



# Universidade de Brasília

## Repositório Institucional da Universidade de Brasília

*repositorio.unb.br*



**Este artigo** está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

### **Você tem direito de:**

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

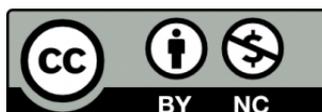
Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material.

### **De acordo com os termos seguintes:**

Atribuição — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença e **indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso

Não Comercial — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This article** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

### **You are free to:**

Share — copy and redistribute the material in any medium or format.

Adapt — remix, transform, and build upon the material.

### **Under the following terms:**

Attribution — You must give **appropriate credit**, provide a link to the license, and **indicate if changes were made**. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

NonCommercial — You may not use the material for **commercial purposes**.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

Esta licença está disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

# Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula\*

Rebecca Abers<sup>1</sup>

Lizandra Serafim<sup>2</sup>

Luciana Tatagiba<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Professora-adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: abers@unb.br.

<sup>2</sup>Professora de Tecnologia em Gestão Pública de Políticas Públicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: lizaserafim@gmail.com.

<sup>3</sup>Professora de Ciência Política na Universidade de Campinas (Unicamp). Campinas, São Paulo, Brasil. E-mail: lucianatatagiba@uol.com.br.

## INTRODUÇÃO

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência, em 2003, diversos apoiadores esperavam que seu governo implementasse uma ampla reforma democrática do Estado, reproduzindo, em âmbito nacional, as inovações implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em gestões municipais, como o Orçamento Participativo (OP), que dotaram o partido de projeção internacional na década de 1990<sup>2</sup>. Parecendo dar continuidade a este legado, a gestão Lula criou novos conselhos nacionais de políticas públicas e fortaleceu aqueles criados anteriormente. Além disso, foram realizadas mais de 70 conferências nacionais em suas duas gestões<sup>3</sup>.

No entanto, seria equivocado atribuir tais avanços a um compromisso geral da Presidência com a participação. Eles resultaram menos da imposição de uma nova abordagem participativa de governo por parte da

---

\* Este estudo foi desenvolvido no contexto do projeto "Inter-University Consortium on the Americas in Comparative and Transnational Perspective. Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civic Participation, and Democratic Innovation", coordenado por Sonia Alvarez, do Center for Latin American, Caribbean, and Latino Studies (CLACLS), University of Massachusetts, Amherst (UMass), com financiamento da Fundação Ford. Agradecemos também o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Secretaria-Geral da Presidência ou outros órgãos de coordenação do governo do que das dinâmicas políticas no interior de cada setor de política pública. A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor. Estudo inovador de Maria Celina D'Araújo, que examinou o perfil social e político dos cargos de alto escalão do governo federal na gestão de Lula, demonstra que, pela primeira vez na história brasileira, antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos do governo, um fato que pode não ser surpreendente considerando que o PT e, especialmente, o próprio presidente, eram provenientes e tinham fortes ligações com o setor (2009:117). Os ministros também mantinham relações próximas aos movimentos sociais, de maneira geral: 43% na primeira gestão e 45% na segunda participaram deles de alguma forma, em comparação com cerca de um quarto dos ministros nas gestões presidenciais anteriores (*ibidem*:120). Para D'Araújo, estes números sugerem que o governo Lula representou uma gama de interesses mais diversos do que já visto no passado.

Nosso argumento neste artigo é de que, neste contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras. Ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil<sup>4</sup>. No governo, tais ativistas buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até então se restringiam a âmbitos municipais. Mas eles também experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros, menos públicos e mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. Em algumas áreas de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outros setores predominaram formas de interação menos formais. 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 relações Estado/movimento, o governo ampliou 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 do acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento no curto prazo ou fortalecimento das redes movimentalistas no longo prazo.

Nesse texto buscamos evidenciar e compreender essa combinação de práticas e rotinas de interação do Estado com os movimentos sociais em diferentes setores de políticas públicas. Nosso argumento central é que essa variação pode ser explicada por dois fatores: padrões históricos de relação Estado/movimentos em cada setor, que expressa a heterogeneidade do Estado brasileiro, e a abertura no contexto do governo Lula a um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado.

Para lidar com a ideia de que as interações Estado-sociedade derivam tanto da tradição histórica quanto de um grau de experimentalismo, utilizamos e adaptamos significativamente o conceito de *repertoire of contention*, de Charles Tilly. O autor empregou o conceito para analisar as escolhas feitas pelos movimentos não no que se refere ao conteúdo da ação coletiva, mas à sua *forma*. Tilly argumenta que quando ativistas decidem como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas já experimentadas e que possuem legitimidade social e política. Exemplos clássicos são as marchas, petições e barricadas. Apesar da escolha de como organizar ser profundamente influenciada por experiências passadas e normas sociais, atores constantemente modificam seu repertório de ação coletiva, experimentando e combinando diferentes práticas em novas formas de organizar, mobilizar apoio e expressar demandas (Tilly, 1992; Tarrow, 2009; Clemens, 2010). Neste texto, adaptamos o conceito de repertório, originalmente concebido para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para relações que envolvem também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade.

Nossa análise baseia-se em um estudo exploratório conduzido em 2010 em três setores de políticas caracterizados por trajetórias totalmente diferentes de relações Estado-sociedade: desenvolvimento agrário, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); política urbana, através do Ministério das Cidades; e segurança pública, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Estes setores são caracterizados por tradições bastante distintas de interação Estado-sociedade, porém passaram por mudanças institucionais durante o governo Lula que levaram a um resultado semelhante: o aumento da importância da participação formal no processo de elaboração de políticas públicas, através de conselhos e conferências. Utilizamos em grande medida análise de literatura secundária sobre cada setor de política, além de uma breve pesquisa de campo conduzida em novembro de 2010, na qual entrevistamos em profundidade seis funcionários públicos de alto escalão envolvidos nos processos de formulação destas políticas. Enfatizamos o ponto de vista de atores estatais como uma forma de inverter a tendência de boa parte da literatura em analisar dinâmicas participativas a partir da perspectiva de atores da sociedade civil<sup>5</sup>. Um dos benefícios desta abordagem é contribuir para abrir a “caixa preta” do Estado, apresentando seus atores como militantes e não apenas como engrenagens das burocracias, colaborando para o debate em torno da heterogeneidade do Estado brasileiro<sup>6</sup>.

A literatura sobre participação produzida nas décadas recentes tem examinado sistematicamente as variações entre as experiências participativas em relação a seu nível de democracia interna além de seu impacto na tomada de decisões públicas. As explicações para tais variações referem-se ao desenho institucional, ao grau de organização da sociedade civil e aos compromissos políticos e ideológicos dos atores envolvidos. Este artigo parte desse debate e propõe a introdução de um fator explicativo novo. As dinâmicas internas e o impacto político da participação institucionalizada dependem também dos repertórios de interação sociedade e Estado que se formaram historicamente em cada área de política pública e que são a base para experimentação criativa em governos que possibilitam a aproximação ainda maior entre estes atores, especialmente na medida em que atores com experiências em movimentos sociais assumem cargos governamentais<sup>7</sup>.

## 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, 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 tentativas de articulação entre sociedade civil e sociedade política, forjaram-se os modelos institucionais do OP e dos conselhos de políticas públicas, que ampliaram o imaginário político e abriram caminho para que o Brasil se tornasse referência nos debates internacionais sobre participação. Essas experiências foram escrutinadas ao longo das últimas décadas, com base em um conjunto de teses, livros e artigos 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, nos quais se destacam os trabalhos pioneiros sobre o OP (Abers, 2000; Baierle, 2000; Baiocchi, 2005), desenvolveram-se estudos comparativos que, ao explicitar a variação nos resultados, chamavam a atenção para a importância de certas variáveis explicativas. Estudos mostraram 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). Outros examinaram porque algumas cidades instituíram fortes programas participativos, enquanto em outras, desenhos institucionais aparentemente semelhantes envolveram pouca transferência de poder aos cidadãos (Avritzer, 2003; Borba e Lüchmann, 2007; Wampler, 2007; Wampler e Avritzer 2004). Com base nesse conjunto de evidências, pesquisas posteriores investigaram o impacto de três variáveis na implementação de políticas participativas: desenho institucional, tradição associativa local e vontade política dos governantes. Estudos mais recentes têm investido no aprofundamento de outras dimensões de análise, tais como a relação entre desenho institucional e o empoderamento dos cidadãos (Silva, 2001; Lubambo *et al.*, 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, Houtzager e Castello, 2006; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010; Lüchman, 2007), a questão da escala (Silva, 2001; 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 esses estudos mais recentes partem de um *insight* comum: novas instituições podem parecer similares no que se refere às suas estruturas legais e institucionais, mas seus processos deliberativos podem variar tremendamente, assim como a extensão na qual eles promovem inclusão política ou incidem na formulação das políticas públicas. Para além desses fatores, argumentamos que olhar para a forma como essas novas arenas se encaixam na tradição da relação Estado-sociedade pode nos ajudar a explicar a variação. Para esse propósito, introduzimos a noção de repertórios de interação Estado-sociedade.

Charles Tilly (1992:7 *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 ação coletiva, segundo Tilly, é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo *know-how* organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas. Essa experiência prática e o aprendizado cultural influenciam a forma que a ação coletiva assumirá. Como mostra Tilly, repertórios são criações culturais que nascem de lutas contínuas e das respostas dadas pelos atores poderosos a essas lutas (1995:26). Essas práticas são reproduzidas por duas razões: porque os atores aprendem como conduzi-las a partir de experiências prévias e porque eles as percebem como formas moralmente legítimas de organização, mesmo quando envolvem transgressões ilegais. Fazer um abaixo-assinado, ocupar um prédio, marchar até a capital são ações que ocorrem apenas porque possuem certo grau de legitimidade social na vida política contemporânea, apesar de serem vistas como formas extrainstitucionais de se fazer política.

Se um aspecto central de um repertório é que o mesmo é aprendido do passado, por outro lado, Tilly e Tarrow enfatizam que atores sociais constantemente criam e transformam os repertórios que os guiam.

Aqueles envolvidos em ação coletiva não podem inventar uma forma qualquer de organização: eles trabalham com os formatos organizacionais com os quais estão familiarizados e que são social e politicamente aceitos. Mas repertórios também podem ser construídos criativamente. Em uma de suas últimas publicações, Tilly (2008) enfatizou a ideia de que movimentos realizam *performances*: ao mesmo tempo que reproduzem velhos repertórios, eles também improvisam e os reinterpretam.

Embora a noção 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, ela apresenta limites para a compreensão de uma realidade como a brasileira. A literatura internacional sobre ação coletiva tem historicamente focado nas relações entre Estado e movimentos sociais sob a perspectiva do conflito e, por esta razão, a categoria de protesto é um componente central do repertório de movimentos sociais como Tilly e Tarrow descrevem<sup>8</sup>. Mas, como notam Abers e von Bülow (2011), o caso brasileiro desafia esta concepção pela contínua atuação dos movimentos no interior do Estado e a partir da forte interação com agentes públicos, sobretudo em cenários nos quais se identifica compartilhamento de projetos políticos (Dagnino, 2002). As autoras lembram que, no caso brasileiro, a própria criação de movimentos importantes resulta de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado, o que coloca em xeque a visão do Estado como contraponto do movimento. Isto faz com que seja necessário não apenas “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 von Bülow, 2011:78).

Os movimentos sociais brasileiros não apenas negociam frequentemente com o Estado (o que nos permitiria trabalhar com o conceito original de repertório de Tilly) mas também investiram pesadamente em ações *por dentro* das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia, transformando o próprio Estado em espaço de militância política. Para incorporar este aspecto da política brasileira, sugerimos complementar a noção original de *repertoire of contention*, de Tilly, através do conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil. Esta ampliação permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas

têm sido usadas, combinadas e transformadas. Este estudo identificou ao menos quatro rotinas comuns de interação Estado-sociedade no Brasil, descritas a seguir.

*Protestos e ação direta.* Historicamente, movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização. A forma de protesto exemplar é a marcha, mas existem outros métodos que também buscam publicizar conflitos, reforçar identidades e compromissos, e demonstrar o poder dos números. A experiência do governo Lula sugere a necessidade de irmos um pouco além: quando governos são vistos como aliados, protestos não necessariamente desaparecem, mas seu significado é transformado. Identificamos então dois tipos de rotinas de protesto e ação direta: “protesto para abrir ou restabelecer negociação”, no caso de governos que são menos permeáveis às demandas dos movimentos; ou “protestos como parte do ciclo de negociação”, mais comuns em situações nas quais atores de governo e movimento são aliados em torno de projetos políticos comuns, tal como veremos no caso do MDA.

*Participação institucionalizada.* Esta forma de interação é caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei). Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas. A participação é geralmente indireta, envolvendo diferentes formas de representação (por exemplo, representantes da sociedade civil são escolhidos em assembleias compostas por grupos da sociedade civil ativos no setor de política). Se na primeira rotina de interação atores de movimentos sociais definem a forma, o ritmo e a agenda tanto de protesto como de negociação, essa segunda rotina é caracterizada pela governança compartilhada, e por um papel central por parte dos atores estatais em criar e conduzir o processo. No Brasil, três modelos de participação institucionalizada tornaram-se predominantes: o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as conferências.

*Política de proximidade.* Esta forma de interação Estado-sociedade funciona através de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil. Atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes

possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos. A política da proximidade é característica de relações clientelistas, mas a mesma não deve ser reduzida a tais padrões, pois enquanto relações clientelistas pressupõem uma troca personalista de favores, contatos diretos também podem ser instrumentos para a feitura de demandas públicas e para a promoção do reconhecimento de direitos coletivos (Teixeira e Tatagiba, 2005). Os militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto no Executivo. Isso é facilitado quando ligações diretas entre os movimentos e o Executivo ampliam-se, como é tendência em governos de esquerda, em que os militantes assumem posições no Estado (ver abaixo). O recurso mobilizado pelos ativistas, neste caso, é sua posição como interlocutor reconhecido. No entanto, as razões pelas quais eles são capazes de “falar diretamente” com autoridades públicas podem variar substancialmente, envolvendo laços pessoais até o *status* da organização à qual pertencem.

A política de proximidade é frequentemente tratada como *lobby* e ocorre não apenas no Poder Executivo, mas também no Legislativo. Estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Legislativo são raros no Brasil, apesar de que em vários setores de políticas e em diferentes momentos históricos, movimentos sociais atuaram junto a partidos políticos para que leis ou artigos importantes fossem aprovados. Esta ausência na literatura possivelmente resulta do fato de que tais práticas tendem a ser percebidas como um tipo menos nobre de política. Mesmo assim, avanços importantes na política brasileira resultaram de contatos diretos, tais como leis que reformaram políticas sociais e criaram sistemas de participação cidadã (por exemplo os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social, o Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Cidade, dentre outros).

*Ocupação de cargos na burocracia.* Para alguns movimentos sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos. Para o movimento ambientalista, por exemplo, a prática remete ao regime militar, quando as primeiras agências ambientais foram lideradas por militantes que lutaram por sua criação (Hochstetler e Keck, 2007; Alonso, Costa e Maciel, 2008). Quando governos são percebidos como aliados dos movimentos, esta rotina torna-se mais comum. Ocupar posições no governo gera efeitos de retroalimentação sobre outras rotinas de interação. Por exemplo, movimen-

tos sociais têm mais oportunidades de envolver-se na política de proximidade quando seus colegas ocupam cargos no governo. Quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas. As negociações são muito mais prováveis de ocorrer em reuniões informais, não apenas nos ministérios, mas também durante o jantar, ou outros espaços externos às instituições estatais. Talvez na maior parte dos casos, burocratas militantes iniciaram suas carreiras de militância fora do Estado. No entanto, é importante notar que alguns movimentos sociais foram formados por pessoas que trabalhavam no Estado desde o início. O movimento reformista do setor de saúde, por exemplo, foi fundado em parte por profissionais de cargos técnicos e especialistas que trabalhavam no governo (Dowbor, 2012).

Nas próximas seções, apresentaremos os três casos, enfatizando como diferentes combinações destas práticas e rotinas formam o repertório de interação Estado-sociedade nos setores de política por nós investigados.

## ESTUDOS DE CASO

### Política Urbana e o Ministério das Cidades

Fundado em 1985 com o objetivo de promover acesso à terra urbana e habitação nas crescentes e desiguais cidades brasileiras, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) incluía movimentos de favelas e sem-teto, arquitetos progressistas, planejadores, advogados, ONGs e muitos outros grupos (Almeida, 2002; Lago, 2010). Inicialmente focando a política local, essa coalizão diversificada de atores foi responsável por conquistas importantes no plano nacional entre as décadas de 1980 e 2000, tais como a criação de conselhos municipais de habitação, a aprovação da legislação de planejamento urbano em âmbito federal (o Estatuto da Cidade), e a criação, em 2003, do Ministério das Cidades. O repertório de interação Estado-sociedade nesta área da política foi construído em um período de 30 anos e incluiu todas as quatro rotinas discutidas anteriormente.

Durante os anos iniciais do governo Lula, militantes envolvidos na política urbana nacional privilegiaram o fortalecimento da participação institucionalizada, com a criação do Conselho das Cidades e da Conferência das Cidades. Mas os mesmos também se envolveram diretamente no desenho da política como funcionários do governo e consul-

tores. A presença de militantes dos movimentos dentro do Estado também facilitou que os de fora pudessem influenciar o desenho das políticas urbanas.

Os movimentos de moradia têm se envolvido em protestos e ocupações desde os anos 1970, inicialmente com um foco na publicização de demandas e na afirmação de sua autonomia em relação ao Estado (Banck, 1986; Gay, 1990). A partir de 1987, no entanto, o MNRU buscou transformar as instituições políticas nacionais, inicialmente através da Constituição então em formulação. O movimento buscou apoio para uma proposta visando incluir os princípios da reforma urbana na Constituição e foi capaz de convencer a Assembleia Constituinte a aprovar garantias (ao menos em princípio) da função social da propriedade, de maior autonomia municipal e de gestões democráticas. Estas mudanças abriram espaço para a participação da sociedade civil nas gestões municipais por meio de plebiscitos, referendos, audiências públicas, conselhos, conferências e a participação na definição de planos municipais. Após a aprovação da nova Constituição, o MNRU passa a se chamar Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), expressando a ideia de que a organização se tornou uma rede articuladora de movimentos e atores plurais.

A consolidação destes instrumentos no plano municipal tornou-se um dos principais objetivos do FNRU nos anos 1990. Apesar de a ocupação de posições e a política de proximidade serem rotinas importantes de interação dos movimentos urbanos com os governos locais ao longo dos anos 1990 e 2000, uma de suas bandeiras centrais era a criação de novas arenas de participação institucionalizada. Na década de 1990, o FNRU atuou junto a governos locais, especialmente os progressistas, e seus membros correntemente ocuparam cargos nos mesmos buscando promover a criação de OPs, conferências e conselhos. Uma vez criados, os atores do Fórum – especialmente aqueles provenientes de movimentos populares – tornaram-se membros das novas instituições participativas que contribuíram para criar. A atuação na mobilização de outras organizações da sociedade civil e a pressão aos governos locais para a implementação das decisões tomadas nestes espaços contribuiu para a construção de conhecimentos e capacidades dentre as organizações do FNRU. Ao longo do tempo, o Fórum ganhou legitimidade como um ator fundamental nas negociações envolvendo a política urbana, e tornou-se amplamente reconhecido pela qualidade técnica de suas propostas para a política.

Os atores do campo da reforma urbana também ganharam experiência em negociações e pressão sobre o Congresso Nacional. Tais esforços iniciaram-se com a Assembleia Constituinte e continuaram nos anos 1990, quando os movimentos urbanos buscavam a aprovação da legislação complementar, regulando o capítulo da política urbana da Constituição através de leis como o Estatuto da Cidade e o Fundo Nacional de Habitação Popular. Este último foi finalmente aprovado em 2005 como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Assim, ao mesmo tempo que os movimentos urbanos se tornaram especialistas em participação institucionalizada, práticas de *lobby* permaneceram como parte importante de seu repertório de interação com o Estado.

Apesar da ênfase na mudança institucional, as organizações do FNRU também utilizaram as rotinas de protestos, tais como ocupações e manifestações. Em geral, essas ações visaram pressionar municípios, estados e o governo federal a negociar, especialmente quando outros canais para encaminhar demandas estavam fechados, como foi o caso durante boa parte dos anos 1990, enquanto o Estatuto da Cidade se encontrava estagnado no Congresso. A aprovação dessa lei, em 2001, trouxe um novo fôlego para os esforços do FNRU em transformar as instituições do Estado, a partir de então mirando a burocracia federal.

Em 2002, um grupo de militantes da reforma urbana participou da elaboração da proposta de política urbana da plataforma de campanha presidencial de Lula, defendendo a criação de um órgão que integraria as políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. Tais políticas, ao menos o que existia delas em âmbito nacional, eram historicamente fragmentadas entre diferentes ministérios. Ao assumir o poder em 2003, Lula imediatamente criou o Ministério das Cidades, atendendo a essa demanda. O FNRU celebrou a decisão como uma grande conquista, que se tornou possível em parte porque os formuladores de políticas do novo governo compartilhavam de seus ideais. Além disso, Lula nomeou Olívio Dutra – ex-prefeito de Porto Alegre que criou o OP na cidade – como ministro. Para os militantes do FNRU, esta nomeação foi um sinal do compromisso de Lula com o projeto de reforma urbana e, por conseguinte, de participação.

Diversas lideranças e intelectuais do FNRU foram indicados para cargos de alto escalão no Ministério, e logo foi realizada a Conferência das

Cidades e criado o Conselho das Cidades. O compartilhamento de projetos políticos foi claramente importante para o estabelecimento destas novas instituições e para o fato de que o ministro deu prioridade à sua construção. Todavia, de acordo com entrevistados, as interações Estado-sociedade não se limitavam a tais arenas: militantes do movimento atuaram como consultores em projetos específicos e reuniões informais ocorriam regularmente com representantes de movimentos de moradia, ONGs, organizações de profissionais do setor, acadêmicos. A política de proximidade acompanhou a expansão da participação institucionalizada, ambas impulsionadas por uma crescente presença de militantes de movimentos na burocracia.

Durante o mandato de Olívio Dutra no Ministério, o Conselho e a Conferência tornaram-se arenas centrais na definição da política urbana. O ministro e lideranças do FNUR mantinham um acordo informal de que as decisões tomadas no Conselho, seguindo as diretrizes aprovadas na Conferência Nacional das Cidades, seriam adotadas pelo ministério. A situação modificou-se após 2005, quando Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP) substituiu Dutra, no contexto do chamado mensalão. Fortes provinha de uma tradição política bastante distinta, descrita por entrevistados como baseada em relações personalistas, bilaterais e mesmo clientelistas. Com a saída de Dutra, boa parte do corpo técnico proveniente do FNUR foi substituída por técnicos de perfil mais “tecnocrático” e alheios à construção da plataforma pela reforma urbana. Esta reconfiguração diminuiu a importância da participação institucionalizada na tomada de decisões, apesar de os espaços terem permanecido ativos.

Entrevistados afirmam que, na segunda gestão, o Conselho das Cidades enfraqueceu-se. Funcionários do Ministério – muitos dos quais não compartilhavam o compromisso com a colaboração nas decisões públicas – participavam menos das reuniões. O ministro mantinha outras formas de relação com a sociedade civil e, de acordo com um dos entrevistados, os atores da sociedade civil mudaram seu comportamento como resposta. “Quando o padrão do diálogo muda, mas os interlocutores da sociedade civil permanecem os mesmos, eles mudam seu padrão de interação”, disse o entrevistado. A política de proximidade agora tornou-se a rotina central de interação. Os representantes dos movimentos passaram a “jogar o jogo do ministro”, adaptando-se à nova forma de interação. Isso sugere que as mudanças na equipe de alto escalão dentro do Estado – com seus projetos políticos e práticas

específicas – pode fazer uma enorme diferença em termos do tipo de interação prevalente.

Apesar do declínio da centralidade da participação institucionalizada e do aumento em uma forma particular da política de proximidade, o repertório de interação Estado-sociedade sobreviveu à gestão Fortes, ao menos em parte. Os atores continuaram a relacionar-se através das rotinas historicamente construídas. Os conselhos e as conferências mantiveram suas reuniões, juntamente com os contatos entre sociedade civil e funcionários do Estado. Essa continuidade sugere que, apesar das enormes mudanças na situação política – passíveis de ocorrer em qualquer governo – um conjunto relativamente estável de opções, constituído a partir de várias décadas de ativismo, permanece disponível, mesmo que seu conteúdo e capacidade de influenciar decisões políticas tenha flutuado ao longo do tempo.

### **Política de Desenvolvimento Agrário**

Enquanto os movimentos sociais urbanos apresentam uma longa história de relações com os governos para criar arenas participativas institucionalizadas antes da chegada de Lula ao poder, em 2003, a história dos movimentos sociais rurais foi dominada por rotinas de protesto de ação direta. Esta história diferente de interação do Estado com a sociedade influenciou a forma como arenas participativas foram recebidas pelo setor de desenvolvimento agrário na gestão Lula. Durante seu primeiro mandato, os movimentos sociais rurais estavam envolvidos fortemente na definição das políticas de promoção à agricultura familiar. Isso envolvia a promoção e o fortalecimento de conselhos de políticas públicas, mas as negociações entre os movimentos e o Estado geralmente ocorriam através de adaptação inovadora de rotinas de protesto. Boa parte da literatura sobre movimentos sociais rurais no Brasil analisou o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e as ocupações de terras voltadas a pressionar o governo a expropriar fazendas improdutivas para a reforma agrária.

O MST foi criado em 1984, mas a forma de ação de protesto pela qual o mesmo é famoso – o acampamento – tem uma história anterior. Como demonstram Sigaud, Rosa e Macedo (2008), a transição de ocupações de terras individualizadas para a forma de acampamento deu-se na década de 1960. Desde o início, os atores do Estado reconheceram que os acampamentos tinham certa legitimidade. De fato, os primeiros acampamentos aconteceram com o apoio explícito de atores estatais,

em um caso exemplar sendo mobilizado por um prefeito municipal<sup>9</sup>. Seguindo a mesma linha, o estudo de Wolford sobre uma ocupação do MST de um escritório regional do Inca (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) identificou uma relação quase simbiótica entre o movimento e o órgão governamental. Wolford aponta que o Inca é “indiscutivelmente a agência mais mal financiada e com maior déficit de pessoal no governo brasileiro” (2010a:96, tradução livre). Essa fragilidade fez com que os funcionários do Inca dependessem das capacidades técnicas e organizacionais dos atores sociais do campo para efetivarem seu trabalho.

Outro importante movimento rural é a Contag (Confederação de Trabalhadores na Agricultura), um sindicato criado sob um regime corporativista liderado pelo Estado. A Contag foi criada em 1963, e apesar de permanecer sob intervenção governamental por muitos anos, foi capaz de continuar funcionando legalmente durante o regime militar, tornando possível aos militantes o uso de sua estrutura sindical formal para promover a organização dos trabalhadores rurais, apesar do contexto mais amplo de repressão violenta dos movimentos sociais. Sua estrutura organizacional é piramidal, com sindicatos locais organizados nos Estados, membros da Confederação Nacional. O resultado desta estrutura organizada de baixo para cima é que os membros não necessariamente seguem ordens da confederação (*ibidem*).

Em 1995, a Contag realizou o primeiro “Grito da Terra”, uma enorme marcha nacional em Brasília, na qual demonstrou sua capacidade mobilizatória e apresentou suas principais demandas ao governo federal. Desde então, a organização repetiu o Grito da Terra anualmente. As federações estaduais também realizaram Gritos para fazer suas demandas aos governos estaduais. Essa rotina de protestos reivindicativos foi também utilizada por outros movimentos rurais. Em 1997, o MST organizou uma marcha em Brasília que recebeu grande atenção da mídia. A primeira Marcha das Margaridas – termo utilizado para referir-se a mulheres trabalhadoras rurais – ocorreu em 2000. Em 2005, outra organização rural foi criada – a Fetraf (Federação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar), que também organiza marchas anuais.

Criado durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o MDA tem sido influenciado por protestos, mas também buscou construir rotinas mais institucionalizadas de interação: os conselhos de políticas. De acordo com Wolford (2010b), o governo Cardoso criou uma política de

reforma agrária em resposta à atenção internacional após massacres de Corumbiara, em 1995, e Eldorado dos Carajás, em 1996, nos quais a polícia matou trabalhadores sem-terra que ocupavam terras. A principal política de reforma agrária de Cardoso foi o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), um programa orientado para o mercado cuja prioridade foi criar condições econômicas para a produção agrícola de baixa escala, e não de distribuição da terra (ver Branford, 2009). O Pronaf financiou infraestrutura e serviços em municípios que criaram Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Os movimentos rurais associaram o modelo de conselhos à abordagem mercadológica da política agrária de Cardoso, vendo-os com desconfiança. Militantes e acadêmicos simpáticos aos movimentos geralmente sugerem que, apesar de serem uma boa ideia em princípio, sua implementação teve sérios problemas na prática pois tenderam a ser criados com a única intenção de permitir que governos municipais acessem recursos federais. Vários autores notam que os pobres rurais tendem a ser sub-representados nestes conselhos burocráticos e legalistas e que, de qualquer forma, tiveram baixo impacto na prática das políticas agrícolas locais (Abramovay, 2001; Mattei, 2006; Schneider, Silva e Marques, 2009). Em alguns lugares, movimentos sociais rurais recusaram-se explicitamente a participar dos conselhos, temerosos de que, ao fazê-lo, teriam diminuída sua capacidade de criticar o governo (Silva, Rocha e Alves, 2011).

O governo Lula investiu em fortalecer e politizar o modelo de conselhos nas políticas setoriais rurais. O governo reestruturou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf), criado durante o governo Cardoso. O conselho cresceu em tamanho e passou a incluir uma variedade maior de grupos da sociedade civil, tais como aqueles de mulheres trabalhadoras rurais e ambientalistas. O novo governo também criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como parte do Programa Fome Zero, política marcante de seu primeiro ano no poder. O Consea foi instituído diretamente ligado à Presidência da República, e é também imbuído da definição de políticas que afetam a agricultura familiar. Apesar destas mudanças, muitas organizações de movimentos sociais continuaram evitando confiar apenas nos conselhos para canalizarem suas demandas para o governo.

De acordo com um entrevistado,

Os mesmos movimentos estão representados no Condraf e não concordam em transferir para esse espaço toda a negociação. É uma qualidade disso 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.

Ao mesmo tempo, após 2003, surgiram novos padrões de negociação direta entre o Ministério e os movimentos. Em governos anteriores, os movimentos rurais marchavam regularmente para Brasília, apresentavam suas demandas ao governo e aguardavam uma resposta. A partir de 2003, o governo e os movimentos passaram a interagir muito mais intensamente através do que se tornou um ritual anual (Sobrinho, 2011). Entre abril e julho, os movimentos rurais iniciam negociações através de uma série de marchas e outras ações de protesto, fase das “jornadas de luta”. As jornadas ocorrem nos meses imediatamente anteriores ao anúncio, pelo governo, das políticas agrícolas para o ano subsequente, o que ocorre em julho, conforme o calendário agrícola. Ao chegarem a Brasília, os movimentos em marcha apresentam uma lista detalhada de demandas para o próximo ano e então são designados representantes do governo e do movimento para uma equipe de negociação. Os negociadores acordam uma agenda de reuniões e um conjunto de questões a serem discutidas.

O processo (repetido com cada organização) termina com um pronunciamento do presidente, anunciando o Plano Safra daquele ano, que incorpora os resultados combinados de todas aquelas negociações. Em suma, as interações dos movimentos com o governo foram moldadas por conhecidos repertórios tradicionais de contestação/contenção que se parecem em grande medida com os protestos que os movimentos tradicionalmente realizaram para expressar demandas ao governo federal. A diferença é que em uma gestão “amigável”, tais rotinas se desenvolvem de duas formas. Em primeiro lugar, na gestão Lula, um processo mais interativo de negociação ocorreu, com a participação direta do Ministério, bem como da Secretaria-Geral da República, que coordenou as negociações quando outros ministérios precisariam estar envolvidos. Em segundo lugar, tal processo de negociação tornou-se rotinizado, ocorrendo todo ano, sempre no mesmo período. Apesar de a rotina ter permanecido completamente informal, ela tornou-se uma “instituição não-institucionalizada”<sup>10</sup>.

A rotinização de protestos e negociações não necessariamente reduz conflitos. A relação entre o governo e o MST deteriorou-se ao longo dos primeiros anos do governo Lula, após a organização ter concluído que o governo traiu sua promessa de campanha de realizar uma reforma agrária ampla (Branford, 2009). Apesar de a Contag ser frequentemente considerada uma aliada do governo, a estrutura descentralizada da organização significou que enquanto a liderança nacional tendia a defender a posição do governo, os sindicatos estaduais e locais frequentemente apresentaram posições distintas e fizeram demandas que estiveram fora da agenda nacional da Contag<sup>11</sup>.

De fato, o valor que o MDA atribuiu a rotinas de protesto provavelmente resultou da relativa fraqueza do setor dentro do governo. Wolford aponta que, apesar de o governo Lula ter maior afinidade ideológica com o projeto de reforma agrária, o contexto não foi propício para o avanço da reforma. Em 2004, a pressão internacional existente em torno dos massacres dos anos 1990 havia se dissipado e o preço da terra rural teve uma dramática alta (2010b:214-215). Wolford demonstra que, após um primeiro ano de investimento crescente no MDA e no Incra, a situação financeira e de pessoal rapidamente retornou à precariedade vivida nos governos anteriores. Funcionários do MDA viam os protestos bastante publicizados dos movimentos sociais rurais como uma forma de ganhar apoio político para seu setor de política pública e negociar dentro do governo: “A capacidade de negociação interna no governo se utiliza da força destas mobilizações. Isso empodera o ministro na negociação interna”. Essa afirmação, feita por um funcionário de alto escalão entrevistado, sugere que repertórios de interação são influenciados não apenas por relações entre Estado e sociedade, mas também por relações internas em um governo heterogêneo. Essa noção desafia a ideia de que tais práticas podem ser compreendidas simplesmente como um reflexo de confrontos entre Estado e sociedade.

### **Segurança Pública**

Os esforços para construir uma política nacional de segurança pública são ainda incipientes no Brasil. A Constituição de 1988 tornou os governos estaduais responsáveis pelo desenho e pela implementação da política de segurança pública, sem definir claramente as responsabilidades dos governos federal e municipal. Em 1995, dentro do Ministério da Justiça, o governo Cardoso criou uma secretaria responsável por

segurança pública, posteriormente denominada Senasp, cuja missão era trabalhar com os governos estaduais na implementação de uma política nacional (Carvalho e Silva, 2011). Quando o bastante publicizado sequestro a um ônibus no Rio de Janeiro mobilizou a atenção nacional para o tema, em 2000, o governo rapidamente publicou o Plano Nacional de Segurança Pública em que a Senasp estava trabalhando, e anunciou a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública para financiá-lo. Embora sejam considerados avanços importantes, esses primeiros passos em direção à criação de uma política nacional ocorreram com pouquíssimo debate dentro do que foi percebido, na época, como uma comunidade de política fragmentada e pouco organizada.

Um debate tímido em torno do assunto começou na sociedade civil no início dos anos 2000, largamente insuflado pelas denúncias de violência policial contra minorias e pobres (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009). Embora o nível de organização fosse mínimo em comparação aos dois casos analisados anteriormente, o número de grupos civis envolvidos nos debates políticos sobre a segurança pública começou a crescer. Enquanto nos anos 1990 os principais protagonistas eram ONGs e institutos de pesquisa, no início dos anos 2000, grupos religiosos (especialmente, um grupo maçônico e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB), grupos de defesa dos direitos humanos e organizações que representam os pobres urbanos começaram a organizar campanhas, protestos e outras atividades para chamar atenção ao problema (*ibidem*). Em 2000, a CNBB organizou sua Campanha da Fraternidade anual (um programa nacional com um forte impacto na comunidade católica) sobre o tema “Solidariedade e Paz”. O referendo nacional do desarmamento que ocorreu em 2005 também mobilizou debates públicos acerca dessa questão.

Em 2002, o Instituto da Cidadania, ligado ao PT, escreveu uma proposta para o Plano Nacional da Segurança Pública que seria mais tarde incluída na plataforma presidencial de Lula. Para escrever a proposta, o Instituto realizou encontros com oficiais do Estado, pesquisadores, profissionais e ativistas de várias regiões do país (Soares, 2007). Apesar desse esforço, entretanto, nenhum avanço significativo foi feito durante o primeiro mandato do governo Lula. O foco nesses primeiros anos foi no combate à corrupção através da Polícia Federal, mais que na violência urbana (*ibidem*). Isso começou a mudar no meio do segundo mandato de Lula, quando o governo anunciou uma série de políticas voltadas para o aumento do envolvimento e do apoio do governo

federal nas políticas urbanas estaduais e municipais (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009).

Nenhuma dessas políticas, no entanto, abriu precedentes para a participação cidadã, algo que só entrou na agenda depois de 2008. A proposta para criar um conselho de política e para realizar uma conferência nacional para a política de segurança pública não veio da sociedade civil, mas de um grupo de oficiais do Estado na Senasp, os quais eram pessoalmente comprometidos com abordagens participativas. Um Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) foi criado alguns anos antes, em 1990, na esteira da Constituição de 1988, mas foi uma letra morta, sem nenhum impacto na definição da política (refletido no fato de que nenhum estudo acadêmico foi escrito sobre ele mesmo após 20 anos de operação). Reativar o Conselho e realizar a Conferência Nacional de Segurança Pública não foram demandas nem do governo nem da sociedade civil. Ao invés disso, esses movimentos resultaram do trabalho de um pequeno número de atores do Estado comprometidos com uma agenda participativa. O apoio do ministro da Justiça – Tarso Genro, mais um ex-prefeito de Porto Alegre cuja carreira esteve intimamente associada ao programa municipal de Orçamento Participativo – também desempenharia um papel importante. No entanto, o fato de apenas um pequeno número de organizações da sociedade civil estarem envolvidas com a questão, a falta de tradição no diálogo Estado-sociedade e um histórico de conflito entre organizações civis e a polícia, bem como entre organizações policiais de mais alto ou mais baixo escalão, criou um terreno inóspito para experimentações com dinâmicas participativas.

Enquanto nas duas áreas de políticas estudadas formas institucionais de participação foram criadas e tiveram que se adaptar a um contexto em que densas redes (entre os movimentos sociais, e entre eles e o Estado) já existiam; nesta área da política, a participação institucionalizada tinha o objetivo de produzir relações, ativar conexões e superar a desconfiança e a hostilidade. Na ausência de um repertório histórico de interação, atores do Estado buscaram gerar interação e, para tal, basearam-se nos modelos mais citados pela literatura acadêmica.

Superar a resistência à participação requereu identificar atores-chave na sociedade civil e no Estado e comprometê-los com o processo. Os organizadores começaram criando um grupo de trabalho cuja missão era preparar a Conferência Nacional. Esse Comitê de Organização Nacional incluía oficiais de segurança pública, organizações da sociedade ci-

vil e funcionários federais, estaduais e municipais das três esferas do governo. A Comissão concebeu uma “metodologia da conferência” que incluía eventos por todo o país entre julho de 2008 e agosto de 2009. Ela também permitiu que “conferências livres” ocorressem em qualquer lugar (como escolas, prisões e igrejas) a partir da iniciativa de organizações da sociedade civil (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009)<sup>12</sup>. O estudo de Pavez, Toledo e Gonçalves usou análises de redes sociais para mostrar que um dos principais resultados da Conferência foi o aumento nos contatos entre os atores nessa área de política. A comparação da rede em T1 (antes da conferência) e T2 (depois da conferência) revelou

maior densidade, ou intensificação dos vínculos, em relação ao momento anterior ao início do processo preparatório da primeira Conseg, T1, que envolveu a implementação de estratégias de mobilização das entidades envolvidas com a temática de segurança pública no país (...). A comparação do total de entidades com o total de vínculos de um período a outro (T1 a T2) mostra uma diferença significativa em relação ao aumento do número de vínculos: ao passo que o aumento do número de entidades de T1 para T2 foi de 10%, o aumento do número de vínculos foi de 60%. A densidade média da rede, a proporção de vínculos efetivos em relação aos vínculos possíveis aumentou em quase 70% e, com isso, as entidades passaram a percorrer em média uma distância menor para alcançar outras entidades da rede. O resultado revela que o efeito do processo de mobilização produziu um forte adensamento das conexões entre entidades que já estavam presentes no período anterior ao processo preparatório (T1). Assim, após o início da mobilização, a rede teria se tornado mais coesa, com “novos caminhos” entre as entidades (Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009:38).

O estudo mostrou ainda que o efeito da construção da rede foi maior para os sindicatos de trabalhadores em segurança pública, que estavam particularmente interessados em estabelecer novos contatos com outras organizações ao longo do processo da Conferência. Grupos pastorais e organizações de defesa dos direitos humanos também aumentaram o seu envolvimento com essa comunidade política emergente.

Após o primeiro ciclo de encontros, os participantes da Assembleia Nacional decidiram, em 2009, estender o mandato da Comissão para mais um ano, a fim de que pudessem organizar eleições para a renovação do Conselho Nacional (Soares, 2007). Um ano depois, a comissão organizadora cumpriu o estabelecido ao convocar uma assembleia ge-

ral em que organizações da sociedade civil e sindicatos de trabalhadores em segurança pública escolheram quais de seus pares ocupariam lugares no mandato 2010-2012 do Conselho. Havia 12 assentos para a sociedade civil, nove para os trabalhadores e nove para oficiais do Estado (nomeados pelo governo, e não pela assembleia). Organizações da sociedade civil mobilizaram-se ativamente para essa eleição e as organizações eleitas tinham visões claramente diversas, senão mesmo conflitantes, sobre os problemas da segurança pública e as prioridades políticas. A formação do Conselho fez com que, pela primeira vez, esses grupos tivessem que trabalhar juntos.

## CONCLUSÕES

Neste artigo, argumentamos que dois fatores influenciaram mudanças na relação Estado-sociedade durante o governo Lula: a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo e a transformação criativa dos repertórios de interação Estado-sociedade já existentes nessas novas circunstâncias. Quando o PT assumiu o governo federal, movimentos sociais ligados ao partido enfrentaram inúmeros dilemas e desafios enquanto interagiam com um governo que parecia ser aliado, mais notadamente através de pressões para conter suas críticas ou mesmo moderar as suas demandas (Tatagiba, 2009). No entanto, os casos discutidos aqui também sugerem que os laços mais fortes entre atores dos movimentos sociais dentro e fora do Estado permitiram uma combinação criativa de tradições históricas de interação Estado-sociedade em modos que promoveram novas formas de negociação e diálogo.

Boa parte da literatura sobre as relações Estado-sociedade em governos de esquerda no Brasil enfatiza instituições participativas formais como o OP, conselhos e conferências. Nós argumentamos, entretanto, que essas instituições não devem ser examinadas de modo isolado em relação a outras formas de interação dos movimentos com o governo. Entender esse contexto mais amplo requer olhar para a história distinta das relações Estado-sociedade em cada área de política pública, uma das formas pelas quais podemos apreender a heterogeneidade do Estado brasileiro.

A própria criação do Ministério das Cidades refletiu décadas de lutas do Movimento Nacional de Reforma Urbana para mudar instituições

federais, estaduais e municipais. Componente-chave nessas lutas foi o foco na criação de arenas formais para a participação da sociedade civil. Na época em que Lula chegou ao poder, movimentos de moradia trabalhavam com tais instituições há décadas e, comparadas com as duas outras políticas aqui estudadas, tinham uma fé substancial nelas. Mas esses movimentos também sabiam como se engajar em formas mais personalistas de interação quando necessário para os seus objetivos (Gay, 1990; Telles, 1987). Quando um novo ministro, habilidoso no uso dessas práticas, chegava em cena, os movimentos sociais se adaptavam ao novo contexto, procurando combinar rotinas de interação baseadas na participação institucional em conselhos e conferências com um estilo mais personalizado de negociação.

Movimentos sociais rurais, por outro lado, percebiam fortemente as instituições participativas criadas antes de Lula como uma imposição de um governo neoliberal que carecia de comprometimento com os seus interesses. Esses movimentos sentiram-se mais confortáveis com práticas de protesto, um sentimento que eles compartilharam com funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vários dos quais vindos dos próprios movimentos. Nesse contexto, as principais inovações no repertório de interação não ocorreram na área da participação institucional, mas, sobretudo, no modo como os protestos se davam. Funcionários do Estado e ativistas dos movimentos reinterpretaram tradições reivindicatórias através de protestos pela criação de uma rotina ritualizada de negociação marcada por demonstrações de força e pela capacidade de atores não governamentais em definir a agenda das negociações. Isso era em grande medida possível porque a política de proximidade e de ocupação dos cargos públicos por ativistas tornou mais fácil para o povo, dentro e fora do Estado construir canais de comunicação e confiar nele mesmo. Essas conexões provavelmente permitiram que eles modificassem uma rotina que beneficiava os dois lados, uma vez que marchas para Brasília tornavam mais fácil não apenas para os movimentos imporem as suas demandas, mas também para o Ministério do Desenvolvimento Agrário fazer *lobby* por apoio dentro do governo.

Por fim, na ausência de uma história de mobilização da sociedade civil em âmbito nacional nesse campo, mudanças na forma como o Estado e a sociedade devem negociar a política federal de segurança pública

ocorreram quase inteiramente a partir da iniciativa de funcionários do governo. O modelo de participação com conselhos/conferências – amplamente descrito na literatura acadêmica – era a forma de interação que esses funcionários podiam imaginar mais facilmente. Sem surpresa, um dos membros-chave do grupo que propôs a criação de instituições participativas para a segurança pública escreveu uma dissertação de mestrado sobre os conselhos participativos. O fato de o ministro da Justiça à época ter sido um dos principais idealizadores do orçamento participativo de Porto Alegre se mostrou também crucial na garantia do suporte para essa proposta participativa mais institucionalizada.

Entender a construção concreta de novas rotinas de conflito, negociação e participação requer examinar como as redes que obtiveram acesso ao Estado em momentos particulares trabalharam com práticas históricas de interação Estado-sociedade em cada área da política. A diversidade dessas experiências reafirma nosso argumento inicial de que o governo Lula não possuía um projeto centralizado e uniforme que apontava para a institucionalização de políticas participativas. Ao invés disso, iniciativas participativas, capacidades e experiências já existiam em vários setores da política, muito antes de Lula chegar ao poder. O fato de novas rotinas parecerem ter proliferado durante seu governo deve ser entendido como um resultado da maturidade e da complexidade de movimentos sociais brasileiros específicos, combinado com oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos<sup>13</sup>.

Uma direção óbvia para pesquisas futuras é investigar as diferenças nos repertórios de interação Estado-sociedade nos governos Lula e Dilma. Há diversos sinais de que a administração Dilma Rousseff se distanciou dos movimentos sociais. Os protestos massivos no Brasil em meados de 2013 parecem evidenciar isso. O governo Dilma Rousseff ainda emprega importantes ativistas em órgãos como a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), que continua a promover o fortalecimento de arenas participativas ao longo de sua administração. Porém, as rotinas de negociação mais fluidas que descrevemos na política de agricultura familiar, por exemplo, se esfalçaram durante o governo atual. Dilma Rousseff é comumente lembrada como uma tecnocrata menos comprometida com o tipo de negociação aberta

que Lula, muito habilmente, sabia conduzir. Apesar disso, as arenas de participação institucional, mais formais e limitadas, que o governo dela ainda garante, dificilmente são capazes de ser flexíveis o bastante para absorver o que parece ser uma sociedade civil cada vez mais mobilizada e abrangente, ainda que difusamente organizada. A questão que permanece é se os ativistas dentro e fora do Estado serão capazes de inventar novas rotinas de interação que possam se adaptar a esse novo contexto.

(Recebido para publicação em novembro de 2013)

(Reapresentado em fevereiro de 2014)

(Aprovado para publicação em março de 2014)

## NOTAS

1. A ordem de nomes das autoras segue lógica estritamente alfabética, não representando qualquer diferença na participação na pesquisa e escrita deste artigo, as quais foram divididas igualmente.
2. Baierle (2000); Abers, (2000); Cortês (1998); Navarro (2003); Avritzer (2003).
3. Durante todo o governo Lula (2003-2010), foram realizadas 74 conferências e criados 18 novos conselhos ([www.secretariageral.gov.br](http://www.secretariageral.gov.br)). A Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), responsável pela coordenação das relações entre governo e sociedade civil, estima que pelo menos 5 milhões de pessoas participaram de conferências desde 2003 (comunicação pessoal). Para avaliações sobre a participação no governo Lula, ver Silva (2009); Moroni (2005); Avritzer (2009); Pogrebinschi (2010); Losekann (2009).
4. Quando nos referimos à burocracia enquanto espaço de militância, aludimos ao compromisso apaixonado de vários dos ativistas que foram convidados para trabalhar nas secretarias e ministérios do governo durante o período. Atuando a partir de um forte senso de urgência, eles tentaram trazer avanços às lutas sociais construídas e legitimadas nas décadas anteriores no âmbito das redes movimentalistas que compõem a sociedade civil brasileira. Este tipo de militância por dentro do Estado foi um tema que surgiu em várias de nossas entrevistas, mas necessitariam de pesquisas mais detidas para serem analisadas detalhadamente.
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 entrevistadas a Chefe de Gabinete da Senasp (na função entre 2007 e 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 e 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 e 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 e 2008) pela importância que a SGPR assumiu na articulação do diálogo com a sociedade civil durante todo o governo Lula.
6. Sobre esse ponto, remetemos ao texto de Abers e Tatagiba (2014) sobre ativismo institucional.
7. Em pesquisas futuras valeria a pena considerar o impacto da construção dos enquadramentos interpretativos entre atores do Estado e da sociedade civil e a concorrência entre as áreas dentro do governo sobre as dinâmicas de inovação e variação nos repertórios de interação, algo que não foi possível avançar nessa pesquisa. Agradecemos ao parecerista anônimo suas sugestões nesse ponto.
8. Importantes esforços para ampliar nosso conhecimento acerca das ações institucionais dos movimentos e suas interações conflitivas/colaborativas com o sistema político incluem Goldstone (2003); Giugni e Passy (1998).
9. Ver também Rosa (2009) para uma discussão do acampamento como uma rotina, ou “forma” organizacional histórica dos movimentos sociais do campo.

## Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo

10. No governo Dilma Rousseff, tal rotina não perdurou. Em 2012, por exemplo, houve uma interrupção nas negociações e o estilo pacífico de protesto que prevaleceu durante os anos de Lula foi interrompido quando o MST ocupou os escritórios do MDA em Brasília, levando o governo a suspender as negociações (Borba, 2012).
11. Agradecemos a João Elias de Oliveira Costa Sobrinho, que compartilhou esta interpretação, baseada em entrevistas realizadas com membros da Contag em 2011 e 2012.
12. De acordo com entrevistados, em torno de 1.500 conferências livres foram realizadas ao longo da preparação da Conferência Nacional (Conseg).
13. Um desdobramento futuro dessa pesquisa seria avaliar os efeitos das diferentes práticas e rotinas de interação com o Estado sobre a configuração e formas de luta dos movimentos sociais. Somos gratas ao parecerista anônimo de DADOS – *Revista de Ciências Sociais* por suas sugestões nessa direção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- e KECK, Margareth. (2008), “Representando a Diversidade: Estado, Sociedade e Relações Fecundas nos Conselhos Gestores”. *Caderno CRH*, vol. 21, nº 52, pp. 99-112.
- ABERS, Rebecca e TATAGIBA, Luciana. (2014), “Institutional Activism: Mobilizing for Women’s Health from Inside the Brazilian Bureaucracy”, in F. M. Rossi e M. von Bülow (orgs.), *Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Regions*. London, Ashgate.
- ABERS, Rebecca e VON BÜLOW, Marisa. (2011), “Movimentos Sociais na Teoria e na Prática: Como Estudar o Ativismo através da Fronteira entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, vol. 3, nº 28, pp. 52-84.
- ABRAMOVAY, Ricardo. (2001), “Conselhos Além dos Limites”. *Estudos Avançados*, vol. 15, nº 43, pp.121-140.
- ALMEIDA, Débora R. e CUNHA, Eleonora S. (2009), “A Produção de Conhecimento sobre os Conselhos de Políticas: Alguns Desafios Metodológicos”, in L. Avritzer e E. M. da Silva (orgs.), *Metodologias e Participação*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, pp. 57-83.
- ALMEIDA SILVA, Carla. (2002), “Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana”, in E. Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano e MACIEL, Débora. (2008), “Identidade e Estratégia na Formação do Movimento Ambientalista Brasileiro”. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 4, nº 70, pp. 151-167.
- AVRITZER, Leonardo. (2003) “O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico”, in L. Avritzer e Z. Navarro (orgs.), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez, pp. 14- 57.
- . (2007), “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, nº 3, pp. 443-464.
- . (2009), *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo, Cortez.
- . (2010), *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- BAIERLE, Sérgio. (2000), “A Explosão da Experiência. Emergência de um Novo Princípio Ético-Político nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre”, in S. E. Alvarez; E. Dagnino e A. Escobar (orgs.), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- BANCK, Geert A. (1986), “Poverty, Politics and the Shaping of Urban Space: A Brazilian Example”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 10, nº 4, pp. 522-540.
- BORBA, Julian. (2012), “Governo Suspende Negociações após MST Invadir Ministério”. *Folha de S. Paulo*, 14 de abril. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/>

1076696-governo-suspende-negociacoes-apos-mst-invadir-ministerio.shtml%20on%20April%2025.

- e LÜCHMANN, Lígia (orgs.). (2007), *Orçamento Participativo: Análise das Experiências Desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis, Editora Insular.
- BRANFORD, Sue. (2009), “Lidando com Governos: O MST e as Administrações de Cardoso e Lula”, in M. Carter (org.), *Combatendo a Desigualdade Social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo, Unesp, pp. 409-430.
- CARVALHO, Vilobaldo e SILVA, Maria de Fátima. (2011), “Política de Segurança Pública no Brasil: Avanços, Limites e Desafios”. *Revista Katálysis*, vol. 14, nº 1, pp. 59-67.
- CLEMENS, Elisabeth. (2010), “Repertórios Organizacionais e Mudança Institucional: Grupos de Mulheres e a Transformação na Política dos Estados Unidos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 3, pp. 161-218.
- CORTÊS, Sonia. M. V. (1998), “Conselhos Municipais de Saúde: A Possibilidade dos Usuários Participarem e os Determinantes da Participação”. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 2, nº 1, pp. 6-17.
- CUNHA, Eleonora S. M. (2007), “A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e Adolescente no Nordeste”, in L. Avritzer (org.), *A Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, pp. 135-162.
- DAGNINO, Evelina. (2002), “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil”, in E. Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- ; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo (orgs.). (2006), *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.
- D’ARAÚJO, Maria Celina. (2009), *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro, CPDoc/FGV.
- DOWBOR, Monika. (2012), *A Arte da Institucionalização: Estratégias de Mobilização dos Sanitaristas (1974-2006)*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FARIA, Cláudia Feres. (2005), *O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M. e SOUZA, Nelson R. (orgs.). (2004), *Democracia e Participação: Os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba, Ed. UFPR.
- GAY, Robert. (1990), “Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: A Case Study from Suburban Rio de Janeiro”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, nº 4, pp. 648-666.
- GIUGNI, Marco e PASSY, Florence. (1998), “Social Movements and Policy Change: Direct, Mediated, or Joint Effect?” *Working Paper Series*, vol. 1, nº 48, Section on Collective Behavior and Social Movements, American Sociological Association
- GOLDSTONE, Jack A. (2003), *States, Parties and Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press.

- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziella. (2006), "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". *Lua Nova*, nº 67, pp. 49-104.
- HOCHSTETLER, Kathryn e KECK, Margareth E. (2007), *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, Duke University Press.
- ISUNZA VERA, Ernesto e GURZA LAVALLE, Adrian (orgs.). (2010), *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.
- LAGO, Paulo C. (2010), *Participação Popular e Reforma Urbana: Da Constituinte ao Estatuto da Cidade*. Dissertação de Mestrado, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- LOSEKANN, Cristiana. (2009), *A Presença das Organizações Ambientalistas da Sociedade Civil no Governo Lula (2003-2007) e as Tensões com os Setores Econômicos*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- LUBAMBO, Cátia W. et al. (2005), *Desenho Institucional e Participação Política*. Petrópolis, Vozes.
- LÜCHMANN, Lígia. (2007), "A Representação no Interior das Experiências de Participação". *Lua Nova*, nº 70, pp. 139-170.
- MATTEI, Lauro. (2006), *Pronaf 10 Anos: Mapa da Produção Acadêmica*. Brasília, MDA.
- MORONI, José A. (2005), "O Direito à Participação no Governo Lula". *Saúde em Debate*, vol. 29, nº 71, pp. 284-304.
- NAVARRO, Zander. (2003), "O 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre (1989-2002): Um Conciso Comentário Crítico", in L. Avritzer e Z. Navarro (orgs.), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- PAVEZ, Thais R.; TOLEDO, Demétrio G. C. de e GONÇALVES, Renata R. (2009), "Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da Rede de Atores da Segurança Pública no Processo Preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública". Brasília, Ministério da Justiça.
- POGREBINSCHI, Thamy. (2010), *Participação como Representação: Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Sociais Minoritários no Brasil*. Trabalho apresentado no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), Caxambu, MG, 25-29 de outubro.
- ROSA, Marcelo. (2009), "A 'Forma Movimento' como Modelo Contemporâneo de Ação Coletiva Rural no Brasil", in B. M. Fernando, L. de S. de Medeiros e M. I. Paulilo (orgs.), *Lutas Camponesas Contemporâneas: Condições, Dilemas e Conquistas. A Diversidade das Formas das Lutas no Campo*. São Paulo, NEAD/MDA, Editora Unesp, vol. II.
- SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo K. e MARQUES, Paulo E. (orgs.). (2009), *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 2ª ed. Porto Alegre, Ed. UFRGS.
- SIGAUD, Ligia; ROSA, Marcelo e MACEDO, Ernandes. (2008), "Ocupações de Terra, Acampamentos e Demandas ao Estado: Uma Análise em Perspectiva Comparada". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, nº 1, pp. 107-142.

- SILVA, Enid R. A. da. (2009), *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: Reflexões sobre os Avanços e Desafios no Período de 2003-2006*. Brasília, Ipea.
- SILVA, Marcelo Kunrath. (2001), *Construção da "Participação Popular": Análise Comparativa de Processos de Participação Social na Discussão Pública do Orçamento em Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- ; ROCHA, Ana G. e ALVES, Márcia C. (2011), *Desenvolvimento Territorial e Associativismo: Uma Análise Comparativa*. Trabalho apresentado no XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba, 26-29 de julho.
- SOARES, Luiz Eduardo. (2007), "A Política Nacional de Segurança: Histórico, Dilemas e Perspectivas". *Estudos Avançados*, vol. 21, nº 61, pp. 77-97.
- SOBRINHO, João E. de O. C. (2011), *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 Pós-Graduação em Ciência Política, UnB.
- TARROW, Sidney. (2009), *Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político*. Petrópolis, Vozes.
- TATAGIBA, Luciana. (2002), "Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil", in E. Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, pp. 47-104.
- . (2009), "Relação entre Movimentos Sociais e Instituições Políticas no Cenário Brasileiro Recente. Reflexões em torno de uma Agenda Preliminar de Pesquisa". Disponível em [http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/2009-artigo-tatagiba\\_luciana.pdf](http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/2009-artigo-tatagiba_luciana.pdf). Acesso em 15/6/2013.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia C. e TATAGIBA, Luciana. (2005), "Movimentos Sociais e Sistema Político: Os Desafios da Participação". *Observatório dos Direitos do Cidadão*, nº 25, Instituto Pólis/PUC-SP.
- TELLES, Vera da Silva. (1987), "Movimentos Sociais: Reflexões sobre a Experiência dos Anos 70", in I. Sherer-Warren e P. J. Krischke (orgs.), *Uma Revolução no Cotidiano: Os Novos Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo, Brasiliense.
- TILLY, Charles. (1992), *How to Detect, Describe, and Explain Repertoires of Contention*. Mimeo.
- . (1995), *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- . (2008), *Contentious Performances*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WAMPLER, Brian. (2007), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. State College, PA, Pennsylvania State University Press.
- e AVRITZER, Leonardo. (2004), "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil". *Comparative Politics*, vol. 36, nº 3, pp. 291-312.
- WOLFORD, Wendy. (2010a), "Participatory Democracy by Default: Land Reform, Social Movements and the State in Brazil". *Journal of Peasant Studies*, vol. 37, nº 1, pp. 91-109.
- . (2010b), *This Land is Ours Now: Social Mobilization and the Meanings of Land in Brazil*. Durham/London, Duke University Press.

## RESUMO

### *Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula*

Este artigo analisa a combinação de rotinas de interação do Estado com os movimentos sociais na construção de políticas públicas durante o governo Lula em três setores de políticas: desenvolvimento agrário, política urbana e segurança pública. O argumento central é que, em um contexto caracterizado por uma permeabilidade inédita do Estado, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente padrões históricos de interação Estado-sociedade. Sob o mote da “participação da sociedade civil”, movimentos sociais e atores estatais recorreram a um repertório de interação diversificado, que incluiu a participação institucional, protestos, ocupação de cargos na burocracia pública e relações personalizadas, com ênfase variada a depender dos padrões pretéritos de relação Estado-sociedade em cada setor.

**Palavras-chave:** repertórios de interação; movimentos sociais; participação; governo Lula; políticas públicas

## ABSTRACT

### *Repertoires of State-Society Interaction in a Heterogeneous State: The Lula Era Experience*

This article examines the combination of interaction routines of the State with social movements in the designing of public policy during the Lula government in three sectors: rural development, urban policy and public security. The central argument is that in a context characterized by unprecedented permeability of the State, social movements and State actors created a historical pattern of State-society interaction. Under the motto “participation of civil society”, social movements and state actors resorted to a repertoire of diversified interaction, which included institutional participations, protests, occupying posts in the public bureaucracy and personal relationships, with varying emphases depending on past patterns of State-society interactions in each sector.

**Keywords:** repertoires of interaction; social movements; participation; Lula government; public policy

RÉSUMÉ

*Répertoires d'Interaction État-Société dans un État Hétérogène: L'Expérience Pendant l'Ère Lula*

Dans cet article, on examine la conjugaison d'usages d'interaction de l'État avec les mouvements sociaux dans la construction de politiques publiques pendant le gouvernement Lula, dans trois secteurs politiques: développement agraire, politique urbaine et sûreté publique. La proposition centrale est que, dans un contexte à forte perméabilité de l'État, des mouvements sociaux et des acteurs de l'État ont expérimenté de façon créative des modèles historiques d'interaction État-société. Sous l'appellation de "participation de la société civile", ces mouvements et acteurs ont fait appel à un répertoire d'interactions diversifié, comprenant participations institutionnelles, manifestations de rue, occupations de postes dans la bureaucratie publique et rapports personnalisés, sous des formes variées par rapport aux modèles précédents de la relation État-société dans chaque secteur.

**Mots-clés:** répertoires d'interaction; mouvements sociaux; participation; gouvernement Lula; politiques publiques

RESUMEN

*Repertorios de Interacción Estado-Sociedad en un Estado Heterogéneo: La Experiencia en la Era Lula*

Este artículo analiza la combinación de las rutinas de interacción del Estado con los movimientos sociales para construir políticas públicas durante el gobierno Lula en tres sectores de políticas: desarrollo agrario, política urbana y seguridad pública. El argumento central es que, en un contexto caracterizado por una permeabilidad inédita del Estado, los movimientos sociales y los actores estatales experimentaron creativamente patrones históricos de interacción entre el Estado y la sociedad. Bajo la consigna de "participación de la sociedad civil", movimientos sociales y actores estatales recurrieron a un repertorio de interacción diversificado, que incluyó participación institucional, protestas, ocupación de cargos en la burocracia pública y relaciones personalizadas, con un énfasis que varió según los patrones previos de la relación Estado-sociedad en cada sector.

**Palabras clave:** repertorios de interacción; movimientos sociales; participación; gobierno Lula; políticas públicas