Brasil, como parte do Programa Comunidade Ativa, do governo federal, lançado em 1999, em parceria com o Sebrae, e que já abrange cerca de 600 localidades brasileiras, entre municípios e regiões. Atualmente, o Programa Comunidade Ativa está se expandindo para mais 457 municípios em todo o Brasil. O seu formato é baseado na cooperação e na busca do consenso entre as esferas estatal e a societal, visando soluções negociadas para os problemas de pequenas localidades.

A noção de governança do banco mundial

O termo *governance*, como mostra Osmont (1998), começou sendo utilizado pelo Banco Mundial (integrado por alguns economistas de orientação neoliberal) no final da década de 80, para pensar políticas de ajuste estrutural a serem implantadas nos países em desenvolvimento. Assim, esse conceito aparece como um modo de redefinir a forma de operacionalização, bem como de repensar o quadro institucional de ajustamento. O contexto estava marcado por um quadro de fracasso, no que diz respeito aos planos de reformas estrutural, macroeconômicas e setoriais considerados indispensáveis à abertura do mercado. Para tanto, a autora mostra que se buscou, em um imaginário sociopolítico, um modelo de governo que se adequasse ao mercado, justificado pelo objetivo de luta contra a pobreza.

Desde então, a noção de *governance* tem sido marcada por uma grande ambigüidade, o que tem gerado confusão, em função da disseminação do conceito a partir de seu lançamento. O conceito foi acompanhado por um forte enfoque ideológico destinado a legitimá-lo, que serviu, sobretudo, como destaca Osmont (id.), para a legitimação do modelo operacional. Atualmente, a *governance* é definida pelo Banco Mundial em função dos seus próprios objetivos, isto é como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o seu desenvolvimento” (in *Managing development: the governance dimension*, 1991).

Na elaboração do conceito, pelo Banco Mundial, destacam-se duas premissas: 1. uma relação causal estabelecida entre a gestão pública e a liberalização completa da economia; 2. a contradição do próprio órgão que, embora coloque a estabilidade política e a gestão econômica como pré-requisitos para o desenvolvimento, não levava em conta considerações políticas em suas decisões. Em função do declínio da performance econômica em numerosos países em desenvolvimento, o Banco Mundial precisou rever suas orientações em relação aos empréstimos de ajustamento. Cabe destacar que o conceito de *governance* do Banco Mundial visava melhor controlar políticas de reforma, sem, contudo, ser acusado de ingerência nos países onde é aplicado, sendo o conceito inseparável das políticas de ajuste estrutural (id., *ibid.*). Desta forma, o termo *governance* refletiria a intenção de intervir no campo político, o que é feito de maneira extremamente tecnocrática.

Embora a noção de *governance* tenha surgido durante discussões a respeito da África, no sul do Saara, sua utilização se ampliou para outros locais, como os países da Europa do Leste, da América Latina, da própria África e em alguns lugares da Ásia, marcados por fracassos repetidos de ajustamento na década de 80. Com efeito, esse debate é enfatizado em países marcados por uma esperança democrática, acompanhada por uma reflexão sobre a transformação do papel do Estado. Assim, a proposta é pensar a maneira como podem ser criados novos dispositivos administrativos e regulamentadores mais eficientes para o desenvolvimento e conferir maior responsabilidade ao setor privado. Trata-se de diminuir a implicação direta do governo na produção e na atividade comercial e de promover a delegação do poder central para níveis locais do governo, o que se consubstanciou no processo de descentralização (id., ibid.).

Diante da confusão entre *governance* e ajustamento, surge a expressão *good governance*, para apresentar – e talvez impor – a idéia de que a *governance* é sempre boa. Paralelamente, esse adjetivo vai transformar o debate sobre *governance*, introduzindo o tema de um Estado de direito. Contudo, a temática do Estado de direito possui um sentido preciso: um sistema de regras que seja realmente implementado, e instituições que funcionam efetivamente, garantindo uma aplicação apropriada dessas regras. Mas o que não é dito é que esse modo de administração não pode ser instalado em qualquer estrutura de poder e de governo. Esse problema, o Banco Mundial transfere para os responsáveis pelos Estados. Diante desse fato, o Banco Mundial se apresenta como um auxílio aos Estados na elaboração de suas políticas, desde que seja acedido. Ao mesmo tempo, o órgão condiciona o empréstimo financeiro à adoção, pelos Estados, das políticas econômicas aprovadas (id., ibid.).

Uma forma de deslocar a noção de *governance* da dimensão puramente econômica para a dimensão moral foi a introdução da expressão *good order*, que se dedica a definir o papel do Estado, desde o campo do mercado até a busca de uma ética governamental. O que se supõe através dessa visão é que, além do modelo operacional, há uma necessidade profunda de reformar as instituições em todas as escalas, sobretudo no nível das cidades – enquanto me-

trópoles econômicas, áreas portuárias e capitais administrativas –, que se tornam centrais na noção de governança, surgindo, por conseguinte, a expressão *urban governance* (id., ibid.).

A *good order* aborda três aspectos de ordem técnica 1. A reforma da função pública; 2. A reforma do quadro jurídico; 3. A responsabilidade no que diz respeito aos fundos públicos. Trata-se de um quadro legal, bem gerido por uma administração renovada, baseado na transparência dos procedimentos e na eficiência da utilização dos recursos. Desta forma, o interesse do Banco Mundial em relação às questões de poder é justificado por sua preocupação com o desenvolvimento econômico e social. Assim, se a luta contra a pobreza está sempre presente no seu discurso, é primeiramente para justificar a implementação das medidas sociais de compensação do ajustamento.

Porém, o Banco Mundial se preocupa em não ultrapassar certos limites. Por exemplo, se, por um lado, apóia a participação popular na concepção e na implantação de um projeto ou programa específico de desenvolvimento, por outro, recusa-se a integrar a definição de regras jurídicas na prática da *governance* e da *good order*. Segundo Osmont (ibid.), o Banco Mundial vê o crescimento do terceiro setor como um vetor da luta pela democracia, sem que tenha que opinar aberta e diretamente, visto que a participação popular não é o eixo central da sua política.

A governança e as ciências sociais no Brasil

A noção de *governança* surge no Brasil juntamente com o processo de consolidação da democracia, no final da década de 80. Como parte do processo de democratização, emergiu a descentralização político-administrativa, que significou, segundo Santos Júnior (2001), uma progressiva reforma nas instituições de governo local no Brasil, em função do fortalecimento da esfera municipal de governo. Pela ótica do autor, a maior presença de atores sociais na arena pública teria sido o resultado direto desse processo de descentralização, consubstanciando-se em modelos de gestão municipal democrática. Esse autor destaca que, subjacente a esse processo, estaria o declínio das instituições políticas de representação e de decisão, centralizadas nas esferas do governo nacional, aliado a um processo de revalorização das instituições democráticas. Nes-

se contexto, teria ocorrido a reconfiguração dos mecanismos e dos processos de tomada de decisões, fazendo emergir um novo sistema de ação pública, descentralizado, gerando novas formas de articulação governo local/sociedade.

O que pretendemos discutir é o seguinte: qual a relação estabelecida entre práticas de *governança* e descentralização político-administrativa? Teria a descentralização propiciado experiências de *governança* ou, ao contrário, a proposta da *governance* é que influenciou o processo de descentralização, no caso brasileiro?

Há que se destacar também o fato de que o conceito de *governance* foi redefinido no Brasil por diversos cientistas sociais, que o utilizam em seus trabalhos de acordo com a problemática e o objetivo em questão. O que é visível na redefinição do conceito pelos estudiosos do tema é a ênfase dada à questão da participação popular no processo de gestão pública. Acreditamos que a Constituição de 88, instituída no mesmo período de difusão do conceito, seja uma das chaves explicativas para esse fato, pois a Carta Magna teria propiciado uma mudança institucional, tanto na distribuição de poder, como na relação entre as instâncias do Estado e a esfera da sociedade. Autores como Souza (s/d), por exemplo, ressaltam que a proposta da descentralização apresentada na Constituição de 1988 partia do princípio de que haveria uma maior participação das “coletividades locais” no processo de controle social. Ou seja, a participação popular no processo de decisão e controle foi instituída como um direito legítimo, o que não poderia ser de outra forma, visto que a Carta de 88 representou o processo de consolidação democrática brasileiro.

Podemos, certamente, dizer que o novo papel atribuído às coletividades pela Carta de 88 contribuiu para emergência de experiências de co-gestão democrática no Brasil, que culminou em novos instrumentos participativos institucionalizados, isto é, legitimados e incentivados pelo Estado. No entanto, há que se destacar o fato de que, na verdade, o conteúdo da Carta de 88 teria sido o resultado de mudanças ocorridas na própria sociedade, que vinha passando, nos últimos anos, por um processo de adensamento organizacional.

A *governança* é percebida, na maioria das vezes, como uma nova forma de governo. Santos Júnior (2001), por exemplo, destaca que os novos padrões de governo são centrados em três caracte-

terísticas principais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas da população; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; e a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade.

A dimensão participativa recebe destaque em muitos trabalhos, quando se aborda a *governança*. Boschi (1999), por exemplo, utiliza a *governança* para definir um formato de gestão pública fundado na interação público/privado, que tende a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas, justamente porque permite uma relação mais estreita entre sociedade civil e governo. No entanto, a análise de Eli Diniz (1997) é um dos enfoques mais ilustrativos, pois a autora se preocupa em apontar que a *governança* deve ser entendida com base nos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais e políticos, ultrapassando os aspectos ligados ao *modus operandi* das políticas. A autora assim a define como forma de diferenciar o conceito da questão da governabilidade, um tema bastante presente na década de 80, no Brasil, em função da crise do Estado, sobretudo fiscal. No período, o que se assistiu foi à emergência de propostas de reforma do aparelho estatal, com o objetivo de alcançar a chamada governabilidade.

Segundo Diniz (ibid.), a democracia recém-instalada no início da década de 1980 era percebida como ingovernável. Alguns estudos partiam de uma associação entre participação e ingovernabilidade, de forma que a questão da governabilidade adquiriu um cunho elitista, avesso à dinâmica participativa. Essa visão era fortalecida, sobretudo, por análises feitas durante as décadas de 1960 e 1970, dentre as quais se destaca o estudo de Samuel Huntington (apud Diniz, 1997).⁴ O autor parte do princípio de que condições ótimas de governabilidade ocorrem quando há um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. Subjacente a esse tipo de análise há a idéia de que a expansão das franquias e dos direitos democráticos tende a gerar um efeito desestabilizador, de modo que o exercício dos direitos democráticos é visto como incompatível com o funcionamento eficaz do governo. Outras análises surgiram a partir da década de

4 Sobre isso ver Huntington (1968).

70, em contraposição à visão ortodoxa dominante, voltando-se para a relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas, sendo que o conceito de governabilidade adquire três novas dimensões: 1. Capacidade do governo para identificar problemas e formular as políticas apropriadas para o seu enfrentamento; 2. Capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas; 3. Capacidade de liderança do Estado.

Diniz (1997) destaca que, de acordo com a nova interpretação, o êxito das estratégias governamentais requeria a mobilização não só dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também dos meios políticos de execução, envolvendo a articulação de coalizões e alianças para dar sustentação às políticas governamentais. A garantia de apoio dar-se-ia através da constituição de arenas de negociação que fornecessem o respaldo necessário às ações estatais. Com efeito, as novas análises não consideram a governabilidade incompatível com o funcionamento de formas participativas do governo democrático. Ao contrário, o que se requer é justamente o aprofundamento da democracia por meio de instrumentos de poder que expressem o dinamismo da sociedade.

Em um cenário de crise do Estado e de propostas de reformas voltadas para o mercado, o termo *governança* passa a ser amplamente utilizado. Segundo Diniz (ibid.), o conceito passou a ser confundido com a questão da governabilidade, em função da forma como foi introduzido e utilizado pelo Banco Mundial, que, como vimos anteriormente, tinha como objetivo estabelecer as condições que garantem um bom governo. Assim, a capacidade governativa não mais seria avaliada somente em função dos resultados das políticas, passando a significar também a forma de o governo exercer o poder, com a inclusão de novas questões, como o formato institucional do processo decisório, a articulação público/privado na formulação de políticas e a abertura para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder, embora, como analisado por Osmond (1998), a participação não tenha sido a tônica dos representantes do Banco Mundial.

Os instrumentos de gestão democrática instituídos, como, por exemplo, os conselhos setoriais e os fóruns de desenvolvimento local, foram criados com base no discurso acerca da importância da participação da população na gestão pública. O que se verifica é que a participação, no caso brasileiro, tornou-se, atualmente, um

discurso recorrente, de modo que o Estado vem, cada vez mais, explicitando que precisa da colaboração da sociedade civil para superar problemas de políticas públicas. Assim, a interação entre governo e sociedade civil significaria, na prática, a distribuição de responsabilidades (*accountabilities*).

O que deve ser destacado é que a expressão *governança* possui um sentido extremamente normativo, associado ao bom governo, sempre supondo uma estreita relação entre regime democrático e condições que garantem a boa *governança*.⁵ No Brasil, as práticas de *governança* vêm sempre acompanhadas pela imposição de um modelo de desenvolvimento associado às políticas de ajustes estruturais ante a prevalência de uma ordem do mercado. O resultado tem sido a priorização de questões como desenvolvimento local, planejamento estratégico e parcerias entre o setor público e privado, ou seja, formas de ação que pouco consideram as especificidades locais onde o modelo é implantado. Isto é, a *governança* apresenta-se como um conceito homogeneizante para dar conta de realidades heterogêneas.

Enfim, a reflexão acima apresentada evidencia o fato de que a noção de *governança* se confundiu com a de democracia. Primeiro, pela forma como tem sido tratada pelos cientistas sociais, que destacam sua dimensão participativa. Segundo, pelo fato de o conceito de *governança* ter sido introduzido no Brasil em um momento histórico marcado pela transição democrática. Rapidamente, houve um processo de associação entre *governança* e democracia urbana devido ao fato de a *governança* atuar prioritariamente nas metrópoles, surgindo o termo *governança urbana*. Conseqüentemente, pode-se observar uma mudança de escala no que diz respeito ao uso da noção de democracia: de uma concepção única da democracia, passou-se para noções como, por exemplo, *democracia local*. Desta forma, a *governança* se apresenta cada vez mais ligada à idéia de “bom governo”, isto é, um modo de governo democrático no qual a participação é introduzida em associação com um modo de governar.

Desta forma, acreditamos que a principal dificuldade da escolha desse conceito para analisar práticas participativas reside:

5 Eli Diniz (1997) ressalta que estudos demonstram a ausência de fundamento empírico acerca da relação entre regime democrático e bom desempenho do governo.

1. no fato de que foi introduzido por um órgão de apoio ao desenvolvimento, sem intenção de ser uma matriz analítica; 2. na sua conseqüente polissemia; 3. na forma, limitada, de tratar a participação, visto que a dimensão participativa pode ou não estar incluída na idéia de *governança*; 4. na concepção limitada da democracia, tida como modo de governo.

É precisamente nesse aspecto que acreditamos estar o principal problema desse conceito. A nosso ver, o uso do conceito de democracia urbana para entender práticas participativas é em si auto-suficiente, de forma que não é preciso recorrer à *governança*. Para nós, a idéia de democracia urbana não se refere à dicotomia urbano/rural, o que sugeriria a existência de uma multiplicidade de democracias. Para se apreender a ação coletiva e a participação, concordamos que o quadro analítico se remete ao tema da democracia urbana. A cidade é percebida tanto como um recorte analítico, quanto como um espaço propício a debates, oferecendo oportunidades de interação, de trocas, de encontros e de atos de “civismo ordinário” entre atores plurais.⁶ Reconhecer essa especificidade nos parece imprescindível para estudar o tema da participação e da ação coletiva em meio urbano, enfatizando a democracia não mais partindo de um modo de governo, mas das formas da democracia. Por isso, a democracia urbana nos permite focalizar as práticas democráticas nas cidades. A essa perspectiva – que não é central na nossa abordagem e que representa um pano de fundo a partir do qual atores da ação coletiva irão construir um discurso –, acrescentamos a noção de arena pública, sendo um instrumento analítico que pode orientar a nossa reflexão sobre práticas participativas em meio urbano.

6 Simmel e vários autores da Escola de Chicago (Park, por exemplo) já destacaram a diversidade e a pluralidade presentes na cidade (apontando para a idéia de *mosaico*, que diz respeito a traços étnicos, modos de vida, profissionais, etc.).

Arenas públicas: definições⁷

A noção de arena pública nos remete a uma sociologia das formas⁸, e não mais a explicações causais ou ao entendimento do interesse que orienta a ação dos atores. Em primeiro lugar, podemos dizer que a arena pública se refere, antes de tudo, à forma da participação e da mobilização em uma ação coletiva. É um quadro analítico a partir do qual podemos realizar um “trabalho de significação” (Snow, 2001) da mobilização coletiva e do envolvimento dos atores participantes. Esse ponto é de grande importância, visto que representa o quadro teórico dentro do qual nos inserimos. A arena pública remete à perspectiva dos herdeiros da escola de Chicago, e, principalmente, de Anselm Strauss, quando este trata da ordem negociada, e de Erving Goffman, a partir de sua contribuição metodológica da *frame analysis* e da sua abordagem dramatúrgica. Desta forma, acreditamos que a arena pública nos permite entender e apreender as práticas cívicas concretas levando em conta a pluralidade de “regimes de engajamento” nas situações.

Com efeito, em um recente artigo, Daniel Cefaï (2002) mostra que a adoção do termo “arena”, no âmbito dos estudos sobre mobilização coletiva, provém de trabalhos de autores como F. G. Bailey e, sobretudo, Anselm Strauss e Joseph Gusfield. Esses últimos usaram esse conceito com uma dupla conotação: como um lugar de combate e como lugar de encenação de performances diante de um público. Cefaï assinala a distinção entre arena pública e espaço público: este último apresenta uma característica mais estática, não leva necessariamente em conta a dimensão dramatúrgica e é fortemente marcado pelo entendimento habermasiano.

Strauss (1992) considera a arena *social* como um teatro onde se praticam ações conjuntas, coordenadas ou em concertação, ge-

7 Escolhemos utilizar exclusivamente o artigo de Daniel Cefaï, porque o autor realizou todo um trabalho de enquadramento e de definição dessa noção totalmente de acordo com o nosso entendimento.

8 A referência provém, obviamente, do argumento simmeliano. Inspirando-se na idéia kantiana de forma (para Kant, é possível conhecer fenômenos naturais porque a mente projeta as suas formas), Simmel observa que, em toda vida social, existe uma forma elementar criada pelo indivíduo para que ele possa dar sentido a sua vida. Por isso, ele se dedicou a estudar uma diversidade de formas sociais (como o amor e a conversação), preconizando uma sociologia das formas.

rando competição, controvérsias e conflitos. A arena seria o local onde os atores se encontram para resolver situações problemáticas, elaborar programas de ação, e também para se enfrentarem em estratégias de interesse, isto é, seria um local onde se estabelecem trocas de várias naturezas. Na definição de Strauss (1978), as arenas seriam o lugar, por excelência, da prática da negociação, enquanto uma das formas possíveis de se alcançarem determinados objetivos, sendo que tal prática não é fortuita e, nem, tampouco, separada das condições sociais em que ocorre. O autor considera a negociação fundamental para a geração de uma ordem social (Strauss, 1963, 1964), que ele veio a chamar de *ordem negociada*, onde opera uma série de compromissos e transações diversas, contratos e promessas, acordos formais ou não, etc.

Sobre isso, Strauss ressalta ainda alguns aspectos dessa ordem negociada, dentro os quais destacamos três: 1. As negociações parecem contingências de condições estruturais específicas: quem negocia com quem, quando e sobre o quê. As condições estruturais são tidas como fundamentais para o autor, visto que tendem a afetar as ações das partes em negociação, suas táticas durante o processo de negociação, as questões em debate e os resultados das negociações. Nesse sentido, a prática da negociação adquire uma dimensão contextual; 2. Os produtos da negociação (contratos, acordos ou regras) possuem limites temporais, no sentido de que podem ser revisados, reavaliados ou renovados; 3. A ordem negociada tem que ser trabalhada nas bases da ação concertada.

Nessa perspectiva, as arenas seriam espaços no qual se configuram territórios, conjuntos (*des collectifs*), organizações e instituições. As arenas sociais abrem transversalmente mundos sociais diversos, que são postos em comunicação e em enfrentamento, contribuindo para processos de transformação, de desintegração, de denegação, de segmentação, de interseção e de legitimação.

Essa visão de Strauss se encontra, de forma parecida, nos trabalhos de Becker ou de Spector. Gusfield (1981) também trabalha com essa noção, porém de forma diferente, distinguindo problemas públicos de problemas sociais. O autor se interessa mais pelos primeiros – embora não exclua os segundos –, pois eles podem ser tratados pela ação pública e se configuram segundo certos formatos retóricos e dramáticos. Gusfield destaca a existência de uma competição sobre o controle de processos de publicização de problemas públicos, que são objetos de dramaturgia e de uma retó-

rica da vida pública. Assim, a arena pública seria então um palco onde se enfrentam pretendentes a uma propriedade de problemas públicos diante de espectadores (Cefaï, 2002).

Nesse quadro, Cefaï vem se interrogando acerca do adjetivo “público” na expressão arena pública. O entendimento do “público” é aqui impregnado de uma perspectiva dramatúrgica, de forma que o autor levanta três aspectos. O primeiro diz respeito à dimensão da encenação, que Cefaï denomina “cenaridade” (*scénarité*). Em uma arena pública, as experiências e as atividades se inserem na perspectiva de um “bem viver junto”. Desta forma, o autor afirma que a vida social é um palco,⁹ que se expressa quando as pessoas se colocam em uma relação face a face, isto é, em uma situação na qual os indivíduos adquirem uma visibilidade recíproca, uma percepção mútua.

Assim, a arena pública, enquanto palco, seria um lugar de ajustamento recíproco de ações e de falas, bem como de ordenamento dos comportamentos. Por conseguinte, seria também um lugar no qual os indivíduos estão desenvolvendo performances, que se tornam públicas, em um processo de dialética de legitimação – visto que os atores precisam prestar contas, expor motivos de suas falas e ações a fim de se alcançar um consenso, impor sua autoridade e contornar a crítica. Nesse sentido, os indivíduos elaboram estratégias de cooperação e de competição, de aliança e de conflito que se configuram aos poucos, em função de suas perspectivas. Nesse contexto, criam-se laços em torno de regras comuns e objetivos, que são divididos e que surgem e se estabelecem no decorrer da interação. Nota-se que essas relações não podem ser reduzidas a relações de forças ou de interesses, nem tampouco a relações de mera reciprocidade, visto que há uma encenação diante de um auditório, presente ou ausente, real ou imaginário. Desta forma, Cefaï mostra que o público aqui descrito é muito próximo da concepção de Park: uma estrutura de coordenação entre versões alternativas, de descrição, de interpretação ou de ação que diz respeito a “situações problemáticas” que agregam campos rivais diante de um auditório que os atores tentam conquistar para ganhar suas causas.

9 Esta afirmação é de Goffman. Mas, neste caso, Daniel Cefaï se refere a um texto de Quéré (in Joseph, I. *Le parler frais d'Erving*. Paris, Minuit, 1989), intitulado “La vie sociale est une scène”.

Por conseguinte, Cefaï afirma:

Une arène publique n'est rien d'autre que la structure de coordination de ces différents éléments, où se déploient les opérations qu'accomplissent ses protagonistes et leurs spectateurs et les conséquences pragmatiques qu'elles auront pour d'autres personnes. Elle requiert le montage d'un théâtre de places occupées par des acteurs et par des spectateurs, par des locuteurs et par des auditeurs, appareillés d'équipements cognitifs et normatifs, dotés de réserves d'expériences de sens commun, présumés capables de compréhension et de jugement dans les mondes d'objets et de règles, d'outils et de récits qu'ils habitent. (2002, pp. 59-60)

Nesses termos, a idéia de “cenaridade” é incontestavelmente um aspecto fundamental da arena pública, visto que ela, além de ser um recurso, é um pré-requisito material e concreto da configuração das arenas públicas, que se desenvolve nas atividades em conjunto, na invenção de práticas, de reivindicação de direitos e de expressão das singularidades (id., *ibid.*).

O segundo aspecto levantado por Cefaï, que caracterizaria a arena “pública”, é a dimensão de *pluralidade* e de *igualdade*. Neste sentido, a arena pública é também uma arena social no entendimento acima apresentado, isto é, um lugar de formação, de defesa ou de obtenção de bens considerados “públicos”. Assim, os atores são submetidos a uma gramática da vida pública (um conjunto de regras discursivas, de maneiras e modos de agir adequados à situação) que fornece as regras de um *savoir-faire*. Essa gramática se compõe de repertórios de conceitos, de argumentos e de motivos que permitem aos atores encenar e formar essa “publicidade” de bens valorizados, bem como reconhecer as ações ou os eventos que carregam valores públicos. Os atores então se envolvem em atividades para avaliar o “interesse geral” ou a “utilidade coletiva” de decisões políticas ou de reivindicações cívicas.

Cefaï mostra que as perspectivas dos atores são plurais e essa pluralidade se articula através do sistema de mecanismos institucionais e da matriz de referências jurídicas. Além disso, o intervalo ou o diferencial entre essas perspectivas aponta, de um lado, para a multiplicidade de opiniões, em um movimento de formação e de expressão da própria opinião do ator. De outro lado, esse intervalo permite a apresentação de críticas e reivindicações diante de um público. Desta forma, a pluralidade se manifesta nos hábitos de conversações, de diálogos, de protestos, de justificações, de

informações ou ainda de consultas. Cefaï assinala também que tal pluralidade é assegurada através de lugares institucionalizados ou não, onde os hábitos se realizam através de rituais, cerimônias, regras e usos.

Desta forma, Cefaï assinala que a arena pública não é um lugar de consenso, onde os cidadãos encontram total sintonia em torno de uma identidade comunitária, assegurando uma continuidade de uma tradição. A pluralidade, tal como é definida pelo autor, refere-se muito mais à idéia de um *patchwork* de maneiras de julgar, de acreditar e de existir que se expressam através de explorações e experimentações, que, por sua vez, são formatadas em torno de problemas considerados públicos. É, então, uma pluralidade de maneiras de sentir, de pontos de vista alternativos, de formulação de preferências, de opinião e de formas de expressar sobre problemas ou políticas públicas que se desdobram em um “espaço de direito ordinário”, cujo acesso pelos atores é igualitário.

A pluralidade de Cefaï vai de encontro à visão de Strauss (1978), quando este trata as organizações como arenas, justamente porque seriam formadas por atores que interagem entre si tendo em vista a definição de uma agenda específica. Essa interação ocorre exatamente porque as organizações, enquanto arenas, ao contrário do que foi destacado em estudos anteriores, não são homogêneas, visto que não estão livres de conflitos, que se expressam a partir das visões diferenciadas de seus membros acerca de objetivos, políticas e significados das ações.

Assim, a arena pública pode ser considerada como um “universo pluralístico” (James, 1909) no qual se observa a convivência de uma multiplicidade de costumes e de opiniões, de modos de vida e de jogos de linguagem que se ajustam em função dos atores presentes. A arena pública é, assim, regida por um princípio de tolerância religiosa (no sentido cerimonial do termo), jurídica e política. Esse princípio implica a presença de regras que os atores devem respeitar para cumprir performances que, por sua vez, permitirão sua coordenação e sua cooperação. Assim, as relações de força ou de competição ligadas à defesa de interesses contraditórios podem ser superadas. Cefaï acrescenta que os princípios de igualdade e de pluralidade são valores encarnados, que lidam com associações morais e cívicas e se concretizam em dispositivos de

convenções, de regras e de usos, que viabilizam uma argumentação (por exemplo, filosófica, de mídia, de deliberação judiciária ou de inquérito administrativo).

O terceiro aspecto que Cefaï destaca se refere às *contraintes* de publicização (um tipo de dever, de obrigação de tornar públicos os atos, as falas e as situações problemáticas), que precisam ser respeitadas para que seja possível enunciar proposições e cumprir performances inteligíveis e aceitáveis em uma arena pública. As *contraintes* precisam ser alinhadas a partir de usos retóricos ou de ritos dramatúrgicos.¹⁰ Trata-se então de uma maneira de legitimar as ações nas arenas públicas, visto que todas as atividades em cenas públicas precisam obedecer a padrões de pertinência e de correção que os atores têm que levar em conta, como forma de ajustar suas ações. Além disso, Cefaï assinala também que uma arena pública se articula através de certas formas ou processo: 1. da ação coletiva; 2. das pautas ou agendamentos midiáticos (ou melhor, *da mise en agenda médiatique*); 3. dos estados da opinião pública; 4. de dispositivos da ação pública. Nesse sentido, o autor apresenta um levantamento das problemáticas relativas a cada um desses processos: 1. a constituição de associação, de coordenação ou de movimentos de denúncia e de reivindicação, bem como de aliança e conflitos com membros ou representantes de outras organizações e instituições. Esse conjunto constitui a *problemática das ações coletivas*. 2. a consideração, nas pautas da mídia, de certos registros de informações, de diagnósticos e de precisão, de mensagens críticas, de testemunhas vividas e de relatos de eventos. Aqui, trata-se das *pautas ou agendamentos midiáticos (agenda médiatique)*. Podemos salientar que esse processo está no bojo da publicização dos problemas públicos. 3. a transferência do investimento afetivo, sensível e moral para temas de interesse e de preocupação, que se opera pelo meio da mobilidade de correntes de opinião (como o surgimento de novos atores que vão redefinir essa opinião). Isto é, a problemática da opinião pública. 4. enfim, a inserção da urgência, nas agendas governamentais, legislativas ou administrativas, de certas tomadas de decisão ou da montagem de dispositivos de ação pública, sendo esse ponto a problemática da ação pública.

10 No artigo de Cefaï (2002, pp. 64-65), essa idéia é exemplificada a partir de uma série de situações e de casos.

Esses processos implicam uma multiplicidade de ações diversificadas. Assim, a arena pública não se inscreve em um espaço e em um tempo uniforme, mas se desdobra em uma multiplicidade de cenas públicas, onde cada uma possui um registro de justificção, e compostas de atores que analisam as situações para a elas se ajustar. Mas todas essas arenas públicas estão ligadas a um *arquipélago de microarenas públicas*. Isso significa que a sociedade política, como a sociedade civil, pode ser apreendida a partir de lugares e momentos dispersos, e por uma perspectiva transversal. Pensar em termos de disparidade de lugares e momentos implica assim considerar uma ação de uma arena pública como uma *ação situada*, enquadrada em um certo espaço, contexto e tempo.

Cefaï sugere, então, que a arena pública é uma forma interessante de abordar o tema da mobilização coletiva, o que direciona a análise para uma orientação específica: buscar a situação de prova, de emergência ou de crise, de litígio ou de disputa, de processo ou de controvérsia, para perceber sua dinâmica. Em outros termos, ele retoma a idéia de Emerson (1997), quando este parte de uma perspectiva de uma micropolítica da perturbação (*micro-politics of trouble*). A partir de tal perspectiva, pode ser captada a diversidade de processos – como, por exemplo, a avaliação e a resolução de conflitos ou ainda a maneira como os atores atestam e explicitam o conflito – que estão em jogo na arena pública. As análises das pesquisas que se enquadram nessa perspectiva não se interessam mais por uma ordem institucional ou simbólica, mas pela maneira segundo a qual os atores lidam com situações que percebem como problemáticas. Nessas situações, os atores se esforçam para resolver coletivamente situações problemáticas por meio de atividades de definição, de organização, de cooperação e de justificção.

Cefaï aponta também para o fato de que o trabalho de coordenação desses atores não provém de uma criação esparsa, mas se insere em um quadro de ordens, no sentido técnico, ético, jurídico e político. Dessa forma, o ponto de partida para a análise é, primeiramente, entender qual é a *situação problemática* que vem perturbando a ordem, já que a perspectiva das arenas públicas considera a atividade política como algo em curso. É a partir da situação problemática que vai ser constituído, pelos atores, o problema público. Este é configurado simultaneamente ou sucessivamente nos palcos (ou cenas) públicos(as), adquirindo o estatuto

de publicidade quando se torna o *foco central da atenção pública* e do *tratamento pela ação pública* por meio de “sujeitos carregadores” do problema em questão, na agenda pública. A análise em termos de arena pública implica então uma descrição de um processo de publicização, isto é, da maneira como o problema ascende na escala da publicidade. A arena se propaga em várias cenas públicas que se articulam em função da conexão de ações situadas e de um quadro fixado por hierarquias de princípios constitucionais, de dispositivos legais, de quadros institucionais e de lógicas organizacionais. Ela surge, assim, nas cenas políticas, administrativas, judiciárias, de mídias, mas também em cenas da vida cotidiana de cidadãos ordinários.

Enfim, um dos pontos sugeridos por Cefaï é a orientação para a gramática da vida pública dos atores envolvidos. Segundo ele, uma maneira original de descrever culturas políticas pode ocorrer quando se leva em consideração o fato de que os cidadãos ordinários inserem os seus discursos e os seus atos em “arquiteturas pré-dadas do belo, do direito e do justo”. Eles possuem uma capacidade de criar novas formas de identidade, de discursos e de ação que se enquadram a partir dessa pré-doação, que faz sentido em universos simbólicos que Boltanski (1990, apud Cefaï, *ibid.*) chamou de *systemes actanciels*. Esses sistemas tornam disponíveis certas redes conceituais, das quais os atores irão se apropriar para entender o *theatrum mundi*, dividido por protagonistas e antagonistas, ou seja, auditórios e beneficiários. Esse *theatrum mundi* configura roteiros que as personagens atualizam de acordo com o tipo de relação que mantêm com outros atores, buscando-os em repertórios dramaturgicos, retóricos e narrativos. Ele também organiza a distribuição dos papéis dos atores, estabelece vocabulário de motivos e disponibiliza matrizes jurídicas, éticas e políticas, bem como idiomas públicos de denúncia, de contestação e de reivindicação. São esses aspectos que irão permitir a agregação das ações coletivas e o seu posterior reconhecimento público. Afirmar a importância da gramática da vida pública equivale, para o pesquisador, a procurar decifrá-la, lê-la e interpretá-la para entender como se publiciza a ação coletiva.

Se, nos Estados Unidos e na França, podem-se observar vários grupos de pesquisas que se dedicam ao tema da mobilização coletiva e da participação a partir do corpo conceptual das arenas públicas, tal como foi definido acima, no Brasil, existem ainda

poucos estudos que se apóiam nessa perspectiva. No entanto, há talvez um movimento nesse sentido, cuja referência seria a tese de doutorado de Mário Fuks (2001), publicada recentemente. O trabalho de Fuks propõe um quadro analítico para pensar a relação entre os atores, o agenciamento das ações coletivas, a dimensão de cooperação ou conflito e a mudança de percepção social da mobilização coletiva, a partir de uma perspectiva construtivista contextual. Analisando a maneira como os conflitos ambientais se tornaram assuntos prioritários na agenda pública, ele vê na mobilização, no conflito ou no agenciamento de atores em torno de um assunto específico uma maneira de estimular um debate, que ocorreria em arenas públicas. Fuks recorre à arena pública para entender a disputa entre atores acerca da compreensão pública dos problemas sociais, entendida como um espaço de ação, e, antes, de debate (entre partidos políticos, mídia, grupos organizados e o poder executivo). Na arena pública ocorrem, entre outras coisas, atividades reivindicatórias de grupos e a definição de políticas públicas. Nesse sistema de arenas públicas circulam e se consolidam assuntos específicos, que, a partir da visibilidade dos debates e das ações a eles associados, tornam-se problemas sociais, adquirindo também visibilidade na agenda pública.

Conclusão: os fóruns e os conselhos como arenas públicas

Para concluir este trabalho, queremos ilustrar brevemente a pertinência de se pensar conselhos municipais e fóruns, ou qualquer outro instrumento, enquanto ações e mobilizações coletivas (talvez com um caráter de institucionalização), em termos de arena pública. Esse quadro analítico nos permite, então, ver quais são os discursos dos atores, suas percepções sobre o justo e o injusto, os motivos de suas indignações, o tipo de sociabilidade trazida no âmbito desse espaço, isto é, a configuração das relações sociais entre os atores. Permite também analisar as discórdias, os acordos, os compromissos, enfim, tudo que compõe essa arena pública. Em suma, é uma maneira de entender como, nas suas escalas, esses atores estão não só fazendo para si próprios a representação da

democracia, mas também (e sobretudo) como eles a estão construindo. Como os membros desses instrumentos estão atuando para uma democracia cotidiana?

O enfoque das experiências de participação em instâncias democráticas através das arenas públicas permite a apreensão do dinamismo das sociedades estudadas, visto que se volta prioritariamente para a interação entre atores plurais e o jogo de papéis que se estabelece no âmbito da dinâmica participativa. Enfim, uma abordagem por meio de arenas públicas significa que a dimensão contextual, bem como as características únicas de uma determinada situação são consideradas como parte da análise. Em função do dinamismo próprio dos locais onde as experiências participativas ocorrem, uma análise que se pretenda profunda não pode ser feita partindo de modelos de ação previamente instituídos. Ou seja, modelos homogêneos não dão conta de realidades heterogêneas em termos de trajetória e dinâmica.

Os fóruns

Vejamos o caso dos fóruns de desenvolvimento local. Apesar de sua implantação ser baseada em um modelo (que envolve o processo de formação, funcionamento e a própria capacitação dos membros por agentes externos), sua atuação e seus resultados variam de localidade para localidade, de modo que podemos pensar em uma dinâmica contextual, que faz com que esses instrumentos participativos se adaptem melhor em determinados contextos do que em outros. Por exemplo, de acordo com um levantamento realizado no Sebrae do Rio de Janeiro, há disparidades gritantes entre as diversas experiências com os fóruns. No caso do estado do Rio, o fórum do município de Paraty se apresenta como o mais dinâmico em termos da continuidade de suas atividades, ao passo que o fórum do município de Rio Bonito foi praticamente desmobilizado, de forma que atualmente já não existem atividades em curso.¹¹

11 A pesquisa de campo em Paraty está em andamento e vem sendo desenvolvida a partir da realização de entrevistas em profundidade com os membros dos fóruns, das organizações e entidades civis existentes e do poder público municipal, tendo em vista detectar os fatores institucionais, estruturais e sociais que tendem a facilitar ou dificultar práticas participativas envolvendo atores plurais.

Esse fato remete à questão de que modelos de gestão democrática não apreendem *a priori* a dinâmica das localidades onde são implantados, de modo que ou não se concretizam, ou são adaptados em função das respostas dos atores sociais locais envolvidos no processo.

Com relação aos fóruns, a intenção do governo federal e do Sebrae é proporcionar um desenvolvimento sustentável em pequenas localidades, cujo eixo central é a capacitação de populações locais para a participação ativa e para a tomada de iniciativas autônomas, de modo que essas populações são percebidas como colaboradores, de fato, do governo para a solução de problemas locais, tendo em vista o direcionamento de pequenas comunidades para o desenvolvimento futuro. Isso supõe que a população deve ser capaz de se organizar para pôr em prática atividades que estejam ao seu alcance, desde que não sejam atribuições próprias dos governos locais, o que significa que a participação de todos os setores econômicos, sociais e políticos é tida como fundamental. No entanto, a organização e a fluidez da ação coletiva estão diretamente relacionadas à dinâmica particular das localidades onde foram implantados, de maneira que os resultados em termos de organização da participação são bem diferenciados ou, para ser mais exato, bastante contextuais. Dessa forma, as práticas democráticas tendem a adquirir formas específicas e contextuais ligadas à dinâmica interna da própria localidade. Assim, a despeito de iniciativas direcionadas para a ampliação da participação e de práticas democráticas por parte da sociedade, os instrumentos democráticos não funcionam da mesma forma em todos os contextos, principalmente considerando-se pequenas localidades, que possuem uma dinâmica própria, de modo que os atores locais dão respostas diferenciadas aos mecanismos institucionais implantados. Isso equivale a dizer que, primeiramente, mudanças institucionais se consolidam se houver espaço na sociedade para tal; segundo, os resultados das mudanças institucionais não são previsíveis, obedecendo à lógica do contexto em que se aplicam.

Assim, embora o objetivo dessas novas interações entre governo e sociedade seja a divisão de responsabilidades, significando, teoricamente, a substituição de relações verticais de poder por relações mais simétricas e horizontais, devemos verificar, na prática, quais são as dificuldades para se alcançar uma efetiva horizontalização do poder. Isto é, como decorre, no cotidiano, a relação entre o governo local e a sociedade no próprio espaço do fórum.

E como se dá o processo de participação? A dinâmica participativa instituída favorece ou dificulta a implantação de relações horizontais de poder entre governo e sociedade? Essas são algumas questões que só podem ser respondidas a partir de uma imersão nas experiências participativas em curso.

Os conselhos

Uma vez por mês, os 20 membros do Conselho Municipal de Saúde de Nova Iguaçu se encontram. Como todos os conselhos de saúde, trata-se de um órgão obrigatório por lei,¹² deliberativo e paritário. O conselho é composto de 50% de usuários (25% de representantes de associações de moradores ou de sindicatos, 25% de profissionais atuando na área da saúde), 25% de prestadores de serviços e 25% de representantes do poder público municipal. O conselho possui três comissões: a comissão de fiscalização, a de fundo municipal de saúde e a comissão executiva.

A reunião mensal do conselho é apenas um elemento despertador da ação coletiva a seguir. Ela é o espaço de definição da *situação problemática* que deve ser considerada junto com o fato de que o conselho possui, entre outras, a função de fiscalização. A ação do conselho pode ser dividida em função de uma série de etapas. Durante esse encontro, o objetivo é recolher denúncias, que podem ser feitas por quaisquer pessoas e sobre qualquer aspecto ligado à saúde (por exemplo, problema de atendimento em uma casa de saúde ou ainda de um erro médico). Em um segundo momento, os conselheiros vão aos locais constatar as denúncias. Depois, eles tentarão resolver o problema em função de cada um (por exemplo, uma ação de justiça).

12 Lei nº 8.080 (19/9/1990) e Lei 8142 (28/12/90), que tratam do Sistema Único de Saúde: “O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo” (Lei 8142, §2).

O discurso segundo o qual o papel e a função dos conselhos são apresentados ao público – o auditório dos conselheiros – apresenta ao mesmo tempo a percepção dos conselheiros acerca do conselho enquanto instrumento “justo”, que parte também do campo de reivindicação de direitos.¹³ Desta forma, esse discurso se articula dentro de um vocabulário dos motivos, que liga abertamente o enfoque comunitário com o político e no qual o conselho adquire uma característica de mediador “da sociedade civil”: “o Conselho é um órgão da sociedade civil”, ele pretende propiciar “a participação da sociedade organizada” ou ainda permitir que a “comunidade participe do Sistema Único de Saúde”. Essa percepção do “justo” é ainda “visível em certos motivos de indignação, como, por exemplo, o desvio e a corrupção da verba. É interessante notar que esse discurso de indignação é construído de tal maneira que busca implicar e envolver seu público (ao apresentar as verbas do SUS, um conselheiro explicou “O CPMF não é dádiva do governo, é contribuição sua”).

Outro aspecto que pode ser observado a partir do quadro das arenas públicas é a multiplicidade de microarenas públicas. Com efeito, observa-se uma diversidade de arenas públicas dentro do próprio conselho. Vários conselheiros estão envolvidos em outros espaços de militância: partidos políticos, outros conselhos, sindicatos, etc. Essas microarenas se tornam transversais, pois sempre se cruzam e favorecem o acesso entre elas. Podemos, através da questão das microarenas, também nos interrogar sobre a diversidade dos papéis que seus membros estão desempenhando e a maneira como eles podem mudar de uma arena para outra, de um público para outro. Com efeito, uma das conselheiras encontradas na comemoração de um evento político de esquerda fazendo campanha eleitoral tinha um discurso exclusivamente ligado à defesa do seu candidato, enquanto, no conselho, essa mesma pessoa estava representando o sindicato profissional. Embora não seja ainda verificado, dentro do quadro dessas arenas públicas surge a ques-

13 Estando no início da pesquisa de campo, as observações aqui apresentadas, que se apóiam nas primeiras discussões com conselheiros e na participação em uma só reunião, não podem ser consideradas como definitivas e podem ser reconsideradas em função da evolução da pesquisa. No dia desta reunião, o auditório era composto, além de conselheiros, por uma turma inteira de estudantes da área de saúde, de um curso da Cruz Vermelha. Desta forma, pode-se captar este discurso, visto que os conselheiros resolveram realizar um trabalho de apresentação do papel do conselho e de sua atuação.

tão de saber como um ator se move de maneira transversal nessas arenas e sobre as mudanças no que diz respeito aos seus papéis, às suas apresentações, reivindicações e discursos. Como ele articula essa pluralidade de atuações? Como passa de uma arena para outra? Quais são os públicos que encontra em cada uma delas? Essas são algumas das questões que estamos querendo responder. Para tanto, é necessário articular a perspectiva das arenas públicas com a metodologia etnográfica, isto é, realizar uma descrição densa (Geertz, 1989) dessas arenas.

Referências

- BOLTANSKI, L. (1990). *L'amour et la justice comme compétence*. Paris, Metaillé.
- BOSCHI, R. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 4.
- CEFAÏ, D. (2002). "Qu'est-ce qu'une arène publique?". In: CEFAÏ, D. e JOSEPH, I. (orgs.). *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanités et épreuves de civisme*. Paris, Editions de l'Aube.
- _____ e TROM D. (2001). *Les formes de l'actions collectives. Mobilisations dans des arènes publiques*. Paris, Raisons Pratiques 12, Ed. Ehess.
- DINIZ, E. (1997). "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". In: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. de. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, Ed. UnB.
- DOIMO, A. M. (1995). *A vez e a voz popular: movimentos sociais e participação no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumara, Anpocs.
- EMERSON R. e MESSINGER S. (1977). The Micro-Politics of Trouble. *Social Problems*, pp. 121-134.
- FUKS, M. (2001). *Conflitos ambientais no Rio de Janeiro. Ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ.
- GEERTZ, C. (1989). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e científicos Editora.

- GUSFIELD, (1981). *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, University of Chicago Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- OSMONT, A. (1998). La "Governance": concept flou, politique ferme. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 80-81, pp.19-25, dez.
- SANTOS, M. R. M. dos (2000). *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/Ippur.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (2001). *Democracia e governo local. Dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase.
- SOUZA, J. M. de (s/d). "Discussão em torno do conceito de coronelismo. Da propriedade da terra às práticas de manutenção do poder local". Fundação Joaquim Nabuco, on line.
- STRAUSS, A. et alii (1963). "The Hospital and Its Negotiated Order". In: FREIDSON (ed.). *The Hospital in Modern Society*. New York.
- _____ (1964). *Psychiatric Ideologies and Institutions*. New York, Free Press.
- _____ (1978). *Negotiations. Varieties, Contexts, Process and Social Order*. São Francisco, Califórnia, Jossey-Bass INC Publishers.
- _____ (1992). *La trame de la négociation*. Paris, L'Harmattan.
- THELEN, K. e STEINMO, S. (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". In: STEINMO, S. e LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VALLADARES, L. do P. e PRATES COELHO, M. (1995) (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilizações Brasileiras.

Recebido em 3/6/2003
Aprovado em 14/8/2003