

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT 04 CONTROLES DEMOCRÁTICOS E LEGITIMIDADE

A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo

Rebecca Abers, IPOL, UnB

Lizandra Serafim, doutoranda em C.S, Unicamp

Luciana Tatagiba, DCP, Unicamp

20 de outubro de 2011

A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo

Rebecca Abers, Lizandra Serafim, e Luciana Tatagiba¹

Apresentação

Quando o PT chegou ao governo federal em 2003, havia muita expectativa que o governo implementaria uma ampla reforma democrática do Estado, reproduzindo em nível nacional as inovações pelas quais o partido se tornou reconhecido na década anterior em seus governos locais. Naqueles governos, a criação de novas institucionalidades participativas, tais como o orçamento participativo, chamou muita atenção de acadêmicos nacionais e internacionais.² De fato, desde o início do governo Lula, criaram-se diversos conselhos nacionais e outros existentes foram fortalecidos. Também foram realizadas dezenas de conferências nacionais em grande número de setores de política pública.³ Da mesma forma, o aumento na presença de militantes sindicais e de movimentos sociais dentro da estrutura do Estado (D' Araújo, 2007; 2009) ampliou o acesso formal e informal ao Estado e aumentou as chances de sucesso dos movimentos, com impactos institucionais e legais importantes.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer os sinais contraditórios emitidos pelo governo que explicitam as disputas em jogo e os limites para os avanços dos processos participativos no contexto da ampla coalizão política construída para garantir a governabilidade. O caso da agricultura talvez seja exemplar nesse sentido, na convivência de uma política de valorização do agronegócio ao lado de uma política de valorização da agricultura familiar e de grupos ligados à luta pela terra, o primeiro representado no Ministério da Agricultura e o segundo no Ministério do Desenvolvimento Agrário⁴.

1 A ordem dos nomes das autoras é estritamente alfabética, não representando diferenças de participação na elaboração do trabalho, que foi feito em parceria.

2 Baierle, S. (2000); Abers, R. (2000); Cortês, S. M. V. (1998); Navarro, Z. (2003); Avritzer, L. e Navarro, Z. (2003).

3 Como afirma Enid Silva, “Entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências - 38 nacionais e cinco internacionais – que mobilizaram 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder públicos nas esferas municipal, estadual e federal” (Silva, 2009). Do conjunto de conferências realizadas no período 16 foram realizadas pela primeira vez. Durante todo o período (2003-2010) foram realizadas 74 conferências e criados 18 conselhos (www.secretariageral.gov.br), em um conjunto diversificado de áreas. A Secretaria Geral da República estima que pelo menos cinco milhões de pessoas já participaram de conferências desde 2003 (SGPR). Para avaliações sobre a participação no governo Lula, ver .Silva, 2009; Moroni, 2005; Couto, 2009; Avritzer, 2009; Pogrebinschi, T, 2010, Losekann, 2009.

⁴ Como sumariza Fernandes: “Ao contrário da segunda gestão do governo FHC, que criminalizou as ocupações, o governo Lula sempre dialogou com os movimentos camponeses. Esta tem sido uma característica marcante deste

Esse é um cenário altamente complexo para a ação dos movimentos, pois ao mesmo tempo em que amplia as oportunidades para interação com o sistema político impõe escolhas estratégicas novas e dilemáticas (Tatagiba, 2009).

Partindo desse enquadramento, o primeiro argumento central desse texto é que não houve uma espécie de revolução participativa pós 2003, liderada por Lula. Os avanços no campo da participação resultaram, em grande medida, do envolvimento e empenho dos ministérios e das equipes técnicas de governo, favorecido em muitos casos pelo trânsito de militantes para cargos no executivo federal, os quais frequentemente transformaram secretarias e ministérios em espaço de militância política. Houve abertura de novos canais de participação, na trilha do reconhecimento de “novos” atores e “novos” interesses como politicamente legítimos – o que obviamente não é pouca coisa. Mas, mantiveram-se enclaves importantes em algumas áreas e setores, como a política econômica. O alcance da participação na construção das políticas parece ainda restringir-se a políticas sociais e ambientais, especialmente aquelas tradicionalmente estruturadas em Sistemas.

Nosso segundo argumento central é que sem uma direção governamental clara sobre qual o peso e o lugar que esses novos espaços teriam nos processos concretos de negociação e tomada de decisão, a centralidade e funcionalidade da participação institucional variou em cada área do governo a depender de dois fatores. Em primeiro lugar, as ‘rotinas’ de interação criada no governo Lula foram profundamente influenciadas pelas experiências passadas de relação entre setores do Estado e movimentos específicos. Em segundo lugar, os atores envolvidos combinaram e transformaram estas práticas históricas em novas formas de interação, muitas vezes em função de oportunidades conjunturais, tais como a nomeação de militantes a cargos decisórios cruciais. No governo Lula o mote da “participação da sociedade” abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado, obviamente com variações setoriais importantes. Visto sob a ótica das interações entre Estado/movimento, o governo amplia as possibilidades de combinações novas e criativas em relação aos padrões estruturais de interação. O que não significa que essas combinações resultem necessariamente em ampliação da democracia, ou fortalecimento dos movimentos no longo prazo. Em um governo de esquerda, os movimentos parecem andar sob o fio da navalha: fazer avançar uma agenda de esquerda, pressionando desde dentro pela ampliação dos marcos das reformas; e não

governo. Contudo, também criou uma nova política agrária que, paradoxalmente, fez avançar e refluir a luta pela terra e a reforma agrária”. (Fernandes, 2008).

esticar demais a corda para não “desestabilizar” o governo e favorecer a chances da direita nos pleitos eleitorais seguintes (Tatagiba, 2009).

Para dar conta da influencia dupla de tradição histórica e experimentalismo, mobilizamos o conceito de “repertório” desenvolvido por Charles Tilly para analisar as escolhas que os movimentos sociais fazem em relação não ao objeto da ação coletiva, e sim, sua *forma*. Tilly, e outros estudiosos de movimentos sociais, argumentam que ao decidir como organizar uma ação, movimentos escolhem entre um portfólio finito de técnicas e práticas com as quais tem experiência e que são social e politicamente legitimadas. Exemplos clássicos são a marcha, o abaixo assinado, e a barricada. Esta escolha não é, no entanto, simplesmente determinada por escolhas anteriores: os movimentos constantemente modificam seu repertório de ação coletiva, experimentando e combinando práticas diversas em novas formas de se organizar, mobilizar apoio e articular demandas (Tilly, 1992; Tarrow, 2009; Clemens, 2010).

A análise aqui apresentada se baseia em pesquisa exploratória em três setores de políticas públicas com trajetórias de interação entre Estado e sociedade civil bastante distintas. São eles: desenvolvimento agrário, através da análise do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); a política urbana, através do Ministério das Cidades; e segurança pública, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Nossa escolha por essas três áreas deveu-se ao fato de serem áreas relativamente novas que passaram por mudanças institucionais importantes na gestão de Lula e que, por diferentes caminhos, chegaram a um resultado semelhante: a valorização de instâncias formais de participação, como os modelos de conselhos e conferências. O trabalho de campo foi realizado em novembro de 2010 e consistiu na realização de seis entrevistas com gestores públicos. Decidimos que nossa entrada no campo deveria se dar a partir do Estado, invertendo um pouco a tendência, comum em boa parte da literatura, de analisar as dinâmicas participativas tendo como foco de referência principal a sociedade civil. Buscamos atores estatais no primeiro e segundo mandato do governo Lula que pudessem nos contar a história da experiência de participação em suas áreas, em diferentes momentos⁵. A pesquisa identificou que embora nessas três áreas o modelo

⁵ As entrevistas seguiram roteiro estruturado e tiveram duração aproximada de 1h50 minutos. Agradecemos aos entrevistados o tempo que nos dedicaram e as valiosas contribuições para a nossa pesquisa. No caso da Segurança Pública, foram entrevistados a Chefe de Gabinete da SENASP (na função entre 2007-2010), e a Assessora do Secretário de Segurança Pública, que também acumulava a função de Secretária Adjunta da Conferência e do Conselho de Segurança (na função entre 2007-2010). No MDA, entrevistamos o Chefe de Gabinete (na função desde 2005). No Ministério das Cidades, entrevistamos o Diretor de Planejamento Urbano e o Secretário Nacional de Programas Urbanos (entre 2003-2008) e a Coordenadora da Área de Reabilitação de Centros Urbanos (na função desde 2009). Também entrevistamos a Secretária Nacional Adjunta de Articulação Nacional, da Secretaria Geral da Presidência da República (na função entre 2006-2008) pela importância que a SGPR assumiu na articulação do diálogo com a sociedade civil durante todo o governo Lula.

conselho/conferência tenha sido adotado como estratégia de interação, sua centralidade, significados e alcances foram muito distintos. A partir da ilustração desses 3 casos trabalhamos a hipótese que relaciona essas singularidades às diferentes tradições de diálogo entre governo/movimentos em cada área.

Este artigo começa com uma rápida retomada da literatura sobre a participação sobre a qual a qual projetamos as contribuições do conceito de repertório de interação. Ao examinar as práticas de interação entre movimentos e Estado de forma historicamente contextualizada, e ao entender os arranjos institucionalizados de participação como apenas uma entre varias rotinas que compõem o repertório de interação dos movimentos brasileiros contemporâneos, esperamos conectar a literatura de movimentos sociais e da ação coletiva com os estudos sobre os arranjos participativos.

Na sequência trazemos os três casos ilustrativos. No primeiro caso, da política urbana, a partir de uma significativa experiência de articulação entre movimentos sociais e atores político-institucionais que remonta às lutas em torno da Constituinte, o lobby parlamentar e a participação institucional (via conselhos e conferências) acabaram se constituindo como elementos centrais do repertório dos movimentos em torno da reforma urbana, indicando uma disposição no sentido da institucionalização dos conflitos deste setor. Estas modalidades combinaram-se com estratégias de protesto tradicionais no setor, como as ocupações e as marchas. Com o governo Lula, essa experiência de atuação “por dentro do Estado” impactou a conformação burocrática do setor com a criação do Ministério das Cidades, do Conselho e da Conferência das Cidades. Nesse novo contexto, a ocupação de cargos, e o que denominaremos a “política da proximidade” também se destacam como estratégias de ação, com ênfases variadas nas duas gestões.

No segundo caso, do MDA, também temos uma forte e antiga tradição de diálogo entre governo e grupos organizados do mundo rural, com centralidade dos repertórios de protesto. Como disse um dos nossos entrevistados o padrão de interação entre movimentos sociais do campo e Estado foi marcado por processos contínuos de “negociação a quente”, ou seja, o esforço para sentar à mesa de negociação vem precedido de demonstrações de força por meio de mobilização, ocupação de terra, marchas etc. No governo Lula, os espaços institucionais de participação foram valorizados, embora continuassem a ter papel secundário tendo em vista o histórico de desconfiança em relação à institucionalização dos conflitos. Esse cenário de maior compartilhamento de projetos e reconhecimento mútuo da legitimidade dos atores (principalmente em torno da valorização da agricultura familiar), facilitou o trânsito das demandas dos movimentos por dentro da estrutura estatal e impulsionou a estratégia de ocupação de cargos.

No terceiro caso, o da segurança pública, há pouca experiência de articulação entre os atores organizados e uma quase inexistente experiência de colaboração entre sociedade e Estado. A ideia de construir uma experiência de diálogo sistemático e contínuo com a sociedade civil em torno das políticas nacionais de segurança é algo muito mais recente, e começa a ser articulado no final do governo Lula, a partir da iniciativa de técnicos da Senasp. Sem experiências prévias de contato e trânsito entre os atores dos diferentes campos, a forma escolhida por esses técnicos para iniciar o diálogo foi reativar o conselho e a conferência. É em torno desses espaços institucionais que os agentes estatais buscarão ativar pontos de conexão entre os atores que atuam na área. Se nos demais casos, importantes experiências de relação entre movimentos sociais, e entre eles e o Estado configuraram o terreno ao qual as modalidades institucionais de participação teriam que se adaptar, no caso da segurança os canais institucionais de participação tiveram como função *produzir* interação, ativar vínculos e conexões, superando as desconfianças e hostilidades profundas entre os atores.

Enfim, em cada um dos três casos, podemos apontar a construção e fortalecimento de instituições participativas formais durante o governo Lula. No entanto, as dinâmicas internas e impactos externos destas instituições são extremamente diferentes. A literatura sobre participação das últimas décadas tem buscando explicar variações entre experiências participativas em relação a dimensões avaliativas como a democracia interna e os impactos sobre decisões públicas. As principais variáveis explicativas apresentadas se relacionam a processos políticos conjunturais, nível de organização da sociedade civil e comprometimento político-ideológico dos atores responsáveis por sua criação. Esse artigo parte desse terreno comum e introduz uma nova variável: os repertórios de interação entre estado e movimentos sociais. Esperamos que esta variável ajude a compreender melhor a diversidade entre instituições participativas ao facilitar a contextualização destes novos arranjos formais em histórias mais amplas e setorialmente específicas de interação entre movimentos sociais e o Estado.

Participação e Repertórios de interação

A bibliografia brasileira sobre participação avançou muito nas últimas décadas, tanto no que se refere ao refinamento teórico-metodológico, quanto à combinação de técnicas de pesquisa, resultando numa produção que na diversidade de enfoques e de pressupostos normativos expressa a complexidade dos processos recentes de construção da democracia entre nós.

No caso brasileiro, como sabemos, a participação emerge como demanda da sociedade civil ainda no bojo da luta pela afirmação das liberdades democráticas, o que lhe confere traços característicos quando comparada aos processos em voga no cenário latino-americano. Nas décadas seguintes, a ascensão de governos de esquerda no plano municipal permitiria a experimentação em torno de modelos participativos, principalmente a partir do que ficou conhecido como o “modo petista de governar”. Nas experiências de articulação entre sociedade civil e sociedade política, forjaram-se os modelos institucionais do Orçamento Participativo e dos conselhos de políticas públicas, os quais ampliariam o imaginário político e abririam caminho para que o Brasil se tornasse referência nos debates internacionais sobre participação. Essas experiências foram escrutinadas ao longo das últimas décadas, a partir de um conjunto de teses, livros, artigos, etc. resultando em avanços altamente relevantes nos debates sobre a democracia no interior da ciência política brasileira.

No início essa produção esteve muito mais focada em produzir bons estudos de caso que nos permitissem conhecer as dinâmicas, processos e resultados dessas inovações democráticas. Com o conhecimento produzido por esses estudos seminais, no qual se destacam os trabalhos pioneiros sobre o OP (Abers, 2000; Baierle, 2000; Baiocchi, 2005), começaram a aparecer estudos comparativos que demonstraram a variedade de resultados concretos e chamaram a atenção para algumas variáveis que demonstravam destacado poder explicativo. Alguns autores examinaram a diversidade de resultados, mostrando que desenhos institucionais semelhantes resultavam em processos políticos distintos em relação a critérios como transferência real de poder decisório e abertura à participação de pessoas de baixa renda e escolaridade (Tatagiba, 2002; Fuks, Perissinotto e Souza, 2004). Diversos estudos examinaram porque em algumas cidades instituíram-se fortes programas participativos, enquanto em outras, políticas aparentemente semelhantes envolveram pequena transferência de poder aos cidadãos (Avritzer, 2003; Borba e Luchmann et alii, 2007; Wampler, 2007; Wampler e Avritzer 2004). A partir destas obras, muitos estudos seguiram examinando o impacto de três variáveis na implementação de políticas participativas: desenho institucional, tradição associativa da sociedade local e vontade política dos governantes. Outros estudos mais recentes começaram a examinar outras dimensões dos espaços participativos, tais como a relação entre

desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos (Silva, 2001, Lubambo *et alli.*, 2005), a efetividade deliberativa (Almeida e Cunha 2009, Avritzer, 2007, Cunha, 2007), o problema da relação entre participação e representação (Abers e Keck, 2008; Avritzer, 2007; Gurza Lavalle et ali, 2007;, Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010; Luchman, 2005), a questão da escala (Silva, 2001; Teixeira, 2003, Faria, 2005) e seus impactos distributivos (Avritzer 2010). Evelina Dagnino e colegas (Dagnino, 2002; Dagnino Olvera e Panfichi, 2006) ainda exploraram o efeito do projeto político compartilhado entre governantes e atores da sociedade civil na construção de novos processos participativos, chamando atenção para a convivência e tensões entre projetos distintos em torno de propostas semelhantes. Todos estes estudos partem de um *insight* em comum: novas instituições participativas que aparentam ser semelhantes em termos do seu modelo institucional e estrutural legal e organizacional podem ter dinâmicas internas e impactos externos extremamente diferentes a depender dos processos políticos conjunturais, do nível de organização da sociedade civil e do comprometimento político-ideológico dos atores responsáveis por sua criação. Partindo dos avanços possíveis a partir desse conhecimento acumulado, esse artigo busca dar um passo além com o conceito de repertórios interação.

Tilly (1992 apud Tarrow, 2009: 51) define repertório como “um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha”. A ideia por trás deste conceito é que a ação coletiva é influenciada não somente pelos problemas e conflitos existentes, pela formulação de reivindicações ou pelos recursos disponíveis a um grupo de atores, mas também pelo *know-how* organizacional que atores aprendem de experiências de lutas passadas e das suas culturas e que moldam a ação presente. Como afirma Tilly, os repertórios são criações culturais aprendidas que emergem da contínua luta e da resposta do Estado a essas lutas (Tilly, 1995, p.26). Essas práticas se reproduzem porque os atores sabem como realizá-las a partir de experiências passadas e porque são percebidas como formas moralmente legítimas de se organizar, ainda quando envolvem transgressões legais. Fazer um abaixo-assinado, ocupar um prédio, marchar até a capital só acontecem porque os atores modernos conhecem estas rotinas e porque elas têm certa legitimidade social e política, apesar de serem vistas como formas extra-institucionais de se fazer política.

O repertório de ação coletiva em uso em determinado momento histórico não influencia apenas a “forma” de ação, mas também tem impacto na dinâmica política mais ampla. Tilly argumenta, por exemplo, que no final do século XVIII, começaram a aparecer na Europa novas formas de revolta popular. Se antes os conflitos normalmente ocorriam através de ação direta contra os indivíduos responsáveis por algum mal – queimando a casa do dono da terra, distribuindo à força

alimentos monopolizados, - naquela época apareceram outras formas através das quais grupos de pessoas expressavam conflitos, tais como barricadas e manifestações de rua. Para Tarrow (2009), uma característica destas novas rotinas de ação coletiva é que eram “modulares”. Ou seja, elas podiam ser utilizadas em uma infinidade de situações diferentes. O resultado foi a reprodução de rotinas como protestos e barricadas no final do século XVIII, resultando na criação do movimento social moderno.

Aspecto central de um repertório de ação é que se, por um lado, é apreendido do passado, por outro lado, é constantemente construído e transformado pelos atores sociais. Não se pode inventar qualquer forma de se organizar; as pessoas que se envolvem em ação coletiva buscam usar formatos organizacionais que conhecem e que são social e politicamente aceitos. Mas os repertórios podem ser criativamente construídos. Chamando a atenção para a dimensão pragmática dessas escolhas, Tilly afirma: “repertoires are learned cultural creations, but they do not descend from abstract philosophy ou take shape as a result of political propaganda; they emerge from struggle”, Por isso quando as pessoas fazem reivindicações, elas inovam, porém, nos limites dos repertórios já estabelecidos (Tilly, 1995, p. 35). Clemens (2010) mostra, por exemplo, que organizadores do movimento de mulheres nos Estados Unidos do início do século 20 combinavam e transformavam rotinas usadas por diferentes tipos de organizações típicas do século 19 (caridades, clubes masculinos, etc.) e o resultado foi, essencialmente, a invenção do grupo de pressão moderno. Nós também analisaremos, neste texto, como os atores nas políticas sob estudo ao mesmo tempo em que se basearam nas tradições de interação nas suas áreas, também transformaram criativamente as formas estabelecidas de interlocução.

Embora o conceito de repertório de ação coletiva seja muito útil por nos permitir compreender a ação dos movimentos sociais, combinando a dimensão da estrutura com a agência, ele apresenta limites para a compreensão de uma realidade como a brasileira. A literatura internacional sobre a ação coletiva tem historicamente focado a relação entre Estado e movimentos sob a chave do conflito, e por isso os repertórios de protesto têm assumido centralidade⁶. Mas, como alertam Abers e von Bülow (2011), o caso brasileiro desafia essa asserção pela contínua atuação dos movimentos no interior do Estado e a partir de forte interação com agentes públicos, principalmente em cenários nos quais se identifica compartilhamento de projetos políticos. As autoras lembram que, no caso brasileiro, a própria criação de movimentos importantes resulta de alianças entre indivíduos dentro e

⁶ Há importantes esforços no sentido de superar avançar na compreensão da ação institucional dos movimentos, e suas interações “colaborativas/conflitivas” com o sistema político. Ver nesse sentido, Goldstone, 2003; Giugni e Passy, 1998; Hanagan, 1998.

fora do Estado, o que coloca em xeque a visão do Estado como contraponto do movimento. Com base nisso afirmam a relevância não só de *“teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado”*, mas também *“como às vezes movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal”* (Abers e Bülow, 2011).

Ou seja, os movimentos sociais brasileiros não apenas frequentemente negociam com o Estado (o que ainda nos permitiria manejar com facilidade o conceito de repertório em Tilly) como também investiram pesadas fichas na atuação em espaços institucionais de participação e utilizaram com relativa frequência a estratégia de ocupação de cargos no interior do Estado, transformando-o, em certa medida, em um espaço de militância política.

Sem reduzir a ação dos movimentos sociais a sua interação com o Estado, incorporamos este aspecto da realidade brasileira ao propor um conceito ligeiramente modificado de “repertório de interação” no lugar de ‘repertório de ação coletiva’ usado por Tilly e colegas. A alteração nos permite incorporar a diversidade de práticas reivindicativas dos movimentos sociais brasileiros, de tal forma que possamos avançar na análise dos seus usos, combinações e seus resultados.

O repertório de interação entre Estado e sociedade inclui um conjunto de rotinas. Partindo do caso brasileiro, identificamos cinco tipos recorrentes:

- 1) Participação institucional. Caracteriza-se pela interação entre Estado/sociedade, no interior do ambiente estatal, mediada por regras claramente definidas e aceitas por todos (em parte dos casos, respaldada pelo ordenamento jurídico), visando incidência compartilhada sobre políticas públicas, com escopo de intervenção e influência previamente definidos. Agentes do Estado figuram como protagonistas, tendo em vista o acesso que possuem a recursos fundamentais, como dinheiro, conhecimento técnico e recursos humanos. Porém a construção destes espaços é frequentemente negociada através de redes de ativismo que atravessam a fronteira entre Estado e a sociedade civil. A participação se dá, no geral, não de forma direta, mas a partir de diferentes formas de representação. Nossos principais exemplos históricos aqui são as câmaras setoriais, conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências.
- 2) Lobbies no parlamento. Caracteriza-se pela interação entre atores do Estado e da sociedade civil visando incidir sobre a esfera legislativa. Pressupõe a presença de aliados na esfera parlamentar capazes de canalizar e vocalizar as demandas populares, por um lado, e atores sociais articulados e com recursos organizacionais suficientes para respaldar a ação dos seus representantes no parlamento, de outro. Nesse caso, a

convergência de interesses e projetos políticos entre atores estatais e societários parece determinante, assim como a fase da política pública. Importantes avanços institucionais no caso brasileiro resultaram dessa modalidade participativa, como no caso do SUS, SUAS, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto da Cidade, dentre outros⁷.

- 3) Protesto. Historicamente os movimentos sociais expressam suas demandas e iniciam a negociação com o Estado através da demonstração da capacidade de mobilização. A prática mais exemplar é a marcha, mas existem diversas outras formas de protesto que buscam publicizar conflito, reforçar identidades e comprometimentos, e mostrar a força dos números. A prática supõe a capacidade de expressar e sustentar antagonismos, através da simplificação dos termos da luta e da capacidade de elaboração simbólica das demandas, ampliando seu apelo junto a públicos potenciais. Vistos sob a ótica da interação Estado/sociedade, essa modalidade de interação pode assumir duas formas básicas: “protesto para abrir/restaurar negociação”, no caso de governos menos permeáveis às demandas dos movimentos; e “protesto como parte do ciclo da negociação”, mais comuns em casos onde há compartilhamento de projetos políticos entre governo e movimentos, como veremos de forma mais detalhada no caso do MDA.
- 4) Política da proximidade. Nessa forma de interação Estado/sociedade o que conta é a pessoa, não como um indivíduo, mas como ator situado num campo relacional que lhe confere um nível de distinção e prestígio tal que lhe possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos. Essa é uma forma de participação na qual se estabelecem relações diretas entre atores sociais e agentes estatais, sob a forma de contatos pessoais. Essa política de proximidade é típica das trocas patrão-cliente, embora não se reduza a elas. Essa pode ser também uma forma de encaminhar demandas públicas, sob a chave do reconhecimento dos direitos (Teixeira e Tatagiba, 2005). Essa forma de interação tem sido facilitada em governos de esquerda tendo em vista o trânsito de militantes para o interior das estruturas estatais. Ser reconhecido é o recurso principal para acionar esse tipo de participação, cujo núcleo fundamental consiste na possibilidade de “falar diretamente”, sem precisar de mediações institucionais.

⁷ É interessante como a riqueza dos casos empíricos vem acompanhada da quase ausência de análises comparativas acerca dessa atuação dos movimentos na esfera parlamentar. Em diferentes áreas, e em diferentes conjunturas históricas, a interação entre movimentos sociais e atores do campo político partidário resultou em importantes conquistas legais. Contudo, pouco sabemos sobre como se deram efetivamente esses processos e, muito menos, que fatores favoreceram desfechos mais ou menos positivos.

- 5) Ocupação de Cargos. Assumir cargos governamentais é uma prática histórica de alguns movimentos sociais brasileiros, que se data desde o regime militar, especialmente em movimentos que se orientam para mudanças institucionais, como a política ambiental (Hochstetler e Keck, 2007; Alonso, 2008). Em governos “progressistas”, esta rotina se torna mais comum.

Ao examinar as práticas de interação entre movimentos e Estado de forma historicamente contextualizada, e ao entender os arranjos institucionalizados de participação como apenas uma entre varias rotinas que compõem o repertório de interação dos movimentos brasileiros contemporâneos, esperamos conectar a literatura de movimentos sociais e da ação coletiva com os estudos sobre os arranjos participativos. A seguir, apresentamos nossos casos ilustrativos nos concentrando sobre as combinações entre as diferentes práticas e rotinas que compõem o repertórios de interação estado/movimento em cada setor.

Caso 1- A política urbana e o Ministério das Cidades

A despeito da heterogeneidade de atores que constituem o campo da política urbana, incluindo movimentos de moradia, setores da construção civil, setor imobiliário, profissionais de arquitetura e urbanismo, ONGs, entre outros, com interesses e projetos também heterogêneos, é possível identificar a luta pela reforma urbana como o mote central de articulação de parte importante dos atores citados. Foi esta articulação que deu origem aos repertórios de interação que estruturaram a relação estabelecida entre o Ministério das Cidades e atores da sociedade civil. A criação do próprio Ministério enquanto institucionalidade é reconhecida como conquista dos atores organizados em torno da pauta da reforma urbana. Neste caso, encontramos como rotinas que compuseram o repertório de interação construído ao longo dos últimos 30 anos, tanto a participação institucionalizada, quanto lobbies no parlamento, protestos e a política de proximidade. Durante o governo Lula, na relação com o Ministério das Cidades, foram mobilizados especialmente a participação institucionalizada, através do Conselho e das Conferências das Cidades, a ocupação de cargos e a política da proximidade, em um contexto de inserção dos atores dos movimentos e profissionais/acadêmicos que compunham o campo da reforma urbana na institucionalidade do Estado, enquanto corpo técnico e consultores para a construção das políticas, o que gerou uma abertura para que as demandas do campo da reforma urbana em torno da política urbana pudessem ser apresentadas, negociadas e incorporadas nas políticas produzidas.

A articulação de atores em nível nacional na luta pela reforma urbana remonta ao período da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entre 1985 e 1988, que daria origem à Constituição Nacional de 1988 (Almeida, 2002; Lago, 2010). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) constituiu-se em 1985 integrando movimentos urbanos (movimentos de favelados, cortiços, associações de moradores), organizações profissionais de arquitetos e urbanistas, ONGs, entre outros. Tais atores articularam-se nacionalmente a partir de um acúmulo de repertórios de ação desenvolvidos em nível local. Os movimentos de moradia, por exemplo, constituíram como repertório fundamental, desde o final dos anos 70, as ocupações e manifestações cujo objetivo era dar visibilidade às suas carências e afirmar sua autonomia em relação ao Estado.

A construção de um repertório de interação entre o MNRU e o Estado se deu a partir do período da Constituinte, com a elaboração de um projeto de Lei de iniciativa popular a ser incluído no projeto de Constituição Federal. O projeto visava “modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos” (Saule Jr e Uzzo, 2009). O projeto estabeleceria diretrizes para a intervenção no espaço urbano orientadas por tais princípios. Neste processo, o MNRU acumulou uma experiência relevante de negociação e pressão junto ao Congresso Nacional. Sua atuação através de lobbies perduraria durante os anos 90, buscando a aprovação de leis regulamentando os artigos da política urbana da Constituição.

Com a incorporação à Constituição dos princípios da função social da propriedade, da autonomia municipal e da gestão democrática das cidades, abriu-se espaço para o estabelecimento da participação na gestão das cidades através de mecanismos como plebiscitos, referendos, iniciativas populares, audiências e consultas públicas, conselhos, conferências e o Plano Diretor, instrumento mais importante de planejamento urbano municipal. A consolidação, no nível municipal, destes instrumentos, era uma das bandeiras mais importantes da reforma urbana, e passou a ser o objetivo fundamental do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), criado a partir do MNRU, após a aprovação da Constituição, em 1988. Os atores do Fórum se dedicariam, a partir de então, a agir junto às gestões municipais, especialmente as de orientação democrática e progressista, pela construção de mecanismos de participação como orçamentos participativos, conferências e conselhos. Sua interação com os governos municipais se deu especialmente através da ocupação de cargos de confiança, através dos quais contribuíram para definir a construção destes mecanismos e compor modelos de gestão democrática. . A política da proximidade foi uma prática que se

consolidou no repertório de interações do setor a partir destas experiências de gestão municipal, acumuladas ao longo dos anos 90 e 2000.

Acrescenta-se a isto que, com a criação destes espaços participativos, os atores do Fórum, especialmente de movimentos, tiveram uma atuação importante na mobilização da sociedade e pressão sobre o governo para dar corpo e legitimidade aos espaços participativos criados, e assegurar a efetividade e a qualidade da participação. Participaram enquanto representantes de suas organizações nestes espaços, acumulando experiências e conhecimentos sobre a gestão e a política urbana.

O FNRU se consolidou, neste processo, enquanto ator legítimo perante Estado e sociedade, com vasto conhecimento técnico e político, além de propostas bastante desenvolvidas para a construção da política urbana. A participação institucional se consolidou, no período, enquanto prática importante de interação entre sociedade e Estado, no campo da política urbana.

Além da construção dos instrumentos de gestão democrática nas cidades, a partir de 1988 o FNRU tinha, como objetivo imediato no nível nacional, a realização de lobby junto ao Congresso Nacional pela regulamentação do Capítulo da política urbana, especialmente através da aprovação da lei do Estatuto da Cidade e da lei de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, apresentada como iniciativa popular pelo Fórum em 1997, que daria origem ao FNHIS, aprovado em 2005. Vimos aqui também a importância da prática de lobbies enquanto componente de seu repertório de interações.

Por fim, ao longo de sua história, os movimentos que compunham o FNRU combinaram, com estas práticas de participação institucional, proximidade e lobbies, a realização de uma série de ocupações e manifestações, caracterizando, portanto, práticas de protesto com o objetivo de abrir negociações com governos municipais, estaduais e federal, especialmente em contextos de fechamento dos canais de encaminhamento de demandas. No nível nacional, entre a aprovação da Constituição e o processo de regulamentação do tema da política urbana através do Estatuto das Cidades, processo que arrastou-se por mais de uma década, foram fortes os questionamentos internos ao FNRU em relação à estratégia de participação institucional e de proximidade como práticas fundamentais, especialmente por parte dos movimentos de moradia, descrentes do longo e incerto processo de negociação com o Congresso Nacional (Silva, 2002). Em que pesem tais discordâncias, é possível afirmar que a participação institucional, a política da proximidade e o lobby parlamentar

constituíram-se como práticas fundamentais consolidadas no repertório de interações entre Estado e sociedade civil no campo da política urbana.

Por fim, é necessário lançar luz aos atores que também compõem o campo da política urbana representando interesses distintos, ou seja, que não se articularam através do FNRU. Trata-se dos setores do mercado imobiliário e fundiário, da construção civil, da indústria de materiais de construção e outros atores do mercado que também constituíram canais de pressão, negociação e lobbies junto a governos locais, o governo federal e especialmente o Congresso Nacional, oferecendo resistências ao avanço da agenda da reforma urbana. Para estes atores a participação através de espaços públicos não foi prioritária como forma de ação. Sua relação com governos especialmente de direita ou centro se davam através de relações diretas, bilaterais e exclusivas, sejam corruptas e clientelistas ou não, no que aqui estamos denominando por “política da proximidade”. Apesar disso, possuem representação nos espaços participativos e, a depender da correlação de forças e do peso dado aos espaços participativos em determinados contextos, acabam por se submeter ao debate público para poderem incidir na política urbana.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foi um marco importante para o campo da reforma urbana, e deu novo fôlego à estratégia institucional do FNRU, direcionando parte de seu foco para o Executivo Federal. Em 2002 atores do campo da reforma urbana participaram da formulação do programa de governo de Lula, então candidato à Presidência, propondo a criação de um órgão que integrasse as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana a partir dos princípios da reforma urbana, que coincidiam com o projeto defendido pelo PT, de justiça social e participação na gestão pública. Com a eleição de Lula, é criado o Ministério das Cidades em 2003, atendendo a esta pressão histórica do campo da reforma urbana. A criação do Ministério é, portanto, reconhecida como importante resultado da atuação dos atores do FNRU ao longo de mais de 20 anos, e se deu a partir do compartilhamento de projetos entre estes atores e o novo governo.

O repertório de participação institucional na gestão local construído com participação ativa dos atores do FNRU serviu de base para a criação do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência das Cidades no Ministério das Cidades. Além disso, o então ministro, Olívio Dutra, era um dos grandes representantes do projeto de gestão participativa, sendo reconhecido pela implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, quando prefeito desta cidade. Soma-se à disposição do Ministro em relação ao projeto participativo a presença de lideranças e intelectuais do FNRU que

compuseram o quadro técnico do Ministério nesta gestão, levando para dentro da institucionalidade do Estado seu repertório acumulado ao longo do tempo enquanto sociedade civil. O compartilhamento de projetos foi claramente importante para o estabelecimento destes canais participativos institucionalizados no âmbito do Ministério, e para que fosse dada centralidade à participação na gestão da política urbana neste período. Neste período o diálogo com a sociedade civil se dava também através de consultorias, reuniões informais com representantes de movimentos, ONGs, organizações profissionais e universidades, e consultas públicas, segundo entrevistados. Vemos aqui claramente a continuidade de práticas da política da proximidade e da participação institucional na interação Estado-sociedade.

Se durante a gestão Dutra foi se conformando uma maneira de construir a política urbana que envolvia dar peso significativo à participação via conselho e conferência além do diálogo menos formal com atores do campo aliado, com a entrada de Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), em 2005, a dinâmica de relação com a sociedade civil, especialmente do campo da reforma urbana, sofreu transformações significativas. Fortes apresentava um perfil de relação com a sociedade baseado em negociações personalistas, bilaterais e até “clientelistas”, segundo depoimentos dos entrevistados. Com a saída de Dutra e entrada de Fortes, a maior parte do quadro técnico do Ministério proveniente do campo da reforma urbana foi substituída por gestores com perfil distinto, tecnocrático. Essa reconfiguração interna ao Ministério alterou o peso da participação institucional em sua estrutura, apesar de não representar a dissolução dos espaços constituídos (o que seria legalmente permitido). Segundo um entrevistado,

“É interessante que o papel da direção do Ministério [sobre a participação] é decisivo. (...) A característica do início da montagem [do Ministério, durante a gestão Dutra] era, de fato, as contradições eram bem mais explicitadas nas arenas de embate, de todo esse conjunto complexo de interesses e segmentos sociais. No segundo momento há um padrão que é o da gíngua, da malandragem, da cooptação.”

Neste período, de acordo com depoimentos de entrevistados, houve um esvaziamento do Conselho das Cidades, inclusive com a baixa participação dos próprios gestores, que não compartilhavam do projeto original de gestão participativa, predominante no mandato Dutra. A mudança do perfil de relação com a sociedade representada pelo novo ministro também provoca uma adequação na forma dos atores da sociedade civil se relacionarem com o Ministério. A política da proximidade, regida por uma nova lógica ditada pelo perfil distinto do Ministro, passa a ter centralidade e se impor sobre o modelo anterior impresso durante a gestão Dutra. De acordo com

entrevistado, os movimentos “passam a fazer o jogo do ministro”, adequando-se à nova dinâmica de relação estabelecida em seu mandato. “Muda o padrão do diálogo, da interlocução, e muitas vezes com os mesmos interlocutores no campo da sociedade civil, eles mudam o padrão deles de interlocução” . Nesse caso vemos como a forma de interação entre agentes estatais e societários resulta dos repertórios de interação à disposição dos atores, por um lado, e pela disposição ou orientação interna ao governo, apreendida aqui pela ideia de projeto político.

No entanto, apesar deste enfraquecimento da participação institucional e da alteração na lógica da política da proximidade, o repertório de interação Estado-sociedade neste caso permaneceu, ao longo de toda a gestão Fortes, fundado nestas duas práticas - participação institucional e política da proximidade, observável pela continuidade de conselho, conferências, reuniões e consultorias. Esta permanência de práticas de interação aponta para a conformação de um modelo participativo que se manteve relativamente estável ao longo do tempo, alimentado pela tradição historicamente construída.

Caso 2- A política de desenvolvimento agrário

Na primeira gestão do governo Lula, as políticas públicas relacionadas à agricultura familiar ocorreram através de intensa interação com os movimentos sociais do campo. Utilizaram-se duas rotinas do repertório de interação: participação institucional– tais como conselhos nacionais – e formas de negociação que adaptavam práticas de ação coletiva do tipo “protesto”. Se o primeiro tipo de interação é marcado pela “co-gestão” e por um papel central do Estado na criação e condução das arenas, neste segundo tipo, os próprios movimentos sociais definiram a forma, o momento e a pauta do diálogo.

Para entender porque o segundo tipo de rotina de interação teve papel de destaque neste setor, é importante compreender a história anterior de interlocução entre Estado e sociedade na área de agricultura familiar⁸. A maior parte da literatura sobre movimentos do campo discute o MST e as ocupações de terra. O MST foi criado em 1984, porém a forma de organização pela qual é mais conhecido– o acampamento – tem uma história mais antiga. Como Sigaud, Rosa e Macedo (2008) mostram, a transição de ocupações individuais para a “forma acampamento” de organização

8 O conceito de Agricultura Familiar se popularizou ao longo dos anos 90. Os movimentos sociais encontraram neste termo uma identidade que unificavam uma diversidade de atores que se organizavam – “colonos”, “camponeses”, “sem terra”, “atingidos”, etc.. O conceito é defendido também por acadêmicos, organizações não governamentais, INCRA e a Organização das Nações Unidas Para Agricultura e Alimentação (FAO) (Picolotto).

começou a ocorrer nos anos 1960 e nasceu a partir de um certo reconhecimento pelo Estado da legitimidade deste repertório. Os primeiros acampamentos identificados por estes atores já ocorreram com explícito apoio de atores do Estado, em um caso exemplar sendo mobilizado por um prefeito municipal. De forma correlata, os estudos de Wolford sobre as ocupações de prédios do INCRA demonstra uma relação quase simbiótica entre a entidade e o órgão público. Wolford nota que INCRA é “arguably the least wellfunded and most under-staffed agency in the Brazilian government” (WOLFORD, 2010a, 96). Esta fragilidade faz com que os funcionários do INCRA acabem dependendo da força do movimento social para conseguirem recursos.

“Government officials incorporate local actors’ input because they lack the resources and technical or logistical competence to carry out the work themselves... The inclusion of civil society actors is done grudgingly by some state actors and willingly by others but regardless of the compatibility of “political projects” (Dagnino 2002) or ideology, necessity pushes the two groups together”. (Wolford, 2010a, 95)

O outro grande movimento rural é a Confederação de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), uma entidade sindical criada dentro da tradição de corporativismo como uma confederação representando nacionalmente as federações estaduais dos trabalhadores rurais. Foi criada em 1963 e, apesar de sofrer intervenção, se manteve na legalidade durante o regime autoritário. Durante este período, conseguiu usar a estrutura sindical para fomentar a organização dos trabalhadores rurais (Costa 2011). A estrutura organizacional de CONTAG é piramidal, com sindicatos se organizando em Federações Estaduais e estes formando a confederação nacional. O resultado desta construção “de baixo para cima” é que as instancias mais baixas não necessariamente seguem a orientação da confederação (Ibid).

Em 1995, a CONTAG realizou o primeiro “Grito da Terra”, uma grande marcha nacional em Brasília na qual a entidade demonstrou força e apresentou as principais reivindicações ao governo federal. Desde então, além de repetir o Grito nacional a cada ano, também se tornou rotineira a realização de Gritos da Terra Estaduais. Este repertório de protesto reivindicativo também tem sido usado por outros movimentos rurais. Em 1997, o MST organizou uma grande Marcha a Brasília, que ganhou muita visibilidade na mídia. A primeira Marcha das Margaridas (das mulheres agricultoras e

da floresta) ocorreu em 2000⁹. O que distinguiu o Grito da Terra era sua regularidade e sua visibilidade nacional como demonstração de força da CONTAG.¹⁰

Desde sua criação no governo Fernando Henrique Cardoso, o MDA é influenciado por estas práticas de protesto, mas também tenta construir outra rotina mais formalizada: os conselhos. Para Wolford (2010b), o Governo FHC decidiu criar uma política de reforma agrária como resposta política ao alarde internacional provocado pelos massacres de agricultores em Corumbiara (1995) e El Dorado dos Carajás (1996). Mas a concepção de reforma agrária privilegiada pelo governo FHC era “market driven”, ou seja, a prioridade era criar condições econômicas para a agricultura familiar e não distribuir terra (ver também Branford, 2009). O orçamento do INCRA diminuiu na época (Wolford, 2010b, p.213). Enquanto isso, o governo lançou PRONAF – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Uma inovação do programa é a criação de linha de financiamento de infraestrutura e serviços, entendidos como “gargalos” para o desenvolvimento rural. Para que os municípios pudessem ter acesso a este financiamento, era preciso criar Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs).

O modelo “conselho” de interlocução com o Estado é, assim, associado no setor da agricultura familiar com esta experiência. Embora em geral, a ideia de criar instituições participativas pareça ser visto como positiva, a experiência prática dos CMDRs tem sido bastante criticada pelos analistas. Em grande parte, os conselhos foram criados às pressas, unicamente com a intenção de ganhar acesso a recursos. Segundo os autores, são arenas pouco representativas, com pouca participação da comunidade. São burocratizadas e legalistas e tem baixo impacto nas políticas locais (Abramovay, 2001; Mattei, 2001; Schneider, Silva, Marques, 2009). Em alguns casos, os movimentos sociais do campo recusaram participar destes conselhos, preocupados em preservar a capacidade de atuar de forma conflitiva perante o Estado (Silva, Rocha, Alvez, 2011).

Com a chegada de Lula à presidência da república em 2003, ocorrem mudanças nas rotinas de interação. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, criado no governo FHC, é reformulado, com uma ampliação da representação, agora incluindo “praticamente todos os movimentos sociais rurais, órgãos governamentais, representantes de ONGs, da sociedade civil e da própria academia”. É também criado o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e

9 Informações da site da CONTAG, <http://www.contag.org.br/portal.php> acessado 5 de agosto de 2011

10 Em 2005, foi criado também a FETRAF, que resultou do desligamento da CONTAG e a CUT (FETRAF representa os sindicatos rurais cutistas) (Picolotto, 2009). A FETRAF também realiza jornadas anuais de luta.

Nutricional) em 2003 como parte do projeto Fome Zero, carro chefe no primeiro ano do governo Lula. Ligado diretamente à Presidência da República, o CONSEA também atua na formulação de políticas públicas de interesse para a agricultura familiar, em alguns momentos com bastante sobreposição em relação ao CONDRAF.

Apesar da existência continuada de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Sustentável, os movimentos sociais da área buscam não depender exclusivamente destes espaços institucionais. “Os mesmos movimentos estão representados no CONDRAF e não concordam em transferir para esse espaço toda a negociação. É uma qualidade isso porque a mobilização que eles fazem não é só pra resultar em políticas, é pra ganhar força social. Se eles canalizam pro CONDRAF a institucionalização poderia ser um mecanismo de contenção.” (Entrevistado). Ao mesmo tempo em que os movimentos rurais mantêm, no novo governo, uma posição ambígua em relação à participação institucional, ocorre uma mudança fundamental na importância que o MDA atribui aos processos de negociação direta com os movimentos a partir de 2003. Se no governo anterior, os movimentos chegavam a Brasília, entregavam suas pautas de demandas e posteriormente recebiam a resposta do governo, a partir de 2003, ocorre o processo de negociação das demandas mencionada acima (Costa, 2011). A cada ano, desde o início Governo Lula, ocorre uma dinâmica de negociação entre os grandes movimentos sociais do campo e o governo. O processo é iniciado pelos movimentos, que, no período de abril a junho, realizam “jornadas de luta” durante as quais apresentam pautas de demandas ao governo. O período das jornadas antecede o anúncio das políticas agrícolas do ano, que tradicionalmente ocorre em julho, conforme o calendário agrícola. Após algum tipo de manifestação pública, cada movimento designa um grupo de negociadores para participar de um grupo de trabalho criado pelo governo para negociar especialmente com aquele movimento. Este grupo define uma agenda e cronograma de reuniões. O processo, assim construído como resposta à iniciativa original dos movimentos termina em julho com a apresentação pelo Presidente da República do “Plano Safra” do ano, na qual os resultados das negociações com todos os movimentos, e suas ramificações em políticas públicas, são anunciados ao público. “O que inspirou o modelo, portanto, foi a trajetória anterior dos movimentos de pautar o governo federal; por outro lado uma decisão política de valorizar a participação e o diálogo social” (Entrevista).

Em resumo, diferente de outras áreas do governo, o diálogo entre sociedade e Estado parece se manter em grande parte nos moldes dos repertórios tradicionais de ação coletiva, através de protesto e apresentação de demandas ao Estado. São as práticas que também foram utilizadas anteriormente

ao governo Lula. A diferença é que com um governo “amigo”, estas formas de interação evoluíram em dois sentidos. Em primeiro lugar, nos anos 90, os movimentos apenas entregavam suas demandas e, num momento posterior, o governo respondia. A partir de 2003, começou a ocorrer um processo mais interativo de negociação em torno das demandas, com a participação direta do MDA e da Secretaria Geral de República, que coordenava o processo de negociação de outros ministérios. Em segundo lugar, este processo de negociação se tornou rotineira, ocorrendo anualmente, sempre na mesma época. Assim, apesar de informal, se tornou o que o entrevistado chamou de uma “instituição não institucionalizada”, e o que aqui chamamos de protesto que integra o ciclo da negociação.

É importante destacar que a criação de uma rotina de negociação com os movimentos não significava necessariamente uma diminuição de conflitos. O entrevistado do MDA enfatizou a natureza contenciosa das negociações, “a quente”. Em particular, a relação entre o governo e o MST deteriorou-se ao longo dos primeiros anos do governo Lula, já que o movimento avaliou que o governo tinha voltado atrás em relação à promessa de realizar uma ampla reforma agrária (Branford, 2009). Embora a CONTAG seja frequentemente caracterizada como mais próxima ao governo, Costa (2011) argumenta que a descentralização daquela organização significa que enquanto a liderança nacional tende a se aliar à posição do governo, as organizações sindicais locais e estaduais frequentemente lançam demandas e debates alternativos.

A valorização pelo entrevistado do MDA de rotinas de interação do tipo protesto em detrimento aos de participação institucionalizada talvez seja associada a uma necessidade de contrabalancear a relativa fraqueza do setor no interior do governo. Wolford explica que embora ideologicamente, o governo Lula tenha mais afinidade com o projeto de reforma agrária, o momento político foi pior para avançar neste projeto, já que não havia pressão internacional como existia logo após os massacres dos anos 1990 e o preço da terra era bem mais alto do que na década anterior (2010b, 214-5). Neste contexto, ele relata que, após um primeiro ano de maior investimento no setor, ocorreu durante o governo Lula um retorno a um estado de fragilidade financeira e de pessoal no MDA e, especialmente, do órgão de reforma agrária, o INCRA. Neste contexto, o MDA buscava forças na capacidade de mobilização dos movimentos sociais. Embora os movimentos sociais do campo tenham bastante espaço dentro do MDA, outros setores do governo não priorizam este setor. Conforme membro da CONTAG entrevistado por Costa (2011):

“A mobilização do Grito da Terra então passa a ser vista como uma oportunidade que a Contag tem para destravar caminhos e impasses negociais com o governo federal.”

Ou como falou um dos entrevistados: “...A capacidade de negociação interna no governo se utiliza da força destas mobilizações (fazenda argumentando não ter recurso, pedindo pra esperar); isso empodera o ministro na negociação interna”. Ou seja, tanto atores dentro do Estado quanto os da sociedade civil reconhecem que uma das razões centrais pelo ritual de protesto que acompanha o processo de negociação é para ganhar apoio político dentro do próprio governo para os projetos de interesse da agricultura familiar. Esta situação política delicada explica, então, a iniciativa de construir um repertório de interação que ajude atores favoráveis ao fortalecimento do setor de agricultura familiar combater politicamente outros setores mais fortes no governo. As relações internas ao governo, e não somente entre governo e movimento, ajudam a explicar a opção por rotinas do tipo protesto, colocando em cheque compreensões destas práticas como simples reflexo do “confronto” entre Estado e sociedade.

Caso 3- A área de segurança pública

Os esforços de construção de uma política nacional de segurança pública são ainda muito incipientes. A Constituição de 1988 responsabilizou os estados pela formulação e implementação da política de segurança, não definindo claramente as atribuições das esferas federal e municipal. Esse quadro só começou a se alterar em 1990, nas gestões de FHC, quando temos os primeiros movimentos no sentido de uma concepção mais orgânica das ações nessa área e de um papel de indução mais forte da esfera federal.

Os textos afirmam que a virada positiva na área da segurança veio com o Governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 1995, FHC cria a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), primeira versão da SENASP, criada em 1998, e vinculada ao Ministério da Justiça. O principal objetivo da Secretaria era atuar de forma articulada com os estados para a implementação de uma política nacional de segurança pública (Carvalho, Silva, 2011). Contudo, o Plano Nacional só sairia do papel em 2000, precipitado pelo sequestro do Ônibus 174, como conta Soares: “Em uma semana, a nação conheceria o primeiro plano de segurança pública de sua história democrática recente, o qual, em função do parto precoce, precipitado a fórceps, vinha a público sob a forma canhestra de listagem assistemática de intenções heterogêneas” (Soares, 2007). Nesse mesmo ano é criado também o Fundo Nacional de Segurança Pública que tem como objetivo conferir ao plano federal maior poder de indução e articulação das iniciativas. Assim, apesar dos problemas os textos no geral se referem a esse período como um momento de inflexão “positiva, democrática e progressista, modernizadora e racionalizadora” (Soares, 2007).

Do lado da sociedade civil, uma tímida tentativa de adensamento desse debate também começa a despontar no começo dos anos 2000, primeiro com o envolvimento de ONGs e entidades de pesquisa e mais recentemente com um apelo maior junto a movimentos sociais, principalmente a partir da chave dos direitos humanos, nesse sentido destacam-se as denúncias de violência policial perpetradas contra minorias e população pobre das periferias (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009). De qualquer forma, mesmo sem o nível de articulação e organização alcançado em outras áreas, algumas organizações passaram a ocupar um espaço importante no interior desse campo, tais como o Instituto Sou da Paz, Viva Rio, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV), o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), a Rede Desarma Brasil, entidades religiosas como Grande Oriente do Brasil, CNBB, assim como movimentos direitos humanos como o Movimento Nacional de Direitos Humanos, as redes de periferias como CUFA, Nós do Morro, Afro Reggae, e as organizações que falam em nome da agenda ABGLT (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009). Alguns eventos, principalmente a partir do ano 2000, ajudaram na ampliação do debate sobre a segurança para além do círculo restrito dos especialistas, dentre os quais podemos citar a criação do Disque-Denúncia, a Campanha “Basta! Eu quero Paz”, Campanha da Fraternidade de 2000, que teve como lema a "Solidariedade e Paz" organizada pela CNBB, os debates em torno do estatuto do desarmamento seguido do referendo sobre o desarmamento em 2005 (Pavez, Gaspari, Toledo, 2010).

Em 2002, o Instituto da Cidadania, ligado ao PT, prepara um plano nacional de segurança pública que seria apresentado à nação pelo candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva. Na preparação do plano, o Instituto ouviu gestores, pesquisadores, profissionais e lideranças das diversas regiões do país (Soares, 1997). No primeiro governo Lula não houve, contudo, avanços significativos na área, sugerindo um deslocamento da importância da agenda da segurança pública no interior do Ministério da Justiça, em favor das ações de impacto da polícia federal (Soares, 2007). É só em meados do segundo mandato que assistimos a novas mudanças na área, com o lançamento do do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), PRONASCI, e a implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI estaduais e municipais) (Pavez, Gaspari, Toledo, 2010).

De qualquer forma, nenhuma dessas inovações incorpora a participação como elemento importante. Essa questão só entra efetivamente na agenda a partir de 2008, como resultado da presença de técnicos comprometidos com o tema da participação no interior da SENASP e com o efetivo engajamento do Ministro da Justiça (Silva, 2011). Contudo, o pouco acúmulo da sociedade civil no tema, a falta de tradição de diálogo estado/sociedade, e o histórico de enfrentamentos entre

sociedade e polícia de um lado, e entre cúpula e base da polícia de outro conformavam um terreno bastante inóspito para a experimentação de dinâmicas participativas.

Esse quadro explica a importância e a centralidade que assumem os conselhos e as conferências como modalidades de participação. É em torno deles que os agentes estatais buscarão ativar pontos de conexão entre os atores dessa área de política. Se nos demais casos, densas redes já constituídas (entre movimentos sociais, e entre eles e o Estado) configuraram o terreno ao qual as modalidades institucionais de interação teriam que se adaptar, no caso da segurança a participação institucional teria com função produzir relações, ativar vínculos e conexões, superar desconfianças e hostilidades.

O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi criado em 1990, acompanhando a primeira onda de criação de conselhos, pós Constituição de 88. Contudo, o Conselho não teve qualquer relevância, e não há estudos sobre sua atuação nesses 20 anos. A reativação do Conselho e a realização da conferência não foram demandas do governo, tampouco da sociedade civil, mas da ação determinada de dirigentes estatais comprometidos com a agenda da participação. As estratégias para superar as resistências dentro e fora do governo envolveram a identificação e comprometimento de atores-chaves na sociedade civil e no interior do Estado, a partir da criação de um grupo de trabalho que teria como tarefa preparar a conferência (entrevistas). Esse grupo foi chamado de Comissão Organizadora Nacional (CON) e era formado por trabalhadores da segurança pública, sociedade civil e gestores dos três entes federados e dos três poderes. Como explica Silva, o CON funcionou até 2009, quando na etapa final da Conferência recebeu um mandato de um ano, como gestão transitória do CONASP com a missão de organizar as eleições do Conselho. A metodologia da conferência previa a realização de eventos em todo o país entre julho de 2008 e agosto de 2009, além das “conferências livres” (Pavez, Gaspari, Toledo, 2010). A partir da análise de redes sociais (ARS) os autores demonstram que um dos principais resultados da conferência foi criar ou adensar vínculos entre os atores da área:

“A comparação da rede em T1 [antes da conferência] e T2 [depois da conferência] revela um fortalecimento. Houve um aumento da sobreposição de vínculos na área mais central, ampliando o potencial de contato e articulação entre entidades da rede. Quase todos os atores conectaram-se em T2. Destaca-se, principalmente, a integração de 12 entidades (...) relevantes do segmento de trabalhadores (...). O efeito do processo de mobilização teria estabelecido conexões (...). As medidas de descrição da estrutura geral da rede (...), mostra uma estabilidade no tamanho da rede – número de entidades presentes – e adensamento dos vínculos no período posterior ao início do processo preparatório da 1ª Conseg (...). A densidade média da rede aumentou em quase o dobro e, com isso, as entidades passaram a percorrer em média uma distância menor. Ou seja, surgem novos vínculos ou “caminhos” entre atores que tornam a rede mais coesa de modo geral” (Pavez, Gaspari, Toledo, 2010).

Ainda segundo esse interessante estudo, os trabalhadores teriam sido os mais beneficiados em termos de ampliação dos vínculos e reposicionamento do peso relacional. Outro resultado apontado pelo estudo é o maior envolvimento dos atores da sociedade civil com a temática da segurança, como as pastorais, os movimentos de direitos humanos, etc. (Pavez, Gaspari, Toledo, 2010).

Em agosto de 2010, foi realizada uma Assembleia Geral em Brasília, para eleição das entidades que comporiam o Conasp no período 2010-2012. A composição definitiva do Conasp tem 12 cadeiras para sociedade civil, 9 para trabalhadores e 9 para gestores. Houve uma intensa articulação da sociedade civil para eleição no conselho. O resultado final da eleição aponta para um conjunto heterogêneo e com forte potencial conflitivo que pela primeira vez estaria enfrentando o desafio de buscar de forma compartilhada soluções para os difíceis problemas da segurança pública no país¹¹.

Conclusões

Parte significativa da literatura sobre participação tem atribuído a adoção de políticas participativas à tradição associativa da sociedade civil em determinada cidade ou setor e à vontade política dos tomadores de decisão governamentais. Neste artigo, chamamos atenção para outros fatores que ajudam a entender não somente porque políticas participativas são adotadas, mas também o formato e significado político daquelas políticas. O repertório de interação entre governo e sociedade dominante em cada setor facilita a adoção de determinadas modalidades de interação, enquanto limita a efetividade de outras, de forma relativamente independente da vontade política dos atores envolvidos. Também sugere que não é somente a sociedade civil (isoladamente) que é dotada de uma tradição associativa. As *relações* entre atores da sociedade civil e atores do Estado seguem, em diferentes setores, diferentes tradições históricas. Estas tradições envolvem muito mais do que experiências formais de participação institucionalizada: incluem também outras práticas de diálogo e

¹¹ Essas foram as organizações eleitas: Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH; Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH); Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT); Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE); Rede Desarma Brasil; Coletivo de Entidades Negras (CEN Brasil), Instituto de Estudos da Religião (ISER) e Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Observatório de Favelas do Rio de Janeiro e Redes de Desenvolvimento da Maré; Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP); Pastoral Carcerária Nacional (ASAAC); Conselho Federal de Psicologia; Viva Rio; Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) e Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL); Associação dos Oficiais Militares Estaduais do Brasil (AMEBRASIL); Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais (SINDAPEF); Associação Nacional de Entidades de Praças Militares Estaduais (ANASPRA); Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (FENAPRF); Confederação Brasileira dos Trabalhadores Policiais Cíveis (COBRAPOL); Federação dos Profissionais em Papiloscopia e Identificação (FENAPPI); Associação Brasileira de Criminalística (ABC) e Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF).

conflito entre Estado e movimentos sociais que são utilizadas em combinação com a participação em arenas formalmente instituídas. O passo além que queremos dar em relação à agenda da participação, portanto, consiste em propor um *framework* analítico no qual a participação institucional não seja vista de forma isolada, mas compreendida a partir de sua posição relativa face às demais estratégias à disposição dos atores, no interior de tradições de interação distintas.

Os estudos de caso apresentados aqui mostram que as instituições participativas do governo tinham origens e *significados políticos* profundamente diferenciados. Essas diferenças resultaram em grande parte da tradição de interação do setor e da forma que, no governo Lula, os atores envolvidos combinaram rotinas diversas desta história para construir novas práticas de interação.

No Ministério das Cidades, sua criação refletiu décadas de luta pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana a favor da criação de institucionalidades participativas em níveis municipal, estadual e federal. Os movimentos de moradia tinham ampla experiência e confiança nestes espaços, assim como na capacidade de atuar no espaço legislativo. Mas, como foi constatado décadas atrás pelos observadores dos novos movimentos urbanos dos anos 80, estes movimentos também tinham experiência com formas personalistas de interação e usavam tais práticas quando necessário para atingir seus objetivos (Gay, 1990; Telles, 1987). Quando um novo ministro adepto a tais práticas entrou em cena, os movimentos sociais se adaptaram à nova situação, buscando combinar a prática institucionalizada em conselhos e conferências com negociações pessoais com autoridades públicas.

No caso da agricultura familiar, as instituições participativas – conselhos – que haviam sido criadas antes do governo Lula não eram produto dos próprios movimentos sociais, e sim, de um governo “neoliberal”, visto com desconfiança pelos movimentos (especialmente, mas não somente o MST). Assim, se no caso anterior, a ideia de conselho era “propriedade” dos próprios movimentos, neste caso, eles sentiam mais “donos” de outras práticas. Este conforto com as práticas de protesto era, aliás, compartilhado com os atores que trabalhavam dentro do próprio governo, muitos dos quais tinham origem em movimentos rurais. Neste contexto, a principal inovação no repertório de interação não ocorreu no componente “participação institucionalizada”, e sim, nas práticas de protesto. Ao longo do governo Lula, os atores reinterpretaram as tradições de reivindicação através de grandes ‘jornadas de protesto’, criando uma rotina ritualizada de negociação marcada por demonstrações de força e pela capacidade dos atores extra-governamentais de definir a pauta de negociações, que aconteciam de forma rotineira e previsível. Esta inovação ocorreu em grande parte por que as práticas que intitulamos “a política da proximidade” e a “ocupação de cargos” possibilitaram a construção de relações de confiança e de comunicação entre atores no interior do Estado e os movimentos que eles usaram para construir uma nova forma de se fazer protesto.

Novamente, a forma como se deu a interação resultou da combinação criativa de rotinas tradicionais em um novo contexto político.

Finalmente, o caso de segurança pública serve como uma espécie de caso ‘contra-factual’: o que acontece quando a iniciativa para construir espaços de interlocução com o Estado ocorre totalmente por iniciativa do governo, sem ter como base uma história de organização e interlocução como encontramos nos outros dois casos? Neste caso, vemos que o modelo ‘conselho/conferência’ serve como rotina de interação mais facilmente imaginada pelos atores responsáveis, já que existe uma ampla literatura acadêmica sobre o tema, mostrando como conselhos podem ser produzidos a partir da iniciativa estatal. Não surpreende que a iniciativa de criar institucionalidades participativas de Segurança Pública veio de uma estudiosa do assunto e foi bancada politicamente por um político cujo nome foi praticamente “feito” por suas inovações participativas em governo local.

A diversidade destas experiências reafirma nosso argumento inicial, que não havia no governo Lula um projeto centralizado e uniforme de instituir políticas participativas mas que existiam iniciativas e capacidades favoráveis a participação nas redes de atores envolvidas em várias políticas setoriais. O fato que novas formas de aproximar os movimentos sociais com o Estado parecem ter proliferado durante o governo apesar da ausência de um forte compromisso central pode ser entendido, então, como resultado da maturidade e complexidade dos movimentos sociais Brasileiros contemporâneos. No início do Governo Lula, com mais de uma década de experiência com a democracia eleitoral, já existiam redes complexas de articulação entre o Estado e a sociedade. Ativistas de movimentos sociais não somente tinham alianças com atores governamentais, mas frequentemente participavam dos governos, confundindo assim a própria fronteira conceitual entre Estado e sociedade (Abers e von Bülow, 2011). Essa presença capilarizada de movimentos sociais experientes em várias áreas de política pública explica em parte a pressão descentralizada para políticas participativas, apesar de não existir uma política forte neste sentido partindo da Presidência. O limite representado pelos três casos não nos permite generalizar, tampouco nos coloca em posição de avançar em termos de relações causais. Nosso objetivo na verdade é mais modesto: buscamos levantar uma hipótese para pesquisa futura assim como apontar para a importância de investirmos nessa agenda. Entender a construção concreta de formatos e dinâmicas distintas de interação, negociação e participação requer compreender melhor a história de cada setor, as práticas históricas e interação entre Estado e sociedade, e como no período recente, atores envolvidos reinterpretaram criativamente estas práticas, construindo novas rotinas de interação.

Referências

- ABERS, R. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ABERS, R.; KECK, M.. 'Representando a diversidade: Estado, sociedade e —relações fecundas|| nos conselhos gestores', *Caderno CRH*, 21 (52), 99-112, 2007.
- ABRAMOVAY, R., “Conselhos além dos limites” *Estudos Avançados* 15 (43): 121-140, 2001
- ABROMOVAY, R, s.d., “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural”. Mimeo.
- ALMEIDA SILVA, C. “Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana”. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ALMEIDA, D. R.; CUNHA, Eleonora Schettini, (2009). A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: Leonardo Avritzer; Eduardo Moreira da Silva. (Org.). *Metodologias e Participação*. 1 ed. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, v. , p. 57-83.
- ALONSO, A; COSTA, V; MACIEL, D. “Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro”, *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 4, n. 70, pp. 151-167, 2008.
- AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. v. 3. 470 p., 2010
- AVRITZER, L. “O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico”, In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander. Eds. *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez, 14- 57, 2003.
- AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L., Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464, 2007.
- BAIERLE, S. A explosão da Experiência. Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política dos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- BAIOCCI, G. *Militants and citizens : the politics of participatory democracy in Porto Alegre / Gianpaolo Baiocchi*. Palo Alto, Stanford University Press, 2005
- BORBA, J., LUCHMANN, L.; _DA CAMPO, A.M. Orçamento Participativo: Análise das Experiências Desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis, Editora Insular, 2007.
- BRANFORD, S. “Lidando com Governos: O MST e as Administrações de Cardoso e Lula. In: CARTER, Miguel, org. *Combatendo a Desigualdade Social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*, São Paulo, UNESP, 409-430, 2009.
- CLEMENS, E., Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Ciência Política* 3 (jan-julho), 161-218, 2010.
- CORTÊS, S. M. V. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. II, n. 1, p. 6-17, 1998.
- CUNHA, Eleonora S. M., (2007). A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: Leonardo Avritzer. (Org.). *A participação social no Nordeste*. 1 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, v. , p. 135-162.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: ____ (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.
- FERRO, Maria Carolina Tiraboschi . Participación social en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil: alcances y límites, 2010, Lasa , Toronto
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). 2004. *Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba : UFPR.
- GAY, R. "Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: a Case Study from Suburban Rio de Janeiro." *International Journal of Urban and Regional Research*. 14(4):648-666, 1990.
- GIUGNI, M.G.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: from contention to democracy, p. 81-108
- GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G, "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". *Lua Nova* 67(49-104), 2006.
- HANAGAN, M. Social movements, incorporation, disengagement, and opportunities – a long view. In: Giugni, Marco G.; McAdam, D., Tilly, C. (eds) From contention to democracy.
- HOCHSTETLER, Ka; KECK, M.E., *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 2007.
- ISUNZA VERA, E., GURZA LAVALLE, A. (Orgs.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.
- LAGO, P. C. *Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.
- LOSEKANN, Cristiana. A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. Tese de doutorado pelo programa de pós graduação em ciência política do Instituto de Filosofia e ciências Humanas da UFRGS. Porto Alegre, 2009.
- LUBAMBO, C. W., COELHO, D. B., ABERS, R., MELO, M. A. Desenho institucional e participação política. Petrópolis : Editora Vozes, 2005.
- LUCHMANN, L. "A representação no interior das experiências de participação" IN: *Lua Nova*, n.70, São Paulo, 2007
- MATTEI, L. *Pronaf 10 anos : mapa da produção acadêmica*, Brasília : MDA, 2006.
- MATTEI, L., s.d. "Memórias e Reflexões sobre a Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário". OPPA-CPDA-UFRRJ. Acessado no: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/55/51> 4 de agosto de 2011.
- MORONI, J.A.; CICONELLO, A. "Participação social no governo Lula. Avançamos?". Disponível no link: http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf, sd
- NAVARRO, Z. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- PAVEZ, T; TOLEDO D. G. C.de; GONÇALVES, R. da R. Redes sociais, políticas e segurança pública: efeitos do processo preparatório para a 1ª Conseg. 7º Encontro da ABCP. 4 a 7/08/2010, Recife, PE
- PICOLOTTO, E.L., "Processos de afirmação dos agricultores familiares como sujeitos políticos no Brasil Meridional" Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da Anpocs, GT 41: Transformações sociais e projetos políticos em concorrência: reflexões a partir do rural. 2009

- POGREBINSCHI, T. Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2010.
- RODRIGUES, C.M.L. *Cultura política e movimentos sem teto: as lutas possíveis*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2009.
- ROSA, M. “A ‘Forma Movimento’ como Modelo Contemporâneo de Ação Coletiva Rural no Brasil”. Fernandes, Bernardo Mançano; Medeiros, Leonilde Servolo de ; Paulilo, Maria Ignez (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas vol. II A diversidade das formas das lutas no campo*. NEAD/MDA, Editora Unesp, 2009.
- SAULE JR., N.; UZZO, K. A trajetória da Reforma Urbana no Brasil. HIC (Habitat International Coalition). Acesso: <http://www.hic-net.org/>
- SAYAGO, D, “Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: Entre a participação e a representação”. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* v. 3, n. 4: 9-21, 2007.
- SCHNEIDER, S; SILVA Marcelo K.; MARQUES, P. E. M, (Orgs), Políticas Públicas E Participação Social No Brasil Rural. PGDR/UFRGS, 2009
- SIGAUD, L.; ROSA, M.; MACEDO, E.; "Ocupações de Terra, Acampamentos e Demandas ao Estado: Uma Análise em Perspectiva Comparada" *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 1, pp. 107 a 142, 2008
- SILVA, E. R. A. da. Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. IPEA, 2009.
- SILVA, F. de Sá. Participação Social e Governança Democrática na Segurança Pública Direções Possíveis para o Conselho Nacional de Segurança Pública. IPEA, 2011, mimeo.
- SILVA, M. K.; ROCHA, A.G.; ALVES, M.. “Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa” Trabalho apresentado no XV Congresso Brasileiro de Sociologia 26 a 29 de julho de 2011, Curitiba (PR), 2011.
- SOARES, L. E. A política nacional de segurança: histórico, dilemas e perspectivas. *ESTUDOS AVANÇADOS* 21 (61), 2007.
- SOBRINHO, J. E. de O. C.. “A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e as suas relações com o estado. Trabalho final para a disciplina, Política e Movimentos Sociais, Programa de PósGraduação em Ciência Política, UnB, 2011.
- TARROW, S. *Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político*, Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.
- TATAGIBA, L. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”, In: DAGNINO, Evelina, ed. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra: 47-104, 2009.
- TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: Sonia E. Alvarez, Gianpaolo Baiocchi, Agustín Laó-Montes, Jeffrey W. Rubin and Millie Thayer (eds) *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society and Democratic Innovation*. 2009 (no prelo).
- TELLES, V. da S. "Movimentos sociais: reflexoes sobre a experiencia dos anos 70." in SHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo J eds. *Uma Revolucao no Cotidiano: Os novos movimentos sociais na America Latina..* Sao Paulo, Brasiliense, 1987.
- TILLY, C. “How to Detect, Describe, and Explain Repertoires of Contention”, Texto Não publicado, 1992.
- TILLY, C. *Popular contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

- WAMPLER, B, *Participatory Budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability* University Park, Pa. : Pennsylvania State University Press, 2007.
- WAMPLER, B; AVRITZER, L; Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics* Vol. 36, No. 3 (Apr., 2004), pp. 291-312, 2004.
- WOLFORD, W, Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil. *Journal of Peasant Studies*. 37: 1, 91-109, 2010a
- WOLFORD, W., *This Land is Ours Now: Social Mobilization and the Meanings of Land in Brazil*. Durham and London, Duke University Press, 2010b