

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DOUTORADO EM SOCIOLOGIA

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
A CONSTRUÇÃO DE AVANÇOS DEMOCRATIZANTES NAS
POLÍTICAS URBANAS PÓS-1980**

BELO HORIZONTE

2011

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas da UFMG como requisito parcial na obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Área de concentração: Participação Social e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Jorge Alexandre Neves, PhD.

Co-orientador: Prof. Dra. Maria de Lourdes D. Pereira (*in memoriam*)

BELO HORIZONTE

2011

Brasil, Flávia de Paula Duque.

Democracia e Participação Social: A Construção de Avanços
Democratizantes nas Políticas Urbanas Pós-1980 / Flávia de Paula Duque
Brasil – Belo Horizonte, 2011.
251f.:Ilust.

Orientador: Jorge Alexandre Barbosa Neves
Tese – Programa de Pós-Graduação em Sociologia / Doutorado em Sociologia
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas
Gerais

Inclui Referências

1.Democratização. 2 Participação Social. 3. Sociedade civil. 4. Inclusão
Política. 5. Política Urbana. 6.Fórum Nacional de Reforma Urbana.
I. Orientador. II. Sociologia. III. Universidade Federal de Minas Gerais..
Programa de Doutorado em Sociologia. . IV. Título.

Folha de aprovação

Tese intitulada DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A CONSTRUÇÃO DE AVANÇOS DEMOCRATIZANTES NAS POLÍTICAS URBANAS PÓS-1980, de autoria da doutoranda Flávia de Paula Duque Brasil, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Jorge Alexandre Neves – DSOA/UFMG – Orientador

Prof^a. Dr^a. Telma Menicucci – DCP/UFMG

Prof. Dr. Leonardo Avritzer – DCP/UFMG

Prof. Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha – PUC Minas

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – FJP

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2011

A negociação que está na base de toda prática política se dá entre pessoas procurando mudar umas às outras e ao mundo, assim como a si mesmas. (David Harvey)

Dedico este trabalho à Prof Maria de Lourdes Dolabela Pereira (*in memoriam*), orientadora e amiga querida, que deixou um lastro de reflexões e de contribuições sempre instigantes e vigorosas sobre as cidades, políticas urbanas e democracia.

AGRADECIMENTOS

O percurso de construção desta tese marcou-se pela minha motivação de longa data pelo tema e objeto de pesquisa e, por outro lado, mostrou-se árduo, de início em virtude de limitações diversas, inclusive de tempo, dividido com atividades profissionais e acadêmicas. Em setembro de 2010 o trajeto passou também a ser penoso, a partir do impacto da perda da Prof. Lurdinha Dolabela, amiga querida de longa data, parceira de projetos e reflexões, orientadora no mestrado e (ao lado do Prof. Jorge Alexandre) no doutorado. Esta perda subtraiu a sua presença plena de energia e leveza, além de seu estímulo, diálogo e orientações valiosas em diversos momentos da minha trajetória. À Lurdinha devo muitos agradecimentos, a partir de minhas incursões iniciais no campo da sociologia e da sociologia urbana nos início dos anos 1990. Muitos aprendizados ocorreram com trabalhos e projetos conjuntos e por ocasião do mestrado, com sua orientação competente e precisa, ao lado da confiança e estímulo que alimentaram o trabalho e tornaram a tarefa mais leve. Agradeço o seu estímulo para meu ingresso no doutorado e a orientação preciosa no projeto apresentado para este ingresso, bem como os diálogos posteriores em torno desta tese, dentre uma larga lista de agradecimentos para além dos mencionados.

Pela sua pronta disponibilidade e pelas contribuições ao trabalho agradeço aos professores integrantes da banca de defesa da tese – Profs. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha, Ricardo Carneiro, Telma Menicucci e Leonardo Avritzer. Este último constitui uma referência nuclear para o meu engajamento e produção sobre o tema da participação social, desde o início dos anos 1990 quando cursei uma de suas disciplinas.

Este trabalho foi realizado com a contribuição de diversas pessoas para as quais expresso minha gratidão. Agradeço especialmente ao Prof. Jorge Alexandre Neves pela orientação, pelo acolhimento, pela confiança e pelo estímulo, bem como pelos aportes de sua disciplina no doutorado, que muito contribuiu para minha formação. A banca de defesa de projeto que ocorreu em um período crítico contribuiu decisivamente para o direcionamento do trabalho, de modo que agradeço muito à Prof. Cláudia Feres Faria e à Prof. Telma Menicucci. Para além da banca de qualificação, a Prof. Claudia Feres dispôs-se à ler um dos capítulos teóricos, trazendo contribuições e direcionamentos essenciais, ao lado de sua disciplina cursada no doutorado ter-me ofertado conteúdos essenciais. À Telma devo agradecimentos incomensuráveis, desde a leitura e comentários em relação à introdução e o capítulo teórico, a um diálogo pleno de contribuições e de indicações precisas, ao lado do suporte fraterno durante todo o período. Contudo, os limites do trabalho, obviamente, são meus.

Ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da UFMG e ao seu corpo-docente agradeço pela oportunidade e pela minha formação. Dentre os professores que influenciaram e contribuíram para minha formação desde o curso de mestrado ao doutorado, além dos meus orientadores, destaco os professores Antonio Luiz Paixão (*in memoriam*) e Pierre Sanchis; Flávio Saliba, amigo querido há décadas; Octavio Dulci e Danielle Fernandes, que também sempre me estimularam. Também agradeço aos funcionários Assis e Cirene, sempre gentis e atenciosos.

Agradeço à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro pela licença parcial nos primeiros dois anos do doutorado que possibilitou cursar as disciplinas, bem como pela

possibilidade nos três últimos meses de uma maior dedicação à tese. De forma mais ampla, a possibilidade de docência e orientação relacionadas à temática da tese contribuíram para minimizar a dispersão associada aos encargos profissionais paralelos à produção da tese. No âmbito da Escola, sou grata também pelos diálogos, interlocuções e a amizade dos colegas, destacando neste sentido especialmente o Prof. Ricardo Carneiro, parceiro de pesquisas e trabalhos, além de sua amizade e incentivo. Sou grata ao incentivo dos pesquisadores e professores Vera Westin, Marly Canassa, Elieth Pedrosa e Carla Bronzo, dentre outros colegas queridos, como o Bruno Costa que sempre reiterou que a tese não acaba, mas sim o prazo, em coro com Ricardo Fabrino, hoje da UFMG.

Enfaticamente agradeço aos informantes-chave entrevistados (Antônia de Pádua, Arlete Moyses Rodrigues, Grazia de Grazia, Guilherme França, Nelson Saule), todos com uma longa trajetória de militância pela reforma urbana, que no contexto atribulado de final de ano dispuseram de seu tempo valioso para as entrevistas e muito contribuíram para o trabalho. Para além dos aportes importantes ao trabalho, de forma especial agradeço à Antônia de Pádua pelo amplo tempo que me disponibilizou e à Prof. Arlete Moyses também pelo seu apoio e incentivo. A partir dos entrevistados, presto uma homenagem aos incansáveis militantes pela reforma urbana em sua disposição de construir cidades mais justas, sustentáveis e democráticas.

Para a pesquisa contei ainda com a assistência nas atividades de levantamento e sistematização de dados com o Lucas Milher, em 2009, e com o Thiago Barbosa, já em 2010, que também me ajudou na reta final na revisão e normalização do texto. A ambos agradeço.

A aridez deste percurso foi minimizada pelo incentivo de amigos e familiares para quem expresseo gratidão, como Helena Dolabela, Letícia Cerqueira, e Lourdes Santos que de muitas formas me ajudou. No âmbito familiar, Tia Thereza mesmo de longe me apoiou; ao lado do Junior, da Isabela (cunhada e amiga querida) e do meu sobrinho e afilhadinho Diogo sempre trazendo movimento, luz e alegria.

Aos meus pais (*in memoriam*) os agradecimentos são abrangentes e estruturais.

Às vésperas do prazo, este texto de agradecimento não é tão elaborado quanto eu gostaria, mas traduz minha gratidão, que é *extensa* para os meus filhos queridos, Reinaldo e Pedro, que sempre me incentivaram e de formas diversas efetivas e amorosas ajudaram-me neste trajeto. Reinaldo, minha nora Maíra (e sua gatinha Zinha) vieram de Viçosa para me ajudar no momento de finalização, o que foi essencial nesse momento de completa exaustão. A formatação, montagem final do trabalho, a elaboração do índice, listas, listas e listas devo inteiramente ao Reinaldo e ao apoio da Maíra, ambos também doutorandos (em biologia), ele sempre me brindando com seus relatos de campo e questionamentos ácidos em torno da ciência. Ao Pedro expresseo meu reconhecimento e gratidão não apenas pelo seu carinho, mas pela sua força e enorme suporte, de muitas e muitas maneiras incomensuráveis, especialmente nestes quatro últimos anos. Sem estes apoios nada disso seria possível. A eles eu também dedico amorosamente este trabalho, as apostas e esperanças nas possibilidades de mudança social e de construção de horizonte mais incluyente e democrático para nossas cidades.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	ix
LISTA DE FIGURAS	xii
RESUMO.....	xiii
ABSTRACT	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. DEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DOS ATORES COLETIVOS SOCIETÁRIOS	26
2.1. O estreitamento dos ideais democráticos no modelo elitista e as insuficiências do pluralismo	28
2.2. A corrente de democracia participativa e seu projeto de radicalização democrática ...	39
2.3. Democracia deliberativa: reconexões e distensões dos ideais radicais	51
2.4. Inclusão política e radicalização democrática: os desafios para os atores societários .	63
3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AÇÃO COLETIVA: DOS MOVIMENTOS SOCIAIS À SOCIEDADE CIVIL	68
3.1. Mobilização de recursos, mobilização política e confronto político	72
3.2. Novos movimentos sociais: dimensão cultural, identidades coletivas e ativismo.....	83
3.3. A teoria da sociedade civil: aproximação analítica ou distanciamento normativo das formas de ação coletiva contemporâneas?.....	90
3.4. Sociedade civil, participação social e formas de ação coletiva: em torno dos potenciais de democratização das políticas públicas	98
4. O MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA: PARTICIPAÇÃO E INCIDÊNCIA NO TEXTO CONSTITUCIONAL	102
4.1. Contextos político-institucionais, política urbana e novos atores em cena	104
4.2. As bases da ação coletiva e da construção da agenda de reforma urbana	109
4.3. O Movimento Nacional de Reforma Urbana: ação coletiva e construção de avanços constitucionais	115
4.4. Um balanço do período: novas formas de participação e reforma inconclusa	121

5. O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA E A ÁRDUA CONSTRUÇÃO DE AVANÇOS DEMOCRATIZANTES NAS POLÍTICAS URBANAS (1989-2002)..	124
5.1. O contexto institucional anos 1990: o perfil exclusivo do Estado e a retração de seu papéis	125
5.2. A construção do Fórum como ator coletivo no contexto pós-CF-88.....	128
5.3. As frentes e repertórios de ação do Fórum nos anos 1990 e seus papéis democratizantes	143
5.4. Os avanços democratizantes do Estatuto da Cidade: reconfigurações e novas frentes de atuação societária	150
5.5. O balanço da década: influência e intervenção do FNRU na democratização dos marcos legais	160
6. INFLUÊNCIA E INTERVENÇÃO DO FNRU NAS POLÍTICAS URBANAS NO GOVERNO LULA: DEMOCRATIZAÇÃO E CONTRADIÇÕES	163
6.1. A convergência de projetos democratizantes: inclusividade política e incorporação da reforma urbana na agenda governamental	164
6.2. As gramáticas político-institucionais e a reforma urbana: embates e limites.....	167
6.3. A mudança de Ministro: mobilizações e percalços na assimilação da agenda reformista.....	189
6.4. Participação-deliberativa e democratização das políticas urbanas: o duplo papel dos atores societários e os dilemas envolvidos	204
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	216
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226
REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	245
ANEXO I - Relação de entrevistas	251

LISTA DE SIGLAS

- ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ABONG – Associação Brasileira de Organizações não-governamentais
AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
AGB – Associação dos Geógrafos do Brasil
ANAMPOS – Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ANC – Assembléia Nacional Constituinte
ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano
ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria de Construção
CDUI - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CEDEC – Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico e Cultural
CEF – Caixa Econômica Federal
CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CF-88 – Constituição Federal de 1988
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
CCJR - Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CMP – Central de Movimentos Populares
CMPU – Conferência Municipal de Política Urbana
CN – Congresso Nacional
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPU – Conselho Nacional de Política Urbana
COHRE Américas – Centre on Housing Rights and Evictions (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos)

CONCIDADES- Conselho das Cidades
CNC- Conferência Nacional das Cidades
COMDUR – Conselho de Desenvolvimento Urbano
CONAB – Confederação Nacional de Amigos de Bairros
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DESCHA – Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
EC – Estatuto da Cidade
RIO-92 – Conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente e Desenvolvimento
FAMERJ – federação de associações de moradores do Rio de Janeiro
FAMOBH – Federação de Associações de Vilas Bairros e Vilas e Favelas
FAOC - Fórum Amazônia Ocidental
FAOR - Fórum Amazônia Oriental
FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FAU-USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de São Paulo
FENAE – Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal
FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos dos Engenheiros
FJP – Fundação João Pinheiro
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos
FNE - Federação Nacional dos Engenheiros
FNERU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FSRE - Fórum Sul de Reforma Urbana
Habitat II – Conferência das Nações Unidas dos Assentamentos Humanos
HIC – Habitat International Coalizion
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos e Culturais
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
ISER – Instituto de Estudos da Religião
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
LOM – Lei Orgânica Municipal
MDF – Movimento de Defesa dos Favelados
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB – Secretaria Especial de Política Urbana
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUS – Sistema Único de Saúde
UEMP – União Estadual de Luta pela Moradia de Minas Gerais
UNCHS – United Nations Center for Human Settlements
UNICAMP – Universidade Federal de Campinas
UNMM – União Nacional de Moradores
UNMM – União Nacional dos Movimentos de Moradia
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
USP – Universidade de São Paulo
ZEIS – Zona de Espacial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

QUADROS

Quadro 1 - Composição do MNRU (1987) e do FNRU (1990)	132
Quadro 2 - Planejamento e gestão democrática na emenda popular e no Estatuto da Cidade	156
Quadro 3 - Frentes de atuação e repertórios empregados nos anos 1990.....	158
Quadro 4 – Composição da coordenação do FNRU, por segmento, em 1990 e 2002	159
Quadro 5 - Resoluções do Concidades (2004-julho2005) relacionadas à plataforma de reforma urbana no eixo democratização do planejamento e gestão	182
Quadro 6 - Frentes de atuação do FNRU e avanços democratizantes nos marcos legais no âmbito federal (2003-julho 2005).....	185
Quadro 7 – Temáticas e número de participantes das Conferências das Cidades	193
Quadro 8 - Instrumentos legais em trâmite ou aprovados a partir do Concidades, com incidência do FNRU no período julho/2005-novembro/2010.....	202
Quadro 9 - Composição da coordenação do FNRU, por segmento, em 2002 e 2010.....	208

TABELAS

Tabela 1 - Resoluções do Concidades por temática e endereçamento (2004 a junho 2005).....	178
Tabela 2 – Tipo e Número de resoluções do Concidades 2004-2010	194
Tabela 3 – Tema das resoluções normativas do Concidades no período junho/2005– dezembro/2010	196
Tabela 4 - Natureza das orientações das resoluções recomendadas no período julho/2005-dezembro/2010.....	197

RESUMO

O trabalho tem como tema a participação em suas dimensões sociais e de inclusão política enfocando o papel dos atores coletivos societários na construção de mudanças institucionais democratizantes. Em uma abordagem interpretativa, focaliza-se o Movimento Nacional de Reforma Urbana, desde a construção inicial da plataforma de reforma urbana, e sua rearticulação como Fórum Nacional de Reforma, como uma rede mais estável de organizações civis e movimentos sociais, apontando-se para a sua dupla orientação (defensiva e ofensiva), associada a amplo repertório de ação e à sua atuação no âmbito societário e institucional. O argumento analítico central do trabalho sustenta que o Movimento Nacional de Reforma Urbana e seu sucedâneo Fórum Nacional de Reforma Urbana têm influenciado e incidido significativamente políticas urbanas pós-1980 (especialmente instrumentos legais) no sentido de sua democratização. Adicionalmente, considera-se o perfil do Estado quanto à sua inclusividade política como fator interveniente na extensão das reformas democratizantes, assumindo-se que um perfil mais inclusivo favorece avanços. Secundariamente abordam-se os rebatimentos da inclusão política nas formas de organização e de atuação dos atores coletivos, sustentando-se que não ocorre o comprometimento da participação no terreno da sociedade civil. O trabalho está estruturado em sete capítulos, incluindo a introdução que apresenta a construção e objeto de pesquisa, suas bases teóricas, argumentos analíticos e metodologia. Os dois capítulos seguintes correspondem a dois eixos complementares de revisão teórica. O segundo capítulo percorre o campo da teoria democrática contemporânea tendo em vista assinalar o alargamento da noção de participação, destacando-se a perspectiva da radicalização da democracia sob registros da participação, da deliberação e de suas conjunções. Coloca-se em relevo a complementaridade das formas de participação-deliberativa para o aprofundamento democrático. O terceiro aborda os desenvolvimentos em torno da participação social, enfocando as teorias contemporâneas dos movimentos sociais e a teoria da sociedade civil, enfatizando-se a dupla lógica de ação coletiva e os dilemas relacionados à questão da institucionalização. Os capítulos seguintes delimitam-se por cortes temporais que se associam a padrões distintos do Estado quanto à sua inclusividade, examinando a atuação do Movimento e do Fórum e seus impactos. Assim o quarto capítulo recupera alguns antecedentes e examina o período da Assembleia Constituinte que constitui um cenário de oportunidade política e marca-se pelo avanço atribuído ao movimento de inclusão de um capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988. O quinto capítulo examina o período entre 1989 a 2003 caracterizado pelo perfil exclusivo do Estado e tem como marco em 2001 o Estatuto da Cidade, cujo conteúdo e aprovação pode ser em grande parte atribuída aos atores coletivos em foco. O sexto capítulo examina o período a partir de 2003 que se caracteriza pelo perfil inclusivo do Estado e por inúmeras inovações institucionais desde a criação do Ministério das Cidades e de instituições participativas, pela construção de políticas urbanas e seus marcos regulatórios que se associam à influência e intervenção do Fórum. Apontam-se também contradições e limites na construção destes avanços que se conectam aos imperativos do Estado no período. Nas considerações finais destacam-se a continuidade, a resiliência e capacidade de ação e rearticulação do Fórum e o seu papel na democratização das políticas urbanas e, para além, suas contribuições para o aprofundamento democrático no sentido da irrigação da esfera pública e da conformação e fortalecimento de atores coletivos.

PALAVRAS-CHAVE: Democratização, participação, sociedade civil, inclusão política, política urbana, Fórum Nacional de Reforma Urbana, ConCidades.

ABSTRACT

This work addresses participation on its social and political dimension focusing civil society's actors role in the construction of institutional changes characterized by democratization features. In an interpretative approach, the National Movement of Urban Reform is focused, from the initial building of the urban reform agenda to its rearticulation as National Forum of Urban Reform, as a more stable network of civil organizations and social movements. The study points out Forum's dual orientation (defensive and offensive) associated to a wide collective action repertoire and to its performance in the civil society and institutional domains. The core analytical argument sustains that the referred Movement and Forum have significantly influenced and intervened on urban politics post-1980 (especially on legal instruments) in the sense of democratization. Additionally, the study argues that the profile of the state concerning political inclusion is an intervening factor to the extension of the reforms, as well as it assumes that an inclusive state favors democratic progresses. Secondarily the work approaches the effects of the political inclusion on the collective actors' organization and performance. It also considers the inclusion of the actors in the state does not corrode the vitality of society civil. The work is structured in seven chapters, the first two examining two complementary theoretical fields. The first approaches contemporary democratic theory debates in the perspective of the radicalization of the democracy, addressing participation, deliberation and their conjunctions. It points out the complementarity of participation and deliberation to democratic deepening. The second approaches the developments on social participation (contemporary theories of the social movements and the theory of the civil society), being emphasized the dual orientation of collective action and the dilemmas related to institutionalization processes. The following chapters analyses periods that are associated to distinct inclusion profiles of the state, examining the performance of the Movement and of the Forum and their effects. The first period examined is the Constituent Assembly that may be considered as a political opportunity context. In this environment the Movement collective action resulted in the inclusion of an urban policy chapter in the Federal Constitution of 1988. The second period (1989 to 2003) is characterized by the exclusive profile of the state, and only in 2001 the Statute of the City was approved due to the influence of the Forum, that also affected this law content. The third period is characterized by the inclusive profile of the state and by institutional innovations such as the creation of the Ministry of the Cities and of participatory institutions, and also by the formulation of urban policies and their regulatory instruments with Forum's incidence. The work points out some contradictions and limits in processes connected to the imperatives of the state in the period. The conclusion's remarks stand out the continuity, the resilience and action capacity of the Forum and its role in the democratization of the urban politics and, beyond, their contributions for the democratic deepening.

KEY-WORDS: Democratization, participation, civil society, political inclusion, urban policy, Fórum Nacional de Reforma Urbana, ConCidades.

1. INTRODUÇÃO

A participação social, sob os registros da ação coletiva, movimentos sociais e sociedade civil ou, ainda, sob a rubrica dos novos canais de participação institucionalizada, tem sido associada no campo da teoria social às potencialidades emancipatórias, de radicalização democrática e de mudança social.

Esse horizonte abrange possibilidades de influência dos atores coletivos nos domínios institucionais, incluindo os processos de formação e gestão de políticas públicas. Neste aspecto, nas reflexões sociológicas que se detêm nas conexões entre participação e políticas públicas destacam-se: o papel dos atores coletivos na construção de novos temas e significados que ampliam as fronteiras da política e podem balizar novas políticas públicas, com ênfase nos seus instrumentos legais; as possibilidades inclusivas e de redistribuição de poder entre os grupos sociais; os impactos em ondas reformistas que reenquadram premissas das políticas e as instituições e, ainda, repercussões mais difusas no âmbito da cultura política.¹ Paralelamente, as possibilidades de influência e de intervenção dos atores societários nos domínios institucionais apresentam-se em evidência nos debates contemporâneos em torno da qualidade da democracia e de aprofundamento democrático. Neste campo, Santos e Avritzer (2002) apontam conexões entre processos de inovação social - referidos às novas formas de associação, mobilização e de atuação societária – e de inovação institucional como um elemento central na perspectiva de democracia participativa.

O ambiente das três últimas décadas tem apresentado novos desafios para a abordagem da participação social – de suas formas de organização e de ação coletiva -, bem como dos horizontes de mudanças a ela associados. Nesta direção, Alexander (1995) já apontava para diversas mudanças nos âmbitos econômico, sócio- político e cultural que desafiavam a

¹Os autores no campo dos movimentos sociais de forma mais geral mencionam estas conexões como Offe (1985) e Melucci (1996), Ganson (1975) e Tarrow (1994). Na literatura recente, encontram-se esforços específicos de abordagem do papel dos movimentos em relação às políticas públicas a partir de casos em Grey (2002), assim como em Scholsberg e Dryzek (2007); Edelman (2001); Bergeron (2007); Giuni e Passi (2007), ao lado de revisões, como Meyer (2003).

imaginação sociológica e redefiniam as agendas de pesquisa, inclusive no que se refere ao privilegiamento das discussões relativas ao aprofundamento democrático.

Neste contexto, destaca-se a ampliação do número de países que constituem sistemas democráticos, se considerados os parâmetros minimalistas de democracia representativa, correspondendo hoje à sua maioria a partir da chamada terceira onda de democratização na qual se inscreve o Brasil.² A expansão dos sistemas democráticos ocorre em paralelo à problematização das insuficiências das democracias liberais contemporâneas, como retratadas nas “promessas não cumpridas da democracia” de Bobbio (1992). Ao lado disso, autores no campo da democracia participativa e deliberativa em seus projetos de radicalização democrática também questionam as insuficiências dos modelos elitista e pluralista. Nesta linha, dentre outros autores, Warren (2001) aponta para uma “nova paisagem da democracia” e para o alargamento de possibilidades de democratização para além dos arranjos formais da democracia representativa.

No âmbito da participação tem se observado nas últimas décadas a ampliação e complexificação das formas de organização e de ação coletiva, como sustenta Warren (2001, 2002) remetendo à maior complexidade dos problemas sociais e à maior diferenciação e pluralização da sociedade. O tecido associativo tem se expandido trazendo à cena movimentos sociais e associações organizadas a partir de diversas bases e plataformas temáticas; articulações e redes de atores coletivos. O repertório de ação coletiva tem se alargado envolvendo lógicas distintas e não necessariamente excludentes, desde ações na linha do ativismo e da contestação, à atuação mais institucionalizada, incluindo o estabelecimento de relações cooperativas com o Estado.

Outro eixo de transformações contemporâneas refere-se ao Estado, objeto de reestruturações e de reformas sob várias premissas, modelos e orientações, desde as perspectivas neoliberais de redução de seus papéis até os enfoques que privilegiam a ampliação e a democratização das relações entre Estado e sociedade. Nesta última perspectiva, destacam-se novos arranjos institucionais endereçados à participação ampliada, cuja criação integrava a pauta de propostas de atores coletivos, notadamente no bojo dos processos de democratização da América Latina.

² Ver Avritzer (1996) sobre a discussão da transição democrática nos países da terceira onda.

No que toca o contexto brasileiro das últimas décadas, nota-se a expansão e pluralização da sociedade civil, de suas formas de organização e ação coletiva (TEIXEIRA, 2001; AVRITZER, 2009; GOHN, 2009). A trajetória de transição democrática marcou-se pela emergência na cena política de atores societários que se mobilizam e articulam, constroem identidades coletivas e espaços públicos. Esses atores empreendem ações coletivas a partir de seus projetos democratizantes endereçados ao Estado e às suas relações com a sociedade, bem como à inclusão social e a ampliação dos direitos. Deste modo, à atuação e influência desses atores sociopolíticos têm sido atribuídos: o alargamento da agenda pública; o caráter descentralizante e democratizante da Constituição de 1988 (CF-88) que se distende nos marcos regulatórios das políticas públicas; assim como a moldagem de desenhos institucionais participativos (TEIXEIRA, 2001; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; PEREIRA E AVRITZER, 2005; AVRITZER, 2009; GOHN, 2009; MENICUCCI E BRASIL, 2010).

A disposição de influir e de intervir no âmbito institucional constitui um traço que se apresenta no campo movimentalista, no caso brasileiro a partir do percurso de construção democrática, superando o viés anti-institucionalista e a perspectiva da sociedade *versus* Estado presente nas lógicas de ação coletiva no contexto autoritário³. A ampliação das formas de inclusão política por meio da criação de instituições participativas⁴ abre novas possibilidades de incidência dos atores societários nos processos decisórios, na confluência de formas de participação, deliberação e representação. Assim, por um lado, como mencionado, as instituições participativas que se multiplicam no Brasil contemporâneo sob arranjos diversos (expressivamente na esfera local e recentemente na esfera federal) constituem em grande medida expressão das agendas societárias e sua incorporação nos domínios institucionais. Por outro lado, essas instituições caracterizadas pela composição híbrida⁵ Estado e sociedade, canalizam as propostas e agendas dos atores societários, e requerem o seu engajamento, apresentando novos desafios relativos às suas práticas.

Posto esse contexto, esta discussão introdutória acompanha o percurso de construção do objeto e do desenho desta pesquisa, indicando seus contornos teóricos e empíricos. Neste trabalho focalizam-se os atores coletivos⁶ que se articulam, se mobilizam e se organizam

³ Ver Doimo (1995), Dagnino (2002); Alvarez et alli (2005); Avritzer (2009); Alonso (2009).

⁴ Conceito construído por Avritzer (2008, p. 43) referido aos canais criados pelo Estado para a incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas. (idem, p. 8)

⁵ Sobre os hibridismos presentes nessas instituições, ver Avritzer e Pereira (2005) e Pereira (2007).

⁶ No decorrer do trabalho emprega-se o termo “ator coletivo” em detrimento de outros termos como “agente” e “sujeito”, na trilha de autores como Touraine (1984, p. 80, p.103, p.213, p.226) que intercambiam essas

em torno de sua agenda de reforma urbana: o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que constituiu uma ampla frente de mobilização no período da Assembléia Constituinte, e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que o sucedeu e atua até o presente, inclusive com diversas representações das entidades que o integram no Conselho Nacional das Cidades (Concidades), criado em 2004.

As amplas frentes movimentalistas, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana, compareceram ao cenário da Assembléia Constituinte, mobilizadas em torno de propostas democratizantes, de questões relativas às políticas setoriais ou de plataformas temáticas. Tais frentes resultaram relativamente bem sucedidas na incorporação, em diferentes medidas, de suas propostas no texto constitucional.

Adiante, a partir do final dos anos 1980 constituem-se diversos fóruns societários temáticos,⁷ tendo o Fórum Nacional de Reforma Urbana como um dos precursores e mais atuantes. Os fóruns societários caracterizam-se pela articulação mais estável de um amplo conjunto de atores coletivos da sociedade civil de diferentes bases sociais, que tem sido remetida à noção de rede.⁸ A tematização de questões e problemas, a formulação de proposições alternativas de políticas públicas e de seus instrumentos e o controle público têm sido apontados como a sua principal vocação, podendo-se traduzir em ações coletivas de cunho mobilizatório e contestatório, e em outras formas de pressionar a agenda pública. (TEIXEIRA, 2000, 2001; DAGNINO, 2000; SCHERER-WARREN, 1996, 1999; SILVA, 2001; BRASIL, 2004,2005; GOHN, 2009; MENICUCCI E BRASIL, 2010). Ao lado destes veios de atuação, a referida multiplicação de instâncias e de oportunidades de participação institucionalizada tem implicado a atuação dos fóruns em instituições participativas, por meio de seus representantes, o que tem ocorrido de forma evidente com o Fórum Nacional de Reforma Urbana. (SANTOS JUNIOR, 2009; BRASIL E CARNEIRO, 2009; MENICUCCI E BRASIL, 2010)

Um dos fatores que justifica a relevância do foco nesses atores organizados em torno da reforma urbana é sua presença na cena política por mais de duas décadas. De início, o

noções ao rearticular a dimensão da ação com dimensões estruturais, refratando à perspectivas essencialmente voluntaristas ou estruturalistas. Conforme o autor, o sujeito “é um ator porque opera em todos os níveis (...) suas ações são acontecimentos” (idem, p.80; p.226). Também Melucci (1992) e Cohen e Arato (1992), dentre outros neste campo, empregam o termo nesta perspectiva.

⁷ Em torno de questões como participação popular; meio-ambiente, saneamento; reforma agrária, pobreza, gênero, direitos da criança, segurança alimentar, dentre outros. Ver o levantamento de Elenaldo Teixeira (2001) sobre os fóruns e frentes constituídas na década de 1990..

⁸ Na linha das redes, ver as discussões de Scherer-Warren (1996) e Gohn (2009).

Movimento Nacional de Reforma Urbana aglomera uma larga base de movimentos sociais, articulações movimentalistas, associações e assessorias tendo em vista influir no texto constitucional. Sua forma remete a elementos mais gerais da noção de movimentos sociais,⁹ dentre os quais o traço da informalidade, seu tecido de contornos ambíguos e difusos e o caráter conflitual ou oposicional que, contudo, não implica o descarte de uma lógica de atuação propositiva. Na linha de Melucci (1996) que considera os movimentos como forma, as redes de interação e organização preexistentes, ao lado da construção de bases cognitivas compartilhadas que se condensam na plataforma de reforma urbana constituem os alicerces para as ações coletivas.

O Fórum sucede o Movimento, reconfigurando suas bases a partir de seus esforços bem sucedidos de inclusão parcial de elementos da agenda reformista na CF-88, tendo como um dos alvos principais de sua atuação o aprofundamento dos avanços constitucionais por meio do Estatuto da Cidade¹⁰. O FNRU constitui uma articulação de atores societários de bases organizativas heterogêneas - redes movimentalistas, associações profissionais e acadêmicas, federações sindicais e organizações não-governamentais (ONGs) – e afirma-se como ator coletivo a partir de seus processos de construção de identidades e do reconhecimento externo.

Nas duas últimas décadas o Fórum tem atuado de diversas formas, a partir de lógicas defensivas e ofensivas, ou seja, tanto voltadas para a construção de identidades e tematização de questões, quanto endereçadas a influir nos domínios sistêmicos,¹¹ empregando um largo repertório de ação coletiva, que inclui ações de cunho mais institucionalizado. Como revelam as análises de Silva (2001) e Brasil (2004), sua composição heterogênea, a despeito de implicar tensionamentos internos, sustenta esse duplo potencial de ação coletiva. Em relação ao MNRU, portanto, em que pese a continuidade de traços de informalidade, de práticas deliberativas internas e de contornos relativamente difusos, o FNRU se revela como uma forma de articulação relativamente mais estável, como atesta sua continuidade.

⁹ Ver as revisões de Alonso (2009); Della Porta e Diani (2009) que têm em vista um esforço de síntese das tradições contemporâneas e Gohn (1995, 2009), destacando-se a relativa imprecisão desta noção e as diversas correntes de teorização. Esta discussão teórica será explorada no segundo capítulo.

¹⁰ Lei Federal nº10.257/2001 que regulamenta o capítulo constitucional da política urbana.

¹¹ Nos termos de Cohen e Arato (1992, 2001) que postulam essa dupla lógica de ação para os atores da sociedade civil contemporânea.

Tem-se em vista, primariamente, mostrar como esses atores coletivos por meio de um amplo repertório de ação coletiva¹² têm afetado as políticas urbanas federais no sentido de sua democratização, circunscrevendo-se a análise aos avanços referentes aos processos decisórios e aos marcos legais e normativos destas políticas a partir da Constituição Federal de 1988.

A democratização é aqui entendida, sobretudo a partir da discussão de Dryzek (1996a, p. 475-478) como inclusão política ampliada, referida ao alargamento das possibilidades dos atores sociais influírem e/ou intervirem nos processos decisórios.¹³ Considerando as desigualdades multidimensionais e estruturais nas sociedades capitalistas, a democratização evoca especialmente a inclusão dos segmentos tradicionalmente excluídos das tomadas de decisão, correspondentes àqueles desfavorecidos, vulnerabilizados, ou afetados pelas políticas ou por sua ausência. Nesse sentido, ao considerar as políticas urbanas, em seus processos decisórios e marcos legais, os avanços de cunho democratizante remetem à inclusão política desses segmentos em desvantagem ou de atores que vocalizem e representem as pautas de inclusão socioespacial em suas dimensões do direito mais amplo à cidade assim como do direito à participação democrática.

Correspondendo a um macroâmbito de intervenção pública não redutível aos campos das políticas econômicas e sociais, as políticas urbanas intervêm sobre a dimensão espacial que se imbrica aos processos econômicos e sociais estruturais. Em seus aspectos regulatórios e redistributivos essas políticas incidem nos conflitos sociais relativos à divisão econômica e a divisão social do espaço, neste último caso referida ao consumo coletivo.¹⁴

No Brasil, a despeito da intensidade e rapidez do processo de urbanização especialmente na segunda metade do século XX, historicamente a questão urbana - em suas dimensões regulatórias e redistributivas voltadas para o bem estar social - não chegou a integrar de forma conseqüente a agenda governamental até a década atual. As intervenções do Estado em seu viés desenvolvimentista resultaram em privilegiar os interesses do mercado, propiciando a atuação especulativa do segmento imobiliário e a acumulação urbana sem constrangimentos significativos, deixando à margem do acesso aos bens e serviços urbanos

¹² A noção de repertório de ação coletiva cunhada por Tilly (1978, 1995) refere-se a um conjunto limitado de práticas aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo de deliberação e escolha.

¹³ Ver também Dryzek (1996b; 2000) e Faria (2010b).

¹⁴ Sobre a produção do espaço e sua relação com processos estruturais ver Castells e Lefebvre dentre outros autores da chamada escola marxista francesa e uma vasta literatura brasileira. Para a definição do campo das políticas urbanas, ver Brugué e Goma (1998: 181-184) e também Brasil (2004b).

a maior parte da população das cidades. Em decorrência, o quadro socioespacial das cidades brasileiras caracteriza-se pela periferização e metropolização; pelo comprometimento da qualidade ambiental; pela magnitude das formas de ocupação informal (notadamente as favelas); por dinâmicas de exclusão e desigualdades socioespaciais que se entrecruzam com desigualdades socioeconômicas de poder político entre os diversos grupos sociais (BRASIL, 2004; BRASIL E CARNEIRO, 2010). Esses problemas constituem bases de reivindicações dos movimentos sociais urbanos no período autoritário e de construção das propostas mais abrangentes no âmbito do Movimento e do Fórum, com sua plataforma consubstanciada em três pilares: direito à moradia e à cidade, função social da propriedade e democratização do planejamento e da gestão urbanas.

Os déficits históricos de inclusividade socioespacial e a distribuição extremamente injusta dos ônus e benefícios da urbanização, conjugados com déficits de inclusividade política no século anterior, no mínimo relativizam se não desconstróem quaisquer apostas nas elites políticas e burocráticas para a realização de interesses coletivos e representação das agendas dos diversos grupos sociais, sobretudo aqueles excluídos ou vulnerabilizados.

No contexto autoritário, a despeito da criação de órgãos voltados para as políticas urbanas, como o Banco Nacional de Habitação, as políticas e programas moldam-se a partir do viés desenvolvimentista e dos traços autoritários, centralistas e tecnocráticos do Estado, não logrando enfrentar e intervir no quadro de desigualdade e exclusão das cidades brasileiras.

Em meados dos anos 1980, sob premissas de redução do Estado associadas à percepção de crise fiscal e ao ideário neoliberal, ocorre o desmonte dessas estruturas e programas federais, inclusive na área urbana. A promulgação da CF-88 com seu tônus descentralizador amplia largamente os papéis e atribuições dos municípios, com destaque para as questões relativas ao desenvolvimento urbano. Entretanto, embora o texto constitucional mesmo em seu caráter descentralizador não tenha desincumbido a esfera federal (como também a estadual) da atuação neste âmbito, o esvaziamento da atuação federal aprofundou-se no curso dos anos 1990. Isto se evidencia no trâmite de 13 anos do Estatuto da Cidade e de outros instrumentos regulatórios nesta área, enquanto no caso das políticas sociais (saúde, educação, assistência social e criança e adolescente) os marcos regulatórios foram aprovados na primeira metade dos anos 1990. Deste modo, a trajetória do Estatuto da Cidade requereu e envolveu extensas mobilizações e negociações no Legislativo federal por parte dos atores organizados.

Com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) iniciado em 2003, a criação imediata do Ministério das Cidades (MCIDADES) assinala a entrada da questão urbana na agenda governamental e a oferta de políticas e programas setoriais, em sintonia com reivindicações dos atores no campo da reforma urbana ao longo dos anos 1990. Além disso, de forma mais geral foram criadas novas instituições participativas na esfera federal, ao lado do redesenho institucional de outras, inclusive no campo das políticas urbanas como o Conselho das Cidades (ConCidades) e as Conferências das Cidades, nestes casos também convergindo com a agenda societária de reforma urbana.

Neste contexto, nas instâncias de participação foram incluídos diversos representantes de entidades vinculadas ao FNUR, bem como alguns de seus quadros compuseram a equipe inicial do Ministério das Cidades, implicando novas indagações a partir das reconfigurações das relações entre Estado e a sociedade e da entrada dos ativistas no Estado. Partindo do argumento central desta tese de que os atores coletivos no campo da reforma urbana têm sido *significativamente* responsáveis pelos avanços democratizantes nas políticas urbanas brasileiras nas últimas décadas, uma questão relevante é de como o ambiente institucional mais inclusivo - sobretudo a partir das novas instituições participativas - afetaria a incorporação da agenda de reforma urbana. Potencializaria as possibilidades de avanços e inovações institucionais de viés reformista-democratizante? Secundariamente, outra questão emergente é se as novas possibilidades de relacionamento com o Estado impactariam as práticas societárias e repertório de ação coletiva. Deve-se esperar o comprometimento de sua autonomia e o “destino selado”, de burocratização e institucionalização ou, em outros termos, de colonização e instrumentalização, com o conseqüente declínio dos potenciais ativistas dos atores societários e esvaziamento da sociedade civil? ¹⁵

Na linha dessas questões, portanto, embora assumindo neste trabalho um viés sociocêntrico, conferindo primazia aos atores coletivos e sua atuação, não se descarta considerar o papel de variáveis político-institucionais. Mais especificamente, assume-se que o perfil do Estado no que se refere às suas relações com a sociedade constitui *também* um fator relevante para a abordagem da construção e amplitude de avanços institucionais.

¹⁵ Destaca-se como uma das discussões precursoras a “lei de ferro das oligarquias” de Robert Michels ([1911] 1973). Com o foco em partidos políticos, o autor associa a organização burocrática à oligarquização como destino inevitável. Nessa mesma direção, a literatura com foco nos movimentos sociais em suas diferentes correntes geralmente assume o destino de organização, burocratização, e conseqüente rotinização e esvaziamento ou declínio dos movimentos.

As principais correntes teóricas conformam perspectivas polarizadas, privilegiando o Estado *ou* a sociedade, iluminando um ou outro pólo como elemento modelador dos processos sociopolíticos, inclusive no que se refere aos processos de formação de políticas públicas, como sinaliza Skocpol (1989),¹⁶ o que não significa, entretanto, desconsiderar a sua influência recíproca¹⁷. Neste sentido, Zaho (2002) afirma que recentemente tem sido dada uma maior atenção à interdependência entre Estado e sociedade (ou Estado, sociedade civil e mercado, assumindo-se o corte tripartite habermasiano) e às suas relações, de modo a alcançar uma compreensão mais balanceada dos processos sócio-políticos contemporâneos. Nas perspectivas sociocêntricas, como neste caso, a consideração da influência recíproca entre Estado e sociedade e de tais relações permitiria avançar na compreensão dos processos de organização e mobilização societária e de sua influência na formação de políticas públicas, bem como na abordagem dos processos de consolidação democrática.¹⁸

Na própria literatura relativa aos movimentos sociais e a ação coletiva, o sistema político-institucional e o próprio Estado têm sido explicitados em algumas formulações como um fator que influencia as formas de organização e repertórios de ação coletiva, bem como seus resultados. De forma mais nítida, este enfoque se apresenta na noção de estrutura de oportunidade política (TILLY,1979; MCADAM,1992; TARROW,1983) que aponta para diversas variáveis do ambiente, sobretudo do sistema político institucional, dentre as quais a abertura ou fechamento da *polity*. Esta noção adiante ancora os esforços de teorização em torno da mobilização política (MC ADAM, MC CARTHY E ZALD, 1999) que considera as

¹⁶ Ver a discussão de Skocpol (1989) que, na obra emblemática “*Bringing the State back In*”, reivindica a ênfase no Estado, inclusive na moldagem dos processos sociopolíticos contemporâneos e problematiza o viés sociocêntrico nas correntes neomarxista e do pluralismo democrático. Pode-se acrescentar nas perspectivas sociocêntricas as correntes de democracia participativa e deliberativa que se contrapõem ao caráter fundamentalmente Estadocêntrico da corrente elitista.

¹⁷ Ver Cortes e Silva (2010).

¹⁸ O autor afirma que até recentemente a atenção às relações entre Estado e sociedade era marginal. Na linha das observações do autor, no campo do neoinstitucionalismo notam-se esforços como o de Evans (1996) em sua a noção de autonomia inserida referida à inserção relativa do Estado e sociedade e a ampliação das relações entre ambos, que ultrapassa a perspectiva weberiana de autonomia do Estado e de insulamento da burocracia. Por outro lado, no campo neomarxista, destaca-se Offe (1996:67-69) que problematiza as concepções tradicionais de um Estado forte, soberano e autônomo, considerando essas as premissas, assim como racionalidade dos processos decisórios do Estado, como problemáticas. Neste sentido, o autor evoca arranjos institucionais que ampliem as formas de relação entre Estado e sociedade. Já na trilha durkheimiana, de forma mais contundente tem-se em Emirbayer (1997) a defesa de uma sociologia relacional ancorada na perspectiva das redes. Na linha das redes de políticas ver Moura e Silva (2008). Ver, ainda a revisão de Chambers e Koptstein (2008) que indica seis perspectivas das relações entre sociedade civil e o Estado, considerando a sociedade civil: a) como esfera à parte; b) como suporte, na linha de Robert Putnan; c) em diálogo crítico, na linha habermasiana de influência; d) em parceria, na linha de Archon Fung; e) além do Estado, remetendo à sociedade civil global.

oportunidades políticas no conjunto de fatores associados às ações coletivas e à trajetória dos movimentos sociais ao lado das formas de organização e os processos de construção de bases cognitivas compartilhadas (*framing*).

Em enfoques específicos, Meyer (2003) salienta os efeitos recíprocos entre movimentos sociais e políticas públicas; já a revisão de Amenta e Young (1999) identifica diversas características do Estado como fatores que propiciam e mesmo contribuem para a emergência de ações coletivas e seus impactos institucionais, dentre as quais a descentralização, vista como favorável; a diferenciação entre poderes que aumentaria as chances de veto; a oferta de políticas que alavanca causas e a própria resposta às ações coletivas; dentre outros fatores.

Kriesi (1999) e, já no campo da democracia deliberativa, Dryzek (1996a, 1996b, 2000) e Scholsberg e Dryzek (2007) destacam os padrões exclusivos ou inclusivos do Estado relacionados às condições de emergência e desenvolvimento de movimentos sociais, bem como de seus efeitos e resultados. No caso de Kriesi (1999), a permeabilidade ou inclusividade do Estado é considerada como variável, ao lado do padrão forte ou fraco do Estado – sobretudo relativo à centralização/descentralização. O autor indica que o perfil fraco-inclusivo seria mais propício à organização e mobilização coletiva e ao processamento das demandas movimentalistas.

Embora também considerando o perfil do Estado e sua relação com as formas de ação coletiva, Dryzek (1996a, 1996b, 2000), assim como Scholsberg e Dryzek (2007), sinalizam em direção distinta de Kriesi. Dryzek (1996a, 1996b)¹⁹ considera quatro perfis do Estado quanto ao padrão de representação de interesses: os Estados exclusivo-passivos que vedam ou minam as condições de associação e organização da sociedade civil; os exclusivo-passivos que remetem ao padrão corporativo e incluem apenas os interesses no eixo capital-trabalho, deixando a sociedade civil por sua própria conta; os inclusivo-passivos que

¹⁹ Em obra distinta, Dryzek explora a noção de Estado e suas características essenciais, quais sejam: a configuração em um conjunto de instituições; controle de um dado território e de sua população; o monopólio e uso legítimo da força, a tomada de decisões em prol da coletividade ao lado do *enforcement*; a busca de soberania; a definição dos seus cidadãos e o controle da entrada e saída de seu território; a demarcação de um domínio público distinto do privado. Como características associadas destaca que o Estado clama realizar interesses da sociedade na medida em que não são “naturais”, mas uma construção sustentada por justificações éticas e ideológicas, que implica a aceitação de sua legitimidade pela sociedade. Outras características são o desenvolvimento da burocracia, do sistema de impostos; sua operação a partir de um sistema constitucional e legal; seu reconhecimento por outros Estados. (DRYZEK E DUNLEAVY, 2009, p. 4)

aceitam os atores societários emergentes e os inclusivo-ativos que mobilizam ou canalizam atores societários e os trazem para o Estado. Em sua perspectiva, os Estados exclusivo-passivos favorecem o florescimento de formas associativas e de uma esfera pública oposicional. Os Estados inclusivos – especialmente na versão ativa – implicariam riscos de comprometimento da vitalidade da sociedade civil e dos potenciais de inclusão política que se apresentam na esfera pública. A partir da inclusão dos grupos no Estado o autor destaca também riscos de cooptação e instrumentalização, e de obtenção apenas de ganhos simbólicos ou marginais.

Em relação à inclusão política, o autor efetua a distinção entre a *inclusão na vida política* (via a dimensão associativa e esfera pública) e a *inclusão no Estado* (seja por meio de partidos políticos, grupos de interesse, formas de negociação e de participação) que coloca sob questionamento. Neste caso, argumenta que a inclusão dos grupos em desvantagem no Estado só é positiva sob duas condições: se houver a assimilação ou articulação de suas agendas aos imperativos do Estado²⁰ e se esta entrada não acarretar o esvaziamento da sociedade civil (DRYZEK, 1996a, p. 482-486). Neste sentido, cabe destacar que, a partir de sua agenda de radicalização democrática, Dryzek privilegia a sociedade civil como lugar de democratização, assim como privilegia a atuação insurgente e oposicional de seus atores, não centrando suas apostas nas possibilidades de democratização no âmbito do Estado.

Assim, tendo como objetivo compreender a influência e incidência do Movimento e do Fórum Nacional de Reforma Urbana nos processos decisórios e marcos legais das políticas urbanas federais, no sentido de sua democratização, considerou-se o perfil do Estado referente à inclusividade política, o qual variou nos diferentes contextos históricos, como *fator interveniente* na produção de avanços democratizantes.

Analiticamente, foram demarcados três períodos, caracterizados por diferentes contextos e correspondentes a perfis distintos do Estado referentes à sua inclusividade. O primeiro contexto, no percurso de redemocratização, corresponde à instalação da Assembléia Constituinte em 1986 até a promulgação da CF-1988, com seus avanços em relação às políticas urbanas. O período pode ser examinado à luz da noção de estrutura de oportunidades políticas inscritas em um cenário político de desequilíbrios institucionais e

²⁰ Os imperativos do Estado referem-se às funções voltadas para a estabilidade, reprodução e longevidade do Estado, tais como a ordem interna; as relações externas e a política monetária. (DRYZEK, 1996a, p. 474)

abertura do sistema político-institucional, propício à vocalização das agendas societárias e à ação coletiva, bem como à construção de inovações institucionais e ampliação de direitos.²¹

O segundo período parte da promulgação da CF-1988 até o início Governo Lula em 2003, tendo como avanço institucional a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade e a introdução do direito à moradia no texto constitucional, embora estes avanços não tenham se desdobrado em outras iniciativas governamentais em 2002. Apesar de diferenças significativas entre os governos no período, as relações entre Estado e sociedade se caracterizam, principalmente, por padrões de insulamento (DINIZ, 1997). Com o foco na área urbana, pode-se considerar um perfil exclusivo-passivo de Estado ao longo do período, com exceção do processo da preparação da Conferência das Nações Unidas de Assentamentos Humanos (HABITAT II), que pode ser interpretado à luz da noção de oportunidade política associada às agendas e pressões internacionais, configurando um perfil inclusivo-passivo de Estado.

O terceiro contexto, demarcado pelo início do Governo Lula, caracteriza-se por um perfil de Estado inclusivo-ativo a partir da criação de instituições participativas, e marca-se pela retomada da atuação federal no campo das políticas urbanas em sintonia com a plataforma societária de reforma urbana. Nesse campo, em um primeiro momento têm-se, ainda, amplas possibilidades de inclusão política e de inclusão no Estado associadas às conexões e compartilhamento de projetos democratizantes do campo movimentalista com do Partido dos Trabalhadores (PT).

Como posto, o enfoque do trabalho não descarta a dimensão relacional do Estado e sociedade, mas coloca em evidência os atores societários, seu repertório de ação coletiva e os desdobramentos de sua atuação em mudanças institucionais no âmbito legal. Tendo em vista situar este tipo de abordagem, como indicado por Silva (2001),²² a literatura sociológica brasileira marcou-se historicamente por uma ampla prevalência da tradição estatista, enfatizando o Estado como principal agente modelador dos processos sociopolíticos, com a conseqüente primazia conferida às instituições.

²¹ Ver o emprego dessa noção de estrutura de oportunidade política em relação a este contexto em Brasil (2004); e também em Menicucci (2003) Menicucci e Brasil (2010) sob a rubrica de “janela de oportunidade política”.

²² A partir de Nunes (1986).

Na “contra-corrente”, nas décadas de 1970 e 1980 as abordagens dos movimentos sociais constituíram um eixo fértil de produção no país. Enquadradas no esquema estruturalista-marxista e especialmente sob as chaves de movimentos sociais urbanos e de novos movimentos sociais, ressaltaram, sobretudo, o caráter oposicional e contestatório dos movimentos em relação ao Estado ou, de forma mais ampla, ao modelo econômico. Entretanto, a partir dos anos 1980 reporta-se o progressivo esvaziamento ou abandono do debate em torno dos movimentos sociais e ação coletiva, não pela ausência em cena de atores e ações coletivas, e mesmo de reconfigurações em suas práticas. Contudo, ecoando nos anos 1990, na trilha dos avanços constitucionais, enfatiza-se o papel dos movimentos e atores organizados como agentes de mudança e de reforma nas lutas pela democratização, já ganhando relevo a noção de sociedade civil recodificada por Cohen e Arato (1992) e os debates no campo da democracia participativa e deliberativa.

As novas instituições participativas criadas a partir dos esforços de mobilização societária que desembocam na CF-88, ao lado da chegada a partidos de esquerda nos governos locais e adiante no governo federal, capturam o olhar e ancoraram deslocamentos temáticos (GADEA,2010; BRASIL, 2007b).

Neste contexto, Gadea (2010, p.6) aponta para a preocupação com as práticas de participação institucionalizadas e um perfil de abordagem sob as chaves da participação e representação, indicando a prevalência de enfoques que não captam novas dinâmicas sociais, apresentando “atores desvinculados da dimensão associativa que os enquadra em cenários de conflituosidade política e social.” Na mesma linha, Silva (2001) aponta a hiper-institucionalização dos debates e a redução da participação à dimensão e desenho institucional, deixando escapar sua compreensão da participação como construção social.

Ao lado dos deslocamentos de ênfases, a ampliação do escopo das práticas participativas tem implicado tensionamentos e impasses, assim como o reconhecimento da insuficiência ou descalibragem dos modelos e recursos teóricos para compreensão desses novos processos. Neste sentido, Avritzer (2009, p. 3-11) aponta para déficits teóricos na abordagem da participação e alega a insuficiência da literatura sobre movimentos sociais e ação coletiva, que não acomoda os elementos de participação entre Estado e sociedade civil, assim como da literatura no campo da teoria democrática elitista que não comporta as novas formas de participação. Indicando que a maioria dos autores não diferencia a participação

das instituições participativas, remete, ainda, à ambigüidade da noção de participação²³ que em seus registros sociológicos enfatiza a dimensão dos sujeitos e como noção política envolve a organização da *polity* em um princípio participativo.

Este trabalho tem o foco nos atores coletivos, suas formas de atuação e sua influência e/ou intervenção nos processos decisórios e marcos legais das políticas urbanas no sentido de sua democratização, seguindo sua trajetória por mais de duas décadas. Essa escolha significa acompanhar o trânsito desses atores entre diferentes “lugares” – da sociedade civil e espaços públicos ao Estado e instituições participativas – bem como identificar os repertórios distintos de ação. O enfoque escolhido enfrenta dificuldades relacionadas à subteorização e às descalibrações mencionadas, inclusive no que se refere à abordagem das formas institucionais de participação. Confronta-se, também, com tensionamentos relacionados às perspectivas polarizadas nas ciências sociais, implicando riscos de assumir a sociedade civil como um pólo essencialmente virtuoso (DAGNINO, 2002), com a sobredeterminação de um viés normativo.²⁴ A construção do objeto de pesquisa e seu desenvolvimento apóiam-se em duas vias teóricas compatíveis e complementares para o enfoque pretendido: os desenvolvimentos no campo da teoria democrática, especificamente na linha dos teóricos democratas radicais e as tradições sociológicas contemporâneas de abordagem dos movimentos sociais, ação coletiva e sociedade civil, esta última, de fato, na interface entre os dois campos. Esses campos compartilham do viés sociocêntrico e complementam-se ao iluminar dimensões distintas da participação, dos processos sociais de sua construção à sua dimensão de inclusão política.

Considerando-se os atores coletivos e como estes afetam as políticas urbanas na perspectiva de sua democratização, as contribuições do campo da democracia radical iluminam os diversos *loci* de inclusão política. Colocam em evidência as formas de influência e incidência dos atores nos processos decisórios, que se associam a papéis distintos reservados à sociedade civil e a lógicas distintas de seu relacionamento dos atores da sociedade civil com o Estado. As contribuições da literatura dos movimentos sociais, ação coletiva e sociedade civil iluminam a dimensão associativa dos atores, as diferentes orientações e repertório de ação. Adicionalmente, os registros dos dois campos possibilitam tematizar os processos de institucionalização da participação.

²³ A fluidez do emprego do termo participação sob os diversos registros e correntes teóricas e alguns esforços de sistematização, como em Teixeira (2001) e Cunnill-Grau (1998).

²⁴ Ver Silva (2001), Lavallo (2003) e Costa (1997).

Os desenvolvimentos teóricos em torno das possibilidades de radicalização democrática, assim como os esforços de teorização em torno dos novos movimentos sociais que se moldam a partir do contexto de efervescência movimentalista dos anos 1970 imbricam-se em seus projetos de viés democratizantes e de transformação social. As teorias participativa e deliberativa entrelaçam-se em seus projetos de ampliação, aprofundamento, e radicalização da democracia, ultrapassando os registros do elitismo democrático e distendendo as fronteiras da versão pluralista, podendo ser consideradas como um campo único e multifacetado de teorização que se robustece a partir dos anos 1990 na linha deliberativa.²⁵ Nesse campo, como indica Faria (2008), dentre outras divergências apresentam-se dissensos quanto às diversas formas de inclusão política privilegiadas - participação e/ou deliberação - para alcançar os ideais de radicalização democrática.

Considerando o trabalho de Pateman (1979) como precursor contemporâneo da corrente participativa, apresentam-se duas chaves: o entendimento da participação como intervenção nos processos decisórios – portanto, o aspecto *decisional* -; e os seus potenciais de aprendizagem e de transformação dos indivíduos, da sociedade e das instituições.

Tendo Habermas (1989, 1997) como precursor e alicerce, as abordagens contemporâneas na teoria deliberativa assumem como núcleo a noção de deliberação como um ato intersubjetivo-comunicativo fundado na argumentação racional e endereçado ao consenso (HABERMAS, 1997, p. 306), envolvendo como elementos constitutivos a justificação, a publicização, a reciprocidade, a *accountability* e a justiça (FARIA, 2008). O autor postula um princípio de racionalidade mais ampla do que a racionalidade instrumental (associada aos domínios sistêmicos econômico e político-institucional) correspondente à racionalidade comunicativa. Neste quadro teórico, a ação comunicativa tem lugar no mundo da vida (e na sociedade civil como sua dimensão institucional), associando-se a tematização de questões e problemas que se amplificam na esfera pública, podendo alcançar e influir nos domínios sistêmicos e impulsionar sua modernização e democratização. Nesses termos, a democracia remete aos fluxos comunicacionais “da periferia para o centro”, enraizando-se nos ideais de soberania popular.

²⁵ Ver a revisão de Hauptman (2003) em torno da virada deliberativa nos debates, cotejando duas visões: a de *overlapping* das duas correntes ou da teoria deliberativa suplantando aspectos da teoria participativa. Neste trabalho assume-se a primeira perspectiva. Ver também a revisão de Faria (2008) em torno dos debates entre participativos e deliberativos. Esta discussão será retomada no capítulo seguinte.

A partir desses esforços precursores têm-se, portanto, diferentes ênfases: na dimensão discursiva (na linha de Jürgen Habermas) ou na dimensão decisional (na trilha de Carole Pateman).²⁶ Em relação à ênfase na dimensão discursiva, destaca-se que amplo debate na corrente deliberativa tem implicado revisões e expansões, principalmente no sentido de mitigação dos requisitos normativos da deliberação nos termos habermasianos. Nesta direção, a noção de deliberação tem-se alargado, quer entendida como forma de diálogo e na perspectiva de acordo (BOHMAN, 1996), quer no seu entendimento mais amplo incorporando outras formas de comunicação e expressão (DRYZEK, 2000; YOUNG, 2003; MANSBRIDGE ET ALII, 2010).

Uma linha de desacordo relevante para este trabalho refere-se aos diversos *lugares* de democratização. Neste aspecto, assim como Warren (2002), Dryzek (1996b, p. 15) reconhece uma ampla topografia: não apenas o Estado, mas a sociedade civil e também o mercado e a esfera das relações internacionais como *loci* possíveis e desejáveis de aprofundamento democrático. Porém, como já mencionado, Dryzek vê com reservas as promessas do Estado como lugar de democratização e postula a sociedade civil como *locus* privilegiado. De fato, desde os esforços precursores de Habermas (1992) esta ênfase é compartilhada por outros autores no campo da democracia radical (WARREN, 2002, 2006; YOUNG, 2006; MANSBRIDGE, 1996) que privilegiam a atuação dos atores societários *fora do Estado* convergindo com as correntes dos movimentos sociais desde essa própria noção. O enfoque de tais autores afina-se mais nitidamente com a perspectiva de lógicas de atuação defensivas assumidas pela vertente dos novos movimentos sociais, que sublinham a construção de identidades, processos de organização coletiva, tematização de questões e constituição de espaços públicos. (HABERMAS, 1981; TOURAINE, 1984; OFFE, 1985; MELUCCI, 1996).

Os autores “deliberativos-ativistas”²⁷ mencionados (DRYZEK, 2000; YOUNG, 2003; MANSBRIDGE, 1996; WARREN, 2002) destacam, também, a dimensão e oposicional, e a atuação *contra o Estado*, aproximando dos esforços de teorização dos movimentos sociais de McAdam Tarrow e Tilly (2009), sob a rubrica de confronto político. Em sua ênfase no conflito demarcam uma clivagem em relação ao privilegiamento das formas discursivas e deliberativas ancoradas no consenso, como em Habermas (1989, 1997), ressaltando

²⁶ Avritzer (2000) indica que ambas as dimensões apresentam-se desde a etimologia da palavra deliberação.

²⁷ Expressão empregada por Fung (*apud* Faria, 2010). Ver a discussão efetuada por Faria (2008, 2010) sobre o campo deliberativo e seus desacordos.

repertórios de ação contenciosos, como manifestações, boicotes e outras formas de ação direta.

De Habermas à Dryzek, os potenciais de impacto no sistema (neste caso nas políticas públicas) traduzem-se pelas possibilidades contingenciais de influência da sociedade civil nos processos decisórios assentadas na esfera pública em seu papel de ressonância das questões tematizadas pelos atores societários. Neste sentido, Hendricks (2007) situa estes enfoques como macrodeliberativos, contrapostos aos microdeliberativos que realçam o aspecto decisional.

Desde Cohen (1989), outros autores deliberativos assumem possibilidades de incidência dos atores sociais no Estado, sobretudo por meio de canais criados para este finalidade (AVRITZER, 2002, 2003, 2007, 2009; SANTOS E AVRITZER, 2001; AVRITZER E PEREIRA, 2001; FUNG, 2004; FUNG E WRIGHT, 2001; GUTMAN E THOMPSON, 2007). Estes teóricos apostam nos potenciais de democratização do Estado e remetem aos potenciais destas formas de participação de gerar modelos alternativos de políticas e de reduzir as desigualdades e propiciar a inclusão social (SANTOS E AVRITZER, 2001). Ressaltam os potenciais de aprendizagem democrática e fortalecimento dos atores societários, como na formulação de *empowered participation* de Fung (2004). Ou, ainda, tendo a noção de instituições participativas como elemento central, Avritzer (2009,p. 9-11) sustenta que estes espaços inserem a sociedade civil na política mais ampla; recuperam a dimensão de base da sociedade política, restaurando conexões entre partidos políticos de esquerda; e alteram os debates relativos ao desenho institucional a partir da ênfase nas conexões entre Estado e sociedade.

Estas concepções, portanto, destacam a possibilidade de **intervenção** dos atores nos processos decisórios por meio de canais institucionais de participação. Assumem, assim, papéis e lógicas de ação ofensivas para os atores societários; evocam um perfil colaborativo de relações destes atores com o Estado e implicam um repertório de ação mais institucionalizado.

Outros autores, ainda, reivindicam e enfatizam a complementaridade das duas trilhas para aprofundamento democrático (COHEN E ARATO, 1992; COHEN E FUNG, 2004; HENDRICKS, 2006; MANSBRIDGE *ET ALII*, 2010), com destaque para Cohen e Fung (2004) em sua concepção de participação-deliberativa, na conjunção da dimensão discursiva com a

possibilidade assumida de intervenção nos processos decisórios. Deste modo, os autores prevêm o alargamento das práticas de participação-deliberativa, com ênfase na qualidade das deliberações associada à esfera pública, associações e movimentos sociais, assim como prevêm a criação de formas de participação-deliberativa com maior impacto no exercício do poder, que se associa a novos desenhos institucionais voltados para a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios.

Em conseqüência, nestas formulações considera-se um duplo papel – defensivo e ofensivo – para a sociedade civil, a partir do qual se podem considerar as possibilidades de sua influência, bem como de sua incidência nos processos decisórios.

Nas interfaces de contribuições sociológicas e do modelo habermasiano de ação comunicativa, a teoria da sociedade civil de Cohen e Arato (1992)²⁸ de forma precursora acomodou lógicas de ação defensivas e ofensivas. Os esforços dos autores que sustentam as duas trilhas de democratização encampam essa dupla orientação em relação à ação coletiva. Ao assumirem as possibilidades de participação em canais institucionalizados, esses autores distendem o escopo ofensivo previsto em Cohen e Arato.

Cohen e Arato reconhecem as tensões e pressões de instrumentalização e autoburocratização que se apresentam no caso dos atores societários ultrapassarem as fronteiras do mundo da vida, buscando incidir os domínios sistêmicos, assumindo, assim, o dilema *Michelsiano*. Tendo em vista essas tensões, em seu projeto ofensivo apontam a sociedade política como elemento de mediação entre a sociedade civil e domínios sistêmicos. (ARATO E COHEN, 1996: 176-179). Contudo, a possibilidade de uma atuação ofensiva conectada à constituição de canais institucionais de participação também se esboça nos desenvolvimentos dos autores. Neste sentido afirmam que uma questão política essencial refere-se a “como introduzir espaços públicos no interior do Estado e das instituições econômicas sem abolir os mecanismos reguladores da ação estratégica destes domínios e estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação social composta de movimentos sociais, associações e esferas públicas” (idem, p.179).

²⁸ A sociedade civil, concebida como autolimitada e autônoma, define-se como a dimensão institucional do mundo da vida, regida por formas de coordenação de ação fundadas na racionalidade comunicativa e tendo como condição os direitos civis básicos. A sociedade civil, nesta perspectiva, encampa as redes societárias, associações, e os movimentos sociais considerados como o “lado claro da ação coletiva” (COHEN E ARATO, 1992)

Em que pesem as críticas endereçadas à concepção de sociedade civil de Cohen e Arato (1992) problematizada, dentre outros aspectos, em relação ao seu alto teor normativo, os desenvolvimentos teóricos dos autores distendem o quadro teórico habermasiano e abrem caminho para reconstruções. Um ponto relevante na reinterpretação do quadro de Habermas pelos autores reside na distinção que realizam entre o nível e formas de coordenação de ação, correspondentes aos domínios sistêmicos e ao mundo da vida respectivamente com formas de coordenação de ação instrumental e comunicativa, e o nível da ação propriamente dita. Nesse sentido, sustentam que os diversos tipos de ação podem ocorrer nos diversos domínios, abrindo-se a possibilidade mencionada de introdução de espaços coordenados de forma comunicativa no interior do Estado.

No âmbito sociológico, as contribuições desses autores apresentam-se desde o trabalho de Cohen (1985) que implica uma inflexão nos debates relativos aos movimentos sociais. A autora já postulava a superação da dicotomia tradicional da ação coletiva concebida como instrumental-estratégica, que atribui aos teóricos norte-americanos, ou expressiva-identitária, associada aos teóricos dos novos movimentos sociais. Do trabalho emblemático da autora à teoria da sociedade civil, aos esforços mais recentes de Hendricks (2006) que retoma este debate, considera-se, assim, a possibilidade de um duplo papel dos atores coletivos contemporâneos, de sua dupla lógica e orientação, configurando um amplo repertório de ação coletiva.

A acomodação de um repertório mais amplo pode ser derivada, ainda, da virada realista recente de um conjunto de expoentes deliberativos (MANSBRIDGE ET ALI, 2010). Para além do entendimento mais abrangente da deliberação como forma de diálogo e da perspectiva de acordos em lugar dos consensos, os autores retêm o elemento de justificação como nuclear e concedem permissão aos recursos não-deliberativos (mecanismos de agregação de preferências, negociações e barganhas entre antagonistas) em caráter complementar aos processos deliberativos.

A discussão colocou em evidência trilhas distintas de democratização – de influência e de incidência nos processos decisórios e marcos legais. Ao se considerar os dois caminhos de participação-deliberativa encampa-se a perspectiva de duplo papel e lógica de atuação dos atores societários - defensivos e ofensivos; contenciosos e colaborativos, contra e/ou com Estado – considerando um amplo repertório de ação coletiva.

Essa perspectiva não se desvencilha dos dilemas e riscos da autoburocratização e instrumentalização que Cohen e Arato (1992, 1996) reconhecem, mas oferece outros registros para abordá-los, que trabalhos de Dryzek (1996a) e Scholsberg e Dryzek (2007) incorporam, distintos da perspectiva de ciclos dos movimentos sociais assumida de Tarrow (1998) a Offe (1985, 1990). A partir desses enfoques tradicionais, as possibilidades de inclusão no Estado se traduzem necessariamente pela perda de autonomia²⁹ e cooptação dos atores coletivos ou, de forma mais ampla, à “morte anunciada” dos potenciais ativistas e ao conseqüente esvaziamento da sociedade civil. A meu ver, estes enfoques não captam de forma calibrada os processos contemporâneos de participação, de modo que as lentes sociológicas centradas na trajetória dos atores e de suas práticas em contextos históricos com diferentes perfis de inclusividade do Estado podem contribuir para esses debates.

O argumento central que orienta o desenvolvimento deste trabalho, ancorado em contribuições dos dois campos teóricos referenciados, sustenta que os atores coletivos no campo da reforma urbana por meio de um repertório de ação coletiva que envolve várias formas de ação e atuação têm influenciado e incidido nos processos decisórios e nos marcos legais das políticas urbanas brasileiras no sentido de sua democratização. Embora se argumente que a influência ou intervenção dos atores coletivos na produção de avanços institucionais ocorra nos diferentes contextos examinados, afirma-se, contudo, que seu maior ou menor grau também associa-se ao contexto político-institucional, particularmente no que se refere ao perfil mais ou menos inclusivo do Estado. Nesta linha, assume-se que o perfil de maior inclusividade traduz-se pela maior extensão de avanços democratizantes.

O recurso comparativo de três períodos na pesquisa permite analisar a relação entre as diversas formas de participação social, os padrões de relação entre Estado e sociedade e as possibilidades de engendrar avanços institucionais de cunho democratizante e incluyente.

²⁹ Destaca-se que tal questão da autonomia tem sido recentemente retomada na produção brasileira a novos processos de participação. Entendida nos termos de Pontual (2007) como referida à capacidade de construção de identidades, de propostas e de auto-regulamentação, a autonomia não significa o descarte de relações com Estado ou no bojo dessas relações o seu comprometimento e a cooptação dos atores. Nesse sentido, conforme Tatagiba e Teixeira (2007, p. 229) a autonomia informa acerca da qualidade dessas relações das gramáticas tradicionais ou democráticas e universalizantes. Em direção diversa, pode-se considerar que a participação nas novas instituições tensiona e reduz a autonomia dos atores coletivos (AVRITZER, 2009), da mesma forma que limita em alguma medida a capacidade do Estado atuar como ator independente a partir da “cessão de sua soberania” nesses espaços, como posto por Avritzer e Pereira (2005).

Desdobram-se do argumento central algumas proposições secundárias, passíveis de serem exploradas a partir o enfoque processual nos atores coletivos e suas formas de atuação, quais sejam:

1. Os processos de organização dos atores e o seu repertório de ação coletiva apresentam uma relativa novidade e complexidade, sobretudo em decorrência das bases amplas e heterogêneas que compuseram o MNRU e hoje compõem o FNRU. A atuação do Fórum marca-se pela dupla lógica de ação coletiva defensiva e ofensiva; contenciosa e colaborativa, empregando um largo repertório de ação coletiva.

2. A atuação do FNRU em instituições participativas (amalgamada com mecanismos de representação das entidades) demanda formas de atuação institucionalizada, o que requer maior organização e rotinização das práticas. Esse processo acarreta um rebalanceamento dos *loci*, lógicas e repertórios de ação e do FNRU. A atuação nestas instituições absorve significativamente as energias dos atores sociais, implicando, ainda, tensionamentos internos. Contudo, não subtrai a dimensão organizativa e suas práticas nos domínios da sociedade civil, tampouco gera o comprometimento dos potenciais críticos e mobilizatórios. Ou seja, não significa necessariamente a colonização dos atores coletivos ou o desvanecimento de seus potenciais ativistas. Nos processos complexos e contraditórios de participação, uma possível chave em relação aos dilemas associados à institucionalização parece ser os potenciais das práticas deliberativas dos atores coletivos ou mesmo, em outra formulação, a reflexividade dos atores.

3. Com uma ampla participação e representação de segmentos vinculados ao Fórum, o Conselho Nacional das Cidades (Concidades), assim como as Conferências, possibilitam a extensão de suas práticas, o trânsito de suas pautas e propostas e sua *relativa* absorção. Entretanto, essas instituições participativas não configuram simples rebatimentos ou traduções desses atores que se institucionalizam. Constituindo instâncias de deliberação (em sua dupla dimensão – decisional e discursiva) canalizam e processam conflitos entre projetos, valores e interesses distintos e antagônicos dos diversos segmentos por meio de seus representantes. Nestes espaços, apresentam-se eixos de conflitos a partir dos interesses privados, assim como feixes de tensionamentos dos representantes do governo e da sociedade civil, que não constituem campos monolíticos. Ou seja, os avanços associados à agenda reformista e seu processamento são contraditórios, e estruturalmente limitados pelos

imperativos do Estado (desde sua reprodução aos imperativos econômicos) e pelos interesses relacionados à acumulação urbana.

5. Deste modo, embora se sustente que o perfil mais inclusivo do Estado - evidente na criação e funcionamento do Concidades e das Conferências ou, ainda, pela absorção de ativistas de reforma urbana na equipe inicial do MCidades - propicia maiores avanços substantivos nas políticas urbanas e reduz o *timing* de seu processamento, problematizam-se, também, os limites do Estado e apostas *exclusivas* em seus potenciais da realização dos projetos coletivos de inclusão dos grupos tradicionalmente excluídos. Nesse sentido, a troca de Ministros com saída de Olívio Dutra (PT) e entrada de Márcio Fortes do Partido Progressista (PP) acarretou paulatinamente a saída dos quadros do FNRU e alguns revezes.

6. De forma mais geral, indica-se a contribuição do FNRU para o aprofundamento democrático em via de mão dupla de práticas de participação-deliberativa: por um lado, no âmbito societário a partir da dimensão associativa, da tematização de questões e construção de novos significados e proposições no campo da reforma urbana que irrigam a esfera pública; por outro lado, no âmbito das instituições participativas, vocalizando e canalizando as propostas reformistas e incidindo nos processos decisórios das políticas urbanas e seus marcos legais.

Tendo em vista os argumentos enunciados, empreendeu-se um esforço interpretativo, a partir do enfoque centrado nos atores e suas práticas, recorrendo-se à estratégia comparativa entre os três períodos definidos. O modelo analítico envolve:

1. A caracterização das bases e formas de organização dos atores coletivos, assim como a agenda de reforma urbana que constitui a base cognitiva compartilhada e o lastro para as proposições desses atores. Isso implica identificar o repertório das práticas e ações coletivas nos diferentes períodos, considerando: os *loci* de atuação; as lógicas ofensivas e/ou defensivas, as orientações de ação ativista/contestatária e/ou dialógica/cooperativa com o Estado.

2. O reconhecimento dos contextos político-institucionais – especificamente no que tange o perfil inclusivo ou exclusivo do Estado assumido como fator interveniente. Como parâmetro de inclusividade, a partir de Fagoto e Fung (2010) toma-se a existência de instituições participativas.

3. A identificação dos avanços democratizantes nos marcos legais (desde a CF-88, à legislação infraconstitucional e resoluções normativas do ConCidades) que se associam à agenda reformista, destacando essas conexões.

Em relação aos procedimentos adotados, como exposto, partiu-se de uma revisão bibliográfica por duas trilhas complementares: as correntes sociológicas que abordam movimentos sociais e ação coletiva e os debates contemporâneos em torno do aprofundamento e radicalização democrática, a partir da qual foram construídos os argumentos analíticos que balizam o esforço interpretativo.

Para a abordagem do MNRU e FNRU recorreu-se, principalmente, à revisão bibliográfica e à pesquisa documental que encorpam uma base robusta de dados. Em relação à revisão bibliográfica foram identificadas diversas fontes dispersas. Estas referências encontram-se em artigos produzidos por intelectuais e militantes atuantes no FNRU³⁰ em grande parte vinculados à academia e às ONGs; assim como por lideranças ou participantes dos movimentos. Encontram-se referências pontuais à atuação do FNRU e discussões relativas à agenda de reforma urbana tendo como pano de fundo a urbanização brasileira; aos avanços constitucionais associados ao MNRU em seu conteúdo substantivo e em seus desdobramentos para a esfera local; ao processo de trâmite e aprovação do Estatuto da Cidade. Mais recentemente, destacam-se trabalhos sobre o ConCidades e, dentre outros artigos que efetuam balanços da atuação do FNRU, Santos Jr. (2007), com o foco no primeiro mandato do Governo Lula, além de Maricato (2009) e Rodrigues e Barbosa (2009).

Em outra frente, encontram-se trabalhos que trazem informações sobre a atuação desses atores, como em Bassul (2004) ao focar no processo legislativo de trâmite do Estatuto da Cidade, ou que abordam o papel desses atores na Constituinte e na aprovação do Estatuto da Cidade (PINTO, 2007; SILVA, 2003; CARVALHO, 2007; AVRITZER, 2009a; 2009b), ou que o referenciam como novo ator e forma de organização (DAGNINO, 2002; GOHN, 2009). Destacam-se, ainda, duas abordagens mais sistemáticas em relação às lógicas de constituição como ator coletivo e de atuação, efetuadas por Silva (2002) e Brasil (2004, 2005), no primeiro caso acompanhando a sua trajetória nos anos 1990 e no segundo até a aprovação do Estatuto da Cidade. Neste contexto, as contribuições específicas deste

³⁰ Maricato (1995, 1997, 1999, 2009, 2010); Santos Junior (2007a, 2007b, 2008, 2009, 2010), Saule Junior (1997, 1998, 1999, 2010), Rodrigues (2005, 2010), Ribeiro (1997, 1995, 2003), Ribeiro e Cardoso (2003b); Ribeiro e Santos Junior (1997); Grazia (2003); Ribeiro e Grazia (1996, 2001); Grazia e Rodrigues (2003); Rodrigues e Barbosa (2010); Cardoso (2002, 1997); Carvalho (1995); Rolnik (1997), dentre outros.

trabalho decorrem do enfoque analítico e abordagem proposta, ao lado da sistematização das bases bibliográficas e documentais relativas ao Movimento e ao Fórum.

A pesquisa documental envolveu dois eixos de esforços. O primeiro - voltado para a abordagem das bases e formas de ação e atuação - consistiu na pesquisa documental do Fórum Nacional de Reforma Urbana e de entidades que o integram (plataformas, relatórios, convocatórias, cartas de princípios, documentos de cunho reivindicativo e propositivo, dentre outros), resultando na coleta de uma base documental bastante extensa. Parte desta coleta referente ao período até 2001 foi efetuada em pesquisa que resultou em trabalhos anteriores, enquanto em 2009 e 2010 realizaram-se novos levantamentos.³¹ Em seu conjunto, os documentos foram obtidos: a) por meio da participação em espaços públicos nucleados em torno da reforma urbana; b) diretamente, por meio de integrantes do FNRU; c) por intermédio de pesquisa na internet. Neste último caso, dispõe-se de um vasto conjunto de documentos desde o próprio site do Fórum, alimentado pela sua secretaria executiva (a Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) na década anterior), que provê uma base substantiva de informações. Além disso, recorreu-se aos sítios das referidas ONGs, e das articulações de movimentos ou associações que integram a coordenação do FNRU: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP); a Confederação de Associação de Moradores (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM).

O Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades constituíram outra frente de pesquisa, tendo em vista a identificação dos avanços que podem ser associados ao Fórum. No âmbito do Ministério, levantaram-se dados relativos às políticas urbanas; às quatro Conferências das Cidades realizadas desde 2003, e ao ConCidades, centrando-se neste caso nas atas de reuniões desde 2004 até maio de 2010. Embora uma parte do material referente às publicações tenha sido obtido a partir do Ministério, a maior parte foi pesquisada no próprio *site* que disponibiliza atas das reuniões; relatórios das conferências, legislação e informações relativas aos programas.

Para complementação da pesquisa, recorreu-se à realização de entrevistas semi-estruturadas com *informantes-chave*, integrantes de entidades da coordenação do FNRU desde sua organização inicial, todos com uma trajetória extensa e marcante de militância pela reforma urbana. Foram realizadas cinco entrevistas: duas com lideranças movimentalistas com uma

³¹ Brasil (2004a;2004b;2005); Menicucci e Brasil (2005).

representante da União Estadual por Moradia Popular (UEMP) e também da Central de Movimentos Populares (CMP) e um representante da União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Do segmento das associações profissionais entrevistou-se a representante da Associação Brasileira dos Geógrafos (AGB) na coordenação do FNRU. Do segmento das ONGs as entrevistas foram realizadas, respectivamente, com o representante do POLIS e com a representante da FASE até 2002 na coordenação do FNRU, sendo que ambas as ONGs desempenharam o papel de secretaria-executiva do Fórum. Destaca-se ainda que dois dentre os entrevistados (representantes da AGB e da FASE) compuseram a equipe inicial do Ministério das Cidades, e três (representantes da CMP, AGB e POLIS) são conselheiros do Conselho das Cidades.³²

A tese estrutura-se em cinco capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro realiza uma revisão nos desenvolvimentos teóricos no campo da democracia participativa e deliberativa, especialmente voltado para os potenciais de democratização e aprofundamento democrático, destacando os debates quanto aos seus *loci* mais promissores; aos papéis reservados aos atores da sociedade civil e às perspectivas de influência e de intervenção nos processos decisórios institucionais. O segundo efetua uma revisão das correntes contemporâneas que abordam os movimentos sociais, voltando-se às lógicas e repertórios de ação coletiva e os processos de institucionalização que se conectam com a inclusão ou entrada dos grupos no sistema político-institucional e no Estado. O terceiro capítulo recupera antecedentes relativos ao contexto político-institucional e ao perfil do Estado, situa as bases do Movimento de Reforma Urbana e de construção desta plataforma, e analisa a emergência do movimento e sua atuação na Constituinte. O capítulo seguinte parte da formação do FNRU e percorre sua atuação na década de 1990 - indicando os perfis do Estado - e desemboca na aprovação do Estatuto da Cidade. Situando o perfil do governo Lula, o quinto capítulo acompanha as formas de atuação do Fórum associadas aos avanços na democratização dos processos decisórios e marcos legais. Seguem-se as considerações finais que efetua um balanço da atuação do FNRU e de suas conseqüências institucionais e, ainda, dos desdobramentos das formas de atuação mais institucionalizadas no próprio ator coletivo.

³² Nos dois primeiros casos a entrevista foi presencial, no caso do representante do POLIS foi por meio do *skype* e, nos casos seguintes mediante o envio das questões por meio de correio eletrônico, resultando em complementações posteriores em um dos casos. Esclarece-se que ficou a critério dos entrevistados residentes em outras cidades a escolha do meio de entrevista (telefone, *skype* ou email). Ver a lista dos entrevistados em anexo.

2. DEMOCRATIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DOS ATORES COLETIVOS SOCIETÁRIOS

As mudanças nas últimas décadas no âmbito global - dentre as quais o alargamento e a complexificação do repertório das formas de ação coletiva, as reconfigurações do Estado e o delineamento de novas relações entre Estado e sociedade - têm desafiado os campos da teoria social.

O contexto de polarização da guerra fria nos anos 1960 e 1970 marcou-se, em especial, pela efervescência de novos movimentos sociais e delineamento de projetos radicais, que fertilizaram desenvolvimentos teóricos balizados por ideais de mudança da ordem social e política. A década de 1980 evidencia-se como um período de inflexões. A queda dos regimes socialistas do leste europeu e o estabelecimento da democracia - considerados seus parâmetros minimalistas- na maior parte dos países³³, ao lado do triunfo do capitalismo liberal e o revigoramento dos mercados, estimularam a imaginação dos teóricos. Implicaram distopias (ALEXANDER, 1985) ou, alternativamente, heterotopias (SANTOS, 1989).

Nesta direção, observa-se a ampliação e o revigoramento dos debates em torno das concepções de democracia e da qualidade democrática (SANTOS E AVRITZER, 2002) e a configuração de uma agenda teórica de radicalização da tradição democrática moderna que descarta a perspectiva de substituição da ordem vigente, mas tem em seu horizonte as possibilidades de aprofundamento democrático (FARIA, 2008). No âmbito destes debates, problematizaram-se não apenas os limites dos arranjos da democracia liberal contemporânea, como também o modelo elitista assentado no estreitamento da participação e na redução dos ideais democráticos sob premissas realistas.³⁴

O campo da teoria democrática mostra-se fértil em suas correntes de democracia participativa e deliberativa, que se apresentam alternativamente à concepção elitista e à posterior vertente pluralista. A despeito das diferenças, ou das divergências nas ênfases da

³³ Ver essa discussão e o panorama da mencionada expansão em Warren (2002).

³⁴ Ver Pateman (1989); Avritzer (1994a, 1995a) e Santos e Avritzer (2002). Warren (2002, p. 681) aponta não apenas para as perspectivas de alargamento dos ideais democráticos, como argumenta que estes podem se realizar mais do que no passado, sustentando um quadro de crescimento de expectativas democráticas combinado com o crescimento de oportunidades de participação, que desenha um novo terreno de teorização.

participação ou da deliberação como fundamentos de inclusão política, como posto por Faria (2008), sobressaem-se as interfaces entre ambas e as fronteiras fluidas entre esses campos teóricos, configurando o terreno da democracia radical.³⁵ As vertentes convergem ao assumir as possibilidades de aprofundamento democrático para além dos limites do elitismo, ao reconhecerem diversos *loci* de democratização, bem como ao enfatizarem o papel dos atores societários nos processos, conectando, assim, a dimensão da participação social com a dimensão de inclusão política.

No curso dos processos de (re)construção democrática no Brasil, os atores organizados reivindicaram, dentre outras pautas, a participação nos processos decisórios. Impulsionaram, assim, a criação e multiplicação de arranjos institucionais participativos que possibilitam sua inclusão e o experimentalismo democrático na produção e gestão de políticas públicas. (SANTOS E AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002). Estes processos têm desafiado e irrigado os desenvolvimentos na teoria democrática, bem como as tradições de abordagem da ação coletiva, dos movimentos sociais e da sociedade civil, envolvendo também novos desafios para os atores envolvidos.

A partir do argumento analítico desta tese de que o MNRU e o FNRU por meio de diversas formas de atuação incidem nas políticas urbanas impulsionando a democratização dos processos decisórios e instrumentos legais; e de que a extensão desses avanços associa-se, também, ao perfil do Estado quanto à sua inclusividade, três questões orientam a revisão realizada neste capítulo. Tendo como chave a perspectiva de democratização e aprofundamento democrático, a primeira questão refere-se às formas de inclusão política privilegiadas nas diferentes correntes teóricas e, respectivamente, às possibilidades dos atores societários *influenciar* ou *intervirem* no âmbito institucional. As duas outras questões são derivadas remetendo às possibilidades do Estado configurar-se como um lócus de democratização e ao papel atribuído aos atores coletivos societários, o que evoca os dilemas das formas de participação-deliberativa institucionalizadas.

O capítulo estrutura-se em quatro seções, partindo do exame das correntes elitista e pluralista tendo em vista situar e pontuar as rupturas e avanços das teorias participativa e

³⁵ Ao referir-se aos democratas radicais, Warren (1996a) situa neste campo autores de ambas as correntes, tais como, Benjamin Barber, Iris Young, Habermas, Jean Cohen e Andrew Arato, John Drysec, dentre outros. Em Faria (2008), tem-se referências a Bohman, Gutman e Thompson, Benhabib, Fraser, Fung, Joshua Cohen, dentre outros. Ou seja, têm-se autores da corrente deliberativa, participativa, bem como os chamados teóricos da diferença, associados à perspectiva de democracia radical, que preserva compromissos na linha de teoria crítica.

deliberativa, que serão tratadas respectivamente em seções a parte; seguindo-se as considerações finais.

2.1. O estreitamento dos ideais democráticos no modelo elitista e as insuficiências do pluralismo

A concepção elitista de democracia consolida-se a partir do pós-guerra e afirma-se como a perspectiva hegemônica a partir do pós-guerra, até os questionamentos vigorosos nas últimas décadas em relação ao seu caráter formal e restrito, que subtrai os lastros normativos presentes nas abordagens do século XIX.³⁶ Ancorada em premissas realistas e no reconhecimento da complexidade crescente das sociedades modernas, essa vertente assume o estreitamento do ideal de soberania popular e das práticas de participação política reduzidas ao processo eleitoral, sob o mote de consolidação da democracia e governabilidade. A ampliação da participação é considerada não apenas como contraditória ou irreconciliável com a complexidade das sociedades modernas, como se desalinha de seus fundamentos morais e normativos.

Weber define os contornos da tradição elitista e Joseph Schumpeter (1942) afirma-se como o seu principal expoente. Considerado o contexto do início do século anterior, Avritzer (1995, p. 6) sublinha em Weber e Schumpeter o questionamento da relação entre democracia e socialismo, ao lado de um ponto de partida similar, assentado no realismo político e na contraposição às teorias clássicas de democracia, em suas premissas relativas à soberania popular. O questionamento weberiano da noção de soberania popular realiza-se em contraposição à proposição de Marx de abolição da separação entre o trabalhador e os meios de produção e de administração.³⁷ Weber problematiza esta proposta e sustenta a separação entre trabalhadores e meios de produção e de administração como inevitável e inscrita em um processo mais geral de racionalização e burocratização (WEBER, 1997, p. 258).

³⁶ Para esta discussão, ver Avritzer (1995, 1996, 2000) e Pateman (1992) que recuperam as perspectivas de Rousseau e de John Stuart Mill.

³⁷ O foco de contraposições no artigo é notadamente o “Manifesto Comunista”, que Weber (1997, p. 264) ressalta como “confissão de fé” e um documento “profético” que teria como ponto central a conquista do poder político pelos trabalhadores e, a partir de um estado de transição, a configuração de uma associação livre de indivíduos.

O enquadramento da concepção weberiana de democracia desenha-se desde suas asserções acerca da crescente complexidade das sociedades modernas e dos processos de racionalização e burocratização como traços essencialmente constitutivos da modernidade. Neste processo, entrecruzam-se capitalismo e Estado moderno, o primeiro dependendo da ordem que o segundo pode oferecer por meio da lei e capacidade de coerção. Weber apresenta o Estado moderno conformado pelo seu aparato racional e organização burocrática, apoiando-se em um sistema jurídico-racional no qual se fundam bases de sua legitimidade. O autor preconiza a necessidade de garantir a autonomia do Estado, requerendo-se o distanciamento de seu aparato burocrático das pressões da sociedade – dissociada do Estado – sob o risco de ameaça à governabilidade e à capacidade de consecução de metas racionais³⁸. Contudo, Neves (2007, p. 38-37) assinala que Weber anteviu os riscos do excesso da autonomia da burocracia, notando que esta, de fato, governaria por meio das rotinas administrativas, alinhando como solução o controle da política e o fortalecimento do parlamento, sem os quais se apresentariam riscos para as democracias.

Sob as lentes weberianas, nas sociedades modernas e complexas, o Estado e a democracia estão embebidos em um processo mais abrangente de racionalização, ao qual se associa a tendência irrevogável de burocratização. Weber (1997, p. 256) afirma que a democracia, “em todos os lugares onde é uma democracia de grandes Estados, é uma democracia burocratizada. E precisa ser assim”. E, ao indagar-se o que significa a democracia, Weber (1997, p. 253) sinaliza que esta pode significar uma infinidade de coisas, mas que “em si, ela significa só isso: que não existe uma desigualdade formal de direitos políticos entre as várias classes da população”. Ou seja, estreita-se a noção de soberania popular e a inclusão política reduz-se à generalização dos direitos políticos de constituição dos governos.

Em linhas gerais, na concepção weberiana, as possibilidades de participação restringem-se, por princípio, aos mecanismos de representação eleitoral, confinando a democracia ao Estado e ao sistema político-institucional, o que evidencia claros limites quanto às possibilidades de construção do bem comum e às bases de legitimidade democrática.

Schumpeter (1994, p. 242) pavimenta esse caminho ao fundamentar o entendimento da democracia como um “método político”, ou seja, como um determinado tipo de arranjo institucional para a se chegar a decisões políticas legislativas e administrativas. Em sua

³⁸ Ver Weber (1978, 1992, 1994).

obra, publicada no contexto da segunda guerra, Schumpeter (1994) propõe-se a construir uma teoria realista delimitando a noção de democracia a partir do questionamento das abordagens clássicas dos séculos XVIII e XIX, das quais subtrai os liames entre democracia, bem comum e vontade geral. Suas objeções em relação à noção de bem comum se apresentam desde a afirmação de que “não há bem comum, inequivocamente determinado que o povo aceite ou possa aceitar pela argumentação racional.” (idem, p. 321)

O autor coloca em questão as premissas de racionalidade individual referida aos assuntos públicos, apontando para o senso limitado de realidade e a “completa ausência de crítica racional” do “cidadão médio”, e para a sua tendência de ceder aos impulsos irracionais, indicando seu desinteresse e despreparo para a participação em tomadas de decisão. O “cidadão comum” é apresentado como facilmente manipulável pela propaganda e grupos (políticos e econômicos) que o exploram a partir de seus interesses. A irracionalidade do cidadão comum é posta como problema e risco. (SCHUMPETER, 1994, p.313-314)

Tendo em seu pano de fundo as preocupações com o totalitarismo, sua visão conflui com os debates em torno da sociedade de massa que se amplificam a partir do período entre as guerras e assumem premissas de massificação, irracionalidade e alienação política da população, sublinhando os problemas das formas de mobilização e os possíveis riscos para as instituições políticas (AVRITZER: 1995; 2009). Destaca-se, ainda, que as abordagens dos movimentos sociais na primeira metade do século convergem com a perspectiva schumpeteriana ao ressaltarem a irracionalidade e o caráter disruptivo da ação coletiva.

A partir do esgarçamento efetuado por Schumpeter (1994, p. 321) dos vínculos entre racionalidade dos cidadãos e a política, sua solução consiste no estreitamento da participação, reduzindo o papel dos cidadãos à formação dos governos e circunscrevendo a racionalidade a um atributo das elites. Ao delimitar o conceito de democracia, o autor confere primazia à eleição dos representantes que tomarão as decisões, sustentando que o papel do povo é formar um governo e “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governam”, constituindo-se no “governo dos políticos”. Em consequência, afirma que o “o método democrático é um sistema institucional para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire poder de decisão mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Uma indagação é de como e sob quais bases cognitivas o cidadão, considerado como obtuso e desinteressado para os

assuntos políticos, exerceria seu poder de escolha no mercado político das elites que o representarão³⁹.

Portanto, desde os alicerces da vertente elitista, a inclusão política restringe-se aos mecanismos de competição política via representação, mais especificamente ao voto, circunscrevendo o debate aos fundamentos de universalização das regras e dos arranjos institucionais requeridos no jogo eleitoral. Nestes registros, reduzem-se as possibilidades de participação e do número de participantes na política e, especialmente sob argumentos que apontam para o despreparo ou desinteresse da maioria para a participação; para os riscos de sua ampliação para a governabilidade e para a necessidade de relativa autonomia do Estado para governar. Assim, para Held (1987, p. 168), tem-se no elitismo a estigmatização do cidadão, tachado como isolado e vulnerável, não apenas com um papel limitado, mas “retratado como uma intrusão indesejada no processo de tomada de decisões”.

As limitações desta corrente têm sido largamente tematizadas por autores em distintos campos de teorização (DAHL, 1965; 1985; HABERMAS, 1976; OFFE E LENHART, 1984; PATEMAN, 1992; HELD, 1987; WARREN, 2002; NYLEN; 2003; AVRITZER; 1996; TEIXEIRA, 2001; SANTOS E AVRITZER, 2002; FUNG, 2007) desde seus fundamentos. Dentre os críticos, Habermas (1976) já levantava objeções quanto à concepção de legitimidade na perspectiva elitista e problematizava sua justificação. Nesta trilha, Held (1987, p. 165) questiona se um voto ocasional de fato legitimaria um sistema político e critica o caráter oligopólico e viés tecnocrático dessa concepção. Avritzer (1996) problematiza o esvaziamento da noção de democracia de seus substratos éticos de igualdade e a visão das elites como portadoras de uma racionalidade monológica, não necessariamente convergente com os interesses coletivos. Também Santos e Avritzer (2002, p. 46) indicam a insuficiência do modelo em relação à representação de agendas da pluralidade de atores sociais e questionam se as eleições esgotam os procedimentos de autorização e se os procedimentos de representação esgotam a representação da diferença.

³⁹ Embora se descarte a discutir os desenvolvimentos teóricos posteriores na tradição elitista, nota-se que o esforço de Downs (1999) tem em vista a compatibilização entre democracia e racionalidade individual, associando a segunda a pressupostos instrumentais, referidos à adequação entre meios aos fins e à lógica de maximização dos benefícios que o sistema político pode oferecer. Nas abordagens de Weber e Schumpeter já se desenhava um cenário pautado na lógica de mercado, na competição das elites pelo poder, e na versão de Downs, o custo da conexão entre elitismo e racionalidade individual, conforme Avritzer (1995a) é a economização da política reduzindo a democracia à lógica competitiva e adversarial da economia.

Weber e Schumpeter apostam exclusivamente nas elites governantes e nos partidos competitivos e, portanto, na realização da democracia estritamente por meio do sistema político-institucional e arranjos de representação eleitoral, restringindo o papel dos cidadãos ao voto. Apesar dos autores assumirem pressupostos do realismo político, indaga-se se estas apostas apresentam-se realistas, considerando as desigualdades em suas múltiplas matrizes nas sociedades capitalistas. Em relação à moldagem das relações Estado-sociedade e à formação das políticas públicas, sob as lentes elitistas o modelo derivado aponta para a racionalidade da burocracia na realização de metas “coletivas”, em um Estado desejavelmente insulado das pressões societárias.

A vertente pluralista⁴⁰ - que ganha relevo em meados da década de 1950 -, constitui esforços no sentido de suprir as deficiências da teoria elitista e de ruptura com algumas de suas premissas. Em linhas mais gerais, marca-se por seus compromissos de cunho analítico, quer no campo das políticas públicas, quer na abordagem das democracias contemporâneas, destacando-se a pretensão do estabelecimento de uma “teoria democrática empírica”,⁴¹ voltada para a abordagem do funcionamento da democracia e seu papel no desenvolvimento da sociedade.

De forma geral, de acordo com Scholsberg (2008, p. 149), um ponto central nesta tradição é o reconhecimento da base empírica e experiencial da pluralidade moral e política e o desenho do engajamento político em torno da diferença. Restringindo-se a abordagem a Dahl⁴² - como um dos principais teóricos pluralistas - indicam-se os avanços em relação ao modelo elitista, que constitui a principal contra-referência em sua obra. Seus desenvolvimentos partem do reconhecimento da pluralidade de interesses e de premissas de múltiplos determinantes da distribuição de poder, em uma perspectiva de poder desagregado e descentrado a partir dos diversos grupos que competem entre si. (DAHL, 1956)

Tais fundamentos já se encontram no seu estudo empírico com o emblemático título “*Who governs?*” (DAHL, 1965). Esta análise enfatiza a presença de grupos de interesses, diversos e competitivos, buscando exercer influência nos processos decisórios e de formação de políticas locais, em um jogo de alinhamentos e barganhas. O próprio governo, em que pese

⁴⁰ Para revisão do pluralismo, ver Scholsberg (2008) que recupera as raízes do pluralismo no início do século; as abordagens subsequentes e as diversas correntes contemporâneas do neopluralismo e pluralismo crítico.

⁴¹ Held (1987, p. 170) que indica esta auto-referência dos autores no campo pluralista.

⁴² Para a revisão da obra de Robert Dahl, ver Bailey e Brayboke (2003).

um papel de mediação dos conflitos na arena política, apresenta-se de forma descentrada e horizontalizada, dentre o rol de interesses em disputa. Dahl (1965) sustenta a distribuição difusa de poder entre os diversos grupos, assumindo que ocorreria a sua neutralização recíproca em face da lógica competitiva, em resposta às preocupações elitistas de excesso de demandas associada aos riscos para estabilidade democrática.

Os avanços na recodificação da noção de democracia partem da restauração de parâmetros normativos e de qualidade para as práticas democráticas. Dahl (2001, p. 97) afirma que “usamos a palavra democracia tanto para nos referirmos a um objetivo ou ideal como a uma realidade que é apenas a consecução parcial deste objetivo”. O autor distingue a noção de democracia, que reserva ao âmbito normativo, tendo como chave a “responsividade do governo a todos os cidadãos, considerados como iguais em suas preferências”, da noção de poliarquia, que remete aos “regimes relativamente (e incompletamente) democratizados”, considerados os eixos de inclusão e de competição políticas.⁴³ Neste sentido, uma ruptura com o elitismo, na análise de Avritzer (1996, p. 116) consiste na rearticulação do idealismo e realismo, invertendo a relação da formulação schumpeteriana: a questão problematizada não é o idealismo, mas o fato de as democracias não alcançarem o ideal democrático. Uma segunda cisão refere-se às bases de legitimidade, que na perspectiva de Dahl se estendem, associadas ao processo de discussão anterior às eleições. Uma terceira inflexão é sua afirmação de que a cultura política e a convergência de valores constituem o suporte para o sistema democrático, referindo-se à anterioridade, em relação à política, do consenso subjacente sobre a política que a condiciona e envolve, sem o qual os sistemas democráticos não se sustentariam (HELD, 1987, p. 176). Um quarto corte refere-se à interposição de grupos intermediários entre os governos e os cidadãos, divergente das premissas de isolamento e fragilidade política do cidadão médio.

Dahl (1956) sustenta que apenas as eleições regulares e competitivas, ao lado de partidos competitivos, embora essenciais, por si só não asseguram o equilíbrio democrático, levantando questões em torno do controle sobre os governos e líderes. Embora considere as eleições como forma de controle, ele também atribui aos grupos organizados o papel de controle. O direito de definir e controlar a agenda pública e o direito à informação referente às diferentes alternativas nos processos decisórios são apontados entre os requisitos para

⁴³ Ver Dahl (1997, p. 31).

alcançar decisões voltadas ao interesse comum. A existência de múltiplas minorias ou grupos e sua competição estabeleceriam o tom democrático.

No início dos anos 1970, Dahl (1997) desenvolve a noção de poliarquia, evidenciando-se sua preocupação com os processos de transição e de consolidação democrática. Duas dimensões são associadas a tais processos: a participação ou inclusão política, por meio da representação como mecanismo de autorização e de controle; e a oposição ou contestação política, que remete à competição política. Ele tem em vista o ideal democrático de responsividade e, nesta direção, reitera que os cidadãos devem ter oportunidades de formular, expressar e ter consideradas suas preferências.⁴⁴ Ao apresentar o desenvolvimento econômico dentre as condições para a poliarquia, o autor antevê limites de seu modelo no caso das sociedades caracterizadas por fortes desigualdades socioeconômicas.

Dentre os critérios de democratização Dahl (2001, p. 99-112) inclui a autonomia para as associações. O associativismo independente, em seus termos, refere-se aos partidos, lobbies e grupos de interesses, para os quais o autor atribui papéis de “fontes de educação e esclarecimento cívicos”, além de influência nos processos decisórios. Em obra anterior, o autor já indicava os liames entre participação autônoma e desenvolvimento moral, reconhecendo que todos os indivíduos mostram-se qualificados para participar de decisões coletivas de associações em questões que os afetem.⁴⁵

Uma questão central que perpassa a obra do autor diz respeito às dificuldades do autogoverno em uma sociedade moderna, complexa e populosa⁴⁶. A questão da escala das unidades políticas é recorrentemente apresentada como um problema intratável e um óbice à ampliação de formas de participação. O autor reconhece as possibilidades de participação em organizações civis e não descarta que eventualmente ocorram formas de participação no âmbito subnacional ou local.⁴⁷ Porém, em face da escala, considera inviável a ampliação das formas de participação sobretudo no âmbito de questões nacionais e macropolíticas (DAHL, 1997, p. 34). Ao lado disso, o autor critica o assembleísmo, não apenas em virtude da

⁴⁴ Ver Dahl (1997, p. 27-31).

⁴⁵ Em relação a esse ponto, observa-se a ruptura do autor com a concepção de racionalidade como maximização de interesses (AVRITZER, 1995a). Ver também Dahl (1989, p. 98).

⁴⁶ Ver Bailey e Braybooke (2003, p. 100-106).

⁴⁷ Ver Bailey e Braybroke (2003:102), onde os autores notam que Dahl mostra-se crescentemente interessado no controle dos trabalhadores em empreendimentos; em associações e conselhos de cidadãos mas não prevê arranjos alternativos de participação.

escala, mas também ao ressaltar que quem toma a palavra são representantes e que um grande dispêndio de tempo é requerido para essas práticas, duvidando, ainda, de seus frutos. (DAHL, 2001, p. 123)

A concepção pluralista tem sido objeto de críticas de autores associados a diversas matrizes teóricas (PATEMAN, 1992; HELD, 1987; OFFE, 1984, 1996; MILLIBAND, 1982; SKOCPOL, 1986; AVITZER, 1995, 1996; COSTA, 1996; FUNG, 2007) desde seus fundamentos. Apesar da recuperação de parâmetros normativos, em relação à dimensão substantiva do bem comum, as pretensões pluralistas restringem-se à consideração da democracia como um valor coletivo compartilhado (AVRITZER, 1996, p. 25). Outra linha de críticas oriunda do campo participativo aponta insuficiências do pluralismo ao não prever formas alternativas de participação institucionalizada. As possibilidades de inclusão política limitam-se às formas da representação eleitoral que constitui uma chave central, ainda que não exclusiva, como no caso do elitismo; ao lado da previsão da influência dos grupos de interesse.

As premissas assumidas de atuação estratégica dos atores políticos na realização de seus interesses e da lógica competitiva no âmbito das relações políticas constituem uma vertente de objeções democratas radicais (PATEMAN, 1992; HELD, 1987; AVRITZER, 1995, 1996; COSTA, 1996; FUNG, 2007) que apontam para o risco de escoamento de uma perspectiva generalizante da política. Neste sentido, destaca-se a diferença de concepção entre a esfera pública nos moldes habermasianos, fundada na lógica discursiva e de construção de acordos intersubjetivos, em contraponto à lógica competitiva e instrumental similar ao mercado, destituída de processos de formação deliberativa de preferências.

Na mesma direção têm-se problemas adicionais nesta concepção, desde a suposição de uma lógica fundamentalmente instrumental de ação, não condizente com evidências de que até grupos de interesse podem ser normativamente motivados ou apresentarem bases identitárias para a ação coletiva. Ao lado disso, destaca-se a indistinção entre os diferentes tipos de atores sob o corte de grupos de interesse, o que significa incluir no mesmo registro grupos de pressão e *lobbies*, associações e movimentos sociais. Nesse aspecto nota-se que a tradição de abordagem dos movimentos sociais na linha da mobilização de recursos afinase com a perspectiva pluralista ao enfatizar a dimensão instrumental-estratégica de ação coletiva e tratar os movimentos de forma similar aos grupos de pressão.

A visão de distribuição difusa e descentrada de poder consiste em outro eixo de críticas de autores de diversas tradições, desde as críticas de Skocpol (1996, p. 9-14) em relação às premissas sociocêntricas assumidas pelo pluralismo e ao papel residual do Estado, tributando à corrente uma visão ingênua e irrealista. Outros questionamentos apontam as desigualdades sociais e econômicas que se traduzem em assimetria de poder dos grupos e, em consequência, sua maior influência, implicando distorções na agenda pública. (HELD, 1987; BAILEY E BRAYBROKE, 2003). As críticas assumem um caráter mais estrutural nos casos em que advêm de autores do campo neomarxista (OFFE, 1984, 1996; MILLIBAND, 1992; POULANTZAS, 1981) a partir de seus desenvolvimentos em torno do Estado capitalista. Contudo, observa-se que desde Dahl aos neopluralistas contemporâneos a questão das desigualdades de recursos entre os grupos é problematizada, mediante o reconhecimento de que distribuição desigual de poder econômico implica limites à distribuição de poder político, conformando a predisposição de favorecer o poder corporativo.

Em relação à formação de políticas, a perspectiva de poder desagregado resulta em um registro de processos desarticulados, incrementais e contingenciais. De forma geral, a seleção de alternativas ocorreria a partir das preferências dos atores - fundamentalmente grupos de interesse - que se apresentam nas arenas a partir de determinados *issues* ou questões que expressam ou catalisam conflitos buscando influir nas tomadas de decisão. Sob essa lente, o processo político reduz-se ao objetivo de ordenar as preferências associadas aos interesses divergentes, comportando a possibilidade de alianças, embates, barganhas e formas de interação correlatas entre os atores envolvidos tendo em vista seus interesses.

Os problemas mencionados, em alguma medida, desembocam em revisões do próprio Dahl e em expansões nas linhas neopluralistas,⁴⁸ o que se atribui aos debates e intercâmbios recíprocos com o campo neomarxista,⁴⁹ com correntes de abordagem dos movimentos sociais e com as teorias participativas e deliberativas. Algumas indicações das interfaces mencionadas são pertinentes aos propósitos deste trabalho.

Em relação ao campo neomarxista, algumas similitudes são visíveis, como a ênfase no conflito e a primazia conferida à sociedade. Entretanto, divergem fundamentalmente a

⁴⁸ Para a abordagem dessas linhas e autores ver a revisão de Scholsberg (2008).

⁴⁹ Isto também se aplica aos também autores pós-marxistas, ou seja, que em parte transcendem essas bases, como Claus Offe, considerando-se a diferenciação de Barrow (1993) em sua revisão do campo marxista.

partir das premissas estruturalistas do marxismo em contraposição à perspectiva pluralista descentrada e, portanto, mais configurativa do poder. Os aportes neomarxistas contribuíram para reajustes no pluralismo, sobretudo em sua tematização crescente em torno da questão das desigualdades.

Ainda que os teóricos neomarxistas não tenham chegado a engendrar teorias democráticas plenas,⁵⁰ suas contribuições críticas colocam-se no fluxo dos debates, especialmente no contexto dos anos 1960 e 1970, oxigenados pela dilatação das formas de ação coletiva, e das transformações políticas dos anos 1980, que se associam à de crise do marxismo e da corrente participativa. Neste sentido, Poulantzas (1981) – já associado ao terreno dos democratas participativos –, insatisfeito tanto com o socialismo real então vigente no leste europeu, quanto com as feições das democracias liberais, apontava para um pluralismo-socialista ou socialismo-democrático e reivindicava a democratização do Estado e sociedade, por meio de novas formas de luta social voltadas para maior abertura institucional. Destaca-se também Claus Offe, desde sua pauta em torno do Estado capitalista e de sua crise de legitimidade à abordagem dos novos movimentos sociais, enfatizando a importância de se considerar os espaços não-institucionais da política. O autor desemboca recentemente em discussões sobre a democracia, convergindo com a tradição de democracia participativa ao defender a ampliação das relações Estado-sociedade e a criação de desenhos institucionais que acomodem possibilidades alternativas de participação (OFFE, 1984, 1985, 1989, 1999, 2001).

Embora não se efetue a revisão dessas contribuições, destaca-se a relevância dos legados marxistas e de suas reinterpretações que balizaram o repertório de ação coletiva e de ação política, constituindo, também, contributos para a vertente participativa com a qual conflui, e para a tradição deliberativa a partir de Habermas. Sob uma lente mais ampla, Guimarães (1998) considera que de modo difuso a cultura marxista engata contribuições para as práticas e ideais democráticos em pelo menos três aspectos: ao inspirar uma perspectiva de questionamento das conseqüências antidemocráticas do mercado no contexto capitalista; ao projetar o tema da igualdade social em contraposição à perspectiva liberal, às desigualdades e à exclusão social; ao irrigar lutas sociais em suas plataformas de extensão do direito ao

⁵⁰ Em que pese sua abrangência e complexidade, o legado de Marx (e de Engels) é lacunoso e ambíguo no que toca a abordagem do Estado e, de forma ainda mais expressiva, em relação à democracia. Ver Guimarães (1998) que indica a antinomia entre um projeto emancipatório e o determinismo, ao lado do subdesenvolvimento teórico e analítico como travas à produção de uma teoria plena do Estado e da democracia.

voto, de universalização dos direitos sociais e dos motes de ação dos movimentos sociais, ao lado da cultura de democratização de base e associativismo.

Em relação ao campo da democracia participativa, para além dos autores neomarxistas mencionados, as interfaces com o pluralismo evidenciam-se na ênfase na dimensão conflitual, ressaltada por autores como Warren (2002). De forma mais nítida evidenciam-se conexões com as teorias dos movimentos sociais, especialmente no caso dos teóricos norte-americanos, ressaltando-se afinidades sobretudo com a corrente de mobilização de recursos que trata os movimentos sociais como grupos de interesse e pressão.

As conexões com o campo dos movimentos sociais distendem-se a partir da discussão de Scholsberg (2008, p. 148-150) que coloca como nuclear no pluralismo a perspectiva de engajamento e a atitude de que o conflito em torno da diferença é bem vindo e não evitado, constituindo parte indissociável da vida social. Ao lado disso, ele indica que a pluralidade constitui a base de discursos teóricos radicais e críticos focados na identidade e na diferença. Sob essa ótica, têm-se imbricações evidentes com os democratas da diferença que transitam no terreno participativo e deliberativo, como Young (2003) e Mansbridge (1996), em seus enfoques dos movimentos sociais em torno das questões de identidade e reconhecimento.

Essas imbricações remetem às aproximações do pluralismo com a teoria deliberativa, assimilando elementos deste quadro teórico (SCHOLSBERG, 2008). Referenciando a contraposição de Mouffe (1999) entre o antagonismo pluralista e a lógica deliberativa - consensual e integrativa -, em sentido diverso o autor não vê uma incompatibilidade irrevogável entre esses quadros teóricos e afirma que o pluralismo tem incorporado formas de deliberação como indispensáveis, sobretudo em relação às políticas de reconhecimento.⁵¹

Por outro lado, têm ocorrido esforços de expansão da teoria deliberativa, que serão adiante explorados, mediante o reconhecimento de elementos associados ao pluralismo, desde a consideração do auto-interesse e de conflitos (incontornáveis) até a incorporação de elementos não deliberativos associados ao pluralismo como a barganha e negociações entre antagonistas.

⁵¹ Note-se que Scholsberg (2008) situa vários teóricos deliberativos no campo pluralista contemporâneo ou nas interfaces entre os campos.

2.2. A corrente de democracia participativa e seu projeto de radicalização democrática

Como mencionado na seção introdutória, as teorias participativas e deliberativas moldadas nas últimas décadas e norteadas por compromissos críticos compartilham premissas centrais e apresentam interfaces. Tais teorias constituem rupturas com o modelo elitista e buscam ultrapassar os limites da concepção pluralista e, embora não descartem a validade dos mecanismos de representação, compartilham compromissos de aprofundamento democrático e distendem as formas de inclusão política. Apesar dessas convergências que configuram um campo mais amplo de democracia radical, sinalizaram-se, também, dissensos e desacordos, como posto por Faria (2008a) quanto aos melhores meios de concretizar a radicalização da democracia, considerando-se as ênfases nas formas de participação ou de deliberação.

Participação e deliberação constituem diferentes registros e em torno destas chaves gravitam campos distintos de teorização no contexto contemporâneo. A corrente participativa pode ser considerada como um conjunto de esforços de teorização de médio alcance⁵² que ganha relevo especialmente a partir de Carole Pateman, enquanto a corrente deliberativa alicerça-se na teoria social de Jürgen Habermas.

O cotejamento entre estas perspectivas, seus pontos de contato, de diferenciação e de tensão tem sido objeto de abordagem e de controvérsias e, para além das discussões quanto aos potenciais de inclusão das duas perspectivas⁵³, têm-se questionamentos quanto à leitura de continuidade ou de descontinuidade entre as duas vertentes, se inscritas ou não em um mesmo projeto. Para situar as abordagens de ambas as correntes parte-se destes debates.

Destaca-se a anterioridade da corrente participativa no cenário contemporâneo, irrigada pela efervescência movimentalista dos anos 1960 e 1970 que também engendra as abordagens dos novos movimentos sociais. O próprio emprego inicial da expressão “democracia participativa” tem sido atribuído aos ativistas no período em seus clamores por

⁵² Conforme Avritzer (2009), não se dispõe de uma teoria participativa compreensiva. Ver também Hilmer (2010) que indica a subteorização neste campo, o que se contrapõe ao vigor do campo deliberativo.

⁵³ Para tais debates ver Mansbridge (1996), Young (2000), Bohman (1996), Warren (1996), Hauptmann (2001), Fung e Wright (2003), Fung (2007), Papadopoulos e Warin (2007), Hept (2007), Faria (2008) e Hilmer (2010).

transformações políticas e de ampliação das formas de participação⁵⁴. Contudo, a partir das transformações anos dos 1980, Mansbridge (1996) declara enfaticamente que ocorreu um desvanecimento dessa vertente e o declínio de sua influência em paralelo à expansão do campo deliberativo, em coro com outros autores que assinalam a virada deliberativa na teoria democrática.⁵⁵

Entretanto, esta interpretação pode ser desafiada, quer em virtude da vitalidade dos debates em torno do ativismo (WARREN, 2001; YOUNG, 2003; FARIA, 2008), quer a partir de esforços em torno dos novos desenhos participativos (FUNG, 2004; FUNG E WRIGHT, 2001; ABERS, NYLEN, 2003; AVRITZER, 2002; 2008; 2009). Na visão de Hilmer (2010) a despeito do estado da teoria ter se enfraquecido na corrente, é indiscutível o crescimento da literatura no terreno da participação, sobretudo com o foco no experimentalismo democrático fora do contexto norte-americano. Hilmer afirma que a realidade apresenta-se à frente da teoria e aposta na possível revitalização teórica da corrente, a partir das práticas participativas concretas.

Mais além, a relativa influência da vertente participativa evidencia-se nos esforços recentes de acomodação, compatibilização ou articulação de elementos da teoria deliberativa (WARREN, 2001; FUNG E COHEN, 2004; FUNG E WRIGHT, 2003; FUNG, 2004; SANTOS E AVRITZER, 2001), de fato com assimilações recíprocas de registros de ambos os campos.

Em sentido diverso à posição de Hauptmann (2001) que sustenta a ruptura entre essas correntes, situando a teoria democrática deliberativa como um projeto independente, a despeito de lastros distintos e descontinuidades entre essas correntes podem ser observados vínculos nítidos entre essas vertentes que autorizam a perspectiva de um campo mais amplo de teorização. A própria autora afirma que grande parte dos teóricos deliberativos, apesar de suas críticas à teoria participativa (sobretudo em relação ao alto padrão dos ideais de transformação), assume que a deliberação é uma forma de participação e essencial à mesma e considera seus projetos como extensão da teoria participativa (HAUPTMANN, 2001, p. 410-13).⁵⁶

⁵⁴ Ver Hilmer (2010, p. 4), enquanto Hauptmann (2001, p. 11) atribui à Kaufman (1969) o emprego precursor do termo.

⁵⁵ Ver Hauptmann (2001) que sustenta esta afirmação; ver também a revisão de Faria (2008).

⁵⁶ Hauptmann (2001, p. 412) indica que Bohman, Mansbridge e de Joshua Cohen afirmam sua concepção de democracia deliberativa como compatível com os ideais de participação. Pode-se acrescentar Avritzer (2002).

Dentre outros deliberativos, Bohman (1996, p. 27-30) apresenta seu projeto não como revisão, mas como defesa da perspectiva participativa, estabelecendo um forte vínculo entre participação e deliberação, ao assumir que a segunda provê base moral para a primeira nas sociedades complexas. Em sua conexão, a teoria participativa se torna um ideal realizável – de participação nas tomadas de decisão com ênfase na deliberação – ao lado da deliberação pública mostrar-se possível em larga escala. Também se destacam Gutman e Thompson (1996, p. 13-37) ao considerarem a deliberação como um tipo de participação que requer reformas institucionais, sustentando que os cidadãos devem deliberar em uma larga variedade de configurações remetendo à participação na política. Dentre os autores do campo participativo, especialmente Fung (2004) endossaria ambas as visões.

A partir desses autores mencionados, a noção de participação assume primazia como chave da corrente de democracia participativa, referida à incidência (ou influência) nas tomadas de decisão.⁵⁷ Sob tal registro, a noção de participação não se incompatibiliza fundamentalmente com a de deliberação e tem sido apropriada no terreno das teorias democráticas progressistas. Nessa linha, o emprego do termo em enfoques recentes sobrepõe-se à dimensão deliberativa, galvaniza ou encampa essa dimensão, assim como se articula com a dimensão de representação informal.⁵⁸

Contudo, ressaltam-se flutuações e ambigüidades do emprego da noção de participação, sob diferentes premissas e com significados distintos desde o seu confinamento ao voto na corrente elitista à sua vinculação estrita à perspectiva de agregação de preferências por alguns autores contemporâneos.⁵⁹

A noção de participação tem se associado às práticas tanto no âmbito das instituições participativas quanto no terreno da sociedade civil, esta última especialmente referida ao ativismo político, dimensão realçada por autores de ambas as vertentes em seus potenciais

⁵⁷ Ver também Pateman, ([1970]1992); Mcpherson (1978); Cunnil-Grau (1991); Warren (2002); Nylén (2003); Fung e Wright (2001); Hauptmann, (2001); Fung (2004); Avritzer (2009).

⁵⁸ Nota-se o reconhecimento da representação informal e de sua relevância nos processos participativos por Warren (2001, 2002); Fung (2003); Lavalle (2003); Avritzer (2007); Faria (2008b); Fabrino (2008).

⁵⁹ Em relação à abrangência do termo, ver Warren (2002, 2010) que explicita as diversas formas de participação, desde as eleições até as formas de pressão, contestação, deliberação e outras formas mais institucionalizadas, como assembléias e congêneres. Ver esta revisão nesta linha em Cunnil-Grau (1991, 1998), Teixeira (2001). Sobre a vinculação estrita da participação à perspectiva agregativa ver as discussões de Faria (2008a); Papadopoulos e Warin (2007); Cohen e Fung (2004). Destaco que ao se assumir o entendimento da participação como incidência nos processos decisórios, as formas de agregação de preferências ao lado das formas deliberativas constituem processos distintos e não necessariamente excludentes de tomada de decisão, na linha da interpretação de Fung (2004).

democratizantes. Neste sentido, ao indagar sobre o significado contemporâneo da participação, Warren (2002: 678-679) aponta especialmente para a pluralização e complexificação das formas de ação coletiva. Assim, além das abordagens da participação no terreno da teoria democrática, a participação constitui objeto central de teorização na literatura que trata dos movimentos sociais sob o viés sociológico, iluminando os processos de conformação e desenvolvimento das formas de organização e ação coletiva. Nessa perspectiva, a noção de participação apresenta-se como amálgama dos desenvolvimentos de ambos os campos e seus enfoques entrecruzam-se e complementam-se em suas ênfases respectivas na dimensão social e política da participação.

A obra de Carole Pateman (1992), produzida no início dos anos 1970, é considerada uma referência seminal da corrente de democracia participativa, ao lado de McPherson (1987) e também em Poulantzas (1980). Como núcleo deste modelo Held (1987) identifica a participação dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade e a manutenção de um sistema institucional aberto para propiciar experimentação e inovação democráticas.

Ao se indagar sobre o lugar da participação em uma teoria democrática “moderna e viável”, Pateman (1992) parte de uma revisão crítica dos modelos elitista e pluralista, sublinhando o estreitamento da noção de participação. O elitismo constitui a principal contra-referência da obra, embora as interdições a esta vertente não se traduzam no descarte das instituições representativas. Pateman (1992, p. 35-65) busca fundamentos para a teoria participativa desde Rousseau, que seria em sua visão o teórico por excelência da democracia participativa.⁶⁰

O universo empírico de Pateman é a indústria, de modo que a arquitetura participativa e democrática já extravasa o Estado como lugar de democratização. Ela sustenta que a definição do político não se confina à esfera das instituições nacionais ou locais, insuficientes para garantir a democracia, que requer “o máximo de participação para todos”, em todas as esferas e âmbitos de atividade. Esta afirmação aponta para uma chave na corrente de democracia participativa, referente à ampla topografia de construção

⁶⁰ Pateman destaca que em Rousseau a participação tem seu lugar nas tomadas de decisão, remetendo ainda à perspectiva de formação da vontade geral e das funções de aprendizagem democrática, controle e de integração relacionados à participação. A autora ancora-se também em John Stuart Mill e George Cole, afirmando que ao lado de Rousseau estes autores não apenas anteviram papéis abrangentes para a participação.

democrática, com o horizonte normativo mais distendido e robusto de transformação social.⁶¹

Pateman (1992, p. 61-63) postula a participação (igual) nas tomadas de decisão, considerando a igualdade referida à igualdade de poder na determinação das decisões. Em seus termos, a participação diz respeito à possibilidade de intervenção nos processos decisórios, embora a autora refira-se a níveis de participação, que pode ocorrer parcialmente por meio de influência. Outra chave central em sua abordagem da participação consiste no papel educativo no sentido mais amplo, no âmbito individual e psicológico, bem como referido à aquisição de capacidades sociais e políticas. (PATEMAN, 1992, p. 60-61)⁶². Este papel *configurativo* que a autora atribui à participação é enunciado como função essencial:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento de capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do *output*. (PATEMAN, 1992, p. 61-62)

Ao tomar a participação como intervenção nos processos decisórios tem-se uma noção abrangente e que coloca em questão de que forma esta participação pode se realizar, conforme já mencionado. Faria (2008a) indica que a literatura sobre participação geralmente assumiu que esta se concretiza de forma direta e, portanto, coordenada de forma agregativa, chamando atenção, contudo, que esta ocorre com frequência de forma indireta mediante a conjugação de mecanismos de representação. Ao lado disso, Hilmer (2010, p. 10) argumenta que alguma forma de deliberação estaria incluída na teoria participativa desde suas bases, evidente em Pateman e Barber. Os esforços recentes já assimilando aportes deliberativos (WARREN, 1996B, 2010; 2002; FUNG, 2003; FUNG E WRIGHT, 2003) assumem que a participação ocorre, também, mediante a incorporação de formas de deliberação.

⁶¹ Pateman (1992, p. 140) afirma que “uma forma de governo democrático remete à sociedade organizada de modo que cada um possa participar diretamente de todas as atividades em todas as esferas, não apenas encampando a esfera governamental, inclusive no âmbito nacional, mas todas as esferas da vida social, implicando a democratização da atividade”.

⁶² Neste sentido, é interessante notar que ao questionar a correlação entre apatia, senso reduzido de responsabilidade, de eficácia política e baixo status socioeconômico, a autora de certa forma inverte questões postas por Schumpeter. Na versão de Pateman (1992, p. 139-140), em decorrência da falta de oportunidades de participação, os cidadãos podem se tornar apáticos e com senso reduzido de eficácia política.

Barber (1984, p.15) enfatiza as dimensões-chave do projeto original da corrente, afirmando que os democratas participativos entendem a democracia como uma comunidade na qual os cidadãos resolvem suas disputas e dilemas comuns por meio de processos deliberativos de autoregulação, que se imbricam com uma potência transformadora, de indivíduos privados em direção a cidadãos livres e de interesses privados em bens públicos. Declarando assumir esta posição, considera que os cidadãos engajam-se coletivamente para resolver seus problemas e, que, neste processo, ocorre a possibilidade de transformação das disposições individuais em objetivos comuns, fins públicos e consensos provisórios. Assim, em uma democracia forte, os interesses e preferências individuais necessariamente são sobrepostos pelo que é “bom para todos” (1984, p. 168).⁶³

A seguir, abordam-se desenvolvimentos na tradição participativa, tendo em vista as questões relativas aos *loci* de democratização, ao papel dos atores coletivos e suas possibilidades de incidirem nos processos decisórios. Fung (2002, p. 231) identifica duas posições no campo participativo: a que privilegia a participação na sociedade civil, o ativismo e resistência política; e a que privilegia o Estado (e suas as interseções Estado-sociedade) como lócus, apontando para a transformação das instituições e participação nas tomadas de decisão. Essa clivagem espelha-se, também, nos papéis reservados aos atores societários: mais defensivos ou, alternativamente, mais ofensivos. Warren e Fung são emblemáticos, respectivamente, dessas posições. A produção de ambos já se dá no contexto posterior à guinada deliberativa e ambos assumem a diferenciação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Warren (2002, p. 677-678) considera dispendioso o projeto maximalista inicial desta corrente e busca limitar o escopo da participação - entendendo que os cidadãos não requerem participar do que não lhes interessa, nem precisam participar diretamente de todas as decisões -, tendo em vista os desafios da complexidade e escala. Ele argumenta que há diferentes modos de decisão e as formas de participação devem ser acionadas sob dois critérios: quando não se tratam de decisões rotineiras, mas de caráter político, ou seja, quando há conflitos e desacordos; e nas decisões nas quais os indivíduos e grupos

⁶³ O potencial transformador se realizaria por duas vias que requerem participação direta: pela formulação de soluções criativas para os problemas e pela lógica de reciprocidade associada ao reconhecimento da parcialidade de visões e do alargamento de seus valores e interesses de modo a gerar consensos em torno de fins comuns. A partir dessa discussão, localizam-se as chaves da teoria participativa: a participação nos processos decisórios a partir do envolvimento dos cidadãos; a dimensão de aprendizagem e transformação individual e social; a possibilidade de experimentalismo democrático. Ao lado disso, o autor encampa a possibilidade de construção de consensos, introduzindo, assim, maior espessura à sua concepção participativa.

necessitam de igual poder e voz. Deste modo, defende que as instituições participativas devem ser desenhadas sob este viés⁶⁴. Tendo em vista a premissa que participação não deve ocorrer em *todos* os processos decisórios, Warren (2001, 2002, 2010) chama atenção ainda para a participação indireta associada à representação por meio de organizações civis que canalizam vozes e agendas.

O autor marca-se por sua ênfase nas formas de organização societárias e seus potenciais democráticos e, nesse sentido, identifica as contribuições das associações para a democracia.⁶⁵ Três categorias de efeitos democráticos das associações são identificadas pelo autor: para os indivíduos; para a esfera pública e julgamento político; para as instituições formais (inclusive as representativas) a partir das interações estabelecidas. No primeiro caso, convergindo com Pateman, as associações podem contribuir para a formação e desenvolvimento das capacidades democráticas dos cidadãos, no sentido de eficácia - como entendimento do potencial do impacto individual nas ações coletivas - e para a formação de capacidades políticas e críticas. Na segunda categoria, as contribuições residem na formação de opinião pública e conformação de infraestrutura social para a esfera pública por meio de deliberações, provendo voz aos diferentes segmentos e representando as diferenças. Em terceiro lugar, aponta para a constituição de representação política informal; as formas de pressão e de resistência; e os papéis associados às formas de subsidiariedade e de devolução (WARREN, 2001, p. 70-81).⁶⁶ As contribuições democráticas das associações inventariadas pelo autor privilegiam uma lógica defensiva, ainda que a perspectiva ofensiva compareça ao terceiro eixo.

⁶⁴ Em seu trabalho mais recente, em torno de déficits democráticos, Warren (2010) retoma a discussão das formas de participação codificando os arranjos participativos institucionais na rubrica de democracia suplementar. A perspectiva de déficit remete à responsividade dos governos democráticos aos cidadãos considerando diversas formas de participação (desde eleições até formas de pressão, contestação, deliberação e outras formas mais institucionalizadas, como assembleias e congêneres).

⁶⁵ Warren (2001, p. 21) realiza um esforço de teorização em torno das associações apoiado em Parsons e Habermas buscando a construção de uma tipologia associativa e afirmando a importância de mapear a ecologia associativa em cada contexto.

⁶⁶ Este último ponto é visto com reservas pelo autor que, embora reconheça que este tipo de atuação de cooperação no âmbito das políticas públicas pode empoderar as associações, sugere que pode acarretar problemas de *accountability*; podendo ainda implicar o paroquialismo no âmbito local (WARREN, 2001, p. 82-92). O autor se contrapõe à visão liberal, afirmando que as associações não podem substituir os Estados e que uma vida associativa robusta demanda um Estado forte o suficiente para garantir direitos fundamentais, a garantia de renda básica e serviços, e o aprimoramento de formas de governança no Estado nas quais as associações podem se inserir. (WARREN, 2001, p. 28).

Dentre os autores deste campo, Warren notadamente realça a dimensão conflitual e a participação na linha do ativismo e contestação – sobretudo orientada contra o Estado –, convergindo com a literatura dos movimentos sociais. Conflui com os teóricos do confronto político (MCADAM, TARROW e TILLY; 2009) na sua ênfase do Estado como antagonista nas interações contenciosas, bem como com teóricos dos novos movimentos por privilegiarem a linha de atuação defensiva (OFFE, 1985; HABERMAS, 1981; TOURAINE, 1989). Sua ênfase conflui também com a defesa do ativismo pelos democratas da diferença (MANSBRIDGE, 1996; YOUNG, 2003).

Cabe notar, entretanto, que em trabalhos recentes Warren dedica atenção aos novos canais de participação institucionalizados (LANG E WARREN, 2008; WARREN, 2010), de modo que se identificam flutuações em sua produção. Este autor mais explicitamente indica a abrangência do repertório contemporâneo de participação, atualizando a paisagem da democracia. Contudo, em um balanço de sua obra ressalta-se a proeminência da sociedade civil como lócus de democratização e do ativismo político. Um eixo de oscilações dá-se entre essa ênfase conflitual e a assimilação de fundamentos deliberativos (WARREN, 1996, 2010), no bojo dos esforços recentes de articulação de participação e deliberação.

Archon Fung, por sua vez, dentre os democratas participativos é um autor que claramente se inscreve numa tradição mais ofensiva, ou seja, que reivindica a democratização do aparato administrativo, na linha de teóricos como Avritzer (2008, 2009). Sua agenda de reconstrução teórica desenha-se a partir da assimilação seletiva de contribuições distintas, especialmente do campo deliberativo, do realismo político e dos enfoques nos desenhos institucionais.

Fung (2004, p. 3) afirma que uma questão central na tradição democracia participativa refere-se às oportunidades iguais dos cidadãos participarem diretamente das decisões que lhes afetam. Considerando a participação como intervenção nos processos decisórios, circunscreve a deliberação como um modo de tomada de decisão.

Assim como Warren, Fung (2004b) sintoniza-se com a diversidade e complexidade das formas de participação contemporâneas, evidente em sua noção de “mini-públicos”⁶⁷ que abarca diversas práticas do âmbito societário à relação cooperativa entre Estado e sociedade. Ele privilegia as possibilidades de aprofundamento democrático nas interfaces entre Estado

⁶⁷ Ver, também, a noção de *participatory publics*, formulada por Avritzer (2002).

e sociedade, em sua concepção de *empowered participation governance* (FUNG, 2004; FUNG E WRIGHT, 2003), que prevê a reconfiguração do governo para acomodar a participação dos atores sociais nos processos decisórios e da administração, podendo envolver formas de deliberação. Essa concepção retém elementos-chave da teoria participativa: a participação nas tomadas de decisões e o empoderamento dos cidadãos.

Como posto, Fung destaca-se ainda por sua ênfase nos desenhos institucionais. Para além da previsão de arranjos nos moldes da governança participativa local. Fung (2007) sugere a criação de novas instâncias com poder decisório, apontando para um sistema compreensivo e interligado em três níveis: fóruns e assembleias locais; formas de participação em outros contextos para lidar com o paroquialismo; referendos e desenhos participativos no âmbito nacional. Neste eixo, também se situam os desenvolvimentos mais recentes de Avritzer (2008, 2009a) que tem conferido relevo aos desenhos institucionais participativos, suas variações e potenciais democráticos. Articulando fundamentos das tradições participativa e deliberativa, o autor também se insere numa tradição mais ofensiva de radicalização democrática. Avritzer (2009a, p. 8) desenvolve uma teoria de instituições participativas, elencando quatro características dessas instituições: a) a articulação entre formas de representação e participação; b) a transformação de características voluntárias da sociedade civil em formas de organização política; c) a interação com partidos políticos; d) o desenho institucional. Ao caracterizar as instituições participativas incluindo o elemento de transformação das características voluntárias da sociedade civil em formas de organização política, evidencia-se a primazia conferida à dimensão societária, a partir da qual se tem a conexão com o âmbito institucional.

Na produção de ambos os autores destacam-se desenvolvimentos e contribuições importantes em torno da sociedade civil. No caso de Avritzer tem-se uma extensa produção principalmente focalizada no caso brasileiro (1997; 2000; 2006; 2007; 2009a, 2009b), no caso de Fung (2003) têm-se esforços em torno do associativismo.

Neste sentido, a despeito da sua ênfase nas formas de governança participativa em seus potenciais democratizantes assinalam-se os desenvolvimentos de Archon Fung endereçados aos potenciais democráticos das associações. Fung (2003, p. 518) identifica seis linhas de contribuições das associações, afirmando que as cinco primeiras são compatíveis com as separações nítidas entre sociedade civil e sistemas e não requerem nenhuma transformação fundamental do Estado, enquanto a sexta - governança participativa - toma o Estado como

lócus de democratização. As duas primeiras referem-se, respectivamente, ao “bem intrínseco” do associativismo e à socialização cívica e educação política, indicando que as associações afetam as atitudes, habilidades dos indivíduos e sua disposição ou engajamento cívico. A terceira contribuição diz respeito ao aprimoramento das formas de representação dos interesses, contribuindo para equalizar as desigualdades e possibilitando sua tradução em leis e políticas públicas. A quarta, no viés deliberativo, remete às contribuições das associações para a deliberação pública e esfera pública; a quinta, na linha ativista, aponta para resistência e ao questionamento do poder. Por fim, a sexta contribuição, relativa à governança participativa, volta-se para as formas de relação cooperativa entre Estado e associações, endereçando-se a um papel mais direto das associações nas funções de regulação, de provisão de serviços e formulação e implementação de políticas. O autor afirma que os autores no campo da democracia participativa privilegiam especialmente as últimas linhas de contribuições (FUNG, 2002, p.517), embora as duas primeiras possam ser associadas ao projeto inicial dessa corrente.

Esse repertório assume um amplo território de democratização, incluindo os domínios institucionais; abarca papéis bastante amplos para os atores coletivos, em ambas lógicas - defensiva e ofensiva – convergindo com a teoria da sociedade civil de Cohen e Arato (1992) e encampando possibilidades não apenas de influência desses atores nos processos decisórios, mas de sua intervenção.

As objeções mais usuais à vertente participativa partem de deliberacionistas.⁶⁸ Além disso, os próprios participacionistas problematizam a concepção em seu projeto inicial, apontando os questionamentos tradicionais da escala, da complexidade e de seus desdobramentos (WARREN, 1996; MANSBRIDGE, 1996; HAUPTMANN, 2003). Note-se que a despeito de suas críticas neste sentido, Warren (2002) oferece como resposta restringir participação às questões contenciosas ou que envolvam desigualdades de voz entre os grupos sociais.

Um veio de críticas diz respeito aos ideais robustos do modelo da democracia participativa - de transformação dos indivíduos, de conseqüente reconfiguração das instituições, enfim, de transformações mais abrangentes na sociedade -, considerados como românticos, irrealizáveis ou utópicos. (BOHMAN, 1996, 2007; WARREN, 1992, 1996; MANSBRIDGE,

⁶⁸ Ver a revisão de Hauptmann (2001).

1995; HAUPTMANN, 2003; FUNG, 2004)⁶⁹. Nesse ponto, embora Fung (2007) sustente que a concepção participativa de democracia é (e deva ser) mais dispendiosa em relação ao pluralismo, demandando mudanças institucionais mais extensas nas estruturas de governo, sinaliza que as teorias democráticas devem se ancorar firmemente nas circunstâncias da política para terem um efeito progressivo⁷⁰. Neste sentido, como se mostrou, a produção mais recente neste campo marca-se pela mitigação dos ideais normativos de transformação social que marcam os esforços iniciais.

Outra vertente de questionamentos problematiza os recursos e capacidades requeridas para a participação (MANSBRIDGE, 2003; WARREN, 1996, 2002, 2010; HAUPTMANN, 2001), de modo que o modelo esperaria muito do indivíduo. Os democratas da diferença apontam para a desconsideração de questões importantes como a questão da autoridade, assim como para a lacuna na tematização dos direitos, relevantes em face das desigualdades e da opressão de grupos minoritários (MANSBRIDGE, 1994; BENHABIB, 1996).

Em busca de síntese, a corrente participativa rompe com a perspectiva elitista de de limitação da participação à escolha de seus representantes e dos pressupostos de irracionalidade, incapacidade e desinteresse dos cidadãos. Não apenas alarga o horizonte participativo e amplia seu terreno, como considera os cidadãos aptos a contribuir para a esfera da política. A vertente participativa também vai além da pluralista no alargamento das possibilidades e funções da participação, dilatando os ideais democráticos, consubstanciados em premissas mais robustas de transformação dos indivíduos e da sociedade, de autogoverno e experimentalismo, de participação igualitária, de democratização das estruturas de autoridade. Como se mostrou, o pluralismo transpõe a lógica competitiva de mercado às interações políticas, e os participacionistas (desde Pateman e Barber) embora reconheçam os interesses individuais e os conflitos, apostam no potencial transformador da participação.

A participação pode ser considerada na corrente participativa como um *fim em si mesmo*, na medida em que, para além das possibilidades de incidência em processos decisórios, aposta-se no desenvolvimento de capacidades e sentido de eficácia política que gerariam mais participação. Isto pode ser notado de forma mais nítida em seus esforços iniciais

⁶⁹ Mansbridge (1995, p.1-2) afirma que não se pode provar que a participação de fato melhora os cidadãos, na linha das promessas da teoria democrática participativa, embora declare acreditar nisto.

⁷⁰ Na mesma direção de Warren (2010).

paralelos à literatura de participação dos novos movimentos sociais. Embora nos desenvolvimentos pioneiros possa se considerar um *gap* ou subteorização quanto à forma de concretização dessas apostas, os teóricos participativos contemporâneos avançam, inclusive mediante a assimilação de elementos da teoria deliberativa.⁷¹

O arcabouço da democracia participativa reivindica um horizonte abrangente de democratização, situando a política democrática nos diversos *loci* da vida social, desde o foco de Pateman (1992) e McPherson (1970) no ambiente industrial remetendo à democratização da esfera econômica.

Os teóricos contemporâneos expressam apostas distintas em relação a lugares e potenciais de democratização. De um lado têm-se o privilegiamento da participação no contexto de desenhos institucionais que acomodem esta possibilidade (FUNG E WRIGHT, 2001; FUNG, 2004; ABERS, 2000; NYLEN, 2003; AVRITZER, 2009; HILMER, 2010), que aposta nos potenciais de democratização do sistema político-administrativo.⁷² De outro lado, sublinha-se a participação no âmbito societário – em seus processos associativos e especialmente na linha do ativismo político - entendida como mais promissora para o robustecimento da democracia (WARREN 2001, 2002), em um viés que se afina com os democratas da diferença e com a literatura dos novos movimentos sociais. As duas ênfases implicam diferentes papéis para os atores societários – ofensivos ou defensivos - e possibilidades distintas destes atores afetarem os domínios institucionais, seja por meio de intervenção nos processos de decisão, seja por meio de influência. A primazia distinta concedida a uma ou outra dimensão revela-se, simetricamente, no campo deliberativo.

Um eixo de tensões nos dois campos (e entre eles) consiste no primado da dimensão conflitual ou da dimensão integrativa; e das formas contenciosas e contestatórias ou cooperativas e dialógicas de ação coletiva associadas a essas perspectivas.

Como se mostrou, embora diversos comentaristas associem à teoria participativa o viés conflitual e, em conseqüência, apontem para mecanismos de agregação de preferências,

⁷¹ Retomando Bohman (1996, p. 27) e na mesma linha de Avritzer (1996), a deliberação proveria a base moral para a participação democrática.

⁷² Além dessas referências, destaca-se a ampla literatura brasileira que tem sido produzida com o foco na participação em canais institucionalizados de participação (OP; Conselhos e Conferências), como as coletâneas de Santos e Avritzer (2001); Dagnino (2002); Avritzer e Navarro (2003); Marquetti *et al.* (2008); Dagnino e Tatagiba (2007); Avritzer (2009c) e os trabalhos de Carvalho e Teixeira (2000); Pereira, 2002; Avritzer e Pereira (2002); Santos (2005); Faria (2008b); Gohn (2001); Tatagiba (2002); Cortes (2005); dentre vários outros.

outros indicam que a dimensão integrativa e deliberativa estava presente desde os precursores da corrente. Esta dimensão evidencia-se mais explicitamente na produção mais recente, alimentada por contribuições do campo deliberativo.

A despeito das críticas à corrente participativa nos debates em torno da demarcação do campo deliberativo, e de visões de descontinuidade ou ruptura entre as duas tradições, ao lado desses desatamentos podem-se considerar os tecidos conjuntivos entre ambas, em uma via de mão dupla. Os esforços de convergência podem ser interpretados em duas direções que se sustentam: na perspectiva de Hilmer (2010), que aposta na revitalização da teoria participativa, e também sob o registro de articulações entre as duas vertentes em seu projeto de radicalização democrática.

2.3. Democracia deliberativa: reconexões e distensões dos ideais radicais

A democracia deliberativa constitui o campo de teorização contemporânea que se mostra mais robusto quanto às diferentes perspectivas teóricas, podendo-se indicar eixos de dissensos e de reconstruções teóricas por parte de diversos autores⁷³. As reconstruções se desenham principalmente em direções que se tangenciam: no eixo das antinomias e tensões entre normatividade e realismo, que implica a flexibilização de parâmetros normativos iniciais; na tematização de questões subconsideradas e nos aspectos referentes ao potencial incluído da teoria deliberativa.

Chambers (2003, p. 308) afirma que, em linhas gerais, este programa teórico refere-se a uma teoria normativa que sugere formas por meio das quais se podem alcançar a democracia e criticar as instituições que não se colocam de acordo com os padrões normativos e clama constituir uma forma mais justa e democrática de lidar com o pluralismo do que o modelo agregativo ou realista de democracia.

De acordo com Mouffe (2000, p. 9), a especificidade da teoria deliberativa reside na promoção de uma forma normativa de racionalidade, bem como de prover bases para

⁷³ O terreno das teorias deliberativas de democracia marca-se por uma vigorosa produção bem como por dissensos e clivagens. Nos termos de Gutman e Thompson (2004), podem-se identificar discordâncias em relação ao valor, status, extensão, objetivos da deliberação, implicando distintas versões teóricas de democracia deliberativa. Para os autores as diferentes versões teóricas privilegiam uma perspectiva instrumental ou expressiva; procedimental ou substantiva; consensual ou pluralista. Também se apresentam discordâncias em relação até onde deveria chegar a democracia deliberativa: representativa ou participativa, privilegiando governo ou sociedade civil.

reconciliar os ideais democráticos de soberania com a defesa das instituições liberais. A solução habermasiana é interpretar a soberania em termos intersubjetivos e de redefini-la como poder gerado comunicativamente. Gutman e Thompson (2007, p. 25-26) atribuem à Habermas, mais do que qualquer outro teórico, a retomada da idéia de deliberação e o estabelecimento dos laços entre democracia e deliberação, provendo bases mais democráticas em seu enraizamento na idéia de soberania popular.⁷⁴

Habermas constitui os fundamentos para a tradição contemporânea de democracia deliberativa radical. Dentre outras obras do autor que constituem esses alicerces, destaca-se seu projeto ambicioso de teoria social crítica configurado na teoria da ação comunicativa.⁷⁵ Apoiado nos diagnósticos da modernidade de Marx e Weber, Habermas (1989) postula o desacoplamento na modernidade, assim como o tensionamento, entre domínios sistêmicos econômico (mercado) e administrativo (Estado), regidos por lógicas instrumentais e formas impessoais de coordenação da ação, e o mundo da vida, domínio interativo regido por lógica comunicativa⁷⁶. Ao prever dois tipos de racionalidade - instrumental e comunicativa - situados em domínios distintos, respectivamente, os subsistemas e o mundo da vida, o autor perfila sujeitos racionais, que contribuem para a racionalidade da política. Nessa linha,

⁷⁴ Em termos mais gerais, duas tradições de teorização podem ser identificadas, centradas respectivamente em torno de Rawls, que declara a sua ambição de elaborar uma teoria democrática liberal que responda aos clamores de liberdade e igualdade, e enfatize os princípios da justiça; e em Habermas, cuja ênfase recai na legitimidade democrática remetendo à soberania popular. (MOUFFE, 2000). Ver Gutman e Thompson (2007) para as distinções entre essas correntes. Neste trabalho, detém-se na corrente deliberativa derivada de Habermas.

⁷⁵ A teoria da ação comunicativa constitui uma teoria social de amplo alcance, que conecta a ação ou práxis comunicativa a uma perspectiva sistêmica, marcando-se pelo viés sociológico e a assimilação de elementos de diversos campos de teorização. Habermas assume o plano da inter-subjetividade como um terreno fundante da racionalidade e ação, tomando a comunicação como elemento constitutivo da racionalidade e destacando o papel da linguagem de organizar consensos entre dois ou mais indivíduos acerca da vida social. A racionalidade comunicativa envolvida nos processos sociais como reciprocidade por meio de atos de entendimento mútuo constitui para o autor um mecanismo de coordenação de ação. O autor não descarta a racionalidade instrumental, inscrevendo-a nos domínios da coordenação impessoal da ação nos sistemas, que operam a partir de meios de controle, os quais remetem aos códigos da recompensa (dinheiro) e da coerção (poder). A força desses mecanismos sistêmicos apresenta-se na idéia de colonização do mundo da vida pelas lógicas de burocratização e monetarização. Em sentido oposto, a contradição entre os sistemas e o mundo da vida implicam esforços de descolonização e de proteção defensiva do mundo da vida, sobretudo por meio das ondas sucessivas de juridificação que delimitam as fronteiras entre esses domínios e, mais além, endereçam-se à limitação do mercado e à construção dos direitos sociais. Diversos autores do campo deliberativo comentam esta obra, destacando-se especialmente o trabalho de Avritzer (1994). Contudo, as suas contribuições à teoria democrática apresentam-se desde obras anteriores às revisões posteriores efetuadas pelo autor a partir da assimilação de aportes de comentaristas (Habermas 1980, 1984, 1997).

⁷⁶ Em sua assimilação seletiva de Weber e em seu lastro na tradição frankfurtiana, essa teoria comporta a dimensão de racionalização instrumental associada ao processo de burocratização, bem como a penetração desta lógica em domínios mais amplos da realidade social em sua perspectiva de “colonização” do mundo da vida, problematizando a dimensão negativa da modernidade. Entretanto, o autor desafia a resignação weberiana ao evocar um princípio de racionalidade mais amplo do que a dimensão instrumental.

Cohen e Arato (1992, p. 158) observam que a partir da infraestrutura comunicacional do mundo da vida e dos espaços públicos, Habermas oferece a precondição para o surgimento de identidades coletivas e para a modernização das formas tradicionais de solidariedade e autoridade.

Em relação à democracia, tem-se assim uma resposta a dois dilemas postos desde Weber: ao problema da burocratização e à impossibilidade de sustentar a idéia unificada de um bem comum. Em relação a esta última questão, a solução habermasiana de trânsito para as éticas discursivas associadas à argumentação pública remete ao princípio de universalização que pode ancorar a igualdade da prática democrática. (AVRITZER, 1995a, p. 28-29)

Na versão habermasiana,⁷⁷ a democracia ancora-se nos processos de interação e comunicação localizados no mundo da vida, nos domínios societários, nos quais se tematizam diversas questões e constroem-se acordos normativos, que estruturam e irrigam a esfera pública como uma arena discursiva e “caixa de ressonância.”⁷⁸ A democracia pode ser considerada neste enfoque como um fluxo comunicacional da periferia (mundo da vida) para o centro (sistemas político e econômico), mediado pela esfera pública, conferindo primazia aos atores societários, que tematizam novas questões e interpretações da realidade.

Ou seja, nesta perspectiva, a democracia vincula-se aos processos discursivos que têm seu lugar nas redes públicas de comunicação, com as quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolúvelmente ligados. (AVRITZER, 1996, p. 15). Santos e Avritzer (2002, p. 52) encorpam essa observação remetendo às bases

⁷⁷ Aqui se considerando Habermas (1989, 1992).

⁷⁸ O conceito normativo de esfera pública como espaço de formação de opiniões e vontades, e de sua publicização (HABERMAS, 1989, 1997) constitui uma chave para a possibilidade de influência societária nos domínios do Estado. A esfera pública, conforme Habermas (1997, p. 91) refere-se a um “um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a noção de ação, de ator, grupo ou coletividade”, não podendo, entretanto, ser entendida “como instituição nem organização”. O autor descreve a esfera pública política como estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida por intermédio da sociedade civil, como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões. Na esfera pública os problemas são percebidos, identificados, tematizados e, mesmo, dramatizados; e os fluxos comunicacionais são filtrados e condensados em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. A esfera pública operaria como uma “caixa de ressonância”, conferindo visibilidade e amplificando as questões formuladas e endereçadas à elaboração no sistema político. Ao dialogar com comentaristas, o autor remete aos espaços públicos e suas redes, referindo-se à formação de opinião em espaços públicos e os fluxos comunicacionais para a esfera pública geral (HABERMAS, 1997, p. 33, 91-92). Ele distingue os atores que ocupam instrumentalmente uma esfera pública (grandes corporações, aos grupos de interesses e aos membros do poder político notando o papel influente dos meios de comunicação) dos que participam da sua reprodução (associações e organizações não-estatais e não-econômicas), tematizando novas questões e distendendo as fronteiras do público. (HABERMAS, 1997, p. 96-99). Ver as revisões de Costa (1987), Avritzer (1994) e Teixeira (2000).

habermasianas e às rupturas que esta implicou no campo da teoria democrática, ao possibilitarem a compatibilização entre racionalidade, participação e democracia.⁷⁹

Habermas (1997, p. 29-30) aponta como princípios-chave para a deliberação: a forma argumentativa; o caráter inclusivo e a publicidade; a ausência de coerção externa e interna. Ainda a partir da noção de política deliberativa, o autor distingue a formação de vontade informal nos espaços públicos – colocando a possibilidade de influência nos domínios institucionais, a partir dos fluxos comunicacionais – da formação de vontade formal nas instituições públicas centrais de uma democracia organizada constitucionalmente (idem, p. 18-28).

Faria (2008a, p.4) afirma que o termo deliberação designa para Habermas (1997) um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo o objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social.” A autora observa a diversidade semântica do termo deliberação, mas nota que as diversas concepções retêm, em suas elaborações os mesmos elementos constitutivos: justificação, publicidade, inclusão, reciprocidade, *accountability* e justiça.⁸⁰

Desde os autores desta tradição teórica a outros comentaristas, diversas objeções e críticas têm sido levantadas ao modelo habermasiano, impulsionando esforços de revisão e de reformulação, que se endereçam, em alguma medida, a ultrapassar as deficiências vislumbradas por cada autor na matriz inicial. Os principais vetores de críticas são referenciados em seguida, ao lado das reconstruções efetuadas.

⁷⁹ Conforme os autores “ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo (...) que tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem que contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem que ser, como mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo de poder político cuja base seja um processo de apresentação de razões entre iguais. Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação.” (SANTOS E AVRITZER, 2002, p.52)

⁸⁰ A autora referencia a como de Cohen (1989) de Bohman, Gutmann e Thompson (2004); Dryzek (2000). Conforme Faria (2008^a:3) “desde a publicação de *Legitimation Crisis* (1973), Habermas já ressaltava que a fonte de legitimidade de um governo encontra-se no julgamento *coletivo* das pessoas. Uma vez que os cidadãos de uma comunidade política não devem ser tratados como objeto das decisões, como sujeitos passivos dos governos, eles devem não só debater os diversos motivos que conformam uma decisão, mas também solicitar que os seus representantes o façam. Pretende-se, assim, produzir decisões justificadas e, ao mesmo tempo, expressar o respeito ao outro.”

Partindo do reconhecimento do descarte explícito do utopismo e do que identifica como um projeto de cunho reformista nesta corrente, Hauptmann (2001) questiona, especialmente, o posicionamento de restringir a deliberação aos espaços públicos no viés anti-institucionalista de Habermas e outros autores nesta corrente. Em direção semelhante, os debates no interior do campo deliberativo problematizam tais limites da deliberação - circunscrita à esfera pública e ao âmbito institucional formal referido ao judiciário e parlamento – e seu potencial includente, apontando para a subdeterminação do papel soberania popular no modelo. (COHEN E ARATO, 1992; BOHMAN, 1996; COHEN, 1998; FARIA , 2008a).

A partir da constatação dessas insuficiências têm-se esforços no sentido da distensão dos alcances deliberativos em relação ao quadro habermasiano, estendendo as possibilidades de deliberação a outros espaços institucionalizados de interlocução entre os cidadãos e governo, desde Cohen (1989). Em sua reinterpretação do quadro habermasiano, Cohen e Arato (1992, p. 497-526) afirmam que não existe razão teórica para excluir a influência dos impulsos comunicativos da sociedade civil na esfera do Estado e na economia e insistem na ampliação das possibilidades de democratização das estruturas e instituições políticas e econômicas. O re-arranjo efetuado pelos autores permite vislumbrar, para além dos espaços públicos autônomos da sociedade civil, a construção de espaços públicos coordenados comunicativamente nas interfaces com os domínios sistêmicos. Cohen e Arato (1992) – retomados no capítulo seguinte – rompem com as abordagens tradicionais da ação coletiva ao sustentarem uma dupla orientação para os atores coletivos, defensiva e ofensiva.⁸¹

Em direção similar, Avritzer (1994, p. 38) defende a previsão de novas formas de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida, por meio “de formas institucionais permanentes de limitação do mercado e do Estado, que podem levar à criação de fóruns intermediários entre mercado, sociedade civil e Estado, com objetivo de propor soluções para a disputa entre formas sistêmicas e interativas de coordenação da ação”. Avritzer (2002) aponta os espaços entre a sociedade e o Estado como o local por excelência da democracia deliberativa, representando a possibilidade de soberania popular procedimentalizada na conjunção entre participação e representação. Adiante, o autor desemboca em desenvolvimentos teóricos em torno das de instituições participativas (AVRITZER, 2009). Cabe destacar que na

⁸¹ Para tanto, efetuam distinções entre o nível dos tipos de ação e o nível de coordenação da ação.

literatura brasileira os autores no campo deliberativo e em suas adjacências geralmente têm assumido este viés.

Em relação a este debate, Hendricks (2005) registra duas posições na tradição deliberativa, situando os autores nas categorias macro ou microdeliberacionistas. Os primeiros privilegiam a deliberação informal na esfera pública (HABERMAS, 1997; MANSBRIDGE, 1996; DRYZEK, 2000), enquanto os teóricos microdeliberativos (COHEN 1997; GUTMAN E THOMPSON, 2007), seriam mais orientados para os processos de tomadas de decisões. Ainda de acordo com a autora, os macrodeliberativos advogariam um papel à sociedade civil fora do Estado e veriam com reserva as possibilidades de democratização no interior do Estado, enquanto os microdeliberacionistas encampariam esta possibilidade.

A distinção de Hendricks (2005) indica duas fissuras fundamentais que se entrecruzam, também evidenciadas no campo da democracia participativa. A primeira se refere às apostas no Estado ou na esfera societária como lócus privilegiado de democratização. A segunda remete aos papéis reservados à sociedade civil, se numa direção mais ofensiva tendo por alvo as instituições e as possibilidades de incidir em processos decisórios, ou mais defensiva, voltada para a construção de identidades e alimentação da esfera pública com possibilidade de influir nos domínios sistêmicos. No segundo caso, a democracia deve ser perseguida primariamente na sociedade civil e não no Estado. Entretanto, ressalta-se que as referidas ênfases apresentam nuances e no pólo defensivo destaca-se o realce conferido por Dryzek (1996a, 1996b, 2000) e Mansbridge (2006) aos potenciais do ativismo político e contestação, envolvendo, portanto, uma atuação dos atores societários não apenas *fora* do Estado, mas *contra* o Estado. Neste sentido, como indicado no caso da linha participativa, tem-se uma perspectiva que conflui com as correntes dos movimentos sociais.

Para além da clivagem efetuada por Hendricks (2006), uma terceira posição mais promissora corresponde ao seu próprio enfoque, que conflui com Cohen e Fung (2004) ao apontar para a complementaridade ou a articulação dessas dimensões.

Hendricks (2006) defende a compatibilidade das duas posições e um modelo de deliberação integrada. Assim como Cohen e Arato (1992) anteriormente o fizeram, reconhece um duplo papel para a sociedade civil, defensivo e ofensivo. A autora considera que conceber a deliberação estritamente em um ou outro vetor é pouco realista, na medida em que a macrodeliberação impactaria a micro. Ela problematiza, ainda, o potencial inclusivo da

macrodeliberação e as possibilidades de distorção na esfera pública. Em sua visão, a deliberação seria melhor conceituada como uma atividade que ocorre em um conjunto de esferas discursivas engajando coletivamente uma diversidade de atores da sociedade civil (HENDRICKS, 2006, p. 486). Em seu modelo, Hendricks antevê não apenas as macro e micro esferas discursivas, mas esferas mistas na conjunção entre o formal e o informal, por meio de desenhos institucionais.⁸²

Já o projeto de Cohen e Fung (2004) explicita a reconciliação entre as tradições participativa e deliberativa acomodando as duas posições referenciadas, ao lado da sinalização de possíveis pontes com a representação formal.⁸³ Sua proposta é de amalgamar registros das duas correntes na concepção de deliberação-participativa, afirmando que o maior desafio para os democratas radicais reside na articulação da participação e deliberação.

Deste modo, Cohen e Fung (2004) defendem ambas as estratégias de radicalização democrática associadas à qualidade das duas dimensões. A primeira corresponde ao alargamento da participação-deliberativa mantendo a integridade das deliberações, associada à esfera pública, às associações e movimentos sociais. A segunda consiste na criação de alta qualidade das formas de participação-deliberativa com mais impacto do exercício do poder, o que requer novos arranjos institucionais voltados para incluir os cidadãos em processos de deliberação e participação. A solução dos autores em relação aos dilemas da complexidade e escala é a de reduzir o escopo temático da participação (idem, p.28-29).

⁸² Destaca-se que no esquema da autora, ela considera os partidos políticos como sociedade política, na linha de Cohen e Arato (1992) e inscreve na sociedade civil: movimentos sociais, ativistas individuais, os grupos de interesse e cidadãos comuns. As macroesferas discursivas são exemplificadas como mobilizações boicotes, protestos e ativismo, destacando como atores típicos movimentos sociais, redes, ativistas, grupos de interesse, corporações e mídia. As microesferas são definidas pelo caráter formal e as referidas comissões, comitês, conferências, envolvendo governo, parlamentares, *experts*, árbitros. As esferas mistas referem-se aos desenhos deliberativos como no caso de seminários e encontros públicos, envolvendo um amplo espectro de atores, incluindo atores individuais. A despeito do esforço bem sucedido de de teorização pode-se considerar que este modelo é implicitamente informado pelas experiências em focos no seus estudos, podendo ser problematizado à luz da experiência brasileira.

⁸³ O ponto de partida dos autores é reconhecimento das duas fontes de teoria democrática radical enraizadas, respectivamente, na ênfase participativa desde Rousseau e deliberativa desde Habermas, notando que alguns desenvolvimentos teóricos encampam em um só fôlego as duas escolas, que se distinguem em suas propostas.

Os desafios que os autores apresentam denotam a extensão de seu projeto.⁸⁴ Dentre estes, coloca-se relação entre os arranjos de deliberação participativa com a representação competitiva. Em sua visão, não se trata simplesmente da adição de desenhos deliberativo-participativos aos mecanismos de representação competitiva, demandando-se a transformação desses arranjos e a conexão entre ambos. Outro desafio é de extensão do escopo da democracia radical para as decisões de larga escala. Para tanto, indicam que as práticas de participação-deliberativa focadas em questões específicas devem estabelecer vínculos com os debates e formação de opinião na esfera pública, requerendo a provisão de informações que propiciem esta conexão (COHEN E FUNG, 2010, p. 31-32). Ou seja, os autores consideram que a participação na construção de soluções específicas pode contribuir para o engajamento dos cidadãos nas deliberações na esfera pública e nas instituições formais, numa formulação recupera o argumento de Pateman (1992).⁸⁵

Outros questionamentos compõem o debate sobre deliberação e impulsionam reconstruções. Um deles coloca como alvo o núcleo desta teoria referente às premissas de racionalidade (YOUNG, 1996; DRYZEK, 2000),⁸⁶ ao lado da expectativa de construção de consensos, lida como subestimação das questões relativas aos interesses, como secundarização do conflito e insuficiência da concepção de poder (MOUFFE, 2000).⁸⁷

Gutman e Thompson (2007) mapeiam alguns traços destes debates, sugerindo que um dos eixos principais de crítica passa pela consideração de que a democracia deliberativa é exclusiva em várias formas, excluindo pessoas, não por restrições legais ou formais, mas por regras informais. Ou seja, as práticas deliberativas são consideradas como parciais “desfavorecendo os desfavorecidos” em virtude dos altos padrões de justificação e de

⁸⁴ Os autores antevêm diversas dificuldades, desde os limites impostos pela complexidade, ao lado de sinalizarem tensões e contradições entre ambas as dimensões. Neste sentido, notam que a extensão da participação (em relação aos participantes e temas) pode afetar a qualidade da deliberação, bem como a melhoria da qualidade da deliberação pode ter que ocorrer ao custo da participação (COHEN E FUNG, 2004, p. 24).

⁸⁵ Cabe menção às experiências brasileiras, à frente e na direção dessas formulações teóricas, assim como do modelo proposto por Fung anteriormente mencionado. Para além dos conselhos e OP, destacam-se as experiências das Conferências no campo das diversas políticas ou âmbitos setoriais, realizadas nos três níveis de governo, notando-se que Progrebensi e Santos (2009) mostram que estas têm oxigenado e revitalizado o legislativo federal, acarretando a produção de novos instrumentos legais.

⁸⁶ Essa crítica se apresenta também externamente ao campo deliberativo, como em Alexander (1995) que critica o fato da noção não acomodar lógicas irracionais de ação.

⁸⁷ Mouffe (2007) efetua fortes críticas às premissas do modelo deliberativo, afirmando que os indivíduos são vistos como abstraídos das relações de poder. A autora propõe alternativamente um modelo agonístico, mais próximo da tradição pluralista, que tem em vista incorporar a dimensão conflitual sob lógica adversarial.

competência deliberativa. Entretanto, os próprios autores contra-argumentam que a falta de sucesso dos marginalizados não se daria por falta de competência deliberativa, mas de poder.

A partir da sistematização Faria (2008a, p.11-13) das críticas ao potencial inclusivo da teoria deliberativa, as objeções de Young (2003) em quatro eixos de críticas sintetizariam a agenda dos autores no campo do ativismo. Primeiro, os procedimentos deliberativos são tidos excludentes, dentre outros pontos em virtude da influência decisiva das elites representando segmentos dominantes nos processos e decisões políticas. O segundo eixo endereça-se à insuficiência dos procedimentos de inclusão, em especial no caso das sociedades estruturadas por desigualdades sociais e econômicas profundas nas quais os processos deliberativos tendem a reproduzir estas desigualdades. Em terceiro lugar, apontam-se os constrangimentos estruturais e institucionais que limitam as alternativas políticas nas democracias reais, pela desigualdade estrutural. O quarto ponto diz respeito à influência do discurso hegemônico na estruturação dos espaços deliberativos, condicionando os acordos. Apesar desses pontos que revelam limites da deliberação e tensões entre o enfoque deliberativo e o ativista, a da posição “ativista-deliberativa”⁸⁸ de Young no ativismo, ela assume a coexistência dessas formas e suas possibilidades de produzirem uma opinião pública mais crítica.

As objeções em relação aos altos requisitos da argumentação e justificação racionais acarretaram a extensão da noção de deliberação. Neste sentido, em sintonia com Young (2003), os deliberacionistas reivindicam não apenas a consideração das formas de ação coletiva conflituais, de caráter contestatório e oposicional (DRYSEC, 2000; MANSBRIDGE, 1996), mas defendem a legitimidade das formas de persuasão e retórica que combinam razão e paixão (GUTMAN E THOMPSON, 2007) e outras formas expressivas (a emoção, o humor, a afofoca e o testemunho) como meio de deliberação (DRYZEK 2000). Esses autores atribuem potenciais mais abrangentes de inclusão política a essas formas de ação e expressão, distendendo a noção de deliberação como tipo de comunicação que propiciaria

⁸⁸ Expressão empregada por Fung (2005) referida aos deliberativos que enfatizam o ativismo como forma de inclusão política.

a reflexão dos atores sociais envolvidos sobre suas preferências de uma forma não coercitiva.⁸⁹

Também Bohman (1996) alarga a noção de deliberação ao situá-la alternativamente como forma dialógica, como mais uma atividade cooperativa e pública do que discursiva e argumentativa. Na medida em que o diálogo não demanda expertise, de acordo com Faria (2008a, p. 6) “a alternativa apresentada pelo autor visa diminuir as “exigências epistêmicas” contidas no ato discursivo na tentativa de ampliar as chances de participação daqueles que desejam conformar a deliberação pública, ou seja, as chances inclusivas o resultado da deliberação”. Mais além, Bohman (1996, p. 34) alega que os pressupostos da argumentação pública e discussão democrática não necessariamente desembocam no consenso, e que o diálogo é possível mesmo na ausência de unanimidade nos acordos entre os participantes.

Em sua proposição de deliberação dialógica, Bohman acomoda, em alguma medida, a dimensão conflitual e endossa os desafios às premissas de consenso, problematizadas como idealistas e inalcançáveis nas sociedades contemporâneas.⁹⁰ A consideração desses elementos reorienta a reconstrução de uma constelação de deliberativos (MANSBRIDGE *ET AL.*, 2010) que assumem premissas mais realistas e de flexibilização da deliberação atenuando a primazia habermasiana da dimensão integrativa. Nesta linha, relativizam os potenciais da deliberação – em especial no que toca aos pressupostos de convergência - como forma de inclusão, tangenciando os democratas participativos e os pluralistas.

Mansbridge *et al.* (2010, p. 65-69) reconhecem que a deliberação, em seu projeto de inclusão política, tradicionalmente define-se em contraposição ao auto-interesse, ao emprego do poder, bem como ao voto, às barganhas e às negociações. O ideal deliberativo clássico, que consideram insuficiente, parte da visão de que os indivíduos entram nos processos deliberativos com suas posições conflituais e depois de argumentarem racionalmente entre si convergem no estabelecimento de consensos e do bem comum. Os autores identificam expansões na teoria deliberativa, da razão para a mútua justificação, em Cohen (1989); da incorporação de faculdades não cognitivas, por parte de autores aqui já mencionados; e da

⁸⁹ A despeito da acomodação de outras formas de discurso tendo em vista a inclusão dos grupos desfavorecidos, Dryzek (2000:197-168) mantém a primazia à argumentação racional propondo que esta deve estruturar o contexto das discussões.

⁹⁰ Por Dryzek (2000), Young (2003), Mouffe (2000) e Mansbridge (1996), dentre outros.

consideração do auto-interesse, no mínimo como informação quando os participantes procuram entender qual política melhor promove o bem comum.⁹¹

A reconstrução que realizam vai além, ao absorverem essas dimensões na reformulação do ideal deliberativo. Mansbridge *et al.* (2010) também argumentam que o consenso não é necessariamente o objetivo a ser alcançado, considerando, de um lado, o valor dos desacordos e confrontos e, de outro lado, o fato de que interesses e conflitos podem ser irreconciliáveis. Assim, concedem permissão aos recursos não-deliberativos, em caráter complementar aos procedimentos deliberativos, desde que sejam justificados a partir destes, postulando, assim, o processo de justificação mútua como traço essencial na deliberação.

Em síntese, Mansbridge *et al.* (2010, p. 93-94) alegam que a deliberação deve iluminar os conflitos e contribuir para que os participantes identifiquem e cunhem o bem comum. Porém, argumentam que a deliberação pode e deve em certas condições incluir tanto o auto-interesse quanto a negociação de interesses conflitantes. Assim, distinguem formas de negociação deliberativas (convergência, acordos, negociação integrativa e cooperativa), compatíveis com os ideais deliberativos; e das formas complementares e integráveis à deliberação. Nesta rubrica situam o voto e a negociação entre antagonistas-cooperativos, que não constituem atos de deliberação em si mas podem ser justificados por meio de procedimentos de deliberação.⁹² Em sua recodificação:

Idealmente, os participantes na deliberação estão engajados, com respeito mútuo, como cidadãos iguais e livres em busca de termos justos de cooperação. Estes termos podem encampar o reconhecimento e busca do auto-interesse, incluindo o auto-interesse material, e algumas formas de negociação, contrangidas pelos ideais deliberativos de respeito mútuo, equidade, reciprocidade, justificação mútua, busca de justiça e ausência de poder coercivo. (MANSBRIDGE *et al.*, 2010, p. 94)

Alguns pontos podem ser destacados em relação aos esforços desta constelação de deliberacionistas, considerando-se que em qualquer empreendimento teórico apresentam-se

⁹¹Em relação ao auto-interesse, indicam que autores neste campo procuram acomodá-lo (BENHABIB, 1996, p. 73; DRYZEC, 1990, p. 43; MANSBRIDGE, 1996, 2002; BOHMAN, 1996, p. 255; CHAMBERS, 2003, p. 309). Além dos autores que eles citam, ver Hendricks (2006, 2008).

⁹² Os autores situam estes mecanismos como coercitivos por envolverem fundamentalmente poder no processo decisório em contraposição à perspectiva de construção de acordos das formas deliberativas. (*idem*, p. 84).

eixos de tensão entre normatividade e realismo, assim como o privilegiamento de uma destas polaridades. Nas seções anteriores mostrou-se que nas diferentes correntes a tensão entre estas antinomias apresenta-se de forma distinta, e que de Dahl adiante ocorre um rebalanceamento progressivo em direção à normatividade. Entretanto, no contexto mais recente nota-se a reinflexão na corrente deliberativa, que converge com a “mudança de paradigma” observada por Warren (2010) na teoria democrática, referida ao descarte do utopismo e à aderência a uma visão mais realista da vida política. Neste caso, os deliberacionistas caminham no sentido de uma aproximação com pressupostos realistas, o que requer esforços de reinterpretação em relação aos compromissos da concepção habermasiana. O principal distanciamento em relação aos fundamentos iniciais da vertente basilar reside no abrandamento de suas ambições de suplantam as formas de barganha, de agregação e de poder, e de assumir a preponderância da razão de cidadãos iguais como uma força modeladora da vida democrática.⁹³

Os eixos de tracionamento entre o viés integrativo e a incorporação da dimensão conflitual e, ainda, entre o realce a uma dimensão estratégica relativa aos interesses individuais e a uma dimensão intersubjetiva e normativa de ação social também se mostram rebalanceados na reelaboração dos autores. Por um lado, as reconstruções situam-se no rol de desenvolvimentos que rearticulam dicotomias tradicionais na teoria social; respondem aos veios de críticas recorrentes aos deliberativos e mais se engatam com as práticas sociais, dotando estes desenvolvimentos de maior potencial analítico. Por outro lado, a relativização dos ideais originais pode comprometer o vigor da corrente como teoria crítica.

Como evidenciado, a corrente deliberativa marca-se pelo robustecimento e dinamismo da produção recente, o que inclui dissensos e clivagens simétricas aos que se apresentam na teoria participativa, quanto aos *loci* mais propícios à realização das promessas de aprofundamento democrático; quanto aos papéis reservados aos atores societários e quanto às possibilidades deles influírem ou intervirem nos domínios institucionais. Identificaram-se, ainda, projetos voltados para abarcar Estado e sociedade como *loci* de democratização, encampanando um duplo papel para os atores da sociedade civil, ao lado da articulação das dimensões participativa e deliberativa. Os desenvolvimentos recentes nesta tradição

⁹³ Dryzek (2000) aponta outros impasses no campo deliberativo, no sentido de distanciamento deste projeto original e de aproximação com o constitucionalismo liberal, evidente nas apostas dos deliberativos nas mudanças constitucionais e legais. Ver também as críticas de Miguel (2001) que considera que Dryzek não logra ultrapassar os limites que ele próprio aponta.

marcam-se, ainda, pelos esforços de reconstrução e de superação dos limites do projeto inicial habermasiano que rebalanceiam as tensões entre o viés normativo e realista. As expansões recentes no campo deliberativo não apenas têm entrelaçado de forma evidente a vertente participativa contemporânea, como têm, ainda, tangenciado a perspectiva pluralista.

2.4. Inclusão política e radicalização democrática: os desafios para os atores societários

A revisão efetuada neste capítulo seguiu o percurso das principais correntes da teoria democrática indicando o alargamento e reconfiguração dos ideais democráticos evidentes no último quartel do século anterior, em relação à teoria elitista que em seu projeto realista-minimalista desconstrói fundamentos normativos da democracia. Esta corrente não apenas confina a dimensão participativa aos mecanismos de representação eleitoral e à escolha das elites governantes por meio do voto, como destitui os “cidadãos comuns” de racionalidade política, convergindo com as perspectivas de irracionalidade da ação coletiva na literatura dos movimentos sociais no início do século XX.

A distensão efetuada pelo pluralismo recoloca o debate normativo em torno dos ideais democráticos e amplia o significado da participação como forma de inclusão política. Partindo da relevância dos arranjos de representação, avança ao enfatizar a questão da responsividade e ao reconhecer os diversos grupos de interesse na arena política, conferindo-lhes papéis configurativos de influência na agenda e decisões governamentais. Como um de seus principais limites destaca-se a lógica competitiva de mercado transposta às interações políticas, ao lado da secundarização das bases de ação normativa ou culturalmente instruídas, em que conflui com a tradição de mobilização de recursos.

A corrente participativa contemporânea cunha-se a partir no contexto dos anos 1960 que irriga também as abordagens dos novos movimentos sociais, com as quais tem interfaces evidentes, alargando os ideais e a topografia democrática em seu projeto participacionista amplo endereçado a transformação individual e social. A participação, assim recodificada, abrange amplos papéis e funções, desde o aspecto decisional que se coloca nas possibilidades de intervir no âmbito decisório à sua consideração como um fim em si mesmo.

Como se mostrou, no contexto dos anos 1980 no qual se apresenta e se dilata a teoria deliberativa, a corrente participativa se reconfigura, mitigando suas pretensões normativas. Dos autores que se enunciam neste campo e constituem uma segunda geração de teóricos, alguns apostam nas formas de participação inscritas na sociedade civil, enfatizando o papel ativista das associações e movimentos sociais numa linha contestatória e oposicional. Outros centram suas apostas nas possibilidades de democratização do sistema político-administrativo ressaltando os potenciais de intervenção nos processos de decisão e privilegiando uma atuação ofensiva dos atores sociais.

Essas clivagens foram também mapeadas no campo deliberativo: os teóricos reconhecem diferentes *loci* de democratização privilegiando o Estado ou a sociedade civil. A partir deste ponto, realçam não só papéis ofensivos ou defensivos para os atores societários, mas também possibilidades de influência desses atores nos domínios institucionais ou de sua intervenção. Também privilegiam posições distintas em relação à orientação dos atores, na linha dialógica-cooperativa em relação ao Estado ou na linha contestatória-contenciosa que remete ao ativismo movimentalista e coloca em relevo a dimensão conflitual.

O campo deliberativo em seu projeto inicial centra suas apostas na dimensão integrativa e provê fundamentos morais para a democracia. Essa dimensão assenta-se na perspectiva intersubjetiva-discursiva e na construção de bases consensuais, entrecruzando-se com uma segunda geração de teóricos dos novos movimentos sociais e com os teóricos da mobilização política. Ao lado disso, o quadro habermasiano comportava apenas a possibilidade de influência dos atores societários no sistema institucional, em um fluxo comunicacional democrático virtuoso. Como se mostrou, os esforços de revisão e de expansão na teoria deliberativa têm assumido não apenas possibilidades ofensivas de intervenção nesses domínios como passam a considerar a dimensão conflitual e do auto-interesse, autorizando a incorporação de recursos não deliberativos aos processos e interações políticas, tangenciando as perspectivas pluralistas e participacionistas mas preservando os compromissos de justificação.

Nesse sentido, a partir dos debates recentes tem-se um mapa do repertório participativo e de interação política incluindo desde as formas de agregação de preferências como o voto, as negociações e barganhas evidenciadas no pluralismo, as formas deliberativas de discurso, diálogo e construção de acordos, as formas de ativismo político. Destaca-se que as duas últimas tem sido encampadas como dimensões complementares na literatura dos

movimentos sociais, considerando-se a dimensão discursiva como base necessária para a ação coletiva.

Foram apontadas as interfaces das vertentes participativa e deliberativa, evidenciando a fluidificação das fronteiras entre estes terrenos e a pertinência da codificação “democracia radical” que assume a democracia como um projeto inacabado associado à produção coletiva das normas sociais.⁹⁴ Os esforços de articulação de Cohen e Fung (2004) demarcam duas trilhas de aprofundamento democrático, correspondentes aos societários projetos ofensivos e defensivos, em direção convergente e complementar aos desenvolvimentos de Cohen e Arato (1992), mostrando-se relevantes para este trabalho. Na trajetória do MNRU e do FNRU (e dos atores articulados) apresentam-se estas duplas dimensões e orientações de ação coletiva. Ao lado disso, no caso do FNRU, o repertório participativo mencionado tem sido empregado em suas diversas formas.

Ao se prever um duplo papel para os atores societários coloca-se também em evidência o Estado, quer assumido como terreno de democratização quer em virtude de seu perfil e padrão de relacionamento com a sociedade como um fator relevante inclusive para a conformação e desenvolvimento da ação coletiva. Como indicado na introdução, dentre os autores do campo deliberativo, Dryzek (1996b, p. 15-16) realiza tal discussão, reivindicando o exame da Estado sob o prisma da inclusividade tendo em vista os potenciais de democratização referidos às dimensões de inclusão política, de ampliação de temas, questões e áreas da vida sujeitas ao controle democrático e de aprimoramento do controle democrático.⁹⁵

Dryzek ⁹⁶ identifica quatro padrões de Estado, definidos a partir do aspecto da inclusão/exclusão dos grupos sociais e de seus interesses. Dryzek⁹⁷ argumenta que os Estados exclusivos-ativos ameaçam os potenciais democráticos ao atacarem ou obstruírem as formas de autônomas de associação, promovendo indiretamente o individualismo agressivo, mas que os Estados inclusivos também podem trazer riscos para a democracia, comprometendo a vitalidade da sociedade civil por meio de cooptação, de

⁹⁴ Ver Dryzek (2000, p. 43)

⁹⁵ Ver também Dryzek (200, p.29)

⁹⁶ Ver Dryzek (1996a, p. 482; 1996b, p.15-16). Os modelos inclusivos passivos aceitam os grupos que emergem na sociedade civil; ao passo que os ativos voltam-se para a mobilização de grupos e sua canalização para o Estado. Por sua vez, no caso dos Estados exclusivos, o tipo ativo mina as condições de associativismo e organização societária, enquanto o tipo passivo simplesmente deixa a sociedade civil por sua própria conta.

⁹⁷ Ver Dryzek (1996a, p.482; 1996b, p.15)

compromissos e de indução a um comportamento estratégico. O autor defende que os padrões exclusivos passivos favoreceriam o aprofundamento democrático, por exemplo, favorecendo a emergência dos novos movimentos sociais e a constituição de esferas públicas oposicionais. Aqui reitera-se a ênfase do autor na sociedade civil como lugar de democratização e suas reticências em relação aos potenciais democratizantes do Estado.

A partir da garantia dos direitos, o autor considera que a democratização refere-se em grande medida à inclusão e reconhecimento dos grupos desfavorecidos na vida política da sociedade, e que esta inclusão pode vir a se manifestar como inclusão no Estado. Dryzek diferencia, assim, a inclusão dos grupos ou categorias em situação de desvantagem em dois vetores: a inclusão política e a inclusão no Estado.⁹⁸

Essas questões são significativas para o objeto desta tese e confluem com os dilemas associados à institucionalização da participação nas abordagens dos movimentos sociais, focalizadas no capítulo seguinte, que assumem a equivalência deste processo ao esvaziamento dos potenciais mobilizatórios e ativistas. A reivindicação de Cohen e Arato (1992) de um duplo papel e orientação para os atores coletivos possibilita em alguma medida contornar essa visão, embora os próprios autores não desconsiderem como possibilidade a instrumentalização dos atores coletivos e o declínio de seu tónus.

Em que pese a sua posição de privilegiar o papel da sociedade civil *fora* do Estado, *contra* o Estado e *além* deste como mais promissora, Dryzek autoriza o duplo papel dos atores societários e a possibilidade da inclusão de grupos no Estado. Tendo em vista essa possibilidade, enfatiza as possíveis escolhas dos grupos e a importância de considerar as modalidades e oportunidades de inclusão disponíveis, estabelecendo dois critérios fundamentais: a entrada dos grupos no Estado deve significar a assimilação de suas agendas aos imperativos estatais e não implicar o esvaziamento ou retração da sociedade civil naquele campo (DRYSEK, 1996a, p. 486). Estes critérios constituem uma forma de resposta ao problema da institucionalização e mostram-se relevantes para o enfoque deste trabalho, como parâmetros de democratização das políticas urbanas.

A abordagem do processo de democratização dos marcos das políticas urbanas brasileiras e do papel da sociedade civil neste percurso evidenciará diversas questões contempladas

⁹⁸ Ver Dryzek (1996a, p. 475-476, p. 485-486) e também Dryzek (2000). A entrada no Estado é considerada pelo autor como a participação em partidos e na política eleitoral, a atuação como grupos de interesse; e as formas de negociação e participação no interior do Estado.

neste capítulo, mas também indicará um campo de práticas que, de certo modo, construiu-se à frente dos desenvolvimentos teóricos recentes em torno da radicalização da democracia. Nesse sentido, os atores coletivos mobilizados em torno da reforma urbana, por meio de novas formas de organização e de mobilização, engajam-se desde a dimensão local à nacional, tanto em espaços públicos quanto em instituições participativas. Em ambos os casos, apresentam-se formas de deliberação e de participação, ao lado de mecanismos de representação informal. A partir da atuação do MNRU e do FNUR foram engendrados avanços institucionais democratizantes, também modelados pelo caráter mais ou menos inclusivo do Estado nos diversos contextos pós 1980. O exame das diversas formas de ação coletiva será retomado no capítulo seguinte sob o prisma das abordagens da ação coletiva, dos movimentos sociais e da sociedade civil.

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AÇÃO COLETIVA: DOS MOVIMENTOS SOCIAIS À SOCIEDADE CIVIL

Os desenvolvimentos teóricos no campo da democracia radical, percorridos no capítulo anterior, sinalizaram a pluralização de atores coletivos e de formas de ação coletiva. Colocaram-se em evidência papéis centrais atribuídos aos atores coletivos nos processos de democratização, assumindo a tanto a sociedade civil quanto o Estado como terrenos promissores a partir da atuação defensiva e/ou ofensiva dos atores societários. Indicou-se, ainda, a primazia conferida por alguns teóricos à sociedade civil como lócus de democratização, à dimensão conflitual e ao ativismo político.

A discussão anterior ilumina a participação como inclusão política, dimensão que tem, inclusive, comparecido às plataformas e projetos democratizantes de atores coletivos no cenário contemporâneo, como o Movimento e o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Em um ângulo complementar, este capítulo focaliza as tradições sociológicas de abordagem da participação social que gravitam em torno das noções de ação coletiva e de movimentos sociais, ao lado da reconstrução da noção de sociedade civil.

O foco na dimensão social da participação remete à conformação dos atores coletivos e das diversas formas de ação coletiva possibilitando uma maior aproximação e compreensão dos processos de sua incidência nas políticas urbanas, bem como os dilemas associados às formas distintas de atuação. Para além da pertinência dos enfoques complementares para os objetivos deste trabalho, como alegado por Della-Porta e Diani (1999), a abordagem dos atores coletivos e suas práticas sob o prisma sociológico pode enriquecer as reflexões sobre aprofundamento democrático em face das formas alternativas de participação e de deliberação destes atores nas dinâmicas internas e interações com o sistema político.

A literatura relativa à participação social no campo da teoria social é bastante ampla desde o século anterior e tem sido objeto de inúmeras revisões críticas e esforços de sistematização (COHEN, 1985; COHEN E ARATO, 1992; DIANNI, 1992; STOMPKA, 1998; MELUCCI, 1980, 1996; GOHN, 1997, 2009; MCCARTHY, MCADAM E ZALD, 1999; DELLA PORTA E DIANNI, 1999; EDELMAN, 2001; ALONSO, 2009). As diversas abordagens da participação estão nucleadas em torno das noções de ação coletiva e de movimentos sociais desde o século anterior, encampando em sua última década a noção de sociedade civil como

chave. As categorias ação coletiva e movimentos sociais mostram-se fluidas em seu emprego na literatura, contudo associadas, nas diversas perspectivas, à natureza coletiva, ao seu caráter primariamente informal e extra-institucional, à perspectiva conflitual e possibilidades de mudança social. Nesse sentido, aponta-se para a ambigüidade e pouca especificidade do termo movimentos sociais nas últimas décadas. (DIANI, 1992; ALONSO, 2009; GOHN, 2009).

Em esforço de síntese das tradições contemporâneas, Della Porta e Dianni (1999, p. 165) caracterizam os movimentos sociais como redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações engajadas em confronto político ou baseadas em elementos culturais e identidades coletivas compartilhadas. Tal definição, ao lado de aglomerar elementos de correntes antagônicas, evidencia, ainda, que a dimensão das redes se coloca como categoria relevante na tematização dos movimentos contemporâneos⁹⁹. Nesta mesma linha, Alonso (2009, p. 73) indica que os movimentos sociais “seriam uma estruturação policêntrica, frouxa, de contornos ambíguos, englobando conexões formais e informais entre ativistas e organizações, pelas quais circulariam recursos, valores e poder.”

Na medida em que se constatam esforços abrangentes de revisão da literatura sobre participação social, efetua-se uma apropriação seletiva da literatura. Situam-se as principais correntes contemporâneas, iluminando aspectos relativos às formas e lógicas de atuação dos atores coletivos, a partir das quais se destacam os dilemas envolvidos em seu posicionamento e relação com o Estado.

Como já mencionado, até meados do século XX as principais abordagens da ação coletiva e dos movimentos sociais afinam-se com a perspectiva schumpeteriana que remete, dentre outros pontos, à irracionalidade das massas. Este viés se evidencia nos enfoques social-psicológicos que concebem a ação coletiva em termos de *breakdown*. Nesta orientação desenham-se as abordagens da Escola de Chicago e de seu entorno, que contrapõem ação coletiva institucional-convencional e não-institucional, formada a partir de situações não estruturadas e não guiadas por normas; assim como nos esforços de Smelser (1962), entendendo (em sua assimilação do quadro parsoniano) o comportamento coletivo como

⁹⁹ Descarta-se realizar a revisão da noção de redes, dada sua amplitude e ambigüidade em seu emprego, limitando-se, neste capítulo, indicar como esta se apresenta nas correntes examinadas. Além da dos autores mencionados, ver os trabalhos de Scher-Warren (1996; 1999), nucleados em torno desta categoria, com destaque nas redes movimentalistas. Ver também Gohn (2009) e Teixeira (2001).

resposta irracional à mudança social e desorganização social. Em outros termos, o comportamento coletivo é atribuído às tensões que excedem a capacidade dos mecanismos de equilíbrio do sistema. (COHEN E ARATO, 1992; GOHN, 1997; EDELMAN, 2001). Desde as abordagens clássicas já comparece ao debate a idéia de ciclos evolutivos de movimentos, que resultam em seu esvaziamento.¹⁰⁰

A inadequação dessas lentes evidencia-se desde os anos 1960 a partir da emergência e pluralização de formas de ação coletiva, como os movimentos de direitos humanos, pacifista, ambiental, feminista e de autonomia local, que não podem ser enquadradas como respostas disruptivas às crises. Tampouco seus participantes podem ser considerados como isolados, desajustados e associados às premissas de comportamentos irracionais.

Deste modo, as correntes que se afirmam como influentes a partir da década de 1970, a despeito de diferentes pressupostos, compartilham premissas que se contrapõem às interpretações clássicas do fenômeno. As correntes contemporâneas assumem que a ação coletiva conflitual é normal, insistem na racionalidade do conflito e supõem racionais e integrados os participantes dos movimentos. Ao lado disso, localizam a base da ação coletiva em grupos organizados, associações autônomas e redes sociais, reportando, assim, a dois níveis distintos: o das mobilizações; e o das formas de participação e organização *a priori* dos atores. Além destas convergências, por caminhos distintos as vertentes teóricas apontam para possibilidades de influência nos domínios institucionais, desde o alargamento da agenda pública, quer em torno de questões relativas à redistribuição, quer em torno de questões relativas ao reconhecimento de suas identidades (COHEN E ARATO, 1992).¹⁰¹

Destaca-se, ainda, que os desenvolvimentos teóricos a partir da década de 1970 não se contrapõem apenas aos enfoques clássicos do fenômeno, mas são refratários à influência do funcionalismo no cenário norte-americano, bem como distendem ou transcendem as fronteiras do marxismo, então especialmente influente no contexto europeu. Neste segundo caso, desafiam os pressupostos de conflitos de classe como chave unívoca de ação coletiva e de mobilização, assim como seu viés estrutural-determinista.

¹⁰⁰ Conflui, assim, com a perspectiva da lei de ferro das oligarquias de Robert Michels (1959).

¹⁰¹ Cabe referenciar Fraser (1994, 2001) que postula os clamores em ambas as direções, mas observa que se dão mais no sentido de reconhecimento do que de equidade econômica no contexto contemporâneo, bem como nota que estes clamores tendem a ser dissociados na ação coletiva. Destaco que no caso das sociedades marcadas por fortes desigualdades (como os países periféricos) a dimensão redistributiva tem relevo, e ao considerarmos as plataformas de reforma urbana evidenciam-se ambas as dimensões.

Podem-se demarcar vertentes distintas e competitivas de teorização da participação social a partir de diversos recortes para situá-las.¹⁰² Para a estruturação do capítulo, apóia-se na distinção já “clássica” estabelecida por Cohen (1985) que demarcou dois grandes eixos de abordagens dos movimentos sociais, mas, para além desse esquema, indicam-se aproximações posteriores entre os enfoques.¹⁰³ Em seu trabalho emblemático, a autora postula duas vertentes competitivas, alicerçadas em premissas dicotômicas ou antagônicas em relação à ação, de modo que o que cada quadro ilumina obscurece as dimensões fundamentais do outro: o “paradigma” estratégico e o orientado para a identidade. Cohen (1985) situa no primeiro pólo o modelo norte-americano de mobilização de recursos, que se entrecruza com os desenvolvimentos em torno do processo político como categoria-chave. Apesar de distinções em seus quadros teóricos, a autora coloca sob a mesma rubrica essas correntes a partir de sua ênfase na dimensão estratégica e instrumental da ação. No segundo pólo, ela aglomera os desenvolvimentos teóricos de autores europeus, que se aglutinam em torno da categoria “novos movimentos sociais”, privilegiando a dimensão identitária e cultural da ação coletiva. Um ponto importante neste trabalho - que alicerça adiante a teoria da sociedade civil - consiste na constatação crítica de que tais enfoques oferecem alternativas excludentes e insatisfatórias na apreensão das formas de ação coletiva contemporâneas.

Em compasso com as transformações sociopolíticas que vão se delineando nos anos 1980, amplificam-se críticas vigorosas a ambas as tradições especialmente em relação à insuficiência de suas concepções. Tais questionamentos implicam respostas por meio de revisões nos quadros teóricos, mediante conciliações e assimilações recíprocas que apontam para a articulação, em alguma medida, de elementos associados à identidade e à estratégia. No caso dos teóricos norte-americanos, as reformulações adentram as décadas seguintes, destacando-se a reconstrução em torno da mobilização política que assimila em seu quadro elementos culturais e relativos às identidades coletivas. Como chave mais recente neste eixo teórico, tem-se a noção de confronto político, que abarca em um só fôlego a tríade ação coletiva, movimentos sociais e revoluções. Ao lado disso, Melucci (1996) já demarca uma segunda geração na linha dos novos movimentos sociais que conflui com ênfase

¹⁰² Ver McAdam; Tarrow; Tilly (2009).

¹⁰³ Grande parte dos autores consideram como referência ou assumem em revisões mais gerais a clivagem entre esses campos mais abrangentes de teorização, outros consideram outros cortes, como Alonso (2009) diferencia três grandes correntes: a de mobilização de recursos, a de processos políticos e o conjunto de esforços em torno da chave novos movimentos sociais. Obviamente, as revisões mais depuradas decompõem as duas vertentes em diversas correntes, como em Gohn (1985).

discursiva da corrente deliberativa e com a teoria da sociedade civil, destacando-se, ainda, a concessão aos elementos estratégicos da ação coletiva.

A teoria da sociedade civil de Cohen e Arato (1992), já construída no bojo da virada deliberativa, conforma novas lentes para abordar as novas formas de ação coletivas contemporâneas. Sua moldagem parte do reconhecimento das insuficiências apontadas por Jean Cohen e da linha divisora nas formas de ação coletiva, refratárias aos enfoques explicativos tradicionais, a partir das revoluções no leste europeu. Apoiados no arcabouço teórico habermasiano formulam sua teoria da sociedade civil, sustentando que este domínio autolimitado e autônomo - distinto do mercado e do Estado -, com suas associações e organizações intermediárias, constitui o espaço de reunião, de organização e de mobilização dos atores sociais, independente dos alvos e objetivos da ação coletiva. Ultrapassando antinomias, registram uma dupla lógica e orientação da ação coletiva contemporânea.

Assumido como herdeiro da tradição dos novos movimentos sociais, influente no continente até os anos 1980, este quadro teórico encontra uma ampla recepção na paisagem latino-americana dos anos 1990 (ALONSO, 2009), constituindo objeto de problematização e revisões ainda nesta década.

O desenvolvimento deste capítulo toma para exame as correntes norte-americanas e dos novos movimentos sociais, já incorporando em cada tópico as reformulações subseqüentes. Na terceira seção explora-se a teoria da sociedade civil e sua problematização crítica, indicando, ainda, algumas tendências recentes de retematização desta noção. A seção final realiza um balanço em relação às lógicas, orientações e repertórios de ações coletivas e as possibilidades vislumbradas de avanços institucionais democratizantes, ao lado dos dilemas envolvidos em sua inclusão dos atores societários no Estado.

3.1. Mobilização de recursos, mobilização política e confronto político

Em linhas muito gerais, racionalidade e organização constituem as principais chaves da corrente de mobilização de recursos, que se ancora na noção de ação coletiva e tem como expoentes precursores McCarthy e Zald (1977). Em relação à primeira chave, a ação coletiva assenta-se em premissas do individualismo metodológico e parte das premissas teóricas de escolha racional, envolvendo instrumentalidade e estratégia de cálculo de custos e benefícios tendo em vista a realização do interesse dos grupos, implicando o descarte dos

elementos normativos e simbólicos da ação. A partir dessas premissas, os protestos, barganhas políticas ou outras formas da ação conformam objeto de cálculo.

Neste sentido, destaca-se que a partir de sua teorização sobre ação coletiva - mais nitidamente sobre as dificuldades envolvidas na cooperação - Olson ([1965] 1998) tem sido associado em maior ou menor grau a esta corrente, na medida em que os pressupostos utilitaristas de ação estratégica e instrumental constituem um ponto de partida para a teorização. Contudo, a segunda chave nesta vertente, correspondente à dimensão organizacional, configura-se como uma forma de resposta aos dilemas postos pelo autor, especialmente em sua formulação do comportamento *free-rider*. Na ênfase mais institucional na abordagem da ação coletiva assumida por essa corrente, que bebe na fonte da sociologia das organizações, a estrutura formal e burocrática das organizações é entendida como meio de mobilizar recursos materiais, financeiros e infraestruturais, e recursos humanos. Neste caso, os autores consideram a mobilização de ativistas e apoiadores, de estruturas comunitárias e associativas preexistentes, bem como prevêm a formação de redes, que conformariam as bases para a ação coletiva.

Na formulação de McCarthy e Zald (1977), por meio da mobilização de recursos de toda ordem e de escolhas estratégicas e táticas os movimentos podem expandir sua atuação, e adquirir influência na vida política e recompensar seus participantes. Ou seja, eles colocam em evidência a perspectiva de atuação ofensiva. Um ponto relevante é a sua asserção que os movimentos sociais e as formas de organização coletiva podem se orientar pelo conflito ou pelo consenso, contudo, o critério primário de sucesso dos movimentos nesta perspectiva refere-se à aquisição de influência na vida política e à realização de seus objetivos políticos.

Esses autores apontam para a tendência gradual e inevitável de burocratização dos movimentos, desde a criação de normas à configuração de hierarquias internas associadas à divisão e especialização do trabalho entre os membros.

Como indicado no capítulo anterior, nessa corrente, os movimentos sociais e outras formas de organização coletiva são apresentados como grupos de interesse e de pressão, em disputa por recursos e oportunidades no mercado político, encampando, inclusive, a concorrência entre movimentos (GOHN, 1997; EDELMAN, 2001; ALONSO, 2009), numa perspectiva pluralista.

As críticas mais vigorosas à corrente primariamente endereçam-se aos pressupostos reducionistas assumidos em relação à ação (em seu viés estratégico) desconsiderando fundamentos culturais da ação coletiva. Estas críticas se apresentam de forma incisiva no trabalho de Cohen (1985), destacando-se, ainda, o contraponto da corrente dos novos movimentos sociais. Em ressonância com este questionamento, o entendimento dos movimentos como organizações (estabelecendo um paralelo com as empresas), bem como sua perspectiva de uma “indústria dos movimentos”¹⁰⁴ tornam-se alvo de resistências e debates. Nesta linha, Edelman (2001, p. 289) afirma que o modelo não apenas subestima os processos de mobilização em suas bases, como desconsidera as situações nas quais os movimentos emergem a despeito da escassez de recursos ou, ainda, nas quais submergem ou constituem formas de resistência.

A consideração das insuficiências deste enfoque transparece também no contexto norte-americano na perspectiva de processo político que tem em Tilly (1978) seu precursor, ao lado de McAdam (1982) e Tarrow (1983) também como expoentes. Assentados em abordagens históricas, os desenvolvimentos teóricos em torno do processo político avançam, sobretudo, ao assumirem a relevância do sistema político mais amplo, estabelecendo conexões entre a política institucional, os movimentos sociais e revoluções. A ênfase nos processos políticos imprime o principal contraste com a vertente de mobilização de recursos, ao enquadrar a ação coletiva no contexto macro, em suas dimensões histórico-culturais. Entretanto, assim como os demais autores, Tilly (1978) não se desvencilha de premissas básicas da corrente de mobilização de recursos. Sintoniza-se com essa linhagem ao considerar a racionalidade estratégica dos atores e ações; ao considerar as estruturas de mobilização; e ao enquadrar as disputas entre elites, grupos de pressão e movimentos em uma mesma lógica.

Duas noções importantes emergem deste debate a partir de Tilly (1978): a de repertório de ação coletiva e a de oportunidade política. No primeiro caso nota-se que embora os autores nesta linha não diferenciem “velhos” e novos movimentos, o autor distinguirá o repertório de ação coletiva dos movimentos defensivos e paroquiais do repertório moderno que se

¹⁰⁴ Mais além, como mostra Alonso (2009, p. 52) vários movimentos podem se aglutinar em torno de um mesmo tema configurando uma “indústria de movimento social”, envolvendo cooperação, mas também competição, que implicaria conflitos internos e faccionalismo, ocorrendo o seu desmembramento em subunidades.

constrói com a configuração e consolidação dos Estados-nação.¹⁰⁵ Sua noção de repertório, compartilhada por Mac Adam (1983), refere-se a um conjunto limitado e historicamente enquadrado de desempenhos alternativos, conectando os reivindicadores aos objetos de reivindicação. Adiante, Tilly (1995, p. 26) conceitua repertório como um “conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha”.

A noção de repertório, em contraste com a vertente anteriormente examinada, engata a cultura no modelo explicativo sob o lastro histórico. Também a consideração da solidariedade como um dos substratos da mobilização convoca a dimensão cultural, embora seu peso explicativo seja relativamente residual (ALONSO, 2009, p. 58).

Destaca-se que o Tilly (1978), especificamente, considera os movimentos como uma *forma* de ação coletiva.¹⁰⁶ Nesta linha, os atores coletivos formam-se nas interações contenciosas. A categoria *ação contenciosa*, adiante assumida como chave pelos autores desta corrente, de forma mais ampla do que o enfoque de sociedade contra o Estado orienta-se para o quadro mais amplo da *polity* e para os detentores do poder. O esquema explicativo da emergência dos movimentos comporta estruturas de mobilização de recursos (na linha da vertente anterior) somadas à coordenação dos ativistas que se ancora em bases de solidariedade (pertencimento e redes interpessoais) que por si só não engendrariam ações coletivas, dependendo fundamentalmente das estruturas de oportunidades políticas.

A noção de oportunidade política constitui uma categoria central nesta corrente, remetendo basicamente às oportunidades e constrangimentos políticos, ou a maior abertura ou fechamento da política institucional. Deste modo, a estrutura de oportunidades políticas em um determinado contexto histórico associa-se à emergência dos movimentos sociais, bem como circunscreve as possibilidades de escolhas dos agentes e suas formas de ação.

Em sua revisão das abordagens das estruturas de oportunidade política, Tarrow (1999, p. 42-52) afirma que a estrutura de oportunidades políticas pode se apresentar de forma específica na política e meio institucional a partir de determinados *issues* que canalizam a ação

¹⁰⁵ Ver Tilly (1978, p.271). Neste caso envolve movimentos nacionais, ao lado de associações, exibições simbólicas, publicações, reuniões, passeatas, demonstrações, petições, ameaças de intervenção direta na vida política formal. Ver a discussão de Mc Adam, Tilly, Tarrow (2009:22,57)

¹⁰⁶ Nesse sentido contrasta com a abordagem dos movimentos como atores e aproxima-se de Touraine e Melucci. O Estado moderno é considerado como uma forma de ação coletiva pelo autor.

coletiva; pode também se delinear centrada no Estado ou, ainda, a partir da atuação de grupos, como no caso das ondas de protestos.

Nos termos de Tarrow (1999, p. 54) a estrutura de oportunidade política refere-se às dimensões formais e informais do ambiente que canalizam a expressão de reivindicação de grupos, em virtude de desequilíbrios institucionais e crises nas coalizões políticas que acarretam maior permeabilidade das instituições ou de mudanças nas interações entre Estado e sociedade, especialmente na redução da repressão e reconfiguração alinhamentos políticos. De forma mais específica, o autor aponta como elementos de oportunidade política: a abertura ou fechamento da *polity*; a estabilidade dos alinhamentos políticos; a presença ou ausência de aliados das elites; e as clivagens entre as elites. Ao sistematizar como a noção de estrutura de oportunidade política tem sido empregada, Mc Adam (1999, p. 27) identifica outras dimensões, tais como: a existência de alianças; a fragmentação e conflito inter-elites; o nível de repressão; a estrutura institucional formal; o acesso aos partidos políticos; a capacidade de implementação do estado; a locação temporal do movimento no ciclo de protesto. Finalmente, considera-se que a própria atuação dos movimentos pode configurar oportunidades políticas para a emergência de outros atores coletivos.

Ao discutir o desenvolvimento dos movimentos Kriesi (1999, p. 161) considera na abordagem do contexto político a estrutura institucional do sistema político, seus procedimentos informais e as estratégias em relação aos desafiantes, assim como a configuração do poder como relevante no confronto com os desafiantes. O autor cria ainda um modelo a partir da estrutura formal institucional (Estados fracos ou fortes) e a estratégia dominante (Estados exclusivos ou inclusivos). Como se pode observar, este modelo mostra-se paralelo ao de Dryzek (1996; 2000) que também coloca em relevo o caráter inclusivo ou exclusivo dos Estados como um elemento importante na configuração e nos resultados de ações coletivas, embora os autores não alcancem as mesmas conclusões, na medida em que Dryzek considera algum grau de exclusão do padrão de representação de interesses como benéfico para a vitalidade da sociedade civil, enquanto Kriesi aponta em outra direção.

A partir de Kriesi (1999), no caso dos Estados fortes e exclusivos, tem-se a “exclusão seletiva” dos grupos, sem facilidade de acesso formais e informais. Neste caso o Estado pode simplesmente ignorar os desafiantes ou a reação ocorrer no sentido da repressão, embora dependendo da composição do governo os desafiantes possam obter algumas

concessões. No caso dos Estados fracos e exclusivos tem-se a “inclusão formalística”, que facilita o acesso formal, mas não a entrada informal dos grupos ao Estado. Neste caso os grupos que se articulam fora dos canais disponíveis no sistema tendem a encontrar forte repressão. No caso dos Estados fracos e inclusivos tem-se a integração plena dos grupos a partir da facilidade de acesso formal e informal e da baixa repressão. Contudo, os desafiantes não podem contar com concessões significativas em face da fragilidade do sistema, mas podem ser capazes de bloquear decisões. No caso dos Estados fortes e inclusivos o autor aponta para a cooptação informal, assentada apenas na facilitação ao acesso informal ao lado da fraca repressão.¹⁰⁷ Kriesi sustenta que a falta de oportunidades descentralizadas de acesso ao Estado, bem como a estratégia repressiva desfavorecem a emergência de grupos organizados.

Assim como os autores da vertente anteriormente examinada, os teóricos do processo político assumem a perspectiva de ciclos de movimentos na linha weberiana-michelsiana, postulando a burocratização dos movimentos como inevitável e apontando para a oligarquização e transformação dos objetivos em direção mais conservadora e acomodação. No processo de institucionalização dos movimentos, pode ocorrer a sua involução ou esmaecimento ou transformação em formas mais convencionais de organização, embora não chegue a se descartar uma rota menos provável de radicalização ou de revitalização movimentalista.¹⁰⁸ Tarrow ([1994]1998, p. 184-185) é o autor que mais se deteve na abordagem dos ciclos de protestos, que resultariam na burocratização dos movimentos com a sua (relativa) incorporação ao Estado ou cooptação ou, em casos de sistemas autoritários, supõe que os movimentos sucumbiriam à repressão. A rota na visão dos ciclos desemboca no arrefecimento dos movimentos, embora o autor argumente quanto aos efeitos mais duradouros e inovadores dos movimentos sociais na cultura política. Tais efeitos são vislumbrados em convergência com inovações: na legitimação de novas formas de ação que impulsionam a emergência de novos atores coletivos e na inclusão de determinados temas na agenda política, em asserção semelhante a de Cohen e Arato (1992).¹⁰⁹

As críticas aos teóricos do processo político em especial endereçam-se à atenção residual aos aspectos relativos à construção e expressão de identidades coletivas que as correntes

¹⁰⁷ O autor considera como exemplos os casos da França (forte-exclusivo); Alemanha (fraco-exclusivo); Suécia (fraco-inclusivo) e Holanda (forte-inclusivo).

¹⁰⁸ Ver sobre este debate em Kriesi (1999).

¹⁰⁹ Ver a discussão efetuada por Dryzec (1996a) e também por Gohn (1997).

dos novos movimentos sociais privilegiam (COHEN, 1985; EDELMAN, 2001; GOHN, 1998; DELLA PORTA E DIANNI, 1999).

Sob a rubrica de mobilização política McAdam, Mc Carthy e Zald (1999, p. 3-23) reformulam seus quadros teóricos em um esforço de conjunção dos registros em torno de mobilização de recursos e de processo político, ao lado da incorporação de aportes dos desenvolvimentos teóricos das vertentes européias. No empreendimento enunciado pelos autores como uma síntese destaca-se a concessão às dimensões ideacionais e cognitivas da ação, incorporando fundamentos culturais,¹¹⁰ o que pode ser considerado como um avanço em relação ao quadro teórico dos processos políticos. A noção de *frame* ou enquadramento interpretativo constitui um dos pilares da reconstrução efetuada pelos autores, configurando uma base para a mobilização ao reduzir a complexidade social¹¹¹. Neste sentido, Gohn (1997, p. 89) destaca o papel dos frames na demarcação de injustiças sociais, na ancoragem da solidariedade e articulação dos atores.

Em McAdam, Mc Carthy e Zald (1999, p. 2) três conjuntos de fatores são apontados para a emergência e desenvolvimento dos movimentos: a) estrutura de oportunidades políticas, com ênfase nos processos políticos; b) as formas de organização formais e informais; e c) os processos coletivos de *framing* ou de interpretação e de construção social. A combinação dos dois primeiros fatores pode implicar um certo potencial para a ação coletiva, mas seria insuficiente para tal, assinalando-se o papel da construção de significados compartilhados, que se mostra convergente com as contribuições de Melucci (1996, 188). Desta forma, os processos de construção de significados constituem o elemento de mediação entre oportunidade, organização e ação.

Porém, em que pese o reconhecimento dos processos de estruturação de significados compartilhados como lastros para a ação coletiva nesta corrente, pode-se considerar que os símbolos, códigos e significados compartilhados são instrumentalizados, na medida em que são postos como recursos empregados de modo estratégico para a mobilização.

É relevante para o enfoque deste trabalho a discussão que os autores realizam com o foco no desenvolvimento dos movimentos, conectando os três pilares mencionados. A estrutura de oportunidades políticas, inscritas no ambiente ou no próprio Estado, estabelecendo no

¹¹⁰ Os próprios autores declaram que se trata de trazer a cultura de volta (“*bringing the culture back in*”).

¹¹¹ Mc Adam, Mc Carthy e Zald (1999, p. 5) destacam que este termo foi cunhado por Erving Goffman e reconstruído por Snow *et al.* 1986 e Snow e Benford (1988) em sua abordagem de movimentos sociais.

segundo caso liames entre as políticas públicas e ação coletiva, é referida às características mais perenes ou voláteis de um dado sistema político e reiterada como crucial para a emergência dos movimentos. A construção dos *frames* e a adesão a estes esquemas interpretativos são ressaltados como importantes em todo o ciclo dos movimentos, embora os autores afirmem que nos movimentos mais maduros os processos de enquadramento interpretativo são moldados por decisões estratégicas e conscientes e são sujeitos à intensa contestação por parte de atores do próprio movimento, do Estado e dos contramovimentos. No que se refere às formas de organização, os autores seguem na linha da corrente de mobilização de recursos indicando a necessidade inicial de mobilizar estruturas para a decolagem dos movimentos, enfatizando as redes informais e associações, bem como o perfil dos atores. Sustentam os benefícios do emprego de táticas disruptivas e o papel de segmentos radicais para engendrar mudanças, remodelar o ambiente político e mesmo a estrutura de oportunidades.

O espectro das possíveis mudanças associadas à influência dos movimentos nestas correntes aponta de forma mais ampla para a dimensão de redistribuição de recursos e a propulsão de novas políticas, especialmente de em seus instrumentos legais, incluindo a produção e incorporação de novos significados. Aponta também para ganhos relativos à aceitação dos atores coletivos como legítimos. (GREY, 2002; MEYER, 2003).

Assumindo a mudança da natureza organizacional dos movimentos, McAdam, McCarthy e Zald (1999, p. 13-16) reafirmam que para a sobrevivência do movimento os insurgentes *necessariamente* devem criar organizações para sustentar as ações coletivas. Ou seja, enfatiza-se que a emergência dos movimentos pode ser tributada em grande parte as oportunidades políticas, mas que seu destino é moldado pelas suas ações, mediante a organização e a ampliação dos processos de enquadramento interpretativo.

Destaca-se um conjunto de esforços posteriores de reformulação de maior envergadura efetuado por McAdam, Tarrow e Tilly (2009) desde meados da década de 1990 no programa de pesquisa em torno da categoria *confronto político*, na qual inscrevem movimentos sociais, ação coletiva e revolução. Estas formas de interação coletiva são enquadradas sob o registro de confronto político em suas diferentes gradações¹¹² na medida em que envolvem confronto ou reivindicações associadas a outros interesses e que pelo menos um dos grupos

¹¹² Neste sentido, os autores afirmam que “o confronto político constitui um terreno analítico contínuo, com nada mais do que fronteiras fluidas” (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009:21)

na interação é um governo. A lente mais ampla que os autores propõem objetivaria a relacionar esta tríade entre si, à política institucional e à mudança social (MCADAM, TARROW E TILLY, 2009, p. 12).¹¹³

Neste sentido, Mcadam, Tarrow e Tilly (2009) procuram evidenciar as conexões entre os movimentos sociais, as identidades coletivas e as redes sociais, indicando que a ação coletiva vincula-se decisivamente às redes informais de interação; assim como sustentam que não há nenhuma descontinuidade fundamental entre os movimentos sociais e a política institucional. Os autores reivindicam a abordagem dos movimentos a partir de suas ações e *performance* sem desvencilhá-los de suas relações complexas e cambiantes com a política como um todo, inclusive nos domínios institucionais.

Os autores situam os movimentos (assim como as revoluções e os processos de democratização) no âmbito da política orientada para o Estado. A noção de movimento social é delimitada como “uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não tem poder: um desafio contínuo aos detentores do poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso.” O núcleo da definição dos autores, como eles indicam, reside na perspectiva de que o confronto que envolve uma desigualdade substancial entre os protagonistas tem características compartilhadas por fenômenos *bottom-up* (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p. 21).

Reconhecendo a formação e afirmação das identidades como constitutiva dos movimentos e os processos de enquadramento interpretativo que vinculam em alguma medida à efetividade das ações coletiva, os autores afirmam conciliar as dimensões estratégicas e identitárias. A formação de identidades é vista como resultante de processos contenciosos ou de confronto, envolvendo o delineamento de fronteiras entre os grupos, ao lado da perspectiva de pertencimentos dos atores envolvidos.

Para além da perspectiva de escolha racional individual, McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 28-31) assumem a relevância das redes de interação social na conformação da ação coletiva e das identidades. Em relação às identidades coletivas sugerem que a base relacional para explicar a (re)construção de identidades é um aspecto subteorizado. Embora se refiram à

¹¹³ A “política orientada para o Estado” é um dos clusters de produção que os autores recortam a partir de sua revisão. Neste cluster colocam os temas seguintes: movimentos sociais, redes, democratização; identidade política e cidadania. (MC ADAM, TARROW E TILLY, 2009, p. 18-20).

Melucci (1985) indicando o empreendimento do autor de abordar a interação face a face e o processo de negociação de identidades, endereçam críticas quanto à insuficiência de sua microabordagem ao isolar grupos do movimento maior do qual são parte, e de suas relações com antagonistas, aliados e agentes culturais mais amplos que restringem ou impulsionam a ação coletiva. Nesse ponto, cabe destacar que, referenciando uma única obra, os autores perdem de vista o conjunto dos esforços de Melucci,¹¹⁴ que não desconhece no processo de construção de identidades sua formação contrastiva com os demais agentes em cena, bem como a dimensão do reconhecimento externo das identidades.

Em seu arcabouço teórico McAdam, Tarrow e Tilly (2009) assimilam a perspectiva de oportunidade política e a noção de repertório como chaves na abordagem das ações contenciosas. Os ciclos de movimentos e de protestos são objeto de atenção especial, partindo-se da observação de que nos casos de movimentos nacionais as insurgências iniciais acarretam outros movimentos que aproveitam as oportunidades, disputando reconhecimento e resposta. Neste sentido, a lógica das interações segue a linha pluralista de competição entre os distintos interesses, mas agrega ao debate a questão das identidades. No desenvolvimento desses ciclos também preconizam que os movimentos tendem a um ápice que se segue ao declínio ou retração. Em consequência, indicam que os ativistas empenham-se em estabelecer alianças e coalizões e criar identidades mais amplas aos quais se associa o sucesso da atuação dos movimentos, o que se observará na trajetória dos atores mobilizados no campo da reforma urbana. Seu sucesso é ainda associado às capacidades: de negociar e forjar alianças com membros do sistema político; de configurar ameaça de interromper processos políticos rotineiros; de influir direta na arena eleitoral; e de mobilizar pressão de detentores de poder externos às autoridades.

Embora ecoando esforços anteriores, McAdam, Tarrow e Tilly (2009) avançam na abordagem dos repertórios, como expressão histórica da interação dos movimentos e seus opositores¹¹⁵, associados aos ciclos dos movimentos sociais, indicando sua dupla função estratégica e expressiva, e seu tensionamento. Três pontos são especialmente relevantes na discussão que realizam. O primeiro é a consideração da novidade de um repertório para sua eficácia e, neste sentido, a exaustão de determinado repertório implicaria ou requereria

¹¹⁴ Melucci (1994; 1996).

¹¹⁵ Elencam como repertórios com “grandes desempenhos” a criação de associações e partidos, reuniões públicas, criação de associações e de partidos, demonstrações, passeatas, petições pressão, ocupação de terras e imóveis, barricadas, ao lado de recursos associados à mídia e às tecnologias informacionais como a internet. (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p. 24)

inovações táticas do movimento que podem ocorrer no sentido da radicalização. Um segundo ponto é a influência dos repertórios postos em ação (desde seus temas e símbolos) dentro de um mesmo ciclo. Um terceiro ponto remete às oportunidades cunhadas para outros movimentos produzirem inovações a partir dos repertórios iniciais.

Para além de considerarem os movimentos circunscritos às estruturas de oportunidades políticas, uma premissa central nesta perspectiva é a sua forte contextualização; ou seja, não apenas o movimento em sua emergência, seu curso e suas características é considerado imerso no contexto, como também as fronteiras entre movimentos e política institucional se diluem. Na linha implícita de entendimento de movimento social como *forma*, McAdam, Tarrow e Tilly (2009) consideram os movimentos como escolha estratégica dentre outras modalidades de ação, das mais convencionais às mais disruptivas.

No tratamento das relações complexas entre movimentos e política institucional, os autores indicam como trilhas: a) o mapeamento dos tipos de atores que tendem a interagir de forma contenciosa; b) como estes atores combinam formas convencionais e contenciosas de ação; c) as mudanças de recursos e oportunidades associadas às variações das formas de ação; d) as relações entre esses atores e outros no mesmo período. Apresentam, ainda, três questões em aberto. Primeiro, se os movimentos crescentemente têm de fato se assemelhado aos grupos de interesses. O segundo ponto diz respeito à difusão dos protestos públicos ou à rotinização do ativismo, que leva à indagação quanto à possível perda de qualidade disruptiva e potencial de provocar respostas. O terceiro ponto refere-se ao processo de globalização e a formação de movimentos transnacionais que conectam ao papel das redes de interação transnacionais.

Em um balanço das vertentes examinadas, procurou-se mostrar suas premissas referentes à ação coletiva, que conferem em diferentes medidas um sobrepeso aos aspectos materiais e organizacionais e à dimensão estratégica voltada para influir nas decisões no âmbito político-institucional, privilegiando a lógica de atuação ofensiva. Sublinhou-se um percurso de reconstruções teóricas, indicando a relativa aproximação dessa vertente com a corrente dos novos movimentos a partir de concessões à dimensão cultural. Algumas noções foram exploradas – como a de *oportunidade política* e de *repertório* – na medida em que se mostram pertinentes para a abordagem analítica nos capítulos seguintes.

3.2. Novos movimentos sociais: dimensão cultural, identidades coletivas e ativismo

Como mencionado, o contexto de ampliação dos motes e formas de ação coletiva nas décadas de 1960 e 1970 impulsionaram empreendimentos no campo da teoria social, dentre os quais a vertente dos novos movimentos sociais. Além desses desenvolvimentos, em foco nesta seção, destacam-se em paralelo a escola marxista francesa e sua formulação de movimentos sociais urbanos que tem sido eventualmente vinculada ao campo dos novos movimentos. Na medida em que sua produção tem ampla recepção no cenário brasileiro - no qual se apresentam movimentos voltados para questões associadas aos amplos déficits de consumo coletivo – cabe uma referência inicial a esta vertente.¹¹⁶

Ao lado da teorização sobre a produção do urbano a partir do viés marxista, os movimentos sociais urbanos constituem um objeto de atenção nos desenvolvimentos da referida escola. Em que pesem as diferenças entre os autores, especialmente a partir de Castells (1974, 1983) que se coloca como um dos expoentes nessa corrente, esses movimentos são entendidos a partir das determinações e contradições estruturais do capitalismo. Nesta direção, associam-se aos conflitos redistributivos relativos à esfera de reprodução ou do consumo coletivo, podendo-se destacar, ainda, o seu caráter territorializado. Ao lado disso, os movimentos sociais são reafirmados exclusivamente como os agentes de mudança social, posto que o Estado e sua atuação por meio do planejamento e políticas urbanas são assumidos como eminentemente conservadores do *status quo* das classes dominantes. O viés estrutural-determinista desta abordagem delinea o relativo esvaziamento desta corrente no decurso dos anos 1980, e a desconsideração de aspectos culturais da ação coletiva distanciam a produção dessa vertente da linha dos novos movimentos sociais.

A partir da obra posterior de Castells (1985) que assume a categoria *grassroots social movements* como chave, o autor tem sido inscrito por alguns autores na rubrica dos novos movimentos sociais (HANIGAN, 1985; BUECHER, 1995). Essa recodificação amplia o alcance da noção anterior de movimentos sociais urbanos e acomoda, em alguma medida, elementos culturais e identitários na moldagem da ação coletiva. Nesta linha, considera a

¹¹⁶ Aqui se referencia especificamente os autores Manuel Castells, Jean Lojkine e Jordi Borja que produziram nos anos 1970 e meados da década de 1980 análises sob o mote dos “movimentos sociais urbanos” ou, no caso de Borja, de “movimentos cidadãos”, bastante influentes no contexto latino-americano, esvaindo-se na década seguinte. Para a abordagem da tradição marxista e neo-marxista dos movimentos sociais, ver Gohn (1997).

emergência dos movimentos como contestação dialética ao Estado e às forças políticas dominantes e reconhece, para além do mote das questões afetas ao consumo coletivo, outros eixos de mobilização, como as identidades culturais que se vinculam aos processos de territorialização e à descentralização das formas de governo¹¹⁷.

Já em torno da rubrica dos novos movimentos sociais, tem-se um campo teórico com premissas compartilhadas e abordagens distintas, no qual se inscrevem Touraine e Habermas como precursores, ao lado de Claus Offe, Jean Cohen, Alberto Melucci e outros autores de segunda geração, como Nancy Fraser, na linha dos teóricos da diferença. Os debates em torno dos novos movimentos sociais e a disponibilidade de inúmeras revisões (EDER, 1982; HANIGAN, 1985; COHEN, 1985; WEIR, 1993; BUECHELER, 1995; GOHN, 1997; ALEXANDER, 1998; DELLA PORTA E DIANNI, 1999; EDELMAN, 2001; ALONSO, 2009) autorizam situar as premissas que demarcam este campo e explorar questões pertinentes a este trabalho. Apesar das diferenças entre as perspectivas dos autores, um dos traços comuns consiste no desafio à ortodoxia marxista, no sentido da ultrapassagem ou transcendência destas bases.

Nestes enfoques, os eixos de conflito são vinculados às mudanças sociais, não desvinculando os novos movimentos sociais do contexto macro-histórico do capitalismo contemporâneo. Contudo, uma linha de ruptura com o arcabouço marxista e, nitidamente, de contraposição aos teóricos norte-americanos consiste na primazia atribuída à dimensão cultural, reconhecendo um escopo abrangente de conflitos pós-materiais, ao lado de bases e lógicas de ação coletiva que extravasam a clivagem de classes sociais. A ênfase na cultura ilumina os processos de construção de identidades coletivas e solidariedades, assim como o papel dos valores, elementos normativos e expressivos da ação coletiva.

Deste modo, em que pesem as formulações distintas, os autores confluem no diagnóstico de crise da modernidade e de transformações no capitalismo no século anterior, deslocando o eixo central da produção industrial e do trabalho, o que implicaria a emergência de novos atores coletivos e motes de mobilização. Como posto por Laclau e Mouffe (1985, p.158-159) os “novos” movimentos ancoram-se em recursos simbólicos e culturais, bem como na reivindicação do direito e do reconhecimento da diferença, contrapondo-se aos “velhos”

¹¹⁷ Ver Brasil (2004b) e também Gohn (2009) que considera ainda os aportes da trilogia deste autor sobre a sociedade da informação, relativos à dimensão das redes e à transnacionalização da ação coletiva.

movimentos de base classista ou trabalhista¹¹⁸. Estes autores vinculam a emergência dos novos movimentos ao discurso liberal-democrático e à perspectiva crítica dos processos de comodificação, burocratização e crescente homogeneização da vida social que se associam à expansão do Estado e do capitalismo de consumo¹¹⁹.

Em Touraine (1984, 1989), as transformações contemporâneas são codificadas sob o rótulo de sociedade pós-industrial, indicando o deslocamento da centralidade dos conflitos nucleados no trabalho. Assumindo a noção de conflito como central, o autor aponta para outras clivagens conflituais e para sua disseminação nos diversos domínios da vida social. Os novos sujeitos, neste sentido, remetem às coletividades diversas com capacidade de atuar e de lutar em torno das formas de vida que constituem o mote contencioso. Contudo, o autor considera que os novos movimentos não se mobilizam contra o Estado, tampouco tem em vista alcançar seu poder, mas exercem pressão no sentido de democratização da sociedade civil desde o plano cultural, numa posição paralela, portanto, à de alguns teóricos participacionistas e deliberacionistas referenciados.¹²⁰

O autor afirma sua refração às perspectivas de “atores fora do sistema ou de sistema que exclui os atores.” Ao referir-se aos movimentos sociais, que Touraine (1984, p. 103) frisa como categoria analítica, afirma que estes são a “ação do sujeito, a ação do ator que põem em causa a formação da historicidade.” Dois elementos destacam-se na noção de novos movimentos sociais consistindo chaves da corrente: a oposição às formas de dominação e a orientação cultural (idem, p.184).

Habermas se afirma como um autor importante nestes debates desde a abordagem dos novos movimentos sociais em um artigo de 1981, ao lado de suas obras posteriores, na medida em que suas contribuições alicerçam ou influenciam a produção neste campo. Um

¹¹⁸ Conforme Laclau e Mouffe (1985, p. 1) os movimentos pacifista, feministas, étnicos, anti-racistas e de minorais são inscritos nesta categoria, definidos por sua orientação para questões culturais ou de identidade, referindo-se ainda às formas “atípicas” de conflito social na periferia do capitalismo. Também Habermas (1985), dentre outros autores neste campo, remete a este mesmo rol de movimentos. Destaca-se, entretanto, que a contraposição entre velhos e novos movimentos a partir deste recorte é problematizada por diversos autores; nesse sentido ver a revisão de Weir (1993) que evoca inúmeros trabalhos que indicam “velhos” movimentos em torno de temas variados e de questões associadas às identidades. Ver ainda Gohn (1997, p. 132-133).

¹¹⁹ Ver essa discussão em Alonso (2009). Ver, também, Weir (1993), que aponta como temas comuns na explicação dos movimentos os déficits do Estado de Bem Estar Social; a politização da vida cotidiana e a geração de novos valores e resistência às formas de ação instrumental.

¹²⁰ Ver Gohn (1997), Edelman (2001) e de Alonso (2009) sobre Touraine. Ver também Cohen (1985) que destacar o reconhecimento por parte de Touraine da sociedade civil como espaço de lutas e disputas, assim como de construção de normas, de identidades coletivas, e como lócus de resistência.

fio condutor da abordagem dos novos movimentos nas diversas obras de Habermas (1981, 1984, 1987, 1989, 1997) é sua perspectiva de expansão da lógica instrumental associada aos domínios sistêmicos, penetrando os diversos domínios da vida social. Como já mencionado no capítulo anterior, os domínios sistêmicos correspondentes aos subsistemas político-administrativo e econômico são associados pelo autor às formas instrumentais de coordenação da ação. A noção de colonização do mundo da vida por lógicas de burocratização e monetarização é uma chave para seu enfoque dos novos movimentos.

Habermas (1981, p. 33-36) vincula a emergência de novos padrões de mobilização coletiva ao capitalismo tardio e a expansão do Estado burocrático, inflado em seu papel de mediação e regulação da produção e dos conflitos no eixo capital-trabalho, bem como para a oferta de políticas sociais. O autor distingue os movimentos de liberação e de corte emancipatório em seu caráter ofensivo dos movimentos defensivos, que se opõem ao processo à instrumentalização associada às lógicas de mercado e às instituições políticas, atuando no vetor de sua descolonização, como no caso dos movimentos ambientalista, pacifista e de contracultura.¹²¹

De forma mais geral, Habermas privilegia a dimensão expressiva e de construção de identidades nos novos movimentos e atribui-lhes papéis de defender e propor novas formas de cooperação, de participação e de autogestão, bem como de cunhar contra-instituições. Aos novos movimentos Habermas atribui as ondas sucessivas de juridificação que delimitam as fronteiras entre o mundo da vida e os domínios sistêmicos e, mais além, endereçam-se à limitação do mercado e à construção dos direitos sociais.

Ao recuperar contribuições de Habermas (1981) sobre movimentos sociais, Cohen (1985, p. 524-530) enfatiza que o autor já atribuía um duplo papel para os movimentos sociais, de um lado, de constituição de identidades coletivas e, de outro lado, de (re)produção e alargamento da esfera pública a partir das novas questões tematizadas. A autora considera a incorporação da lógica ofensiva no caso dos movimentos com projetos democratizantes, a partir de seu potencial de revigoramento e de expansão da esfera pública e, para além desta, de impulsionar mudanças nos domínios institucionais.

¹²¹ Alonso (2009) indica que o autor situa o como os movimentos feminista e de direitos civis no rol dos movimentos ofensivos nesta obra e adiante localiza o movimento feminista no rol dos movimentos defensivos, na medida em que se orientam para mudanças nas formas de vida.

Adiante, na teoria da ação comunicativa, Habermas (1989) privilegia a dimensão expressiva dos movimentos e sua lógica defensiva contra a penetração das lógicas instrumentais do mercado e Estado no mundo da vida. Nessa perspectiva destaca-se o viés anti-institucional habermasiano, e o fato de que em seu enquadramento teórico pode-se considerar que os movimentos sociais não resistiriam a um passo fora das fronteiras do mundo da vida sob pena de sua instrumentalização sob a pressão das lógicas sistêmicas, como chamam atenção Cohen e Arato (1992).

Posteriormente, Habermas (1997) refere-se aos os movimentos sociais indicando que estes corporificam o poder comunicativo difuso, com possibilidade de influência nos domínios sistêmicos a partir construção de fóruns e espaços públicos na sociedade civil até possibilidades de provocar receio de instabilidade política. O autor reconhece, também, a sua dimensão ofensiva referida à busca de apropriar do poder administrativo.

Offe (1985, p. 820, 849) considera os movimentos sociais como respostas racionais a um conjunto de problemas e destaca que o novo não está nos valores que estes mobilizam, já inscritos no repertório moderno. Nesse sentido, os motes de ação coletiva vinculam-se às questões conflituais relativas à realização desbalanceada e seletiva dos valores da modernidade. Em sintonia com a perspectiva habermasiana, Offe enfatiza a dimensão crítica dos novos movimentos às instituições políticas e seu caráter mobilizatório contra a autonomia burocrática e as formas de controle em favor da descentralização e da auto-determinação.

O autor destaca sobretudo o potencial de mudança cultural e o papel dos novos movimentos na ampliação da política, mediante o alargamento e politização de temas e questões problemáticas. O sucesso dos movimentos revelar-se-ia em sua influência, impulsionando mudanças em três eixos: substantivas, referidas às decisões institucionais no sentido das demandas movimentalistas; procedurais, referidas à democratização dos processos decisórios; e no âmbito político, no sentido do reconhecimento e suporte por parte dos partidos, associações formais e da mídia (OFFE, 1985, 1990).

O autor emprega a expressão “paradigma político”, que remete à perspectiva centrada no conflito em sua proposta de abordagem compreensiva dos movimentos, que considera formas internas e externas de ação. Seu modelo coloca em foco os principais valores e temas da ação coletiva; o processo de constituição dos atores coletivos; e sua forma de

atuação, ou seja, os principais procedimentos, táticas e formas institucionais por meio dos quais o conflito se desenvolve. Neste sentido, não apenas assimila a perspectiva estratégica como também aponta para os processos de institucionalização.

De fato, para Offe (1990, p. 243-247), a entrada no Estado pode ser uma necessidade pragmática a partir de uma escolha estratégica, ou seja, a institucionalização pode ser considerada como um emprego racional dos recursos limitados dos atores. Em sua interpretação do ciclo de vida dos movimentos, Offe identifica três fases, a primeira mais informal e militante; a segunda referida à estagnação ou consolidação do movimento, com definições organizacionais e a terceira correspondente à institucionalização ou entrada no Estado. Ele considera que este processo não resulta necessariamente em cooptação, podendo constituir uma boa barganha, gerando influência e poder político.

Outro autor que se destaca na segunda geração da corrente é Melucci (1988, 1994, 1996). Apoiando-se na perspectiva de colonização habermasiana, o autor situa os novos movimentos como forma de oposição e de resistência à intrusão das lógicas instrumentais do Estado e do mercado na vida social. Considerando os movimentos sociais como forma, para Melucci (1996, p. 65-66) a possibilidade de mobilização remete a um conjunto de relações sociais e à percepção interativa e negociada de oportunidades e constrangimentos. Ou seja, tem-se nesta perspectiva o reconhecimento do ambiente externo como um fator de conformação da ação coletiva, como no caso dos teóricos do processo político, mas, neste caso, o acento se coloca na percepção intersubjetiva dos atores como elemento de mediação. Melucci (1996, p. 65) afirma que nenhuma ação coletiva se constrói no vácuo e que as redes sociais informais constituem um nível intermediário crucial para entender o processo de mobilização. Nesses espaços públicos, os indivíduos interagem, influenciam-se e negociam enquanto produzem o esquema cognitivo e motivacional para a ação. Essa estrutura cognitiva e discursiva provê as bases para a ação coletiva e para as identidades coletivas, engendradas mediante negociações internas e conflitos quanto aos seus significados.

Dentre os autores desse campo, Melucci (1996, p. 65-75) destaca-se especialmente pelas suas contribuições para a abordagem da construção das identidades coletivas. Em sua visão, a construção da identidade coletiva é um processo que pode ser analiticamente dividido dos pontos de vista interno e externo, contendo uma tensão entre a definição que o movimento se dá e o reconhecimento conferido pelo resto da sociedade. A identidade envolve definições quanto aos meios, fins e campos de ação, envolvendo, assim a dimensão

estratégica, e assenta-se na rede de relações entre os atores. Ainda em seus termos, a identidade coletiva é processual e refere-se ao processo interativo por meio do qual os indivíduos ou grupos definem o significado de suas ações e o campo de oportunidades e constrangimentos para a ação. Os processos de construção da identidade coletiva implicam investimento contínuo, cristalizando-se em formas de organização, sistemas de regras, relações de liderança, quanto mais a ação se desenvolve no sentido das formas mais institucionais.

Ambas as perspectivas permitem, em alguma medida, o questionamento ou desprendimento da noção clássica de ciclos dos movimentos que resultam em seu refluxo ou esvaziamento. Em Melucci (1994; 1996, p.199), isto se insinua em ênfase nas redes de comunicação que produzem energias e capacidades para a ação coletiva, em um processo contínuo de produção de relações sociais e de identidades coletivas entre os atores.

Melucci (1994, p.191-192) indica a importância das possibilidades de influência dos movimentos sociais sobre as estruturas político-institucionais, que afetam “diretamente os sistemas políticos obrigando-os a produzir algum tipo de reação que pode ser mais ou menos democrática.” Em direção similar a de Offe (1985) Melucci considera três tipos de efeitos: a ampliação dos limites do político que decorre das novas formas de nomear a realidade impulsionando seu processamento institucional; as mudanças nas regras e procedimentos políticos e a transformação das formas de participação no sistema político. Contudo, o autor realça também os efeitos indiretos da atuação movimentalista: a produção de novos modelos organizacionais incorporados por instituições e organizações que implicam a emergência de novas elites e as transformações no âmbito da cultura e da moral.

A perspectiva de Melucci sintoniza-se com a teoria deliberativa e mostra estreitas interfaces com o enfoque de Cohen e Arato (1992), tanto em sua ancoragem na dimensão comunicacional quanto na concessão aos elementos estratégicos. As contribuições do autor em relação à questão dos processos de construção de identidades coletivas são relevantes para a abordagem do caso do MNRU e FNRU. Na medida em que constituem redes ou articulações de atores coletivos de bases sociais e identitárias heterogêneas, o processo de construção de uma identidade coletiva (especialmente no caso do FNRU por sua continuidade) mostra-se complexo e contraditório, e aponta para a relevância dos substratos cognitivos compartilhados para a ação coletiva.

Em uma síntese desses desenvolvimentos, reitera-se a primazia conferida aos elementos culturais e à construção de identidades coletivas, privilegiando as lógicas defensivas da ação coletiva e a sociedade civil como lócus de democratização. Em Offe (1985, 1990) e mais nitidamente em Melucci (1985, 1994, 1996) tem-se a incorporação de bases estratégicas de ação. No segundo caso, o ambiente externo é tomado como um fator relevante na moldagem da ação coletiva. Estes autores demarcam uma segunda geração de abordagem dos novos movimentos sociais, ao lado de Cohen (1985) e, ainda, de teóricos como Fraser (1985) que reconhece tanto a dimensão da redistribuição quanto a do reconhecimento (a qual enfatiza) como motes de ação coletiva. A teoria da sociedade civil distende essa trilha encampando as perspectivas polarizadas em relação às lógicas e orientações da ação coletiva.

3.3. A teoria da sociedade civil: aproximação analítica ou distanciamento normativo das formas de ação coletiva contemporâneas?

O trabalho citado anteriormente de Jean Cohen conforma algumas bases para a reconstrução do conceito de sociedade civil, efetuado por esta autora e Andrew Arato. Essa reconstrução – alicerçada no quadro habermasiano – é relevante no contexto deste trabalho quer pelo esforço de compreensão das novas formas de organização social e de ação coletiva, quer pelas articulações entre teoria sociológica e democrática.¹²²

O empreendimento dos autores referenciados representa um esforço de superação das formulações relativas à ação coletiva em pelo menos três aspectos. O primeiro, que constitui o núcleo da reconstrução efetuada, refere-se à ultrapassagem da noção de sociedade civil concebida a partir dos marcos duais de oposição entre a sociedade e o Estado, e de identificação da sociedade civil com o mercado, situando, alternativamente, a sociedade civil como um terreno autônomo e auto-limitado, distinto tanto do Estado quanto do mercado.¹²³ O segundo avança em relação à tendência reducionista da abordagem marxista, que identifica as relações de classe como chave *exclusiva* para a abordagem das formas de conflito social, descartando suas formas normativamente instruídas e a dimensão

¹²² Nesta formulação, o conceito de sociedade civil inscreve-se no interior do marco habermasiano e em seu arcabouço tripartite (mundo da vida, subsistema econômico e subsistema político). A sociedade civil enraíza-se no mundo da vida, constituindo sua dimensão institucional, correspondendo às formas associativas (inclusive os movimentos sociais) que implicam a interação comunicativa para sua reprodução.

¹²³ Para uma revisão da trajetória do conceito de sociedade civil em suas diversas concepções ver, além do próprio trabalho de Cohen e Arato (1992), Costa (1997).

cultural. O terceiro recoloca a discussão das dicotomias presentes nos paradigmas mais influentes de abordagem da ação coletiva, concebida em termos *estratégicos* ou *expressivos*, com o foco na *mobilização de recursos* ou na *construção de identidades*, ou, ainda, nos pólos *movimentalista* ou *institucionalizado*.

O conceito de sociedade civil corresponde à dimensão institucional do mundo da vida, reproduzido por meio de interação comunicativa, e remete à pluralidade de atores (as diversas formas de organização e associação, bem como os movimentos sociais) que participam, reflexivamente, na redefinição de normas e de significados, na modernização cultural do mundo da vida e na possibilidade de penetração dessa estrutura moderna do mundo da vida nas instituições e práticas legais. Além da dimensão da pluralidade, a publicidade, a privacidade e a legalidade constituem elementos do conceito de sociedade civil elaborado pelos autores.

Cohen e Arato (1992, p. 440-442) sustentam os direitos fundamentais como princípios organizativos da sociedade civil moderna e isolam três complexos de direitos: de reprodução cultural; de integração social (associação e reunião); e de garantia de socialização. Ao lado desses, dois complexos medeiam a relação entre a sociedade civil e os subsistemas: os direitos referentes à propriedade, trabalho e contrato, que medeiam a relação com o mercado; e os direitos de cidadania e bem-estar, que medeiam a relação com o Estado moderno burocrático. Na abordagem dos direitos sob premissas habermasianas tem-se o entendimento do Estado como agência de legalização dos direitos, mas não como a fonte de sua validade. Os direitos são conformados a partir dos clamores de grupos em espaços públicos de uma sociedade civil emergente e, nesse sentido, os direitos não são equivalentes à lei – a lei estabiliza o que foi alcançado pelos atores societários.

Os movimentos sociais são enfatizados como o elemento dinâmico da sociedade civil que pode realizar o potencial de sua modernização: geram novas solidariedades, alteram estruturas associativas, criam uma pluralidade de espaços públicos e expandem e revitalizam espaços institucionalizados. Nesses termos, a sociedade civil é alvo da ação coletiva contemporânea, mas também o seu terreno, onde se inscrevem os movimentos sociais, que correspondem, para os autores, “ao lado claro da ação coletiva”.

A perspectiva da sociedade civil permite focalizar as formas de ação coletiva que emergem a partir dos segmentos mais reflexivos dos movimentos sociais, geralmente não baseadas no

recorte de classe, tampouco assentadas na perspectiva de “destruição do Estado”, mas orientadas para a defesa e expansão dos domínios societários, e para as instituições legais, para o controle da economia de mercado e do Estado burocrático. Neste sentido, Cohen e Arato (2001) afirmam que a idéia de defesa e de democratização da sociedade é a melhor forma de caracterizar as formas contemporâneas de auto-organização. Cohen e Arato (1992, p. 497-526) insistem na ampliação das possibilidades de democratização das estruturas e instituições políticas e econômicas. Ainda que assumam como objetivo central dos movimentos sociais a democratização da sociedade civil e a defesa de sua autonomia contra a colonização do mundo da vida (COHEN E ARATO, 2001), os autores ressaltam a possibilidade de sua atuação ofensiva e de aquisição de influência sobre os sistemas.

Cohen e Arato (2001, 1992) reivindicam, dessa forma, a orientação e lógica dualística dos movimentos sociais contemporâneos que almejam a democratização societária e política. Embora os desenvolvimentos teóricos de Habermas (1987, 1997) não o tenham conduzido a assumir de fato essa dupla orientação dos atores da sociedade civil, conforme Cohen e Arato (1992), sua teoria social permitiria esse empreendimento, inclusive tendo em vista a reflexividade dos atores com os mundos objetivo, social e subjetivo, já que todos os aspectos culturais que se tornam problemáticos podem ser tematizados.

Nesse sentido, Cohen e Arato (1992, p. 494-503) argumentam que as duas orientações (defensiva e ofensiva) de ação não são necessariamente incompatíveis e que o próprio auto-entendimento dos atores coletivos enfatiza não apenas a identidade, mas metas, objetivos e estratégias da ação coletiva. Os autores sustentam que os movimentos sociais podem envolver *todas* as formas de ação coletiva – da orientação estratégica e instrumental à normativa e expressiva – e que nenhuma ação é estritamente proativa ou reativa, ofensiva ou defensiva. Em seus termos, os movimentos tematizam assuntos e identidade, defendem normas, contestam interpretações sociais de normas, formulam novos problemas, propõem ações alternativas em relação ao seu ambiente e podem lutar simultaneamente para defender e democratizar a sociedade civil, assim como para adquirir influência nos sistemas sobretudo por meio da expansão da sociedade política, de forma que a sua análise deve acomodar essas dimensões. Ao revistar a teoria, Cohen (2003) destaca, inclusive, que um de

seus alvos centrais consistia nas possibilidades e canais de influência da sociedade civil no âmbito institucional, no processo legislativo e nas políticas públicas¹²⁴.

Distinguindo o nível de coordenação ação do nível da ação, os autores afirmam que o quadro teórico habermasiano acomoda a visão de que nenhuma dimensão (mundo da vida e sistemas) é referencialmente fechada e todos os tipos de ação podem acontecer no nível das instituições societárias, assim como a ação comunicativa pode se introduzir nos domínios sistêmicos.¹²⁵

Embora os autores considerem a sociedade política como um elemento de mediação entre o domínio da sociedade civil e o âmbito sistêmico, sua construção teórica pavimenta o caminho habermasiano para os deliberacionistas mais ofensivos que prevêm instituições participativas (coordenadas comunicativamente) no interior Estado.¹²⁶

Ao assumirem a dupla orientação dos movimentos sociais contorna-se mas não se evita o dilema *michelsiano* que remete, neste quadro teórico, às dificuldades de os movimentos resistirem a um passo fora das fronteiras do mundo da vida e de influenciarem as estruturas coordenadas por outros meios que não a interação comunicativa sem os riscos de sucumbir à pressão de auto-instrumentalização.¹²⁷ A avaliação dos autores sustenta a tensão que envolve as associações de base, os movimentos e as organizações capazes de afetar estrategicamente os sistemas econômicos e políticos, ao custo de sua burocratização. Desta maneira, os movimentos não podem influenciar estruturas coordenadas por fins outros que

¹²⁴ Os autores se referem à política de identidade discursiva, ao lado das políticas de influência e reforma orientadas para as instituições do Estado e mercado (COHEN E ARATO, 1992 p.550)

¹²⁵ Os autores avançam em relação ao quadro teórico habermasiano ao efetuarem distinções entre o nível dos tipos de ação, o nível institucional e o nível de coordenação da ação. As categorias mundo da vida e sistema referem-se ao nível da coordenação da ação em suas instituições. A ação comunicativa constitui o centro de gravidade nas instituições culturais, sociais e pessoais, ao passo que nas instituições sistêmicas o centro de gravidade encontra-se na racionalidade sistêmica. Contudo, nenhuma dimensão é tomada como auto-referencialmente fechada: todos os tipos de ação podem acontecer no nível das instituições societárias, assim como a ação comunicativa pode se introduzir em domínios públicos do nível sistêmico.

¹²⁶ A diferenciação proposta por Cohen e Arato (1992) mantém a dualidade entre sistema e mundo da vida, mas aponta um nível de mediações entre ambos, permitindo reconciliar essas duas dimensões. Nesse sentido, além da sociedade política (partidos), os autores prevêm também a sociedade econômica (sindicatos e correlatos).

¹²⁷ Nos termos de Arato e Cohen (1994, p. 175): “Como podem os movimentos resistir à lei de ferro da oligarquia de Michels? Os próprios movimentos não reproduziriam as estruturas organizativas do dinheiro e poder no momento em que tentassem influenciar o Estado e a economia? Pode a forma movimento sobreviver à sua saída dos domínios do mundo da vida e influenciar estruturas coordenadas por outros meios que não a interação normativa e comunicativa, sem sucumbir a pressão de auto-instrumentalização? Em resumo, podem os movimentos sociais tornar-se ofensivos sem abdicar da distinção entre sistema e mundo da vida que parece deixar as mais poderosas esferas sociais nas mãos do sistema? [...] Ao focar qualquer tipo de ação e movimento não se pode evitar o dilema michelsiano. As teorias contemporâneas refletem tal fato, divididas entre a ênfase na estratégia e organização ou na identidade.”

não a interação comunicativa sem correrem tais riscos: a *forma* movimento não sobreviveria nos domínios sistêmicos. (COHEN E ARATO, 1992, p. 474). Nesta linha, o custo da atuação dos atores coletivos nos sistemas é a penetração da auto-organização pela lógica da burocracia. Porém, se a auto-organização situa-se estritamente nos domínios societários, é difícil sustentar a sua atuação ofensiva, circunscrevendo as potencialidades à renovação da cultura política e à constituição de novas identidades, ao lado das interações com a sociedade política, na qual se colocam os partidos. Em relação a esse dilema, os autores apresentam algumas respostas. Uma delas (condizente com a linha dos novos movimentos sociais) desloca a questão para o critério de sucesso dos movimentos, entendido “não enquanto o preenchimento dos seus objetivos ou enquanto sua auto-perpetuação enquanto movimento, mas como a democratização de valores normas e identidades culturais.” Contudo, indicam que “a revelação da sociedade civil enquanto o fundamento mais profundo do desafio democrático radical ajuda na resolução de parte da dificuldade” relacionada ao dilema michelsiano. (ARATO e COHEN, 1994, p. 175).

Outra resposta apropriada como promissora por democratas radicais de viés ofensivo consiste na indicação de que na medida em que ocorre a burocratização das formas associativas emergem novos movimentos e novas formas de organização. Essa resposta engata-se com potenciais destacados por Avritzer (2002, p. 47, *apud* FARIA, 2008, p. 8) de emergência “tanto de formas organizacionais, quanto de novos desenhos institucionais que podem ser gerados pelos movimentos sociais e pelas associações voluntárias.”

Contudo, ao considerar uma dupla lógica de ação coletiva, a referida teoria desata os movimentos perspectiva do ciclo de vida, na medida em que os atores coletivos podem escolher atuar simultaneamente na sociedade civil e em espaços institucionalizados, neste caso, preservando o princípio da autonomia a despeito dos tensionamentos indicados. Os trabalhos de Dryzek (1996a) e de Scholsberg e Dryzek (2002) vão nessa direção problematizando a visão dos movimentos emergirem ecoando radicalismo e terminarem (burocratizados ou cooptados) nos corredores do poder. Ao revistarem a dupla lógica de ação coletiva – que vêem como alternativa à perspectiva dos ciclos – estes autores discutem os problemas envolvidos com o acesso ou entrada no Estado. Scholberg e Dryzek (2002, p. 797) defendem que a orientação dualística não é uma boa estratégia ao se defrontar com Estados exclusivos, restando assim a atuação oposicional; ou quando os recursos dos atores são escassos, imprimindo dificuldades tanto para o ativismo quanto para atuação em

direção às instituições ou, ainda quando as agendas movimentalistas não aderem aos imperativos do Estado, caso em que o acesso ao Estado sem possibilidades de avanços concretos traria os riscos de cooptação. Além desses critérios, ao endossarem a estratégia dualística de atuação, uma chave importante consiste no entendimento reflexivo e situacional por parte dos atores coletivos.

A teoria da sociedade civil logrou grande influência nos anos 1990, inclusive no contexto brasileiro, constituindo suporte para retomadas na teoria sociológica e democrática. Contudo, já ao final da década passa a ser alvo de críticas, em um rebote empírico que Costa (1997, p.12) associa às dificuldades nos processos de democratização latino-americanos, ao lado do crescimento da direita nos países centrais e ao recuo dos movimentos cívicos do Leste Europeu.¹²⁸ Em relação a este último aspecto, o próprio Arato (1994) em sua revisão ressalta o papel das elites e dos partidos políticos.

De fato, embora Arato (1995 *apud* FARIA, 2008b, p.6) não descarte o emprego do conceito, sinalizando eixos de possível revisão, já confluía com as críticas à sua teoria, apontando insuficiências e inconsistências na formulação. Arato (1994) problematiza a unidade do conceito, que se apresenta fundamentalmente em uma perspectiva normativa. Afirma que o conceito se mostra ambíguo ao abarcar associações, grupos e movimentos regidos predominantemente por uma lógica de ação comunicativa, sugerindo a importância de efetuar distinções desses atores que apresentam níveis de organização, papéis, interesses e identidades distintas. Assinala, ainda, a existência de grupos, nas esferas distintas, cuja admissão não se dá de forma democrática. O autor assinala a importância de retrabalhar o conceito em relação aos aspectos institucionais da democracia e à relação entre sociedade civil e sociedade política; à globalização da sociedade civil, dentre outros pontos. Também Cohen (2003), ao lado de reafirmar o potencial do conceito, discute alguns de seus limites sobretudo quanto à sua aplicação no âmbito tecido associativo e movimentalista global.

Dois pontos centrais nas críticas na literatura referem-se ao alto teor normativo do conceito de sociedade civil e à sua imprecisão analítica. (COSTA, 1997; LAVALLE, 2003; HOUTZAGER; LAVALLE E ARCHAYA, 2004, FARIA, 2008b). Sem pretender mapear esses debates, indicam-se alguns pontos relevantes para a abordagem deste trabalho.

¹²⁸ Sobre os limites do conceito, ao lado de Costa (1995) ver: Lavalle (2003); Houtzager *et al.* (2004); Alonso (2009); Avritzer (2009). Faria (2008b, p. 6) efetua um balanço das principais críticas ao conceito de sociedade civil efetuadas desde os anos 1990 no contexto brasileiro.

Recuperando algumas críticas ao conceito na literatura brasileira, Lavallo (2003) aponta a “estilização conceitual” da sociedade civil e uma visão ingênua quanto às suas virtudes de autonomia e caráter de universalidade associado aos interesses gerais. O autor refere-se à diversidade e heterogeneidade dos atores e a pouca atenção conferida às distinções analíticas entre os diferentes atores da sociedade civil e aos fatores que conformam diferentes capacidades dos atores em ação.¹²⁹ Tendo em vista estes questionamentos, numa saída “dahlsiana” Houtzager *et al.* (2004, p.265-267) reservam o termo sociedade civil ao âmbito normativo referido à ação coletiva sob o ponto de vista das conseqüências para a democracia e propõem o emprego do termo organizações civil - mais neutro normativamente – para designar os atores empíricos.¹³⁰ Esta diferenciação é interessante ao prover uma aproximação empírica, sem interditar a dimensão normativa que modula o potencial crítico da teoria da sociedade civil.

Também Costa (1994, p. 51 *apud* FARIA, 2008, p. 7) empreende críticas ao conceito tendo em vista o caso brasileiro, problematizando a heterogeneidade dos atores e dos padrões de ação, muitas vezes não pautados por ações reflexivas e auto-limitadas, e estabelecendo, ainda, relações particularistas e fechadas com o Estado ou sistema político.¹³¹ Em relação ao perfil dos atores, Costa (1997, p. 17) realiza um esforço de operacionalizá-lo a partir dessas especificidades da sociedade civil brasileira. Em seus termos, “a categoria abriga o conjunto de associações e formas associativas que se distinguem de outros grupos de interesse atuantes na esfera política (partidos, *lobbies*, etc) e da economia (sindicatos, associações empresariais)”.

Em relação aos padrões de ação societária, Faria (2008, p.8) aponta a insuficiência do modelo no que se refere às relações estabelecidas entre os atores da sociedade civil e do sistema político, na medida em que priorizam a autonomia da primeira frente à segunda.

¹²⁹ Ao lado disso, ancorando-se em estudos empíricos, o autor problematiza, por exemplo, a inserção das organizações eclesiais, das ONGs e mesmo dos movimentos sociais no campo da sociedade civil. No caso dos movimentos sociais, embora o autor reconheça o horizonte político de possibilidade de modernização via ação social compartilhado com a perspectiva da nova sociedade civil, ele problematiza o enquadramento dos movimentos na sociedade civil afirmando que não parece claro que os atributos postos no conceito afinem-se com a atuação destes atores, referenciando, dentre outros pontos, a não-espontaneidade da ação e as práticas de luta política. (LAVALLE, 2003)

¹³⁰ Outras questões são problematizadas pelos autores como a representação informal e o privilégio na perspectiva da sociedade civil de atores coletivos.

¹³¹ Os aspectos de diferenciação postos Costa (1997, p. 17) referem-se à base de recursos baseada, sobretudo, na capacidade de canalizar a atenção pública (em contraste com os instrumentos de poder imediatos dos outros grupos); a base de constituição dos grupos e identidade constituída *ad hoc*, no contexto das ações coletivas; a natureza do recrutamento dos membros, em geral voluntária; a natureza dos interesses representados, vinculados às questões do mundo da vida.

Nessa linha, derivando-se da discussão de Avritzer (2009, p. 9-10), as novas instituições participativas implicam dificuldades em relação ao modelo em virtude das premissas de autonomia dos atores da sociedade civil e da demarcação nítida entre as esferas.

Como abordado no capítulo anterior, a partir do reconhecimento da pluralização das formas associativas, essas questões comparecem aos debates dos democratas radicais, em sua preocupação de distinguir as formações da sociedade civil que promovem o aprofundamento democrático (DRYZEK, 2000; FUNG, 2003; WARREN, 2001). Nesse sentido, a partir da discussão efetuada podem-se constatar déficits de teorização e a pertinência de esforços que estabeleçam pontes entre a teoria sociológica e democrática, na linha de Warren (2001). Os pontos de crítica da concepção de sociedade civil indicam caminhos de sua revisão, o que inclui também questionar e repensar, sob novos registros, pontos-chave como a questão da autonomia dos atores coletivos, principalmente considerada sua inserção nas novas instituições participativas no contexto brasileiro recente.

A despeito do relativo “declínio” da concepção de sociedade civil, as formas de ação coletiva globalizadas têm re-engatado o emprego do conceito sob o mote da sociedade civil global, inclusive por Cohen (2003). Como indica Alonso (2009, p. 75-77), a tematização dessas novas formas de ação coletiva tem distendido o alcance empírico e alavancado revisões na linha da sociedade civil, assim como na linha do confronto político, reacendendo dissensos. Neste sentido, os teóricos do confronto político alegam a imprecisão da noção de sociedade civil e a secundarização dos interesses em seu enfoque, enquanto os segundos alegam que os primeiros transpõem velhas categorias para a escala global e sobredeterminam aspectos materiais e organizacionais em detrimento dos elementos culturais. Na esteira desses debates, também ganha maior proeminência a noção de redes, empregada sob diferentes registros pelas correntes examinadas, inclusive por Cohen (2003) que emprega esta noção como categoria descritiva.¹³²

Em um balanço, no bojo das abordagens da ação coletiva, Cohen e Arato (1992) avançam ao ultrapassar concepções dicotômicas, no que reside em minha visão sua contribuição mais expressiva no âmbito sociológico, permitindo uma maior aproximação com as formas contemporâneas de participação social e lógicas de ação coletiva. Isto se mostra crucial

¹³² Em relação ao emprego dessa noção, os diversos registros e sua relativa imprecisão e ambigüidade, ver Teixeira (2001), Marques (2000) e Gohn (2009). Ver também os diversos trabalhos de Scherer-Warren que mobilizam esta categoria.

para a abordagem dos atores coletivos, com destaque para o caso brasileiro, no qual se ampliaram as possibilidades de participação nos domínios institucionais. Especificamente em relação ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, que se marca em sua trajetória por lógicas de atuação defensivas e ofensivas, o modelo dualístico é fértil para explorar o repertório de atuação e provê uma alternativa à visão de ciclo.

Ao lado disso, a consideração da dimensão dos direitos pelos autores também é relevante para o foco deste trabalho na medida em que as plataformas do MNRU e do FNRU (e/ou dos atores aglutinados nessas redes) encapam reivindicações dos “direitos urbanos”. Ao lado disso sua atuação em grande parte concentra-se na formulação e aprovação de instrumentos legais. Em sua agenda em torno dos direitos, esses atores insistem na recodificação do direito à propriedade sob o registro da sua função social – o que redesenha as fronteiras com o mercado – bem como requerem a equalização da provisão dos bens e serviços urbanos que remete ao Estado, ao lado da ênfase na democratização das políticas urbanas por meio de desenhos participativos.

3.4. Sociedade civil, participação social e formas de ação coletiva: em torno dos potenciais de democratização das políticas públicas

No capítulo anterior, indicaram-se as diversas apostas em relação aos lugares mais promissores de democratização - sociedade civil e/ou Estado-, as formas de representação, participação e/ou de deliberação como inclusão política e os papéis reservados aos atores societários, de cunho defensivo – desde a consideração da participação como um fim em si mesmo - e/ou ofensivo – tendo em vista mudanças ou reformas nos domínios institucionais.

Neste debates, tanto no campo deliberativo quanto no campo participativo, sublinharam-se apostas da atuação dos atores societários fora do Estado (e além do Estado) em suas dimensões associativas, no que convergem Habermas e teóricos dos movimentos sociais. Mais além, foi sublinhada a ênfase de autores de ambas as correntes na dimensão conflitual e oposicional do ativismo político como uma chave de democratização mais ampla, colocando em evidência os movimentos sociais como elementos dinâmicos e emancipatórios, propulsores de mudanças sociais e institucionais, o que inclui considerar sua influência nas políticas públicas desde o alargamento dos temas e problemas na política às possíveis mudanças nos processos decisórios. O caráter contingencial e difuso das

possibilidades de *influência* dos atores societários no Estado coloca-se como insuficiência destas concepções.

Assim, em outra rota, destacaram-se partidários de uma posição mais ofensiva, que têm em vista a democratização do Estado e as possibilidades de *intervenção* dos atores societários nos processos decisórios. Contudo, como aposta exclusiva, também evidenciam-se limites se considerarmos (na linha habermasiana) as formas de coordenação de ação sistêmicas assentadas na racionalidade instrumental sob a lógica do poder, ou os constrangimentos relacionados aos imperativos estruturais do Estado, apontados por Dryzek (1996).

Como uma trilha mais promissora apontaram-se formulações que ultrapassam clivagens, como a de participação-deliberativa, que reivindica a democratização da sociedade civil na linha da esfera pública lado a lado com a democratização do Estado por meio de desenhos institucionais participativos, conclamando-se, assim, um duplo papel – defensivo e ofensivo – para os atores societários, na linha da teoria da sociedade civil aqui examinada.

A consideração de um papel ofensivo implica, no caso dos atores coletivos (mais nitidamente os movimentos e associações informais) riscos de esvaziamento da esfera pública ao lado de desafios para esses atores associados às reconfigurações nas formas de organização e ação coletiva. Embora o tema da institucionalização seja recorrentemente problematizado na teoria social, na literatura dos movimentos sociais e ação coletiva ganha relevo especialmente com os teóricos norte-americanos que privilegiam uma lógica ofensiva de atuação, ao custo de assumirem o destino de institucionalização dos movimentos e o modelo de ciclo que desemboca no comprometimento dos potenciais ativistas. Ao assumir a orientação dual dos atores coletivos, a teoria da sociedade civil contorna, em alguma medida, este problema, acomodando em seu quadro, ainda, outros enfoques polarizados em relação à ação coletiva.

A despeito de convergências e assimilações recíprocas a partir de meados dos anos 1980, as correntes examinadas evidenciaram perspectivas antagônicas em relação à ação coletiva, desde as fissuras tradicionais na teoria social, iluminando e obscurecendo um ou outro pólo. Nesse sentido, destacam-se duas clivagens nesses debates: entre uma perspectiva conflitual ou integrativa; e entre os fundamentos da ação sob bases estratégicas ou normativas, que assumem forma comunicativa na tradição deliberativa. Na discussão efetuada, diversas contraposições foram assinaladas desde a antinomia tradicional (que a despeito de

enunciados de superação há duas décadas tem sido revistada) entre ação instrumental-estratégica e cultural-expressiva, orientada para a identidade. Outros cortes relativos à orientação da ação coletiva compareceram à discussão, tais como: mobilização *versus* organização; ação institucional *versus* não institucional; convencional *versus* contenciosa; consensual/dialógica *versus* oposicional e pluralista; colaborativa/cooperativa *versus* contestatória. A teoria da sociedade civil e as expansões nas teorias democráticas radicais possibilitam o trânsito entre estes pólos analíticos e uma maior aproximação com os atores focalizados neste trabalho, suas formas de participação e seu papel na democratização das políticas urbanas.

Nos capítulos seguintes acompanham-se as trajetórias do Movimento e do Fórum Nacional de Reforma Urbana destacando seus papéis na construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas, em seus processos decisórios instrumentos legais. O percurso parte de sua conformação do Movimento e do Fórum Nacional de Reforma Urbana em suas duplas dimensões de articulações (ou redes movimentalistas) e de atores coletivos que remetem à noção de movimento social como *forma*. Analisam-se as diversas formas de ação coletiva empreendidas por esses atores, suas interações com o sistema político-institucional e sua entrada no Estado, evidenciando seu trânsito entre diversos espaços, encampando tanto o terreno societário como o Estado como alvo de democratização.

Em sua lógica de ação defensiva, esses atores coletivos organizam-se sob novas formas, negociam suas identidades e afirmam-se como atores coletivos, paralelamente à construção da agenda reformista. Neste sentido, tematizam novas questões, significados e proposições em relação às políticas urbanas, configuram e alargam espaços públicos; expressam suas identidades e plataformas do direto à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades.

Nessa linha, o tônus defensivo desses atores revela-se não apenas em relação ao Estado – alvo de questionamento crítico quanto aos déficits de inclusividade social e de inclusividade democrática e às formas tecnocráticas de atuação – mas também em relação ao mercado, no que toca a questão da propriedade e os processos de especulação e acumulação urbana.

A partir de seu repertório de ação defensiva, colocam-se as dimensões de sua inclusão na vida política e de influência (contingente) no âmbito institucional. Entretanto, os atores

coletivos em foco, a partir de seus projetos e propostas de reforma urbana, também assumem lógicas ofensivas de atuação, tendo em vista incidir nos domínios institucionais no âmbito das políticas urbanas. Para tanto, mobilizam um amplo repertório de ação coletiva e atuam nos domínios institucionais, desde o Legislativo às instituições participativas (por meio de representantes), neste último caso já no contexto do perfil inclusivo do Estado na presente década. A conjunção entre o papel ofensivo assumido pelos atores e a feição mais inclusiva do Estado, como se mostrará, permite maiores avanços democratizantes nas políticas urbanas relativamente aos contextos anteriores. Contudo, essa conjunção não se isenta de *limites* e *contradições* na construção desses avanços, tampouco de dilemas para os atores que sustentam seu duplo fôlego.

4. O MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA: PARTICIPAÇÃO E INCIDÊNCIA NO TEXTO CONSTITUCIONAL

O processo de urbanização brasileiro - enraizado no modelo histórico de desenvolvimento conectado ao processo de industrialização e à inserção periférica do país no contexto capitalista¹³³ - tem sido qualificado como desigual, predatório, paradoxal, excludente. Esses adjetivos procuram remeter às especificidades do processo de urbanização intenso, rápido e periférico, que tem seu ritmo acelerado a partir dos anos 1960 e desenha um quadro de comprometimento ambiental e, sobretudo, de déficits de inclusividade socioespacial. Alguns de seus contornos mais agudos e dramáticos têm se evidenciando nas calamidades e desastres ambientais e na violência urbana concentrada em áreas informais.¹³⁴

Historicamente, a urbanização brasileira tem imprimido algumas características no tecido socioespacial, dentre as quais as dinâmicas de concentração e de metropolização e os processos de diferenciação que se traduzem em desigualdades nas diferentes escalas, da regional à intra-urbana. Há muito se destaca que as desigualdades socioespaciais constituem expressão das desigualdades socioeconômicas e, de fato, essas matrizes se entrecruzam e se reforçam. Nesse sentido, o próprio quadro espacial constitui um fator significativo de reprodução de desigualdades sociais e de exclusão.

O espaço urbano diferencia-se a partir de dinâmicas de periferização fundadas na relação centro-periferia, de processos de segregação socioespacial delineados pela localização diferencial usos residenciais das diversas camadas sociais, ao lado da distribuição e provisão injusta dos bens e serviços urbanos. As enormes dificuldades de acesso à terra e à moradia estabeleceram uma clivagem nítida entre o tecido formal das cidades e a magnitude do tecido informal que abriga grande parte da população brasileira em condições precárias.

¹³³ De forma sintética, o processo de urbanização brasileiro marca-se, conforme asserção de Ribeiro (2003, p. 21) por três aspectos na raiz dos problemas das cidades: “a industrialização com a formação concomitante de uma massa marginal constituída por um exército industrial de reserva; (II) o bloqueio da formação da moderna cidadania; (III) a constituição de poderosos interesses mercantis ligados à acumulação urbana.

¹³⁴ Ver, dentre inúmeras fontes que abordam a trajetória de urbanização e o papel de seus agentes: Oliven (1972); Oliveira (1977); Singer (1968); Brandão (1993); Castriota (2003); Deák (1999); Fernandes (1998, 2001); FJP (2001); Kowarick (1994); Maricato (2001); Monte-mor (2003); Ribeiro (1996 e 1997); Rolnik (1997); Santos (1994); Villaça (1998, 2003); Costa (1995).

Nas últimas décadas, a reconfiguração das lógicas de produção e de acumulação capitalista ocasiona o desmantelamento dos tecidos industriais tradicionais e potencializa a descentralização das atividades econômicas no território, dentre outros aspectos. Evidenciam-se também nas cidades não só a degradação dos tecidos urbanos centrais e pericentrais, mas também as territorialidades exclusivas e defensivas nos extremos da estratificação social. O contraponto aos condomínios fechados revela-se nas fronteiras delimitadas pela violência urbana e crime organizado nos tecidos informais das grandes metrópoles, imputando à população dessas áreas altos custos sociais.

De forma geral, no auge da urbanização brasileira, o quadro socioespacial foi produzido a partir da atuação seletiva do Estado desenvolvimentista, ao lado da omissão dos poderes públicos quer no sentido do controle dos processos especulativos e de acumulação urbana, quer no sentido da produção de políticas urbanas em sua dimensão redistributiva e de inclusão social. Em outros termos, de acordo com Ribeiro e Cardoso (1996, p. 55-56) em que pesem as diferentes conjunturas no século anterior, a questão urbana não chega a se estabelecer no país como um objeto privilegiado de políticas públicas federais.

As cidades moldam-se desiguais também a partir das assimetrias de poder político entre os diversos segmentos sociais, como já reportaram vários autores (VILLAÇA, 2003; ROLNIK, 2000, MARICATO, 2000; RIBEIRO, 2003), e das gramáticas tradicionais de relação entre Estado e sociedade identificadas por Nunes (1997), de cunho corporativista e clientelista, ao lado dos padrões de insulamento burocrático, que se contrapõem a uma matriz democrática e universalista assentada na cidadania.

Esse panorama - apresentado em linhas grossas – esboça a expressão dos déficits de inclusividade social e democrática que modulam a tematização societária do urbano confluyente com a plataforma de reforma urbana.

Este capítulo acompanha a construção inicial da agenda de reforma urbana e a trajetória do Movimento Nacional de Reforma Urbana desde a sua constituição como ator coletivo até sua reconfiguração como Fórum de Nacional de Reforma Urbana, identificando os avanços nas políticas urbanas associados à sua atuação no período de redemocratização do país, até promulgação da CF-88.

O capítulo estrutura-se em quatro seções, tomando como ponto de partida alguns antecedentes relativos às políticas urbanas federais e ao contexto de redemocratização, tomando a convocação da Assembléia Nacional Constituinte como marco. Na segunda seção recuperam-se as bases de mobilização do MNRU e da construção da agenda societária reformista. A terceira seção analisa a formação do movimento e sua atuação no contexto da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), reportando sua incidência no texto constitucional e os avanços democratizantes alcançados. A seção final efetua um balanço da atuação do MNRU no período da ANC e dos sucessos obtidos no texto constitucional.

4.1. Contextos político-institucionais, política urbana e novos atores em cena

O contexto autoritário e o período de redemocratização constituem antecedentes à instalação da Assembléia Constituinte que se mostram relevantes para o enquadramento contextual da emergência dos atores coletivos em foco e da construção da agenda de reforma urbana. No ambiente autoritário, o Estado caracteriza-se nitidamente pelo seu perfil exclusivo-ativo, evidente nas impossibilidades de participação política e na forte repressão sociopolítica, que minam as formas de organização societária.

Este campo de impossibilidades democráticas, contudo, é desafiado por lutas sociais durante o período. Em cena apresentam-se o movimento estudantil no fim dos anos 1960 e os movimentos sociais urbanos, com emprego de repertórios contenciosos na década de 1970,¹³⁵ assim como o associativismo de base e o movimento pela anistia, dentre outras frentes. Também o movimento sindical engendra greves de grande impacto no final desta mesma década, num ciclo crescente de protesto que se potencializa nos anos seguintes e pode ser remetido à visão de Tarrow (1983).¹³⁶

No que toca as políticas urbanas, o período do governo centralista-autoritário corresponde ao auge da expansão urbana (desde suas periferias e áreas informais) e intensificação do processo de metropolização. Nesse ambiente, a questão urbana é assimilada na agenda governamental sob o viés codificado por Ribeiro e Cardoso (1996, p. 68-69) como tecnocratismo-desenvolvimentista. Nessa linha, as cidades passam a ser tematizadas e constituem objeto de intervenção a partir de sua dimensão econômica e a partir de conceitos

¹³⁵ Dentre outros, ver Moisés (1979) sobre as mobilizações com o foco no transporte e Doimo (1985) sobre os movimentos sociais urbanos e outras frentes movimentalistas no período.

¹³⁶ Dentre outros, ver Coelho (2010) e Rodrigues (2010) sobre os ciclos de protesto, devendo-se destacar ainda, neste contexto, a derrota do partido governista nas eleições subnacionais nos anos 1970.

em circulação, como urbano, urbanização, rede urbana. Esse padrão implica “a tecnificação dos problemas urbanos com sua conseqüente despolitização.” (idem).

O governo militar implanta novas estruturas governamentais federais voltadas para as políticas urbanas, como o SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criado em 1964 e extinto em 1974, e o BNH – Banco Nacional da Habitação, originalmente criado para o atendimento da demanda habitacional dos setores desfavorecidos – portanto inscrito nos marcos de uma política habitacional federal-, não alcançando o público focalizado. Como afirma Azevedo (1994:253), embora essas iniciativas de criação de novas estruturas denotem a presença mais atuante da União nas atividades urbanas não significam o surgimento de uma política urbana integrada e conseqüente.¹³⁷

O padrão centralizado de intervenção nas cidades encampa a atuação nas áreas de saneamento, transporte e habitação, e marca-se pela oferta dos serviços urbanos nos moldes empresariais, via empresas estatais (FERNANDES, 1998, p. 211). Esse padrão marca-se pela seletividade que potencializa desigualdade nas cidades brasileiras e alimenta dinâmicas de expansão urbana periférica e desigual, desconsiderando ao tecido informal.

Tais ações balizavam-se pelas diferentes modalidades de planejamento governamental, expressas nos planos nacionais, regionais e setoriais no período que Maricato (2000, p. 123-124) denomina como os “anos dourados” do planejamento, na dobradiça entre a influência do urbanismo modernista-progressista e dos determinantes do contexto keynesiano-fordista, que impõe o Estado como personagem central do desenvolvimento, portador privilegiado da racionalidade.

Dois elementos podem ser destacados na formulação da política de desenvolvimento urbano desde a década de 1960: o planejamento regional que se refere às diretrizes voltadas para o fortalecimento dos pólos nacionais e regionais; e a promoção do planejamento integrado no âmbito local. A segunda estratégia esbarra com limites claros desde os

¹³⁷ O próprio arranjo estabelecido é indicativo: o SERFHAU, órgão de atribuições normativas - circunscreve-se a um papel secundário em virtude de sua vinculação ao BNH, cujos objetivos de início eram normativos, ao lado da criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, de composição multisetorial (adiante, sua reconfiguração como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), esvaziada de poder efetivo. Em seu conjunto, não logram em assumir o papel de coordenação das políticas urbanas federais.

arranjos centralistas, na medida em que os municípios – responsáveis por seu ordenamento de seu território– não dispõem de autonomia política, financeira e programática¹³⁸.

Com o planejamento urbano imantado por pressupostos racionalistas e compreensivos e por traços constitutivos tecnocráticos, os novos planos ancorados em diagnósticos abrangentes sobredeterminam a capacidade de atuação estatal e subestimam o papel do mercado e dos fatores institucionais e burocráticos, experimentando destinos e resultados no mínimo incertos e não raro esgotando-se como um fim em si mesmo. Essas experiências e insucessos acompanham-se de críticas vigorosas endereçadas ao planejamento urbano até os dias atuais, em especial em relação ao seu viés tecnocrático e à sua disjunção com a realidade. O descolamento entre plano e realidade revela-se em diferentes aspectos, como os pressupostos idealizados e voluntaristas, e os descompassos entre planos, realidade e capacidade de implementação. (MARICATO, 2001; VILLAÇA, 2001; AZEVEDO, 1994).

Outro elemento chave para situar os limites das políticas urbanas e também os constrangimentos ao planejamento municipal nesse ambiente centralizado e antidemocrático - pautado pela modernização conservadora e desenvolvimento econômico a todo custo - diz respeito à ausência de esforços de produção de marcos jurídicos urbano-ambientais. Deste modo, assegurou-se larga autonomia ao mercado, inclusive em sua atuação especulativa voltada para a acumulação urbana.

Em relação aos instrumentos legais, uma exceção consiste na legislação que cria as regiões metropolitanas em 1973 e se desdobra na criação de estruturas estaduais, ao lado de um ensaio de legislação de desenvolvimento urbano no governo Geisel.¹³⁹ O referido projeto é tido como precursor do Estatuto da Cidade (EC), na medida em que previa um conjunto de instrumentos urbanísticos a serem aplicados no âmbito local, com ênfase naqueles voltados para o controle da especulação imobiliária. Entretanto, não continha a mesma ênfase do Estatuto na participação e gestão democrática das cidades. De qualquer modo, a apresentação do referido projeto no contexto autoritário implica reações conservadoras na mídia e resulta em seu estancamento nas gavetas do Congresso sem chegar a ser votado.

¹³⁸ Esse estímulo pode ser lido como versão dúbia de descomprometimento ou de desincumbência da esfera central dos problemas urbanos: cabe ao município o que for de seu “peculiar interesse” conforme a Constituição então vigente, mas o desenho constitucional não lhe reserva muito, e tampouco se estabelecem marcos gerais de legislação urbana tendo em vista instrumentalizar a atuação municipal. Enfim, trata-se de uma linha de intervenção federal com destino selado de inocuidade.

¹³⁹ Projeto de Lei 775/83, formulado por técnicos de perfil progressista da então CNDU – Comissão Nacional de Política Urbana. Ver Bassul (2004, p. 99-100) e Ribeiro e Cardoso (2003, p.13).

Apenas ao final dos anos 1970 e início da década seguinte foram aprovados instrumentos legais na área ambiental e, na área urbana, a Lei 6766/79 que regulamenta o parcelamento do solo, definindo diretrizes e requisitos mínimos, impondo alguns limites à atuação especulativa que desenhou as periferias precárias nas cidades. Esse fato já pode ser atribuído, como indica Fernandes (19997, p. 226) aos conflitos fundiários urbanos e ao fortalecimento dos movimentos sociais urbanos.

O contexto em que se apresentam essas iniciativas marca-se, no ambiente internacional, pela crise do petróleo e no ambiente nacional, pelo fim do milagre econômico, que implica inflexões mais gerais na atuação do Estado, como o esgotamento do modelo de planejamento compreensivo (inclusive na área urbana), o alinhamento de ajustes macroestruturais e o esboço de estratégias de privatização que se aprofundam nas décadas seguintes. Neste mesmo cenário caracterizado pela amplificação dos conflitos e das mobilizações, ensaia-se de forma ainda incipiente o ciclo de saída do regime, com a anistia e a reforma partidária em 1979, neste último caso propiciando a emergência de novos partidos, dentre os quais se destaca o Partido dos Trabalhadores com ampla base de sustentação movimentalista.¹⁴⁰

A despeito do bloqueio das possibilidades institucionais de participação, as formas associativas, constestatórias e ativistas desembocam no movimento pelas eleições diretas em 1984, que engata “grandes repertórios”¹⁴¹ de ações diretas, manifestações e comícios em diversas localidades do país. Para além do mote das diretas, os atores em cena definiam propostas mais abrangentes de novos arranjos político-institucionais, inclusive na linha da democracia participativa.

Os processos mobilizatórios que ganham expressão a partir dos anos 1970 desvelam a constituição autônoma do tecido da sociedade civil no país, configurado na perspectiva de Doimo (1985, p. 60-66) a partir de campos ético-políticos e de redes sociais que engendram repertórios de práticas políticas, estoques de energias e recursos de poder. Ainda a partir desta autora, esse campo ético-político ancora-se na “recusa à institucionalidade política em nome do popular” como um substrato discursivo compartilhado pelos atores (idem, p.126).

¹⁴⁰ Contudo, os partidos de esquerda na clandestinidade são reincorporados ao sistema político apenas em 1985 (COELHO, 2010).

¹⁴¹ Expressão de Tilly (1978).

A recusa à institucionalidade é interpretada, nos termos de Rodrigues (2001, p. 37-40), como uma recusa ao autoritarismo, ao insulamento burocrático e ao modelo econômico, na medida dos projetos alternativos de criação de novos canais institucionais de participação. Apesar da efervescência movimentalista, desemboca-se em uma transição conservadora a partir da derrota do movimento das diretas e da eleição indireta de Tancredo Neves em 1984, prevalecendo, em relação à possível lógica de ruptura, a lógica de negociação associada à vocação elitista da tradição política brasileira, que implica a incompletude do processo de saída do ciclo autoritário. Neste sentido, a Nova República em 1985 não constitui de fato um momento inicial de consolidação democrática, distendendo o ciclo de mobilização e de reforma, inclusive na medida em que as propostas e potenciais de mudança trazidos a pauta por meio das mobilizações não acarretam respostas no sistema político-institucional conservador no período, convergindo, assim, para o contexto de elaboração da CF-88.

No ambiente da crise fiscal da Nova República, assiste-se ao início de uma “operação desmonte” que adquire fôlego nos governos dos anos 1990 (ABRÚCIO, 2005). Alvo de críticas cáusticas especialmente quanto à focalização mal sucedida de seus programas, o BNH é extinto em 1986, indicando um processo mais amplo de desconstrução das estruturas federais voltadas para a questão urbana. As estruturas desmontadas não se recompõem e as que permanecem são desvinculadas ou atomizadas em diferentes ministérios, indicando a saída de cena do governo federal do campo das políticas urbanas, denotando a retração e inflexão do papel do Estado. Também nesse período assiste-se à revisita crítica e ao esvaziamento do planejamento urbano no país, afirmando-se a prevalência do incrementalismo. Contudo, emergem neste contexto algumas experiências pontuais de participação institucional, sobretudo no âmbito local por administrações progressistas, incorporando os “novos personagens” à gestão pública¹⁴².

A Assembleia Nacional Constituinte convocada em 1986 inicia-se em 1987, demarcando o início do primeiro período em foco neste trabalho. Na medida em que esta se conforma como o *locus* decisório fundamental (MENICUCCI E BRASIL, 2010) e abre a possibilidade de encaminhamento e incorporação de emendas populares, ao lado das possibilidades de participação nos debates das comissões, tem-se um perfil inclusivo do sistema político-institucional.

¹⁴² Ver a revisão dessas experiências em Teixeira (2000, 2001).

À luz da noção de estrutura de oportunidades políticas, na trilha de Tarrow (1999), neste contexto remete-se às dimensões informais (ciclo de protestos) e formais (abertura institucional) do ambiente que propiciam e canalizam a expressão de reivindicações em virtude de desequilíbrios institucionais e mudanças nas relações Estado sociedade com abertura da *polity*. Essa janela favorece a vocalização de agendas societárias e a ação coletiva, bem como o trânsito de projetos societários - voltados para o alargamento de direitos sociais e reconfigurações institucionais de cunho democratizante - para os domínios institucionais. Os atores coletivos em cena apropriaram-se dessa janela de oportunidades e apresentaram emendas constitucionais voltadas para as diversas áreas setoriais de políticas (como na área urbana) e para temas transversais, resultando no viés descentralizante, democratizante e de ampliação de direitos sociais que se evidencia na CF-88. Isto requer, posteriormente, especialmente no caso das políticas públicas, a cunhagem de instrumentos legais para a regulamentação dos dispositivos constitucionais.

4.2. As bases da ação coletiva e da construção da agenda de reforma urbana

A tematização da reforma urbana tem seus precedentes nos anos 1960, mas essa agenda corporifica-se em meados dos anos 1980 – no contexto da Constituinte - e reconstrói-se nas décadas seguintes no sentido de sua ampliação. Em outros termos, a reforma urbana – como móvel de ação coletiva – tem sido continuamente ressemantizada e retematizada a partir dos atores coletivos atuantes neste campo, que renovam e ampliam as bases cognitivas compartilhadas de ação coletiva, inclusive a partir do próprio contexto político-institucional e dos objetivos alcançados¹⁴³.

Como uma primeira referência de tematização da reforma urbana tem sido apontado na literatura o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em Petrópolis, no bojo da discussão das reformas de base no governo João Goulart, então com o foco privilegiado na questão da habitação de interesse social e sua provisão. (GUIMARÃES, 1992; RIBEIRO E CARDOSO, 1996; MARICATO, 1997; SOUZA, 2002; BASSUL, 2005).¹⁴⁴ Em cena se apresentam intelectuais e profissionais

¹⁴³ Ver Grazia Grazia (2003:54) – ativista neste campo - que indica que o ideário de reforma urbana se modifica ao longo das décadas; ver Brasil (2004) que indica a sua ampliação.

¹⁴⁴. Ver Bassul (2005) que inclusive traz em anexo o documento e o projeto referidos.

atuantes na área urbana, políticos ligados a partidos de esquerda,¹⁴⁵ não envolvendo, neste momento, movimentos populares nos debates, o que se indica como um diferencial em relação aos contextos posteriores. O encontro resulta em um documento propositivo, encaminhado ao governo João Goulart, que constitui a base para um projeto de lei do executivo federal que não chegou a ser apresentado em virtude do golpe militar.¹⁴⁶

No período da ditadura, os espaços públicos de sociabilidade primária conformam-se como *loci* de resistência, constituindo o terreno do qual emergem associações civis e comunitárias e movimentos sociais urbanos (MAGNANI, 1984; SADER, 1988; COSTA, 1996). Notadamente a partir de meados dos anos 1970, aponta-se a expansão e a diversidade do tecido associativo (BOSCHI, 1987; AVRITZER E PEREIRA, 2002; AVRITZER, 2000; 2009) e o alargamento do espaço de conflitos associados à urbanização. O tensionamento crescente entre o Estado e sociedade evidencia-se na proliferação dos movimentos sociais urbanos, voltados para reivindicações relativas às condições de vida urbana e bens públicos, dentre os quais a moradia.

Em relação a esses novos personagens, Sader (1998, p. 198) destaca as relações entre os diversos atores no campo movimentalista, notando em especial a presença de atores ligados à Igreja Católica, e identifica referências comuns, como as matrizes discursivas de afirmação da autonomia dos movimentos e de orientação contestatária.

Também em sua análise dos movimentos e articulações no período, Doimo (1995) destaca as alianças que são estabelecidas no período entre movimentos populares, intelectuais progressistas, segmentos da Igreja Católica e atores vinculados a partidos políticos de esquerda – o que ocorre em torno da moradia, codificada de forma mais ampla. Doimo (1995, p. 126) mapeia o substrato de linguagem comum deste “campo ético-político” movimentalista, que provê referências de pertencimento aos atores envolvidos, destacando a recusa à institucionalidade e a perspectiva de “sociedade versus Estado”, ao lado do privilegiamento de lógicas de mobilização e de expressão no repertório de ação coletiva no período. No bojo das estruturas discursivas que constituem o lastro para identidade e ação coletivas, ressaltam-se a troca de experiências, a participação como valor, o assembleísmo e

¹⁴⁵ Conforme Ribeiro e Cardoso (1996, p. 70), no referido Seminário, hegemonizado pelo Partido Comunista, veicula-se um diagnóstico abrangente do problema habitacional e urbano, com as respectivas propostas incluídas como reformas de base. Para os autores, essas propostas configuram a expressão de esquerda do desenvolvimentismo, que tem como uma das fontes o urbanismo influenciado pelas idéias do Padre Lebreton, que traz ao centro de debate a questão social, semelhantemente aos países europeus.

¹⁴⁶ Ver essa trajetória desse projeto em SILVA (2003) e BASSUL (2004).

a democracia de base e, ainda, a ênfase central na cidadania e nos direitos humanos. Como se mostrará adiante, esses elementos compõem as dinâmicas internas e práticas do FNRU, inclusive no que se pode associar aos processos de participação e de deliberação pública no interior deste espaço.

Ainda conforme Doimo (1997, p. 105), diferentemente dos demais movimentos,¹⁴⁷ os movimentos de moradia atravessam os anos 1980 em alta e ingressam com fôlego na década seguinte, podendo-se acrescentar que a construção do ideário de reforma urbana alarga significativamente este móvel de ação coletiva.

Ao lado da expansão do tecido associativo e movimentalista, também merecem menção os processos de rearticulação das forças políticas do campo movimentalista já no contexto de redemocratização do início dos anos 1980. Como se mencionou, a partir da reforma partidária de 1979 alguns partidos são recriados ao lado da emergência de novos partidos, como o PT, cujo processo de origem imbrica-se com as bases de organização da sociedade civil. Neste contexto, o tecido organizativo societário rearticula-se no sentido de sua complexificação e diferenciação, tendência que se sustenta posteriormente com a clivagem entre os movimentos populares e sindicais. Pode-se remeter à Cohen e Arato (1992) tal processo de diferenciação entre sociedade civil (movimentos sociais e associativismo), sociedade econômica (sindicatos), e sociedade política que tem expressão no novo partido de massa.

A partir de um congresso realizado em 1980 destaca-se a criação da ANAMPOS (Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais), com o projeto político democrático-popular que tinha como expressão principal partidária o PT. Contudo, a entidade se dissolve neste mesmo ano em virtude de divergências partidárias entre os blocos aglutinados em torno do PT e do PMDB e PCB, ao lado de fissuras entre os segmentos populares e sindicais, em um mesmo processo que resulta no desacoplamento da CUT (Central Única dos Trabalhadores) - articulada ao PT - e da CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) – articulada ao PMDB. Neste contexto, cria-se em 1982 a CONAM (Confederação Nacional de Associação de Moradores), nucleada em torno da agenda de movimentos comunitários, entidades de mutuários, associações de moradores e de bairros periféricos, com apoio de forças políticas do PMDB, PC e PC do B (CARVALHO, 2007),

¹⁴⁷ A autora considerou para esta afirmativa os movimentos contra o desemprego, dos transportes públicos e o movimento da saúde.

criticada pelos setores populares aglutinados em torno da ANANPOS (CARVALHO, 2007, p.78-83).

A ANANPOS, que constitui a matriz da CMP (Central de Movimentos Populares) vem a se rearticular em 1983, sob disjunções entre os movimentos populares e sindicais. Tanto a CONAM quanto a ANANPOS e adiante a CMP (e sua antecessora Pró-Central) participarão do movimento de reforma urbana e integrarão o Fórum.

No ambiente dos anos 1970 e 1980, os debates que apontam para a reconstrução do ideário de reforma urbana ocorrem na conjunção entre movimentos sociais, atores progressistas ligados à Igreja progressista, entidades de classe, intelectuais ligados à universidade e profissionais de várias áreas vinculadas à questão urbana. Nesse sentido, Maricato (1995, p. 21) – intelectual-ativista no campo da reforma urbana - reporta seminários e debates em espaços acadêmicos que ocorrem nos anos 1970 e recuperam “a palavra de ordem de reforma urbana”.¹⁴⁸

Ao lado disso, também se ressalta que os estudos críticos com o foco na questão urbana produzidos pelos intelectuais direta ou indiretamente vinculados ao campo de reforma urbana proliferaram no período. Lastreiam-se em premissas marxistas, especialmente sob a influência da produção da chamada escola marxista francesa, mobilizam noções de espoliação, segregação, exclusão, desigualdade, retomando a questão urbana e habitacional, bem como problematizando a atuação governamental e delineando proposições. Essa produção provê bases cognitivas que irrigam as propostas de reforma urbana.¹⁴⁹

O papel de segmentos progressistas da Igreja Católica na construção da plataforma de reforma urbana tem sido sublinhado por diversos autores, em especial a partir da criação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) a partir do final dos anos 1960 e a criação das Comissões Pastorais no início da década seguinte.¹⁵⁰ Doimo (1995, p. 101-106) enfatiza especialmente a atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) na construção das bases do movimento e do ideário de reforma urbana a partir dos anos 1970. Esses fundamentos, que apontam para a função social da propriedade, nucleiam-se em torno na proposição de

¹⁴⁸ Saule Jr. (1997, p. 38) destaca a FAU-USP como *locus* privilegiado de debates, onde já final dos anos 1980 ocorrerá o encontro “II Fórum de Reforma Urbana”.

¹⁴⁹ Carvalho (2007b) realiza uma revisão inicial da produção acadêmica que pode ser considerada como base para os debates em torno da reforma urbana, não chegando a destacar esse viés.

¹⁵⁰ Respectivamente passam a ser criadas em 1968 e 1971, observando-se que a Pastoral da Terra foi criada em 1975 (GOHN,1995).

“difundir o conceito de ‘hipoteca social’, que pesa sobre toda a propriedade, e de primazia do direito natural à moradia sobre a lei positiva que preside à apropriação privada do solo”, nos termos enunciados do documento produzido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

O referido documento foi aprovado em 1982 na 20ª Conferência Nacional dos Bispos sob o título “Solo Urbano e Ação Pastoral” e em seu conteúdo critica a formação de estoques de terra e especulação imobiliária, bem como as ações públicas, como as intervenções de remoção de favelas. Propõe a regularização destes assentamentos e o condicionamento da propriedade à sua função social. De acordo com Ribeiro e Cardoso (2003, p. 13, *apud* BASSUL, 2005, p.99) a partir “da percepção de que a questão urbana pudesse empolgar as camadas populares em torno de lideranças de oposição ao regime autoritário”, o documento da CNBB teria acarretado, no ano seguinte, o envio ao Congresso Nacional do projeto de lei desenvolvimento urbano formulado em 1976 pelo CNDU.

Também Maricato (1997, p. 311) localiza matrizes do movimento da reforma urbana associadas à atuação de setores da CPT.¹⁵¹ A autora ressalta que a entidade promovia encontros e seminários para a constituição de uma entidade que assessorasse os movimentos sociais urbanos e contribuísse para a unificação das lutas pontuais – sobretudo voltadas para a moradia – que se multiplicavam no contexto de urbanização brasileira intensa e excludente. Conforme Maricato (1995, p. 21) tais esforços desembocam na criação da ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano) em 1984, objetivando prover assessoria aos movimentos existentes e “elaborar uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos e contribuísse para a sua unificação”.

Destaca-se que a ANSUR tinha como associados desde entidades atuantes no campo da reforma urbana quanto profissionais no campo da esquerda vinculados à academia. Considerando as dificuldades apontadas por Ribeiro (1994) em relação à tematização e mobilização mais amplas em torno da questão urbana, associadas à fragmentação social e política decorrente da extensa segmentação social, da exclusão social de amplas parcelas da

¹⁵¹ Deve-se referenciar MARICATO (1997, p. 310), que coteja a conformação do ideário da reforma urbana nos anos 1970 com o da reforma agrária, salientando que no segundo caso tinha-se, há décadas, o amadurecimento de um conjunto de propostas “que, guardadas as diferenças regionais, eram (são) aceitas por numerosas entidades, movimentos e partidos políticos”.

população e da “sub-cidadania” no nosso contexto periférico,¹⁵² a ANSUR desempenha um papel *fundamental* no sentido da articulação desses atores e de construção de bases para a ação coletiva adiante no contexto da Assembléia Nacional Constituinte (ANC).

Neste sentido, a questão urbana constituía-se como objeto significativo de organização, mobilização e articulação coletivas desde os anos 1960, quando já se conformavam espaços públicos que tematizavam de forma crítica os déficits de inclusividade na área urbana e a noção de reforma urbana, o que vem a se adensar e ampliar a partir de novos processos de articulação dos atores societários nas décadas seguintes.

Depreende-se que as ações coletivas desde a Constituinte, que se mostram eficazes em influenciar a formação das políticas urbanas em seus marcos constitucionais e jurídicos, têm seu lastro nesses espaços, evidenciando as conexões dos processos de mobilização e ação coletiva com relações e formas associativas informais preexistentes no domínio da sociedade civil. Como assinalado por Melucci (1996, p. 65), as redes sociais constituem um nível intermediário crucial para o processo de mobilização, constituindo espaços nos quais os indivíduos interagem, influenciam-se, mediante negociações internas e conflitos, enquanto produzem o esquema cognitivo e motivacional para a ação. Na linha de Mc Adam, Mac Carthy e Zald (1999, p. 3-23) os significados construídos coletivamente e compartilhados medeiam oportunidades, formas de organização e ação.

Como se mostrará nas seções seguintes, o MNRU e o FNRU articulam atores de bases sociais e identidades coletivas distintas. A plataforma de reforma urbana é construída desde os antecedentes e matrizes expostas aos processos de deliberação interna, constituindo-se em um substrato para ação coletiva e propostas esses atores. A agenda reformista que vai sendo conformada a partir dos anos 1970 assenta-se em uma série de pressupostos e no entendimento compartilhado quanto às cidades, a partir do *diagnóstico conflitual* da produção do urbano,¹⁵³ podendo ser tomada como uma recodificação mais abrangente das plataformas dos movimentos sociais voltados para a questão urbana e habitacional. Neste sentido, evoca premissas de universalização e ampliação dos direitos

¹⁵² Faria (1990, p. 36) também registra que a bandeira mais ampla de reforma urbana é de difícil penetração na base de movimentos de moradia. Neste sentido, o direito à moradia e à cidade, que integram a plataforma de reforma urbana, constitui a chave para esses movimentos, evidente no discurso de suas lideranças.

¹⁵³ Nesta direção, nos termos de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, em sua exposição em oficina do FNRU (2008), a luta pela reforma urbana define-se em oposição à mercantilização da cidade, contrapondo-se à lógica do mercado a lógica dos direitos.

urbanos, de redistribuição social e de democratização do planejamento e das políticas urbanas.

A plataforma de reforma urbana alicerça-se e gravita sobretudo em torno de três pilares nas últimas décadas: o direito à cidade e à cidadania, que remete à universalização dos chamados direitos urbanos; a função social da propriedade; e a gestão democrática das cidades (GRAZIA E RODRIGUEZ, 2001).¹⁵⁴ Como sinalizado na discussão da teoria da sociedade civil, esta pauta pode ser lida à luz da distensão e estabilização das fronteiras da sociedade civil com o mercado (função social da propriedade) e com o Estado por meio dos direitos (direito à cidade e à participação e gestão democrática).

4.3. O Movimento Nacional de Reforma Urbana: ação coletiva e construção de avanços constitucionais

A abertura da *polity* com a possibilidade de encaminhamento de emendas populares à Assembléia Nacional Constituinte (ANC) constitui uma oportunidade política apropriada por atores coletivos vinculados aos diversos campos setoriais de políticas públicas,¹⁵⁵ como no caso do Movimento Nacional de Reforma Urbana que se configura neste contexto. Esse ator coletivo encaminha a emenda popular nº 63/1987 subscrita com 131 mil assinaturas, o que requer um amplo esforço de mobilização e supõe a anterioridade de uma rede de relações de acordos discursivos em torno da pauta reformista.¹⁵⁶

A avaliação desse contexto como oportunidade por esses atores e a conjunção de esforços para a ação coletiva denota a consideração de relevância de inscrever projetos democratizantes no campo político-institucional, numa perspectiva ofensiva. Na perspectiva dos teóricos da mobilização política, alterações nas estruturas de oportunidade influenciam o repertório de ação. Neste caso, implicam inflexões no repertório a partir da consideração dos domínios institucionais como *loci* de atuação promissores à

¹⁵⁴ Nos termos colocados pelas autoras, o primeiro remete à universalização do acesso aos serviços, infra-estrutura e equipamentos urbanos; o segundo, à prevalência do interesse coletivo sobre o direito individual; e o terceiro, à forma de planejamento e gestão submetida à participação cidadã (GRAZIA E RODRIGUEZ, 2001). Ainda sobre estes princípios nucleares (enunciados recorrentemente na produção dos autores ligados ao campo da reforma urbana) e as propostas mais específicas a eles associadas, ver ANSUR (1995), Grazia (2003), Ribeiro e Cardoso (2003), além dos documentos do FNRU.

¹⁵⁵ Foram apresentadas 122 emendas populares somando mais de 12 milhões de assinaturas, embora apenas 83 destas tenham atendido às exigências regimentais e foram processadas (BASSUL, 2005, p.122).

¹⁵⁶ Há controvérsias quanto o número de assinaturas, de 131 mil (SAULE JÚNIOR, 1997; BASSUL, 2005); 161 mil (MARICATO, 1997; BRASIL, 2004) a 200mil (SAULE JÚNIOR ET AL. 2009).

democratização. No que se refere à ação coletiva, de uma perspectiva contenciosa, anti-institucional e expressiva, passa-se a encampar possibilidades de ação institucionalizada e de um viés assimilativo e estratégico. As inflexões indicam, também, a aposta nos potenciais de mudança institucional no sentido da democratização e da inclusão, especialmente relativas aos novos direitos como garantias formais inscritos nas leis e instituições. Mais além, como aponta Telles (2002, p. 91) (re)situam-se os direitos sob um registro diverso, pelo ângulo societário, remetendo à construção de uma nova gramática social.

As mobilizações e ações coletivas em torno da reforma urbana constroem-se a partir das bases mencionadas na seção anterior, dos vínculos entre as diversas associações e entidades e dos espaços públicos previamente constituídos, que recodificam os problemas urbanos de forma mais abrangente a partir de sua *politização*. Nessa linha, os autores atuantes no campo da reforma urbana Ribeiro e Grazia (1996, p. 5) evocam os processos de organização social antecedentes ao período constituinte, que “politizaram o urbano em interação com matrizes institucionais profundas da história brasileira”, tomando este momento como um ápice:

Ao longo da década de 80 acontece o auge da mobilização social dirigida ao enfrentamento democrático das carências urbanas no Brasil. Este auge permite a organização do MNRU e as conquistas alcançadas na Constituição de 1988. Seria necessário acrescentar que estes momentos assinalaram a consolidação, ao nível nacional, de um projeto jurídico-político expressivo de numerosos embates sociais que, desde os anos 70, atingiram tanto o planejamento autoritário quanto à própria configuração das relações Estado-sociedade civil no país. (RIBEIRO E GRAZIA, 1996, p. 5)

No mesmo sentido, Saule Junior e Uzzo (2009, -261) - o primeiro autor integrante do movimento - destacam que o MNRU que se apresenta no cenário da ANC:

[...] define o conceito da reforma urbana “como uma nova ética social, que se condena a cidade como fonte de lucros para poucos e de pobreza para muitos. Essa nova ética politiza a decisão sobre a cidade e formula um discurso e uma plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade deve ser um direito de todos os seus moradores.

Ao organizar-se em meados dos anos 1980, o MNRU articula redes de relações e atores já em cena: movimentos de moradia, de associações profissionais e sindicais, de entidades ligadas à Igreja Católica, de ONGs de assessoria e formação, e, ainda, de profissionais oriundos da academia e atrelados ao planejamento urbano. Aglutina, portanto, atores organizados, tendo como ponto de partida tanto suas condições de vida e carências relativas à moradia e bens coletivos, como suas vinculações com a questão urbana. (SILVA, 2002; BRASIL, 2004; AVRITZER, 2009). A partir dessas bases, a frente movimentalista vai se ampliando no contexto da ANC e desemboca na apresentação da emenda popular de reforma urbana.

Seis entidades redigiram a emenda e apresentaram-na formalmente: a já referida Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) criada com o papel de articulação; a Federação dos Arquitetos Urbanistas (FNA); o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), o Movimento de Defesa do Favelado organizado no âmbito nacional; e a Coordenação dos Mutuários do BNH, destacando-se ainda neste processo a FAMERJ (Federação de Associação de Moradores do Rio de Janeiro) e a FASE.¹⁵⁷ Mobilizaram-se em torno da proposta de iniciativa popular 48 entidades: movimentos de moradia transporte e saneamento; assessorias; associações de profissionais; entidades sindicais; entidades de pesquisa; entidades da igreja católica progressista, dentre outros. Destacam-se, assim, as bases amplas e difusas do movimento.

Conforme Maricato, (1997, p. 311), no momento em que o MNRU apresenta a emenda, os fundamentos atuais da plataforma de reforma urbana já se encontraram nos objetivos enunciados, referidos à função social da propriedade, à gestão democrática das cidades e à política habitacional e aos transportes e serviços públicos que remetem ao direito à cidade.

Em outros termos, o estoque de práticas participativo-deliberativas e o acúmulo de reflexões e de convergências discursivas que retomam a questão urbana sob novos registros traduzem-se, neste momento, em ação coletiva de cunho propositivo. Os vinte e três artigos da emenda encompassam os eixos que constituem o núcleo da agenda reformista. O direito à cidade, a função social da propriedade e gestão democrática das cidades, encontram-se expressos em seus dois primeiros artigos, destacando-se a ênfase

¹⁵⁷ Bassul (2005) e Saule Junior e Uzzo (2009) destacam as seis entidades citadas; Silva (2002) e Brasil (2004, 2005) incluem também a FASE. Ver também Maricato (1988, 2010) que reporta a diversidade dos demais atores articulados no movimento.

nesse último aspecto como uma ruptura com concepções tradicionais e sedimentadas na trajetória das políticas urbanas examinadas anteriormente.¹⁵⁸

Assim, o repertório de ação coletiva nesse período marca-se pelo seu caráter ofensivo, desde a proposição da emenda e mobilização para as assinaturas, envolvendo, também, manifestações e caravanas à Brasília no período da ANC.¹⁵⁹

Para além da possibilidade das emendas, a ANC previu em seu regimento, outros espaços e formas de participação, como a possibilidade de apresentação de sugestões às subcomissões e realização de audiências públicas. A partir dessas possibilidades, a emenda de reforma urbana foi apresentada em plenário pela Professora da Universidade de São Paulo (USP) Ermínia Maricato, então diretora do Sindicato de Arquitetos do mesmo Estado em 1987 (BASSUL, 2005, p.102). O repertório de atuação dos atores em foco incorporou, também, a participação dos atores em foco nos referidos espaços institucionais, incluindo-se a atuação na linha de *lobby* (AVRITZER, 2009). Essa atuação no Congresso, contudo, associou-se a inúmeras dificuldades sobretudo em sustentar a pressão e as articulações ao longo do processo.¹⁶⁰

A possibilidade de redefinição de princípios, normas e formas de intervenção no campo das políticas urbanas evidencia o terreno conflitual demarcado por interesses antagônicos – dentre os quais notadamente de acumulação urbana – e por valores contraditórios – dentre os quais se destaca a visão liberal da propriedade prevalente. Deste modo, a apresentação de emenda gera reações imediatas e repercute na mídia, inclusive com a manifestação de parlamentares vinculados ao campo imobiliário em contraposição ao posicionamento dos proponentes. Ao lado disso, colocam-se em cena nas subcomissões atores organizados vinculados ao setor imobiliário com poder significativo de pressão e facilidade de trânsito nos domínios institucionais, regidos por lógicas instrumentais.

No trâmite da emenda de reforma urbana, a partir das subcomissões foram efetuadas supressões e alterações no texto original em um processo que envolveu alinhamentos do

¹⁵⁸ A emenda encontra-se na íntegra em Bassul (2005). Conforme Saule Júnior (1997, p. 25-26) a emenda remetia aos “direitos urbanos” e aos instrumentos para assegurá-los, sublinhando a responsabilidade do poder público em garanti-los.

¹⁵⁹ Sobre as mobilizações na forma de caravanas ver Teixeira (2002, p. 142-145) que mapeia as ações coletivas no período da ANC nos diversos campo temáticos, identificando as caravanas coordenadas pela União de Movimentos de Moradia de São Paulo.

¹⁶⁰ Essas dificuldades são apontadas no estudo de Éder Silva (2003, p.84) que indica que faltou força nos momentos de discussões das subcomissões.

bloco conservador de parlamentares.¹⁶¹ Saule Junior (1997, p. 31-33) analisa este processo enfatizando dois projetos distintos relativos à questão urbana, aquele expresso nas proposições da emenda popular e aquele preconizado pelo bloco conservador, que visava a evitar a instituição de normas auto-aplicáveis que capacitassem o poder público a implementar uma política geradora de obrigações, sanções e limitações para os agentes privados, podendo assim, afetar os interesses do setor imobiliário.

Neste sentido, o relato de Nilmário Miranda,¹⁶² que acompanhou o processo como Constituinte, destaca o eixo de embates em torno da relativização da propriedade urbana pelo princípio da função social e, a partir da correlação de forças no contexto, afirma que “tudo o que era de interesse do capital era auto-aplicável, ou foi logo regulamentado. Mas, tudo o que era de interesse do campo, do trabalho, da maioria da população brasileira, passou a depender de leis regulamentadoras ordinárias ou complementares” (BRASIL, 2004, p. 76).

Esclarecendo-se que o conteúdo da emenda popular marcava-se pelo caráter de auto-aplicabilidade de seus dispositivos e não incluía a previsão de planos diretores municipais,¹⁶³ as emendas parlamentares interpuseram de início o *plano urbanístico municipal* ao cumprimento da função social. A expressão foi substituída na versão final do projeto pelo termo *plano diretor* a partir de uma emenda do chamado Centrão – coalizção parlamentar conservadora na ANC.¹⁶⁴

Dessa forma, a aplicação dos dispositivos constitucionais passou a depender em grande parte de regulamentação federal posterior, bem como remetia ao município - por meio de seu plano diretor - o ordenamento do desenvolvimento urbano de forma a garantir o princípio da função social, resultando na aprovação unânime do substitutivo.

Recuperando a asserção de Rolnik (1994, p. 357) de que o plano diretor correspondeu à solução delineada “por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante da resistência à emenda

¹⁶¹ Para detalhes do trâmite com as respectivas supressões e emendas bem como dos alinhamentos dos parlamentares ver Saule Junior (1997); Bassul (2005) e Avritzer (2009).

¹⁶² Relato em 2003, na II Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, citado por Brasil (2004).

¹⁶³ Na emenda há uma menção em seu último artigo na elaboração e implantação do “plano de uso e ocupação do solo e transporte” e à gestão de serviços públicos remetendo a exigibilidade de aprovação no legislativo e participação da comunidade.

¹⁶⁴ Ver em Bassul (2005) e Saule Júnior (1997) a discussão das implicações da substituição do termo plano urbanístico por plano diretor.

popular”, Villaça (1999, p. 233) explicita o paradoxo de que, diante da mobilização pela reforma urbana, o segmento imobiliário “reage exatamente como a ditadura militar reagiu em 1964: com plano diretor!”. Nesse sentido, o plano diretor teria sido introduzido na Constituição em virtude da perspectiva de sua codificação anterior.

Entretanto, o enquadramento do plano diretor na CF-88 recodifica este instrumento¹⁶⁵, diferenciando-se de seus antecessores, quer pela sua conexão com o princípio da função sociedade, quer pela exigência de aprovação na Câmara ou, ainda, pela previsão (incipiente) dos instrumentos de regularização e controle da especulação. Para além dos dispositivos no capítulo de política urbana, a CF-88 em seu viés descentralizante e democratizante trouxe outros dispositivos como a exigência da participação no planejamento municipal, dentre outros que requerem a participação nas políticas públicas, em sintonia com as proposições da emenda popular.¹⁶⁶

O capítulo de política urbana - ineditamente incluído no texto constitucional a partir da atuação do MNRU – condensa-se em dois artigos.¹⁶⁷ O primeiro inscreve a política de desenvolvimento urbano ao âmbito municipal indicando como seu objetivo o “ordenamento das funções sociais da cidade”; recodifica os planos diretores, requer sua elaboração para municípios com mais de 20 mil habitantes e prevê instrumentos. O segundo incorpora o instrumento do usucapião urbano – fundamental para regularização fundiária das áreas de ocupação informal - em concepção próxima à da emenda popular, contudo limitando seu emprego aos imóveis privados.

A consideração dos antecedentes da política urbana mencionados na seção anterior, ao lado da tradição liberal-privatista da ordem jurídica urbana,¹⁶⁸ permitem dimensionar os avanços no referido capítulo que alteram este ordenamento. Ou seja, a despeito das limitações em

¹⁶⁵ Adiante, o Estatuto da Cidade recodificará o plano diretor de forma mais expressiva.

¹⁶⁶ Ver a discussão sobre o tratamento constitucional do plano diretor em Saule Júnior (1997, p. 30-42) que evidencia o distanciamento das concepções dos planos locais integrados e planos diretores, apostando que este pode vir a se tornar um instrumento eficaz. Destaca-se que participação popular, contemplada na emenda do MNRU, foi objeto específico de outra emenda popular assinada por 336.000 eleitores, apresentada pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular (ABAP) e comissão brasileira de Justiça e Paz.

¹⁶⁷ Artigos 182 e 183 da CF-88.

¹⁶⁸ Ver a discussão de Fernandes (1997, p. 224-225) sobre a ordem jurídica urbana e seus lastros. Destaca-se que a função social da propriedade era mencionada como princípio em Constituições anteriores sem indicações quanto ao seu significado e o Código Civil datado de 1916 – de inscrição claramente liberal – vigorou até 2002, implicando um caráter contraditório no ordenamento jurídico brasileiro. A CF-88 avança em relação a este princípio, inclusive mediante a previsão de instrumentos que o traduzem, e altera, assim, este ordenamento, ao lado do novo Código Civil. O Estatuto da Cidade aprofunda estes avanços dotando de conteúdo o princípio da função social.

relação à proposta original, o MNRU alcançou avanços expressivos na ordem constitucional, podendo ser considerado como bem sucedido.

Na avaliação de Avritzer (2009), esse sucesso deveu-se à sua estrutura organizacional, envolvendo associações profissionais; à legitimidade do movimento desde suas bases e à concentração e intensidade de esforços em torno de um tema único.

4.4. Um balanço do período: novas formas de participação e reforma inconclusa

Em síntese do período examinado, a ANC configura um contexto de desequilíbrios institucionais e de abertura da *polity*, que constitui uma janela de oportunidade favorável à introdução e incorporação de novas propostas, embora por si só as oportunidades não se traduzam em mudanças. No caso em questão, a introdução de um capítulo de política urbana na CF-88, com avanços significativos, decorreu da proposição de iniciativa popular de reforma urbana, que implicou esforços de mobilização e, ainda, a atuação dos ativistas no Congresso.

No que se refere à conformação do MNRU e a mobilização efetuada, destacaram-se as bases relacionais e discursivas antecedentes que conformaram o solo para a ação coletiva. Nos contextos antecedentes, as energias societárias canalizaram-se para as formas de participação-deliberativa nos domínios societários, inclusive diante do perfil exclusivo-ativo do Estado. No cenário de redemocratização, essas energias encontram expressão contestatória no bojo de um ciclo de mobilizações mais amplo no país, assim como a oportunidade de afetar os processos decisórios que constituem os marcos constitucionais foi apropriada mediante uma orientação ofensiva, denotando, ainda, a capacidade propositiva desses atores.

Contudo, como se mostrou, a emenda popular foi apenas parcialmente assimilada pelo texto constitucional, traduzindo-se em inovações limitadas a partir de supressões, adições e reformulações, o que não minimiza a importância dos avanços já mencionados. Neste sentido, o enorme esforço requerido e as apostas nas possibilidades de inovações institucionais mais abrangentes implicaram, por parte de atores envolvidos no processo, uma avaliação crítica em relação a esses limites. Nestas avaliações, um dos alvos principais de críticas consiste na *intrusão* do plano diretor nos caminhos da função social da propriedade. Contudo, computam-se os sucessos do movimento nos avanços constitucionais e na ampliação da tematização da

reforma urbana, sinalizando-se a abertura de um novo terreno de mobilizações e lutas pela reforma urbana.¹⁶⁹

Na perspectiva da duplicidade das dimensões da participação-deliberativa, para além do critério de incidência efetiva nos processos decisórios tendo em vista mudanças institucionais, coloca-se a retematização de questões e sua possível amplificação na esfera pública. No contexto em foco, conforme Telles (1994, p. 93), é por esse ângulo que se pode situar a importância das lutas e movimentos sociais: “não porque sejam portadores de alguma virtude intrínseca, mas pela trama representativa que foram capazes de construir e pela qual vem se generalizando na sociedade brasileira, o direito a ter direitos.”

Na mesma direção, Cohen e Arato (1992, p. 94) sustentam como parâmetro de sucesso dos movimentos sociais, para além da avaliação estrita da concretização de seus objetivos, a possibilidade de sua contribuição para a democratização de valores, normas, instituições e identidades sociais enraizadas, em última instância, na cultura política, que estes vêm a desafiar, impulsionando a conquista dos direitos e de avanços institucionais que estabilizam as fronteiras entre o mundo da vida e os movimentos sociais com o Estado e a economia.

Desde a construção da agenda reformista até a proposição da emenda popular, a atuação do MNRU, suas mobilizações e manifestações inscrevem tanto nos espaços públicos como nos domínios institucionais novos significados que desafiam as matrizes tradicionais de tematização da questão urbana. No contexto dos debates da ANC, contudo, a agenda de reforma urbana não chega a alcançar grande visibilidade na esfera pública, na medida em que as repercussões na mídia foram limitadas.

O sucesso relativo do movimento, portanto, de um lado sublinha seu papel democratizante e o fortalecimento societário e, de outro, expõe dificuldades e fragilidades, tanto quanto aprendizagens coletivas a partir de sua atuação no contexto institucional da ANC.

Nesta linha, o caráter limitado das reformas decorre do embate com os fortes interesses privados contrapostos às propostas de reforma urbana, especialmente no caso daquelas que visavam à reconformação de limites para a atuação do mercado, ao lado da questão da função social da propriedade que catalisou conflitos mais amplos.

¹⁶⁹ Ver as avaliações de Saule Junior (1995, 1997); Grazia (2002); Maricato (1988) e também Silva (2002); Silva (2003); Brasil (2004, 2005); Avritzer (2009); Menicucci e Brasil (2010).

Além disso, em relação aos parlamentares pode-se indicar, neste processo, que a reforma urbana nos moldes da agenda movimentalista não teve suficiente penetração – para além de representantes partidos de esquerda aliados - ao ponto de engendrar a assimilação mais expressiva do conteúdo da emenda. Para além da constatação do viés conservador predominante na ANC em relação a este tema, isso equivale a dizer que o MNRU não logrou articular alianças mais amplas no campo parlamentar naquele contexto como fará adiante.¹⁷⁰

Ao lado da emenda ter sido apenas *parcialmente* contemplada, as questões centrais deixadas para regulamentação posterior resultam em uma reforma inconclusa, alongando o ciclo de reforma e desenhando um novo espaço de lutas para os atores coletivos. Isso implicou a renovação dos potenciais mobilizatórios e a rearticulação dos atores coletivos no sentido de maior estabilidade e mesmo do alargamento das coalizões.

Nessa direção, no período posterior à promulgação da CF-88, o Movimento Nacional de Reforma Urbana rearticula-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana,¹⁷¹ tendo em vista, dentre outros alvos, a regulamentação dos artigos da CF-88 referidos à política urbana. O capítulo seguinte acompanha a trajetória do FNRU até 2002, analisando seu formato e bases, seu repertório de ação e as mudanças institucionais que podem ser associadas à sua atuação.

¹⁷⁰ É ilustrativo neste ponto o estudo comparativo de Menicucci e Brasil (2005, 2010) entre os casos relativos da reforma sanitária e reforma urbana, indicando como um dos fatores explicativos dos graus diferenciados de incorporação das agendas movimentalistas o espectro de alianças, inclusive no campo parlamentar.

¹⁷¹ Denominação que consta da publicação pelo Fórum do livro *Direito à Cidade e Moradia*, em 1993, bem como da assinatura do Tratado para Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis (FNRU, 1992), e já se apresentava na realização de encontros em 1988 e 1989. Nas publicações mencionadas aparece em alguns momentos também a referência ao Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, como o espaço de discussão, mobilização e articulação no contexto da Rio-92, no qual também se desenhou como espaço público o Fórum Internacional de Reforma Urbana.

5. O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA E A ÁRDUA CONSTRUÇÃO DE AVANÇOS DEMOCRATIZANTES NAS POLÍTICAS URBANAS (1989-2002)

A CF-88 constitui um novo marco jurídico-político e, notadamente, a partir da atuação e de propostas societárias incorporou premissas e conteúdos de feição democratizante, bem como alargou os direitos sociais. No caso da política urbana, a partir do texto constitucional ampliam-se as atribuições e papéis dos municípios em relação ao desenvolvimento urbano, o que não significa o desvencilhamento da esfera federal (assim como dos estados) de compromissos neste campo, inclusive no âmbito normativo. Em relação à democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, destaca-se o requisito de participação no planejamento municipal, assim como exigências específicas de canais de participação nas diversas políticas setoriais. Como um avanço específico, tem-se pela primeira vez no país um capítulo de política urbana que se atribui à emenda popular de reforma urbana, com avanços significativos, mas limitados em relação à emenda encaminhada, desde ao fato de não incluir no rol dos direitos sociais o direito à moradia e às supressões de seu conteúdo, inclusive em relação à participação.

Assim como no caso dos demais campos de políticas, os dispositivos constitucionais requereram a formulação e aprovação de legislação infraconstitucional para sua regulamentação. Como se indicou, no caso da política urbana, um agravante neste sentido decorre da introdução da exigência do plano diretor na CF-88, ao qual se associa o cumprimento do princípio da função social. Embora este vínculo constitua um dos elementos de ressemantização do plano diretor em relação aos modelos antecessores, em alguns casos constituiu um óbice à aplicação dos instrumentos previstos no texto constitucional. Ou seja, a regulamentação do referido capítulo colocou-se no mínimo como necessária (se não indispensável) no momento subsequente à promulgação da CF-88.

Nos rastros do ciclo mais geral de mobilizações e a partir de avanços dos reformistas no texto constitucional no âmbito das políticas públicas, este contexto ainda pode ser interpretado *ainda* como uma janela de oportunidade política que se associa ao tônus mobilizatório ainda presente e às reconfigurações de atores coletivos, de suas coalizões e agendas. No caso da reforma urbana, isso significou a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana em continuidade ao MNRU.

Tendo em vista a regulamentação da política urbana, em 1989 apresenta-se por via parlamentar no Senado uma primeira versão do que viria a ser o Estatuto da Cidade (EC), que vem a ser objeto de um trâmite tortuoso por 12 anos, 11 deles entre comissões e escaninhos da Câmara. O texto do projeto, elaborado por integrantes da Consultoria Legislativa do Senado, foi formulado a partir de interlocuções formais e informais com profissionais e representantes de entidades associadas à questão urbana, inclusive no campo da reforma urbana (BASSUL, 2004, p.108-110).¹⁷² Esse projeto – que foi denominado Estatuto da Cidade – foi objeto de embates e reformulações posteriores - assumindo centralidade na pauta do FNUR e canalizando grande parte de seus esforços ao longo da década de 1990.

Neste capítulo acompanha-se a trajetória desse ator coletivo na referida década, partindo-se de referências ao contexto político-institucional, especialmente no sentido de sublinhar o perfil exclusivo do Estado. A segunda seção analisa a reconfiguração do Movimento em Fórum e examina sua composição, trazendo ao debate questões relativas à sua caracterização. A terceira seção acompanha as frentes de atuação e repertório de ação nos anos 1990, enquanto a quarta seção trata especificamente da incidência do FNUR na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, identificando os conteúdos associados à plataforma reformista. A última seção analisa a reconfiguração do Fórum posterior à aprovação do Estatuto e efetua um balanço da discussão do capítulo.

5.1. O contexto institucional anos 1990: o perfil exclusivo do Estado e a retração de seu papéis

Nos anos 1990, em alguma medida presencia-se a desmaterialização de conquistas constitucionais, notadamente no caso da política urbana, sobretudo ao se considerar as premissas de redução dos papéis do Estado dos diversos governos que convergem na perspectiva de Estado-mínimo, que se cristaliza na era Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seus dois mandatos.

¹⁷² O projeto original foi apresentado sob o número 181/89 pelo senador Pompeu de Sousa que presidiu a ABI (Associação Brasileira de Imprensa) e o Comitê Brasileiro de Anistia. Vinculado à ala esquerda do PMDB e eleito em seu único mandato por este partido, em 1989 é um dos fundadores do PSDB. O senador aproximou-se da questão urbana em seu mandato, o que pode ser atribuído à incorporação em seu gabinete do assessor legislativo José Roberto Bassul, diretor do sindicato de arquitetos de Brasília e vice-presidente do IAB-DF (Instituto de Arquitetos do Brasil do Distrito Federal) responsável pela denominação de Estatuto da Cidade e por contribuições ao seu conteúdo. (BASSUL, 2004, p.108-110;118).

Collor é eleito presidente em 1989, iniciando seu governo em 1990, marcado pelo desmantelamento da máquina pública e por privatizações, práticas clientelistas e corrupção, ao lado do padrão de insulamento burocrático, desembocando em uma crise de governabilidade e na retomada do ciclo de protestos e mobilizações que culminam em seu *impeachment* em 1992, assumindo a presidência Itamar Franco. (RODRIGUES, 2001; COELHO, 2010). Contudo, no rastro das mobilizações e alianças no contexto da Constituinte, aprovam-se, em 1990 a legislação que regulamenta o Sistema Único de Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprofundando as reformas constitucionais de perfil democratizante e descentralizante, inclusive com a criação de instituições participativas.

O governo Itamar (1992-1994) marca-se pelo plano real e início de estabilização da economia, assim como pela redução dos papéis do Estado que se aprofunda nos anos seguintes a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso em coligação de centro-direita. Os governos FHC (1995-2002) têm sido caracterizados no que se refere às relações Estado-sociedade por sua postura pouco dialógica; e pela marginalização e repressão dos setores sociais, restringindo às negociações ao âmbito do Congresso Nacional (FARIA, 2010, p.191). Neste aspecto, considerando o padrão inicial do governo FHC, Diniz (1997, p. 184-186) identifica similitude com os demais governos da década de 1990, pautados pelo tecnocratismo e insulamento burocrático.

Entretanto, ainda a reboque dos avanços constitucionais, ocorrem avanços no âmbito legal, como a aprovação de marcos legais das políticas sociais e a conseqüente instituição de conselhos requeridos pela legislação. Nessa linha, a partir de Progrebenschki e Santos (2009, p.49) destacam-se ainda a realização de Conferências Nacionais, que totalizam 6 no governo Itamar e 7 nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, a partir de premissas de redução do Estado aos seus papéis essenciais configura-se uma agenda minimalista e estritamente focalizada no campo das políticas sociais, que inclui, ainda, a transferência de atividades e responsabilidades estatais para ONGs.

Na área urbana, amplifica-se o vácuo com a ausência de políticas urbanas e habitacionais, que neste último caso resumem-se a intervenções pontuais e desfocalizadas, de modo que Abrúcio (2005, p.62) aponta este campo como a maior fragilidade dos governos FHC, no que não se mostraram distintos dos governos anteriores. O próprio arranjo é indicativo: o tratamento da questão urbana confina-se à SEDU (Secretaria Especial de Desenvolvimento

Urbano). À margem da estrutura ministerial, a SEDU é vinculada diretamente à Presidência da República, com recursos, autonomia e estrutura bastante limitados e circunscritos, autorizando a leitura do tratamento periférico e residual da questão urbana. Destaca-se, ainda, seu papel indicado por Abrúcio (2005, p.63) de articulação política voltado para a obtenção de apoios clientelistas no Congresso.¹⁷³

O caráter inconcluso e ambíguo do modelo de descentralização brasileira¹⁷⁴ revela-se nas inúmeras questões que a Constituição Federal deixou para regulamentação posterior, resultando na prática na manutenção do *status quo*, como ocorreu em relação à política urbana, deixando-se em suspenso o Estatuto da Cidade (EC). Diversamente das políticas sociais,¹⁷⁵ seu longo trâmite pode ser tomado como indicativo de que a questão urbana não integrou efetivamente a agenda federal e, mais além, mesmo a sua aprovação não implicou inflexões na atuação federal em 2002.

Também em contraste com as políticas sociais, não foram criadas instituições participativas no âmbito federal voltadas para as políticas urbanas, reafirmando o perfil exclusivo de relações dos governos dos anos 1990 com a sociedade nitidamente na área urbana. As entrevistas realizadas para esta pesquisa convergem quanto ao reconhecimento do perfil exclusivo do Estado no período, desde a observação da representante da AGB de que “na década de 1990 os movimentos e suas reivindicações não tinham espaço de interlocução com o governo federal”, ao depoimento da representante da UEMP de que nesse período as manifestações eram recebidas com repressão policial em Brasília no período, inclusive no próprio governo FHC.¹⁷⁶

¹⁷³ A SEPURB – Secretaria Especial de Política Urbana, foi reconfigurada como a SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano - responsável pela política urbana e habitacional, cabendo ao Ministério do Planejamento as decisões relativas à implementação de programas e projetos. Abrúcio (2005, p.63) afirma que FHC chegou à cogitar a constituição do Ministério de Desenvolvimento Urbano, abandonando a possibilidade em seu segundo mandato.

¹⁷⁴ Ver Souza (1998), Melo (1996) e Arretche (1996) e FJP (1999) para balanços críticos desse processo.

¹⁷⁵ Nos casos das políticas sociais os arranjos para os diferentes setores estão mais definidos no texto constitucional e foram complementados subsequentemente à Constituição Federal através de legislação complementar. No caso da saúde a Lei nº 8080/90 e a Lei 8142/90, que organiza o SUS requerem a criação de conselho e realização de conferência, condicionando o repasse de recursos. No caso da Assistência Social a LOAS-Lei Orgânica de Assistência Social foi promulgada em 1993 e o texto constitucional já previa a participação no Art. 204; no caso dos direitos da criança e adolescente também o artigo constitucional 227 prevê a participação e a legislação complementar foi aprovada na sequência das Leis 8069/90 e 8642/93. Ainda no caso da educação, o Art.206 da Constituição Federal remete à gestão democrática do ensino público; a Lei nº 9394/96 estabelece de diretrizes e bases da educação nacional e a Lei 9424/99 cria o respectivo fundo.

¹⁷⁶ Entrevistas com as representantes da AGB e UEMP. Esta última destaca que as manifestações dos movimentos de moradia eram recebidas com “políciais, cachorros e cavalos.”

Na área urbana, o ciclo de mobilizações não engendrou um ciclo de reforma nos anos 1990, implicando a dilatação de esforços dos atores societários para a aprovação do EC, processo que será abordado na seção seguinte. A ausência da legislação complementar na área urbana implicou um obstáculo expressivo à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e instrumentos de política urbana. Contudo, um traço mais geral da década de 1990 consistiu no experimentalismo democrático no âmbito local, com a criação de instituições participativas (não restritas apenas no caso de requisitos legais) lado a lado com políticas e programas voltados para a inclusão social, notadamente nos casos dos governos petistas e de coalizões de esquerda. Ou seja, a despeito dos constrangimentos mencionados observam-se experiências de cunho democratizante no âmbito local em sintonia com a agenda de reforma urbana e, nesta direção, a esfera local também constitui uma frente de atuação do Fórum, especialmente em relação aos planos diretores.

5.2. A construção do Fórum como ator coletivo no contexto pós-CF-88

No contexto pós CF-88, observa-se de forma mais geral a rearticulação do tecido movimentalista brasileiro.¹⁷⁷ Neste bojo, tem-se a conformação do FNURU – em continuidade ao MNRU - em torno da agenda de reforma urbana e de seus pilares (direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática da cidade) e de redefinições de seus objetivos e frentes de atuação. Essa continuidade implica o alargamento da plataforma e novos móveis de ação – notadamente voltados para o aprofundamento dos avanços constitucionais – e a reconfiguração dos atores coletivos que se aglomeram em torno da plataforma reformista, sob a rubrica de Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Dentre os processos de rearticulação do tecido associativo e movimentalista no novo contexto, a partir de 1989 destaca-se a amplificação de debates em torno da criação de uma Central de Movimentos Populares (CMP) como expressão e articulação dos movimentos populares.¹⁷⁸ Finalmente, em 1990 a Pró-Central é criada a partir de uma plenária. Em plenária no ano seguinte os movimentos sociais são definidos por esta entidade como “todas as formas de organização visando à conquista de direitos coletivos de natureza autônoma e caráter democrático, suprapartidário, laico e sem fins lucrativos,” ao lado de se

¹⁷⁷ Também se apresenta como pano de fundo a queda do socialismo no leste europeu.

¹⁷⁸ Carvalho (2003, p.108) destaca, contudo, duas visões internas, uma de articulação e outra apontando como função a unificação das direções dos movimentos. Além desta autora, ver Pontual (1989).

definir a reforma urbana como um dos eixos de luta (CARVALHO, 2007, p. 81). Em desdobramento a esse processo, a CMP vem a ser fundada em 1993 como uma articulação que visava a expressar “a diversidade e pluralidade dos movimentos e pudesse garantir a sua autonomia e democratização interna”, tendo o papel de articular lutas específicas e imediatas, vinculando-as às lutas mais amplas. (idem, p.83).

Esse processo denota a complexificação do tecido societário, com a diferenciação entre as articulações de base sindical e dos movimentos sociais, inscritos no quadro teórico de Cohen e Arato (1992) respectivamente no bojo da sociedade econômica e sociedade civil. Ao lado disso, no que se refere aos partidos políticos (sociedade política) sublinham-se os vínculos principalmente, mas não exclusivamente, com o PT. Ressaltam-se, neste percurso, os debates recorrentes em torno da autonomia dos movimentos, a partir de Pontual (*apud* CARVALHO, 2007, p.108)¹⁷⁹ posta como a capacidade de construir identidades, de formular propostas e de autoregulação, o que não significa o descarte da interlocução com o Estado, governo e partidos.

Tais dinâmicas e debates são relevantes não apenas por retratarem rearticulações do tecido movimentalista no período de formação do Fórum, mas também na medida em que a Pró-Central (adiante a CMP) vem a integrar essa rede. Ao lado disso, as bandeiras relacionadas à participação, à reforma urbana e à habitação que se colocam como eixos de atuação desta entidade a partir da segunda metade da década de 1990. No terreno específico da reforma urbana, alguns processos entrecruzam-se com a criação do FNRU, notadamente a constituição de espaços públicos nucleados em torno dessa agenda, envolvendo personagens integrantes do MNRU. Dentre esses, de um lado ocorrem na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) seminários e debates sobre o tema, dentre os quais o II Fórum de Reforma Urbana em 1989 (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 238), trazendo à discussão especialmente a elaboração dos novos planos diretores.¹⁸⁰

Ao lado disso, a CNBB organiza em 1990 em São Paulo o I Seminário de Moradia Popular no qual se delineia a formulação do projeto de lei de iniciativa popular do fundo nacional

¹⁷⁹ Entrevista de Pedro Pontual à Carvalho (2007)

¹⁸⁰ O nome “Fórum” – como espaço de debates – já havia sido empregado em 1987, no contexto de articulação do MNRU. Conforme FNRU (1993, p.6-7) em dezembro de 1988 ocorreu o I Fórum Nacional de Reforma Urbana (como espaço de debates e articulação) tendo em vista avaliar o processo constituinte. Em 1989 o II Fórum elaborou uma carta de princípios para orientar as leis orgânicas e planos diretores. O III Fórum, em 1991 cria um plano de ação conjunta e uma coordenação, elabora propostas de emenda ao Estatuto e decide engajar-se na Rio-02.

de moradia popular e se inicia a mobilização nesse sentido (RODRIGUES E BARBOSA, 2009, p. 23-24). Estes processos colocam-se na origem da UNMP – União Nacional por Moradia Popular – e do MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, ambas redes movimentalistas integrantes da coordenação do Fórum desde seus primórdios.

No âmbito institucional, a reforma constitucional inconclusa e a necessidade de regulamentação do capítulo de política urbana constituem pauta recorrente nesses debates, bem como engendram ações coletivas dos movimentos de moradia. Estas ações ocorrem especialmente sob a forma de caravanas à Brasília – que integram seu repertório de ação do Fórum na década seguinte - tendo em vista a visibilidade dos movimentos e de suas reivindicações, bem como de constituírem uma estratégia de mobilização.

Além disso, como desdobramento da CF-88, um novo campo de atuação premente para os ativistas da reforma urbana refere-se aos processos de elaboração das Leis Orgânicas Municipais e dos novos planos diretores exigidos pelos dispositivos constitucionais. Mais além, dentre os governos eleitos no período ganham expressão as administrações progressistas que a partir de suas agendas voltadas para a democratização e inclusão social criam instituições participativas, bem como abrem possibilidades de parcerias com associações e movimento para realização de programas em co-gestão.¹⁸¹ Em ambos os casos tem-se oportunidades políticas que propiciam a influência e intervenção dos atores nas políticas urbanas na esfera local, no segundo caso a partir da configuração das coalizões político-partidárias dos governos.

Nesse contexto, como mencionado, novos atores são criados em 1990 e vêm a integrar o Fórum: a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM). Em paralelo, destaca-se que algumas assessorias técnicas aos movimentos que se apresentavam em cena desde os anos 1970 são reconfiguradas como organizações não governamentais. Nas interseções destes novos processos e sob os lastros do MNRU, o FNRU corresponde à rearticulação de um amplo rol de atores coletivos no momento posterior à aprovação da CF-88. A continuidade entre o MNRU e o FNRU revela-se no histórico disponível no *site* atual do Fórum (FNRU, 2010d) e em publicação recente (FNRU, 2010d) que reportam 1987 como a data de criação do Fórum, indicando, assim, como marco a emenda popular de reforma urbana e indiferenciado as duas articulações.

¹⁸¹ Ver Brasil (2004) inclusive no que se refere ao perfil das novas administrações progressistas nos anos 1990 e de sua agenda e desdobramentos.

Embora assumindo a continuidade entre o Movimento e o Fórum, diversas fontes demarcam a criação do FNRU no momento posterior a promulgação da CF-88.¹⁸² Neste sentido, o trabalho de Silva (2003, p. 86-87) indica que essa rearticulação – que inclui a mudança de denominação – decorreu da necessidade do movimento ajustar-se para a atuação institucional no novo contexto e a dos novos motes de atuação, inclusive regionalizada. Este autor indica 1992 como um marco do FNRU, tendo como referência a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (RIO-92), na qual o FNRU lançou o “Tratado para Cidades, Vilas e Povoados Justas, Democráticas e Sustentáveis”, na qual se define a secretaria executiva do FNRU.

De fato, conforme FNRU (1993, p.6), já em 1991 havia sido definido um plano de ação para o Fórum e também uma coordenação. Ou seja, neste período entre 1991 e 1992 são definidos alguns arranjos que conferem maior estabilidade à coalização de atores que integram o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como a criação de uma secretaria executiva, de uma executiva e de uma coordenação, incluindo as quatro redes movimentalistas (UNMP, MNLM, Pró-Central, CONAM) em cena (idem., p.10). A referida publicação e o tratado mencionado são relevantes na medida em que o Fórum neles se apresenta como um ator coletivo, tanto quanto evidencia sua composição na forma de articulação de atores coletivos. Essa dupla dimensão do FNRU será retomada ao final desta seção.

A conjuntura pós-CF-88, portanto, implica mudanças nas formas organizacionais desses atores coletivos, tendo em vista maior estabilidade da articulação e as possibilidades de ação ofensiva em espaços institucionalizados. Neste sentido, as oportunidades políticas tanto no cenário nacional quanto internacional associam-se à ampliação do repertório de ação coletiva.

Para caracterizá-lo quanto aos atores articulados, coteja-se no Quadro 1 (a seguir) a composição das entidades à frente do MNRU em 1987 com a sua reconfiguração como FNRU, indicando-se, neste caso, os atores na linha de frente (coordenação e executiva) em 1991/1992.¹⁸³ Em ambos os casos tem-se processos antecedentes de mobilização e organização coletivas, definindo-se para fins analíticos as datas (1987 e 1991/1992) a partir de marcos de ações coletivas. No caso do MNRU a referência é a emenda popular de

¹⁸² Saule Junior (1997); Maricato (2010); Carla A. Silva (2002); Bassul (2004); Brasil (2004), dentre outros.

¹⁸³ Diferentemente de trabalho anterior que apresentava a composição do FNRU em 1989, quando a referência é feita à União de Movimentos de Moradia de São Paulo, a partir do novo corte analítico em 1991/1992 incorporam-se a UNMM e do MNLM criados em 1990.

reforma urbana. Destacaram-se os atores que elaboraram e encaminharam a emenda popular com asterisco, indicando, ainda, outras entidades que se mobilizaram no processo. Já 1991 tem como marco a realização já do III Encontro do Fórum e a apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo de Moradia Popular, moldada no ano anterior e apresentado pela UNMM e demais redes de movimentos com suporte do FNRU. A composição de 1991/1992 é também a que consta no referido tratado (FNRU, 1992) e em FNRU (1993), por ocasião da Rio-92, quando se define a FASE como secretaria executiva.

Quadro 1 - Composição do MNRU (1987) e do FNRU (1991/1992)

MNRU em 1987	Composição da coordenação do FNRU - 1991/1992
<p>ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano* FASE - Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional</p> <p>FNA – Federação Nacional de Arquitetos Urbanistas* FENAE – Federação Nacional dos Engenheiros*</p> <p>IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil*</p> <p>MDF – Movimento de Defesa do Favelado* Associação dos Mutuários do BNH* FAMERJ – Federação de Associações de moradores do Rio de Janeiro CONAM- Confederação Nacional de Associações de Moradores 48 entidades locais e regionais: movimentos populares, assessorias e associações .</p>	<p>ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais</p> <p>FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas COSENGE – Conselho Nacional de Sindicatos de Engenheiros (adiante FISENGE - Federação Intersindical de Sindicatos de Engenheiros)</p> <p>UNMM - União dos Movimentos de Moradia MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia PRÓ-Central de Movimentos Populares (CMP em 1993) CONAM- Confederação Nacional de Associações de Moradores</p> <p>AGB- Associação dos Geógrafos Brasileiros</p>

Fonte: Brasil (2004); pesquisa da autora¹⁸⁴.

Observa-se que o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), que compôs a articulação do MNRU, não vem a integrar a coordenação do FNRU, embora tenha se alinhado com posições e manifestações do Fórum em alguns momentos nos anos 1990.¹⁸⁵ A rearticulação dos atores no FNRU, que se inscreve nesses momentos iniciais no contexto já referido de

¹⁸⁴ A partir de da pesquisa anterior (BRASIL, 2004) e da revisão de Bassul (2005); Saule Junior e Uzzuo (2009); Maricato (2010) para complementar as informações do MNRU. Para o FNRU em 1991/1992 considerou-se Brasil (2004) e FNRU (1992,1993). Em FNRU (1992,1993) além das entidades indicadas como executiva e coordenação, indicaram-se ainda como *outras entidades* a CUT, o Comando Nacional de Trabalhadores em Saneamento; a FAMERJ; o IBAM, o IBASE e o Centro Bento Rubião, sendo que os três últimos comporão a coordenação na década seguinte, conforme os Quadros 2 e 3 adiante apresentado.

¹⁸⁵ O IAB foi criado como associação profissional em 1921 e tem um perfil heterogêneo em relação à orientação político-ideológica, com segmentos progressistas e conservadores.

rearticulação do tecido movimentalista e de ampliação do papel das ONGs, e a constituição de arranjos mais estáveis com a definição de uma coordenação e secretaria resulta em uma composição que praticamente se manteve ao longo da década de 1990.¹⁸⁶ Vale observar desde esses arranjos iniciais do FNRU, contudo, o traço de bordas difusas que o aproximam da noção de movimento social, na medida que para além das entidades que compõem a sua coordenação tem-se outras organizações e entidades que se conectam a este tecido. Ou seja, o FNRU constitui uma articulação mais ampla do que a evidenciada em sua coordenação, seja pelo fato de que as entidades que a compõem constituem redes de outras organizações ou movimentos, seja pelo fato de que em alguns momentos as bases e coalizões se ampliam, como nos contextos da Rio-92 e da Habitat II, que serão abordados á frente.

Assim, a composição dos atores coletivos à frente do FNRU em 1991/1992 indica uma ampla articulação de atores coletivos - redes movimentalistas, ONGs e entidades de base sindical ligadas à questão urbana – o que define contornos amplos e difusos de suas bases sociais, ainda mais evidentes ao considerarmos que outros atores coletivos participam dos encontros anuais e das mobilizações. Essa diversidade e complexidade se traduzem em agendas e lógicas de atuação distintas dos atores que integram o Fórum, acarretando tensionamentos internos e colocando em relevo os processos deliberativos internos. Contudo, também expressam o duplo potencial desde as possibilidades de canalizar energias societárias distintas para as ações coletivas mobilizatórias às possibilidades de ação institucionalizada (SILVA, 2002; BRASIL, 2004). Essa composição provê bases para a atuação defensiva e ofensiva, e para a participação-deliberativa em sua dupla dimensão, na linha de Cohen e Fung (2003), ampliando as possibilidades de incidência nas políticas urbanas.

O primeiro segmento a se destacar corresponde às redes de movimentos populares e associações voltadas para a questão da moradia, configuradas a partir dos múltiplos déficits referentes ao urbano, cujas origens remontam aos anos 1970, e às articulações nos anos 1980. Os movimentos presentes no FNRU traduzem a diversidade desse tecido movimentalista.

A União Nacional por Moradia Popular (UNMP) foi criada no contexto 1990 (União Nacional de Movimentos de Moradia – UNMM) no processo de formulação de projeto de iniciativa de projeto de lei de fundo de moradia popular e está presente atualmente em 19 Estados, articulando movimentos de moradia em suas diversas expressões.

¹⁸⁶ Em alguns momentos o INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) integrou a coordenação tendo em vista o assessoramento e acompanhamento dos projetos no Legislativo e a CONAM saiu.

Destaca-se a influência da metodologia das CEBs na conformação da UNMP, desde sua forma de organização à origem de parte expressiva de suas lideranças (FNRU, 2010d). Em seu *site*, a UNMP define-se como “uma organização popular autônoma, democrática, apartidária, cujos objetivos são a busca de alternativas para a política habitacional popular junto ao setor público ou privado, sempre voltada aos interesses da população de baixa renda.” O rol de seus objetivos encampa uma orientação defensiva e ofensiva, envolvendo, de um lado, práticas que se associam à tematização da questão da moradia e o alargamento da esfera pública, incluindo-se a organização de mobilizações e manifestações e, de outro, a participação em instituições participativas e em programas oficiais de habitação popular como agente promotor. Destaca-se, ainda, que a UNMP participa do Concidades com vários representantes desde a criação dessa instância (UNMP, 2009).¹⁸⁷

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) foi criado em 1990 a partir do referido I Encontro dos Movimentos de Moradia e tem como antecedentes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos nos anos 1980. Organizado em treze estados, o movimento teve como apoiadores em sua trajetória entidades distintas como a CNBB e Cáritas (ligadas à Igreja Católica) e a CUT. O objetivo do MNLN “é a solidariedade pelo espaço urbano, numa luta orgânica e única em conjunto com o MST - além da terra, luta pelo lote, pela casa, saneamento e demais necessidades da população” (FNRU, 2010d). Em outros termos, o movimento tem como bandeira a reforma urbana “sob controle dos trabalhadores e trabalhadoras”, com centralidade na ocupação como instrumento de organização e pressão, assim como o cooperativismo como forma de organização que caminha no sentido de construir novas formas de relação social (COOPERE, 2010).

Já a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) é a rede societária mais antiga, como já mencionado criada em 1982 como divergência da ANAMPOS,¹⁸⁸

¹⁸⁷ Os seus objetivos consistem em: sensibilizar o conjunto da sociedade sobre o significado político social, econômico e cultural da grave crise do déficit habitacional; alertar os Poderes Públicos para suas responsabilidades em relação à problemática habitacional; aprofundar estudos sobre as alternativas de moradia popular, visando apresentar propostas aos setores públicos e privados; incrementar a formação política dos militantes e lideranças dos movimentos populares; buscar a representação de seus filiados junto aos poderes públicos, organismos privados nacionais e internacionais; participar de conselhos populares municipais, estaduais e federal; elaborar cartilhas, jornais que divulguem suas propostas; de programas oficiais de habitação popular como agente promotor; formular de programas, planos de ações, prestação de serviço; apoiar outras entidades governamentais ou não, desde que com atuação afim; manifestações e ocupações. (UNMP, 2009).

¹⁸⁸ Além de Carvalho (2007), Gohn (199. p.120-121) indica que o processo de desacoplamento da CONAM da ANAMPOS associa-se à divergências político-partidárias, a primeira Pró-PMDB e PCB, a segunda pró-PT

tendo em vista organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares. Está presente em 23 Estados, congregando uma ampla base de entidades. Em sua pauta, a CONAM defende a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões relativas ao direito à cidade (moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho e, ainda, a igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis (FNUR, 2009). O seu repertório de atuação inclui: mobilização de seus representados pela implementação de políticas públicas; participação de encontros com entidades para discussão de políticas públicas e participação em frentes de articulação de movimentos; realização de “manifestações nas ruas” e “reivindicações através de ocupações”, e realização de oficinas de qualificação e estabelecimento de parcerias com o poder público (CONAM, 2009).

Por sua vez, a Central de Movimentos Populares (CMP) hoje atuante em 15 Estados tem como antecedente nos anos 1980 a ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais) dissolvida ao final da década. A CMP foi criada em 1993 - a partir da Comissão pró-Central de Movimentos Populares constituída em 1990, tendo em vista articular a diversidade e pluralidade dos movimentos populares em torno de lutas conjuntas, tendo por objetivo a construção de um projeto político popular alternativo. Reitera-se que a partir de 1996 a questão da moradia e da reforma urbana constituem eixos de luta enfatizados, ao lado da participação popular (CARVALHO, 2007).¹⁸⁹

Ressalta-se, a partir destes perfis, o potencial mobilizatório dessas redes de atores coletivos, que articulam não apenas um grande número de associações e movimentos nos diversos estados, mas correspondem a um conjunto heterogêneo quanto às suas bases sociais e aos seus motes de ação, assim como ao escopo de orientações político-ideológicas. Ao lado disso, os substratos discursivos e enquadramentos interpretativos associados ao campo movimentalista que foram anteriormente mencionados (a valorização das trocas de experiências, a participação como valor, o assembleísmo e democracia de base, a ênfase central nos direitos humanos e cidadania), mantêm-se claramente presentes nas dinâmicas internas e práticas do FNUR.

e também com proximidade com os setores progressistas da Igreja Católica constelados em torno da Teologia da Libertação.

¹⁸⁹ De acordo com o perfil da CMP no site do FNUR (2009), os movimentos populares e redes movimentalistas articulados em torno da Central são diversificados e vão desde ONGs de mulheres, movimentos de negros, moradia e comunitários, tendo em vista “colaborar com a construção de um projeto político popular para a transformação da sociedade.”

O segundo segmento corresponde às ONGs de assessoria e de formação. A literatura tem destacado a proliferação das ONGs desde os anos 1980 e notadamente na década seguinte, constituindo um conjunto bastante diverso quanto às lógicas e bases de atuação.¹⁹⁰ Nesse quadro de diversidade, um antecedente que se aplica ao campo da reforma urbana observado por Doimo (1997, p. 118-121) refere-se à atuação nas assessorias aos movimentos de atores ligados à igreja católica, bem como dos intelectuais e militantes de esquerda, que adiante constituem as ONGs. Os agenciamentos desses atores junto aos movimentos estabeleceram nexos de continuidade dos movimentos pulverizados que proliferaram nos anos 1970 e 1980, constituindo, no caso das ONGs, a “contraparte formal dos movimentos de ação direta”. Como afirma Gohn (1995, p. 315), estas entidades “deixam de ser suportes pedagógicos e financeiros aos movimentos e desempenham papéis centrais nas ações coletivas”, como de fato ocorreu no campo da reforma urbana.

Essas organizações têm desempenhado um papel relevante de secretaria do FNRU desde o início dos anos 1990, em face de sua estrutura técnica e operacional. Ao lado da ANSUR, a FASE e Instituto POLIS participam do FNRU desde o primeiro momento, inclusive alternando-se, em alguma medida, na função de secretaria geral. A ANSUR foi criada em 1985 com o papel de articulação dos movimentos sociais em torno da moradia e da questão urbana, desempenhando um papel central no processo de construção da agenda de reforma urbana e na proposição da emenda popular. Em 1991, a ANSUR reorganiza-se como ONG, a partir de um processo com divergências e tensões internas, implicando dificuldades de toda ordem para o seu funcionamento nos anos 1990, inclusive financeiras.¹⁹¹

Criada nos anos 1960, a FASE corresponde a um primeiro ciclo de entidades precursoras das ONGs em seu formato atual, que reconfiguram e ampliam sua atuação, ultrapassando o perfil assistencial e alargando o escopo de atuação no campo da educação e organização

¹⁹⁰Dentre outros autores, ver Gohn (1995, 2009), Doimo (1997), Scherer-Warren (1994, 1996), Teixeira (2001) e Teixeira (2002) sobre a atuação das ONGs, seu formato e as diversas gerações desse tipo de entidade da sociedade civil. Para Scherer-Warren (1994), em que pesem as inflexões nas linhas de atuação dessas organizações dos anos 60 aos anos 90, a denominação ONG passa a ser difundida no país a partir da Eco-92. Conforme a autora, as ONGs caracterizam-se como organizações formais, com algum grau de permanência e estrutura organizacional, privadas com fins públicos, auto-governadas através de diretrizes próprias e com a participação voluntária de seus membros (BRASIL, 2004).

¹⁹¹ Ver Silva (2002) que reporta a crise interna da ANSUR, desde a discussão de sua passagem de articulação para associação em 1991 que acarretou a saída de algumas das lideranças. Adicionalmente, além das dificuldades políticas internas, a ANSUR passou por um período de instabilidade financeira que se acentua no final dos anos 90. Conforme a autora, estes problemas de certa forma refletiram-se na vitalidade política interna do FNRU no período, de modo que a ANSUR deixou a secretaria executiva antes mesmo do encontro nacional de 2000. Ver também Brasil (2004) que indica que em consequência desses processos a ANSUR se dissolveu, ainda na primeira metade da presente década.

popular.¹⁹² Nesse sentido, a FASE (2009b) coloca como sua missão “contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento sustentável,” por meio de uma “alternativa de desenvolvimento que contemple a inclusão social com justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos.”¹⁹³

Fundado em 1987, o POLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais é representativo uma geração mais recente dessas entidades, caracterizando-se como “uma associação sem fins lucrativos, apartidária, pluralista e reconhecida como entidade pública sem fins lucrativos”. Em seus termos, “cidade e atuação no campo das políticas definem sua identidade” e seu eixo de atuação é a cidadania e a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis (POLIS, 2009). Em ambos os casos (FASE e POLIS) têm-se um escopo de atuação bastante abrangente, desde as atividades de assessoria à realização de pesquisas e de publicações, contribuindo para retomadas da plataforma de reforma urbana e para sua difusão mais ampla. Destaca-se, ainda, que estas organizações vinculam-se a diversas redes nacionais e internacionais, bem como participam de diversos fóruns. (BRASIL, 2004)

Outro segmento que integra o Fórum corresponde às entidades que se vinculam à questão urbana a partir do recorte de atuação profissional, que se diferenciam nas federações de base sindical e nas associações de base profissional. A Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), criada em 1979 e uma das fundadoras da CUT, congrega 16 sindicatos e associações profissionais. A Federação Intersindical de Sindicatos de Engenheiros (FISEMGE), criada em 1993 e também filiada à CUT aglomera 11 sindicatos estaduais, ambas constituindo expressão do novo sindicalismo brasileiro. Constituída em 1934, a AGB (Associação dos Geógrafos Brasileiros) é a primeira associação de base profissional que vem a integrar a coordenação do FNUR em 1991/1992, destacando-se que este segmento se

¹⁹² Ver Quadro. Gohn (1995, p. 309) destaca que algumas ONGs como o IBASE, ISER e a própria FASE, que têm relações com a rede de cooperação internacional ligada à igreja católica, reestruturaram-se também em virtude da reestruturação do modelo de apoio dado à essas ONGs, antes pautado pelo caráter assistencialista para auto-sustentável.

¹⁹³ Ainda nos termos do site da FASE (2009), a instituição se organiza em dois programas nacionais (Programa Direito à segurança alimentar, *agroecologia e economia solidária* e Programa Direito à cidade: cidades justas, democráticas e solidárias); dois núcleos (de direitos humanos econômicos, sociais culturais e ambientais e Núcleo Brasil Sustentável: alternativas à globalização) e seis programas regionais. Ver o trabalho de Kátia Mello (2002) que destaca a entrada na Fase de profissionais ligados à universidade a partir dos anos 1970, que se associa a ampliação da pauta de atuação da organização. A autora mapeia, ainda, no período pós-CF-88 as tensões internas entre as correntes político-ideológicas na entidade.

amplia em reconfigurações adiante abordadas¹⁹⁴. Posteriormente, ainda nos anos 1990, o FNRU incorporará à sua coordenação FENAE - Federação Nacional de das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal – foi constituída em 1971, tendo em vista objetivos, promover a representação de seus associados e as ações de corte associativo e sindical.

Deste modo, a composição inicial das entidades à frente do FNRU aglutina atores coletivos nos eixos de conformação e expansão da sociedade civil brasileira nas últimas décadas: os movimentos sociais, o novo sindicalismo – com pauta mais ampla do que o conflito capital-trabalho - e as associações profissionais,¹⁹⁵ ao lado das ONGs. O mapeamento da constelação de atores coletivos que integram o Fórum revela a extensão de suas bases sociais, na medida em que os segmentos movimentalista e sindical ou, ainda, as associações de base profissional representados na coordenação constituem uniões ou federações, vinculando-se a um grande número de organizações civis. Nesse sentido, a partir do perfil de articulação dessas entidades pode-se considerar que os contornos do Fórum são relativamente difusos e amplos.¹⁹⁶ Destaca-se, também, a pluralidade de atores coletivos que se aglutinam no FNRU, desde suas bases heterogêneas, que se traduzem na diversidade de agendas, formas de atuação e dinâmicas internas, bem como de orientações político-partidárias. Alguns desdobramentos dessa pluralidade têm sido destacados ou discutidos (TEIXEIRA, 2000, 2001; SILVA, 2002; SILVA, 2003; DAGNINO, 2002; BRASIL, 2004, 2005; SANTOS JUNIOR, 2009b; GOHN, 2010), apontando-se para o maior poder de influência e de incidência nas políticas urbanas.

Silva (2002, p.156) ressalta o duplo potencial do FNRU indicando que , o novo não residiria no “mosaico dessas diferenças mas na negociação entre distintas concepções”(idem, p.151), que se associam aos processos de construção de sua identidade como ator coletivo. Ao lado dos potenciais mais amplos de incidência nas políticas urbanas a partir da dupla dimensão defensiva e ofensiva sustentada pelo FNRU, registram-se tensionamentos entre os diversos

¹⁹⁴ A AGB foi criada em paralelo a outras entidades de base corporativa constituídas no período getulista, tendo como marco de sua criação a institucionalização do ensino da geografia. Destaca-se que em 1970 a entidade se reorganiza ao lado de inflexão em sua pauta e forma de atuação, mais integrada ao tema dos direitos humanos e aos debates políticos e democráticos. Ver o site da entidade (<<http://www.agb.org.br>>).

¹⁹⁵ Ver Avritzer (1994, p. 288) que, ao analisar a conformação da sociedade civil brasileira a partir dos anos 1970, destaca a tríade movimentos, sindicatos e associações.

¹⁹⁶ Ressalta-se, contudo, que os contornos difusos decorrem do tecido em rede dos movimentos e entidades sindicais integrantes do Fórum, mas não significam contornos abertos, na medida em que a inclusão de novas entidades à coordenação do FNRU, como na sua recomposição em 2002, ocorrem a partir de deliberação conjunta. Em outros termos, tem-se, em alguma medida, definições quanto ao pertencimento, aplicado à sua coordenação, podendo não se aplicar aos momentos de composição de frentes mais amplas de mobilização.

atores quanto às lógicas e formas de ação privilegiadas,¹⁹⁷ bem como se apresentam manifestações no sentido de superar clivagens, como a seguinte:

Não podemos nos enredar em torno de falsas questões. Não há uma dicotomia entre agenda institucional e agenda de base. Estamos sempre imersos no mundo institucional. Estado x Sociedade. Política x economia x sociedade. Estas separações são aceitáveis? As elites fazem política. Lugar do povo é fazer política comunitária?¹⁹⁸

Na discussão dessas tensões nos fóruns de modo geral e, em particular, no FNRU, Teixeira (2000, p. 216) problematiza a concentração de ONGs e entidades profissionais que poderia se rebater na secundarização das formas de ação mobilizatórias.

Nesse sentido, destaca-se que sua reconfiguração posterior - abordada ao final do capítulo - amplia a coordenação do Fórum ocorrendo a relativa preponderância desses segmentos. Isto se rebate nas tensões entre as lógicas distintas e complementares de atuação do FNRU, bem como nos tensionamentos associados à representação em instâncias institucionais. Tais questões problematizadas em estudos anteriores também se apresentaram nas entrevistas realizadas, inclusive com menções à necessidade de repactuações no interior do FNRU.¹⁹⁹ Para além da rearticulação de atores coletivos e da diversidade dessas bases, a constituição do FNRU tem em vista, dentre outros motes, impulsionar o prosseguimento do ciclo de reforma inconcluso, assentando-se em mudanças e ajustamentos internos para a atuação mais efetiva no âmbito institucional.

Isto se evidencia no caráter mais permanente e relativamente estável da articulação dos atores coletivos. Essa continuidade mostra-se relevante para a sua incidência nas políticas urbanas, particularmente no trâmite do Estatuto da Cidade, no qual o FNRU se apresenta em cena com sua agenda ao longo processo (BRASIL, 2004, 2005; AVRITZER, 2009).

¹⁹⁷ Essas questões foram abordadas sob diferentes prismas nas abordagens do Fórum em Teixeira (2000, 200), Carla Silva (2002), Eder Silva (2003) e Brasil (2004, 2005).

¹⁹⁸ Manifestação de um membro da coordenação por ocasião da Oficina de Planejamento de 2010, não identificado no relatório. (FNRU, 2010)

¹⁹⁹ Teixeira (2000, 2001), Carla Silva (2002); Eder Silva (2003) Brasil (2004, 2005) abordaram esta questão. Dentre esses, Silva (2003, p.84) indica que, de acordo com lideranças, essas entidades tem um papel de aportar conhecimento especializado e capacitar os dirigentes, sem disputar os caminhos políticos do movimento, colocando-se receios nesse sentido. Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, essa questão foi tematizada tanto por um representante do segmento movimentalista quanto por outros representantes.

A despeito da ocorrência na trajetória do Fórum de períodos de maior ou menor intensidade e visibilidade na sua atuação, estes não comprometeram a sua continuidade. O caráter de continuidade sustenta-se a partir do estabelecimento de uma coordenação, com representação dos atores que compõem o FNRU, que se reúne periodicamente. Ao lado disso, tem-se a definição de uma secretaria-executiva que tem se alternado entre FASE e POLIS,²⁰⁰ com papel de facilitadora e de encaminhamento das deliberações. A horizontalidade e a vitalidade do FNRU sustentam-se na realização periódica de encontros nacionais, que constituem um momento de aglutinação mais ampliada de suas bases, tendo em vista a discussão de sua agenda e de definição de sua coordenação e secretaria.²⁰¹

Destacam-se, ainda, as atividades recorrentes de capacitação promovidas pelo FNRU, a publicação periódica de boletins e a disponibilização de documentos em seu sítio eletrônico (manifestos, cartas, planejamento anual, informes)²⁰² ao lado do emprego de recursos informacionais desde meados dos anos 1990 favorecem o intercâmbio de informações entre os atores que integram o FNRU, bem como propiciam a sua difusão mais ampla.²⁰³ Em relação ao MNRU, portanto, o FNRU apresenta um caráter mais estável, pautado na recorrência das práticas e na sua estrutura operacional que provê relativa sustentação para a atuação institucional. Em que pese essas características que se mantêm e mesmo se refinam no contexto desta década, o Fórum mantém os traços de informalidade quanto a sua forma de funcionamento deliberativa e não lastreada em regulamento ou regras preestabelecidas.²⁰⁴

Dentre os fóruns que são criados no início dos anos 1990 no país, o FNRU se destaca pela sua continuidade e sua relativa vitalidade e visibilidade, que implica seu reconhecimento

²⁰⁰ Essa alternância ocorreu nos anos 1990. Ao final da década a ANSUR assumiu esta posição, e a partir de sua crise e saída já abordadas, conforme FNRU (2009) a FASE tem desempenhado este papel desde 2001.

²⁰¹ Esta estrutura consolida-se e depura-se. O Relatório da Oficina de Planejamento do FNRU para 2010 traz uma síntese de seu funcionamento atual: “composto por uma coordenação nacional (composta por 24 organizações – ONGs, movimentos, entidades acadêmicas, entidades profissionais - e 4 fóruns regionais) e que se encontram: no início do ano (oficina de planejamento anual) para planejar suas ações; e a cada 2 meses (reuniões de coordenação de dois dias de duração) para deliberar e monitorar as ações e decisões políticas do FNRU; uma Secretaria Executiva, responsável por encaminhar as deliberações e animar a coordenação. Ainda na dinâmica de funcionamento da coordenação, existem Grupos de Trabalho, que atuam na implementação das atividades planejadas no início do ano. A rede de reforma urbana se reúne a cada dois anos, em seu Encontro Nacional.” (FNRU, 2010)

²⁰² Destaca-se que o *site* é atualizado e alimentado periodicamente, de modo que o seu conteúdo é variável ao longo de sua trajetória. Deste modo, o *site* atual disponibiliza principalmente materiais mais recentes..

²⁰³ Deve-se considerar o papel das tecnologias de informação e comunicação, como a Internet, bastante utilizada pelas redes movimentistas nos anos 1990, potencializando as formas de “engajamento distanciado”. Ver Castells (1996) e Gohn (2009).

²⁰⁴ Ver Teixeira (2000, p. 216).

como ator coletivo, constituindo representações em ocasiões formais e instâncias institucionais, ao lado dos avanços que podem ser atribuídos à sua atuação.²⁰⁵

De forma mais geral, os fóruns já foram abordados como novos espaços públicos construídos a partir do contexto de democratização, enfatizando o seu papel de tematização de questões e de irrigação da esfera pública. Também têm sido referenciados a partir do registro de redes de movimentos sociais e organizações, caracterizadas por Teixeira (2001, p.140) como formas de cooperação não hierárquica e horizontal com relações múltiplas e contraditórias estabelecidas em seu interior.²⁰⁶ Em Scherer-Warren (1996, p.10), essas redes se definem como não apenas pela interação horizontal entre organizações da sociedade civil, grupos e atores informais, mas também por suas práticas sociopolíticas pouco formalizadas ou institucionalizadas e seu engajamento “em torno de conflitos ou de solidariedade, de projetos compartilhados, construídos em torno da identidade e valores coletivos.”

O FNRU foi analisado a partir da noção de espaços públicos (TEIXEIRA, 2001; DAGNINO, 2002; SILVA, 2002; BRASIL, 2004), evocando-se também a noção de rede societária ou movimentalista, que constitui um recurso recorrentemente empregado na literatura relativa à ação coletiva em suas diversas correntes. Entretanto, embora estes autores abordem o FNRU como espaço público, caracterizam-no *também* como ator coletivo, remetendo aos processos de negociação de bases discursivas compartilhadas; de construção de ações e de identidade coletiva, reconhecida no ambiente externo. Tais processos foram sublinhados em sua complexidade, na medida em que envolvem um conjunto heterogêneo de atores coletivos, com suas identidades e pautas de ação.

Ainda tendo em vista a caracterização do FNRU, cabe mobilizar a autodefinição do FNRU em dois documentos recentes:

O Fórum Nacional de Reforma Urbana é um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares,

²⁰⁵ Ver cotejamento entre os fóruns principalmente em Teixeira (2000, 2001). Ver também Brasil (2004) e mais recentemente em Gohn (2009) que examina alguns deles, dedicando maior atenção ao FNRU.

²⁰⁶ Dagnino (2002) refere-se aos fóruns como espaço público e atores coletivos; Teixeira (2001) refere-se aos fóruns como espaços públicos, redes temáticas e atores coletivos; Scherer-Warren (1994, 1996, 1999) que refere-se a redes movimentalistas e Teixeira (2001). Gohn (2009, p.39-40) que faz uma revisão da noção de redes, e trata os fóruns como uma categoria a parte, referenciando a quatro atores coletivos ou sujeitos sociopolíticos que se articulam em redes: os movimentos sociais, as ONGs, os fóruns e os conselhos.

associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana. O que isso quer dizer? Significa que precisamos lutar por políticas que garantam direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. (FNRU, 2010)

O Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma articulação de atores sociais oriundos dos movimentos populares, organizações não-governamentais, entidades de ensino e estudantis, associações de classe, instituições de pesquisa sobre questões urbanas que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana [...]. (FNRU, 2009a)

Em trabalhos de profissionais oriundos da academia e vinculados ao FNRU tem-se sua caracterização como articulação ou coalizão de organizações (GRAZIA, 2003; SANTOS JUNIOR E MARICATO, 2006; SANTOS JUNIOR, 2009). Santos Junior *et al.* (2007, p.7) afirmam que o Fórum “não se define como organização social, tampouco como uma tendência partidária, mas como um campo político-social, formado por essa coalizão de atores que o compõem”. Neste sentido, sua definição coloca um acento na dimensão da informalidade. Ao lado disso, Santos Junior (2009, p.2) também caracteriza o Fórum “enquanto *sujeito coletivo* como uma coalização de organizações sociais, articulada em torno da agenda de reforma urbana e pelo o direito à cidade.”²⁰⁷

Esses aportes colocam em relevo as bases cognitivas e discursivas compartilhadas que constituem lastros para os processos de construção de ações coletivas, bem como possibilitam remeter o formato do FNRU à perspectiva de uma articulação ou rede societária, com contornos difusos, aproximando-se da noção de movimento social, na linha de Diani (1992) e Della Porta e Diani (1999), em especial na acepção de movimento como *forma*.

O Fórum atua nos domínios societários e institucionais, em diversas escalas, envolvendo um repertório largo de ação coletiva. Sua dimensão de ator coletivo apresenta-se em diversos momentos, desde a atuação institucional que envolve eventualmente a representação até os diversos documentos, petições e publicações associados às ações coletivas ou à difusão de pautas reformistas. ²⁰⁸

²⁰⁷ Grifo nosso.

²⁰⁸ Ver p. 68-69 desta tese.

5.3. As frentes e repertórios de ação do Fórum nos anos 1990 e seus papéis democratizantes

Desde o início dos anos 1990, a discussão e aprovação do Estatuto da Cidade inscrevem-se na pauta de atuação do FNRU, envolvendo: discussões sobre o projeto de lei; representações nas comissões e negociações com os atores envolvidos; o acompanhamento do trâmite e pressões no Legislativo; a elaboração e publicação de manifestos e cartas; o encaminhamento de petições; a realização de Encontros, Conferências e Seminários; realização de mobilizações, como as caravanas à Brasília e outras formas de ativismo. Em contextos marcados pelo perfil exclusivo do Estado, tais mobilizações que ocorreram ao longo da década não raro foram alvo de ação repressiva.²⁰⁹ Esse processo será explorado no decorrer do capítulo.

Uma segunda frente de atuação refere-se à elaboração e apresentação do projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia, gestado a partir do I Seminário de Moradia Popular organizado pela CNBB. Como já mencionado, neste processo rearticula-se o campo movimentalista organizado em torno da moradia, dando origem à UNMM/UNMP e ao MNLM. O projeto foi encaminhado em 19 de novembro de 1991 por organizações e movimentos vinculados ao FNRU, quais sejam, a UNMM, MNLM, CONAM e Pró-Central de Movimentos Populares, subscrito com mais de um milhão de assinaturas, o que envolveu uma ampla mobilização. O processo de apresentação do projeto, referenciado por Saule Junior e Uzzo (2009, p.261) foi realizado com dificuldades e recorrendo aos meios disponíveis, inclusive “carrinhos de mão” com as listas de assinaturas colhidas.²¹⁰

O projeto, contudo, tem um processamento estancado, sendo aprovado em Comissões na Câmara só a partir de 1997. Neste caso o trâmite lento não decorre de oposição dos segmentos empresariais, mas do próprio governo federal nos anos 1990. Tendo em vista sua aprovação, realizam-se desde 1991 inúmeras mobilizações e manifestações, desde as caravanas dos movimentos à Brasília, até a realização de encontros e de campanhas. Ao longo da tramitação do projeto, o FNRU também participa de audiências públicas na Câmara, ao lado de pressões no legislativo, em um esforço paralelo ao do Estatuto da

²⁰⁹ Em entrevista com Antonia de Pádua, da UEMP, ela destaca que nos anos 1990, incluindo-se os governos FHC, os movimentos eram recebidos com ações repressivas em Brasília.

²¹⁰ Há referências de 800 mil assinaturas (BRASIL, 2004). O projeto de iniciativa popular é registrado sob o número 2710/92. Em 1994 é reformulado em um substitutivo, tem seu trâmite estancado em 1995, até um novo substitutivo em 1997.

Cidade. Contudo, sua aprovação final e sanção ocorre apenas em 2005, já no governo Lula.²¹¹

Outra frente de atuação expressiva corresponde aos esforços no âmbito local, principalmente nas capitais, indicando a descentralização das ações do FNRU a partir de sua capilaridade. Esses esforços têm por alvos as Leis Orgânicas Municipais - envolvendo a apresentação de emendas de iniciativa popular e a participação nas audiências legislativas – resultando em avanços de diversas ordens, como a previsão de instituições participativas e o reenquadramento do planejamento urbano sob novas premissas.²¹²

Também os novos planos diretores requeridos de início pela CF-88 constituem uma frente de atuação do FNRU desde o início dos anos 1990. Neste sentido, embora o instrumento não tenha sido introduzido a partir da emenda popular no texto constitucional, a reinterpretção posterior por parte dos atores de que os dispositivos institucionais reenquadram os novos planos, inclusive no sentido da politização do planejamento, abriu essa trilha de ação. A atuação do FNRU ocorreu principalmente mediante a participação nos processos de elaboração – quando houve essa possibilidade – e/ou nas audiências públicas nas Câmaras Municipais. Essa atuação tinha em vista a incorporação da plataforma reformista em seus três eixos, voltando-se para a assimilação dos avanços constitucionais relativos ao direito à cidade, função social da propriedade e participação, bem como da introdução de novos instrumentos jurídico-urbanísticos que viriam a ser regulamentados pelo Estatuto da Cidade, então em trâmite. As investidas ofensivas mostraram-se relativamente bem sucedidas com a assimilação parcial de propostas na linha da agenda de reforma urbana em alguns planos diretores. Essa assimilação ocorre em graus distintos quer a partir do perfil e orientação das coalizões governistas que definem, entre outros, a maior ou menor inclusividade na fase de elaboração dos planos, quer a partir dos processos conflituais de sua aprovação no âmbito legislativo.²¹³

²¹¹ Teixeira (2000); Brasil (2004); Saule Junior e Uzzo (2009); Vieira(2009), dentre outros autores trazem algumas referências sobre estes processos.

²¹² Ver Silva e Faria (1993); Silva (1991), e Grazia (1999).

²¹³ Ver Cardoso (1997, 2002), Azevedo e Mares Guia (1996); (Grazia (2003); Brasil (2004); Avritzer (2009). Souza (2002, p.167) reconhece uma “certa incorporação do ideário de reforma urbana” nos novos planos de planejamento politizado”, mas destaca que estes tropeçaram em obstáculos muito maiores do que se havia previsto, sobretudo nos processos legislativos que implicaram supressões e alterações, citando ainda o caso de São Paulo, que apresentou um projeto afinado com a plataforma reformista mas não foi aprovado na Câmara.

Deste modo, a partir de processos conflituais e contraditórios, os novos planos diretores produzidos na década de 1990 encaparam avanços associados às premissas e propostas de reforma urbana, ainda que de forma heterogênea e limitada. Destacam-se, dentre outros aspectos, a previsão de instrumentos de regularização fundiária e também de combate à especulação imobiliária, ao lado da previsão de instituições participativas voltadas para o planejamento, acompanhamento e gestão das políticas urbanas, notadamente na forma de conselhos municipais. Embora a multiplicação dos conselhos no âmbito local seja um fenômeno a partir da referida década, no caso das políticas urbanas não foi estabelecida sua obrigatoriedade, requerendo-se, assim, mobilizações e pressões societárias, ao lado da vontade política dos governantes. Os avanços democratizantes referidos à inclusividade política por meio da criação de instituições participativas e à inclusividade socioespacial por meio de instrumentos de regularização fundiária e urbanística²¹⁴ ocorreram de forma mais expressiva nos casos dos governos de coalizões de partidos políticos de esquerda, notadamente o PT (BRASIL, 2004).²¹⁵ Esses governos amplificam as possibilidades de participação, mediante novos arranjos, como o OP e conferências de políticas ou temáticas. Para além desses avanços, a atuação descentralizada do FNRU implica, ainda, a difusão mais ampla do ideário de reforma urbana.

Mais além, essa atuação descentralizada do FNRU - incluindo a participação de profissionais em governos locais petistas - é considerada por Avritzer (2009, p.11) como um deslocamento do eixo de ação deste ator coletivo para esfera local. O autor indica, ainda, que tais experiências vêm a irrigar na segunda metade da década as propostas do Fórum na esfera nacional voltadas para reformulações no Estatuto da Cidade.

A rodada de Conferências das Nações Unidas representa outra oportunidade política de tematização e publicização da pauta de reforma urbana em um contexto mais amplo – *fora, dentro e além* do Estado, propiciando intercâmbios com organizações e redes internacionais.

²¹⁴ Neste caso, desde a previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que reconhecem as áreas de ocupação informal e prevêm a intervenção do poder público municipal, que foram incorporadas significativamente aos novos planos, até a previsão de instrumentos de regularização fundiária como o usucapião urbano. Adiante, o Estatuto da Cidade avança neste sentido. Ver Fernandes (1998); Saule Junior (1996), POLIS (2003) e ainda Alfonsin (1997) que observa a disseminação desses instrumentos e programas de regularização mas também os resultados ainda inexpressivos em seu conjunto. Neste sentido, deve-se considerar a magnitude e extensão do problema e as dificuldades de implementação em ritmo mais intenso das intervenções...

²¹⁵ Ver a coletânea de Bittar e Coelho (1997) e Maricato (2010).

Essas oportunidades são também vislumbradas como possibilidades de influenciar os descaminhos das políticas urbanas no período.

A Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92) representou um marco mobilizatório de organizações e movimentos ambientais no país (VIOLA E LEIS, 1998), reunindo, ainda, atores organizados em torno da questão urbana, como o FNRU e o IAB. Na RIO-92, o FNRU faz-se presente na inscrição e circulação da plataforma de reforma urbana em espaços de discussão que vinculavam à temática ambiental o direito à cidade, desembocando no documento “Tratado por cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis” (FNRU, 1992), que constitui uma referência recorrente até o presente, e foi assinado também por organizações não-governamentais internacionais, como o *Habitat Internacional Coalition* (HIC). A forte presença da sociedade civil global no evento implicou mudanças nas conferências da ONU que passam a introduzir em suas dinâmicas mecanismos de participação de associações e organizações não-governamentais.

Neste ambiente, as discussões em torno da plataforma de reforma urbana expressam-se na publicação comemorativa dos 10 anos ANSUR (1995), efetuando um balanço sob o mote “por onde passa a luta pela reforma hoje?” As discussões efetuadas por integrantes do FNRU reafirmaram o direito à cidade e a gestão democrática como pontos centrais (CARVALHO, 1995; MARICATO, 1995; RODRIGUES, 1995; PINTO, 1995; AZEVEDO, 1995), sublinharam o papel da atuação das organizações perante o Legislativo para a instituição dos direitos urbanos e recolocaram estratégias possíveis de atuação, dentre as quais o investimento em novos segmentos sociais para a defesa da reforma urbana e a difusão de suas premissas no intercâmbio internacional (BRASIL, 2004).²¹⁶ Destaca-se que a atualização dessa plataforma se coloca como um objetivo recorrente para as organizações que o integram o FNRU ao longo dos anos 1990 até o presente, e ocorre no sentido de seu alargamento.²¹⁷

A II Conferência das Nações Unidas de Assentamentos Humanos (Habitat II) realizada em 1996 inicia seu processo preparatório em 1994, prevendo encontros nacionais e encontros intermediários internacionais, que visam à elaboração preliminar da agenda. O processo

²¹⁶ Também se problematizou o potencial mobilizador do tema da reforma urbana – endereçado à discussão mais abrangente da cidade –, como relativamente menor do que outros específicos em torno dos quais se formam redes a partir dos anos 1990. (AZEVEDO, 1995).

²¹⁷ No contexto atual, essa discussão tem sido feita nas Oficinas de Planejamento (ver FNRU, 2010), e foi mencionada, ainda, nas entrevistas com os informantes-chave, como o representante do POLIS.

requer a elaboração de um diagnóstico da situação dos assentamentos humanos no país e um plano de ação governamental com a participação da sociedade civil. Em virtude destes requisitos, instituiu-se, em 1994, um comitê oficial da sociedade civil, no qual o FNRU foi indicado a integrar,²¹⁸ ressaltando-se que apesar de sua criação então relativamente recente, o Fórum é reconhecido como ator representativo da sociedade civil organizada no campo das políticas urbanas no país.

No período de preparação nacional para a Habitat II - que corresponde ao final do governo Itamar e início do governo FHC - tem-se um perfil excludente de Estado no âmbito de suas relações com a sociedade. Contudo, a Conferência inscreve-se na esfera das relações internacionais e no rol de compromissos do Estado, de modo que, como requerido pela ONU, abrem-se ocasiões de participação societária desde a criação do referido comitê. Ou seja, do ponto de vista formal, têm-se janelas de inclusividade política neste processo.²¹⁹

Porém, as possibilidades de participação efetiva mostram-se limitadas desde o esvaziamento de poder do comitê ao desenho institucional do processo brasileiro, o que equivale, assim, a uma inclusão litúrgica. A partir dos limites e obstáculos, o Plano de Ação Brasileiro - documento que deveria ser encaminhado à ONU como desdobramento do processo preparatório - resulta em disjunção com as propostas dos representantes societários no comitê. Em face disso, em estratégia de enfrentamento, o FNRU alinha-se com o IAB e ANPUR para recusa do plano, numa coalização mais ampla de atores de coletivos. Esse confronto acarreta o recuo do governo quanto ao envio do documento à ONU no prazo hábil e à reformulação de seus conteúdos. Esse episódio ocasiona a atenção da mídia sobre a questão urbana, inclusive em relação ao descaso governamental. Até a Habitat II, esta atenção mantém-se, amplificando as retomadas relativas aos problemas e políticas urbanos.

Dentre os vários espaços públicos de discussão da reforma urbana no período, destaca-se a Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia, realizada independentemente e em contraposição ao processo oficial, constituindo um ápice mobilizatório da sociedade civil

²¹⁸ O Decreto da Presidência da República em 24/08/1994 forma o comitê, constituído ainda pelo IAB, CNBB, ANPUR, CONAM, IBAM e CBIC, ao lado dos representantes do governo federal, dentre os quais a SEPURB a frente do processo. Ver Grazia e Ribeiro (1996), que indicam que o FNRU toma conhecimento das diretrizes da ONU quanto à participação e pressionam o governo para que essa participação ocorra.

²¹⁹ Para o processo preparatório ver Silva (2002), Teixeira (2001), Grazia e Ribeiro (1996) e Brasil (2004).

no processo. Tendo à frente o FNRU e um conjunto de entidades²²⁰ que se alinharam, o evento conta com a participação de representantes de 170 organizações e mais de 500 participantes. A Conferência constituiu um momento de alinhamento mais amplo de organizações civis vinculadas à questão urbana e desembocou na “Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia” publicada para a Habitat-II pela FNA (1996).

O FNRU integrou com seus representantes a delegação oficial brasileira para a Habitat-II em Istambul, constituindo outro campo de atuação. Nesse contexto, ocorreu paralelamente a conferência das ONGs, reinscrevendo o Fórum em processos de construção de redes e intercâmbios globais.²²¹

Em balanço desse processo a partir da atuação do FNRU, os objetivos pretendidos, relativos à influência substantiva nos documentos oficiais, na agenda governamental e na própria Agenda Habitat Nacional, não foram alcançados, a despeito dos esforços empreendidos e do emprego de “grandes repertórios”, como a mobilização para a conferência da sociedade civil. A janela de inclusividade aberta pelo governo para a participação de organizações civis no processo foi apropriada pelos atores coletivos, mas resultou mais estritamente em reconhecimento simbólico dos atores e em uma influência circunscrita no processo, como na reformulação do relatório oficial. Porém, em face dos limites evidentes quanto à incidência societária na agenda governamental, ganham relevo as formas de ação coletiva que demarcam um posicionamento oposicional.

Nesse sentido, analisando o processo a partir das discussões de Dryzek (1996) e Dryzek e Scholsberg (2003), o Estado de perfil exclusivo, em virtude de compromissos internacionais, abre uma janela de inclusividade, mas com claros limites quanto à possibilidade de incidência societária nos processos decisórios, seja pela questão urbana não se conectar aos imperativos do Estado, seja por não integrar a agenda governamental. Nessas situações, como indicam os autores, os grupos não alcançariam resultados tangíveis ou efetivos, o que impõe um alto custo à inclusão nesses moldes.

O FNRU sustentou no processo uma dupla orientação, defensiva e ofensiva, de atuação fora e dentro do Estado no processo. Em face das possibilidades limitadas de intervenção nos processos decisórios, o Fórum reflexivamente apostou paralelamente no desenho de

²²⁰ ANPUR, CONAM, IAB, CNBB, IAB, IBAM.

²²¹ Teixeira (2002; 64-65) mapeia as formas de atuação dos atores não-governamentais nesses processos e apontam para a construção de espaços públicos globais

espaços societários alternativos e contrapostos à linha de atuação governamental. Ou seja, tem-se a criação de espaços públicos que são politicamente orientados para as políticas urbanas (como no caso da Conferência Brasileira) que, se não logram influência de forma evidente nos seus rumos, promovem o intercâmbio dos atores societários, canalizam novas propostas e significados alimentando a esfera pública, contribuindo assim para a democratização societária.

A partir de balanços por parte de integrantes do FNRU, evidenciam-se ganhos no processo, como o seu reconhecimento como ator coletivo e interlocutor, ao lado de seu fortalecimento e das aprendizagens propiciadas por sua interação com os demais atores em cena. O percurso evidenciou a capacidade de mobilização societária e de construção de espaços públicos ampliados, de tematização da questão urbana e de construção de proposições em torno da reforma urbana, que ganham visibilidade e publicização sem precedentes.²²²

Cinco anos após a Habitat II, ocorre a Istambul+5, sessão especial da ONU com a finalidade de avaliar os processos de implementação das agendas nacionais. Novamente o Fórum participa do processo brasileiro em 2000, mas desta vez a partir de oportunidades mais restritas, que não chegam a propiciar a tematização da questão urbana, nem a mobilização mais ampla da sociedade civil.²²³ Entretanto, este processo se entrecruza com a inclusão do direito à moradia no texto constitucional em 2000 – reivindicação expressa na emenda popular de reforma urbana - e constitui um contexto favorável à aprovação do Estatuto da Cidade, abordada a seguir.

²²² Ver Grazia e Ribeiro (1996), Brasil (2004) e Silva (2008). Esta destaca, por outro lado, o desapontamento de alguns integrantes do FNRU quanto à ausência desses rebatimentos e desdobramentos (idem, p.148).

²²³ Este processo teve estreitas possibilidades de influência da sociedade civil. O governo instituiu um Comitê para a elaboração do Relatório de Avaliação da Implantação da Agenda Habitat Nacional, constituído com a representação das entidades e órgãos, com indicações nominais: SEDU, Senado Federal, Gabinete da Presidência, Ministério do Meio Ambiente, CEF, IBGE, Ministério das Relações Exteriores, IPEA, IBAM, Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, FNRU, ANPUR, IAB, USP (incluindo-se profissionais ligados ao círculo presidencial). Outro decreto indica uma comissão quase estritamente governamental para participar da sessão preparatória da ONU. O estreitamento da participação da sociedade civil, não se dá apenas pela composição do no comitê, com correlação de forças distinta do anterior. Os trabalhos ficaram restritos aos participantes do comitê à exceção de um *workshop*, que objetivou a discussão do relatório nacional e agregou outros atores convidados. O conteúdo das intervenções foi crítico quanto ao relatório e à atuação federal, indicando que o governo não realizou os compromissos relativos à Agenda Habitat. Destaca-se ainda que o FNRU participou da elaboração do relatório. (BRASIL, 2004, p.83).

5.4.Os avanços democratizantes do Estatuto da Cidade: reconfigurações e novas frentes de atuação societária

Em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade, legislação federal que regulamenta o capítulo de política urbana e que tramitou por 12 anos. Essa legislação incorporou em seu texto final as propostas de reforma urbana presentes na emenda popular à CF-88 e outras proposições do FNRU, que atuou de diversas formas neste processo, chegando a receber menção e reconhecimento público na sessão de aprovação no Congresso.²²⁴

Ao lado das redes movimentalistas que o integram, o Fórum organizou caravanas à Brasília desde 1991, tendo como alvo o projeto do Fundo de Moradia Popular e o Estatuto, dentre outras manifestações, inclusive no contexto do processo da Habitat II. O FNRU promoveu sucessivos debates sobre a referida legislação, divulgou informações sobre os trâmites e notas públicas, organizou campanhas públicas e abaixo-assinados.²²⁵ Ao longo da década, e de forma mais intensa a partir de 1996, esse ator coletivo atuou de diversas formas no Legislativo federal: pressão nos parlamentares; encaminhamento de petições; participação em audiências públicas e debates; proposições em relação ao Estatuto e negociações com os atores envolvidos. Essa atuação não se isentou de dificuldades, tanto em relação à apropriação da lógica dos trâmites e de organização das Comissões,²²⁶ quanto ao fato de o FNRU não dispor de estrutura ou recursos operacionais em Brasília.²²⁷

A atuação do FNRU no Congresso Nacional em torno do Estatuto da Cidade envolveu esforços significativos, na medida em que a aprovação dessa legislação não estava na pauta governamental, ocasionando morosidade e engavetamentos do projeto e esbarrando, ainda, no perfil conservador de parlamentares. Além disso, o processo legislativo coloca em cena os agentes privados do setor imobiliário e os segmentos conservadores organizados. Neste sentido, destaca o poder de pressão do primeiro segmento que se fez presente nas

²²⁴ Ver detalhes sobre essa sessão em Brasil (2004).

²²⁵ Destaca-se em 2000 a campanha pública pela aprovação do EC, que incluiu um abaixo-assinado no contexto do Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre.

²²⁶ Silva (2002) indica dificuldades vinculadas à estrutura institucional do Congresso, de um lado, centralizada e, de outro lado, dispersa em comissões, obstaculizando a pressão da sociedade civil. Destaca ainda que essa atuação coloca em jogo também as dificuldades internas, o que implicou, por vezes, fragilidades na sua atuação e a discussão relativa às formas de ação institucionais.

²²⁷ Sobre o segundo ponto, Avritzer (2007, p.11) destaca que o suporte de parlamentares do campo de esquerda possibilita que o FNRU utilize seus gabinetes como apoio. Brasil (2004, p. 860) indica que neste processo o FNRU dispõe de suporte de um assessor parlamentar por intermédio do INESC, para mapear os trâmites e correlações de força no processo. Ver, também, Silva (2002).

Comissões e negociações em torno do projeto, ao lado de manifestações públicas da organização Tradição, Família e Propriedade (TFP) contra a “reforma socialista confiscatória.” (GRAZIA, 2003; BASSUL, 2005)²²⁸

O trâmite do Estatuto e o processo legislativo foram abordados por diversos autores, de modo que se detém em alguns momentos-chave.²²⁹ Recuperando a trajetória do Estatuto da Cidade, o projeto inicial foi apresentado sob o número 181/89 pelo senador Pompeu de Sousa, elaborado por assessores legislativos a partir de consultas e de elementos da própria emenda popular de reforma urbana.²³⁰ Um ano depois, o projeto é aprovado no Senado e enviado à Câmara, onde ocorrem os maiores embates em um trâmite adicional de 11 anos com muitos revezes e reformulações.

Paralelamente, na Câmara também haviam sido apresentados oito projetos em 1989 tendo em vista a regulamentação do capítulo constitucional da política urbana, com orientações e conteúdos bastante distintos. O projeto encaminhado pelo Senado – na medida em que já aprovado nesta instância – torna-se o carro-chefe e passa a anexar diversas emendas e proposições. Dentre estas, além dos projetos mencionados, cinco outros projetos foram apresentados até 1993 e quatro entre 1996 e 1997, e a partir deste conjunto tem-se ainda pareceres e substitutivos das Comissões. Além disso, o projeto torna-se alvo de manifestações contrárias bem como de objeções técnicas por parte do governo.²³¹

Dentre as proposições iniciais, destaca-se o projeto apresentado pela deputada Lourdinha Sauvignon (PT) em 1989, que foi reapresentado ao final de seu mandato em 1990 em autoria conjunta com Eduardo Jorge (PT). Este projeto envolveu a participação do FNRU em sua elaboração (GRAZIA, 2002, 2003). Para além desse envolvimento direto na referida proposta, de acordo com Avritzer (2007, p.10), um eixo fundamental de discordância do FNRU em relação ao projeto originário do Senado referia-se ao relativo estreitamento da participação

²²⁸ Sobre as formas de atuação dos segmentos empresariais, ver Brasil e Pereira (1995, p.16).

²²⁹ Para o processo legislativo, ver sobretudo Bassul (2005) e Avritzer (2007, 2009) que analisam o trâmite com detalhes. Para o processo na perspectiva do FNRU ver, sobretudo, Grazia (2003), as coletâneas de Ribeiro e Cardoso (2003) e de Carvalho *et al.* (2010). Ver ainda as análises de Silva (2002) e Brasil (2005).

²³⁰ Ver a referência ao perfil do Senador e ao projeto inicial na seção 4.1., a partir de Bassul (2005, p.108-109).

²³¹ Ver Bassul (2005, p.109), que traz a lista dos projetos e afirma que o projeto “passa a funcionar como uma “locomotiva”, à qual foram anexados dezessete “vagões”, correspondendo a proposições de menor ou maior amplitude.

democrática, inclusive tendo como referência as proposições da emenda popular de reforma urbana.²³²

Estão em disputa nos trâmites os interesses distintos e contraditórios em relação à cidade - de um lado os interesses associados à acumulação urbana, de outro as propostas de reforma urbana em seu viés de redistribuição e justiça socioespacial, e nos princípios da função social da propriedade e do direito à cidade. Também se colocam fundamentalmente em disputa as diferentes concepções quanto ao planejamento e gestão das cidades, contrapondo-se o viés tecnicista às propostas de aprofundamento democrático, assentadas na proposição de diversos mecanismos e canais de participação societária nas políticas urbanas.

O Estatuto da Cidade fica retido entre 1993 a 1996 na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), presidida por parlamentar conservador do PMDB. Nesse contexto, o Deputado Nilmário Miranda (PT) chega a formar um grupo de trabalho em 1993 trazendo para a discussão diversas entidades, inclusive ligadas ao FNRU, tendo em vista a elaboração de um substitutivo consensuado, na perspectiva inicial de contribuição para a referida comissão. Na medida em que estes esforços não são incorporados, resultam em um projeto apresentado em 1996 este parlamentar.²³³ Também nesse período, registra-se que o governo chega a realizar reuniões para o envio de uma proposta à Câmara, o que não ocorre em virtude de divergências internas.²³⁴

A liberação do projeto mediante o parecer do relator e retomada do fluxo foram decisivamente impulsionados pela atuação do FNRU neste cenário, voltando-se para a negociação com parlamentares contrários à aprovação do Estatuto. Este fato gerou a aprovação unânime nesta instância do parecer do relator, que enfatizava os instrumentos urbanísticos. Embora isso gerasse concessões, a perspectiva estratégica objetivava o destino do projeto para Comissões com composições mais favoráveis, que propiciariam a reinserção de propostas. Deste modo, a partir do percurso subsequente em 1998, o projeto alcança finalmente a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) presidida pelo Deputado Inácio Arruda (PCdoB), vinculado ao campo movimentalista. O parlamentar

²³² Esclarece-se que o projeto original da deputada data de 1989, ou seja, foi elaborado paralelamente ao projeto do Senado, também apresentado em 1989. Este último, contudo, chega na Câmara já aprovado pelo Senado em 1990, três meses antes da representação do projeto da deputada em co-autoria (GRAZIA, 2003).

²³³ Este esforço resultou em um substitutivo apresentado em 1996. Nilmário Miranda atuou ao lado do FNRU em prol reforma urbana desde a ANC, conforme indicação de um dos entrevistados.

²³⁴ Ver Araújo e Ribeiro (2000, p.3 *apud* Bassul, 2005)

assume a relatoria do projeto que resulta em um substitutivo, elaborado a partir de audiências e seminários que contam com a participação do FNRU e assimilam suas propostas e sugestões.²³⁵

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) procede ao exame final do projeto, o que ocorre de lentamente ao longo do ano 2000. Assim como em outros momentos, o FNRU recorre a notas públicas e manifestações como forma de pressão, que também são requeridas a partir de um revés na reta final. Após a aprovação do Estatuto na referida comissão sem alterações mais significativas, parlamentares vinculados ao setor imobiliário²³⁶ apresentam um recurso solicitando à submissão do projeto ao plenário, o que demandou esforços do FNRU junto aos parlamentares não apenas de partidos do campo da esquerda, incluindo-se também interlocuções com parlamentares ligados ao governo. Deste modo, no início de 2001 o projeto é enviado ao Senado, onde então o trâmite se processa sem transtornos significativos, sendo aprovado em 18 de junho.²³⁷

A sanção presidencial não ocorre de imediato, mas em 11 de julho de 2001. Este fato é atribuído por integrantes do FNRU aos dispositivos do Estatuto contraditórios com a posição do próprio governo e dos interesses de segmentos empresariais (GRAZIA, 2002, 2008). Alternativamente, Bassul (2005, p.127) aponta como fator de demora os questionamentos de natureza jurídica por parte da Presidência, o que se sustenta por alguns vetos, dentre os quais em relação ao instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia, voltado para a regularização fundiária e aplicável às terras públicas, que vem a ser objeto de Medida Provisória posterior.

Considerando-se que o governo não se mobilizou no decorrer do processo pela aprovação do Estatuto – o que se revela no trâmite de mais de 12 anos –, a sanção presidencial ocorre, também, em um ambiente mais amplo da mencionada Habitat+5, endereçada à avaliação da implementação dos compromissos assumidos pelos governos por ocasião da Habitat II, que ocorreu no mesmo mês. Esse contexto pode ser considerado como um fator *adicional* de

²³⁵ O Fórum também encaminha um documento (FNRU, 1999) e co-organiza com a CDUI a I Conferência das Cidades, em 1999, tendo em vista a visibilidade do tema e das propostas do Estatuto (BRASIL, 2004). Ver os detalhes do processo e trâmite legislativo em Bassul (2005); Grazia (2003); Avritzer (2007, 2009).

²³⁶ Deputados Marcio Fortes (PSDB) e Paulo Octavio (PFL).

²³⁷ No trâmite final na Câmara, Grazia (2003, p.61) destaca o deputado Ronaldo Coelho (PSDB) que presidia a última comissão referida como um apoio importante. Ver em Bassul (2005, p.126) o trâmite no Senado que envolveu a defesa em plenário de Senadores de diversos partidos políticos.

pressão para a sanção do Estatuto (BRASIL, 2004; BASSUL, 2005), ao lado da aliança mais ampla que o FNRU efetuou no campo parlamentar.²³⁸

A Medida Provisória (MP) 2220/01 aprovada em setembro, além de regulamentar o instrumento de concessão especial para fins de moradia vetado no Estatuto, também institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), com caráter consultivo e deliberativo e vinculado diretamente à Presidência da República, indicando que suas atribuições seriam objeto de regulamentação posterior. A Emenda não define a composição e representações no Conselho e dispõe que Presidente designaria seus membros. Ou seja, o desenho institucional esboçado mostra-se aquém de outros conselhos de políticas sociais em funcionamento, não configurando um potencial de inclusividade política mais amplo.²³⁹ O CNDU, contudo, não chegou a ser regulamentado nem instalado no governo FHC.²⁴⁰

Contudo, a extensão da vitória do FNRU com o Estatuto da Cidade revela-se no conteúdo resultante que - apesar dos embates e reformulações - contempla os três eixos da plataforma reformista – direito à cidade; função social da propriedade e gestão democrática das cidades – desde as suas diretrizes de inclusão socioespacial, de redistribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização e de democratização do planejamento e da gestão. Nesse sentido, destaca-se a asserção de integrantes do segmento movimentalista do FNRU:

Mais do que seus instrumentos, foram os três princípios do Estatuto da Cidade – cumprimento da função social da propriedade e da cidade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e a gestão democrática das cidades, que levaram a mensagem que mobiliza os movimentos na defesa e na pressão pela sua mobilização (RODRIGUES E BARBOSA, 2010, p. 25).

²³⁸ Avritzer (2009) refere-se a duas versões em relação à da aprovação final do Estatuto, sendo o primeiro o alargamento do espectro de alianças com parlamentares de diversos partidos. O segundo é a possível influência da Prof. Regina Meyer da USP, do círculo pessoal do Presidente FHC, que teria influído diretamente a partir de contato com o Presidente.

²³⁹ Nesse sentido, a Prof^a. Arlete Moysés Rodrigues destacou em sua entrevista que, apesar da aprovação do Estatuto em 2001, “as suas premissas não tinham como ser colocadas em práticas [no âmbito federal]. Além disso, cabe lembrar que o Estado queria se ausentar de sua responsabilidade com as terras públicas e foi necessário uma articulação do Fórum da Reforma Urbana para que estas terras constassem da Medida Provisória 2220”. Destaca, ainda, que o conselho estava previsto na Medida Provisória 2220 apenas como *aparato institucional*.

²⁴⁰ A interpretação de Brasil (2004) baseia-se em documento do presidente do IAB naquele contexto (IAB, 2002); a de Bassul (2005) baseia-se em entrevista com um assessor da presidência (Eduardo Graeff) que aponta este fator como uma das chaves.

O Estatuto da Cidade não apenas contempla concepções dessa plataforma como também se aproxima significativamente do conteúdo da emenda popular. Em sua análise, Bassul (2005, p.139-142) conclui ter ocorrido a absorção de mais de 80% do conteúdo da emenda popular no EC, deixando descobertos principalmente alguns pontos relativos à habitação. No caso dos atores organizados em prol da reforma urbana, as avaliações quanto à incorporação das propostas reformistas apontam o EC como um ponto de inflexão, celebrando a vitória do movimento e seus avanços,²⁴¹ como em Maricato (2010, p.18) ao afirmar que “do ponto de vista formal, a mudança não foi pequena, impôs limites antes impensáveis, no Brasil, ao direito de propriedade”.

A partir das diretrizes que constituem seu núcleo, o EC disponibiliza instrumentos jurídico-urbanísticos para o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade voltados para a regularização fundiária; para o combate à especulação imobiliária e captura da mais-valia da terra urbana; ao lado dos dispositivos que requerem o planejamento e a gestão democrática das cidades. Embora suas diretrizes e princípios se apliquem às três esferas de governo, os instrumentos não são auto-aplicáveis e dependem de regulamentação e aplicação no âmbito municipal.

Nesse sentido, a atuação do FNRU desde os anos 1990 já se voltava para a esfera local e estes esforços têm continuidade a partir do Estatuto. Sua atuação pulveriza-se, orientando-se para a implementação dessa legislação pelos municípios, por meio de diversas estratégias, como o lançamento de sua plataforma municipal de reforma urbana e a Carta para Implementação do Estatuto da Cidade (FNRU, 2002) -, a realização de oficinas e seminários, a publicação de material sobre o tema, dentre os quais uma cartilha.

Na medida em que este trabalho se volta para as mudanças democratizantes, limita-se à análise aos dispositivos legais relativos à participação e gestão democrática das cidades, que demarcam uma ruptura em relação às práticas tradicionais de planejamento e de gestão das cidades. O Quadro 2 coteja esses conteúdos na emenda popular e no Estatuto da Cidade.

²⁴¹ Diversos autores ligados ao FNRU em diversas obras indicam esses avanços e uma nova concepção legal: FNRU (2001, 2002); Cardoso (2002); Grazia (2002, 2003); Saule Junior (2001); Maricato (1997, 2001, 2010) Ribeiro e Cardoso (2003); Ribeiro (2003); Rolnik (2002). Outras obras também destacam esse avanços: Fernandes (2010); Bassul (2005); Brasil (2004); Brasil e Carneiro (2009); Brasil, Carneiro e Grego (2010), dentre inúmeras publicações.

Quadro 2 - Planejamento e gestão democrática na emenda popular e no Estatuto da Cidade

Emenda Popular de Reforma Urbana	Estatuto da Cidade	Observações
Em seu primeiro artigo define como direito “a gestão democrática da cidade”.	Define como diretriz no art. 2º “a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamentos de planos, programas e projetos urbanos”.	Ver abaixo o capítulo de gestão democrática das cidades - arts. 43 a 45
Assegura o acesso à informação da população aos planos e na gestão dos serviços públicos.	Art. 40 - dispõe que os poderes públicos municipais garantirão a publicidade e o acesso aos materiais produzidos relativos ao plano diretor. Art. 37 - requer o acesso à informação dos estudos de impacto de vizinhança.	De forma mais geral, previsto e acesso no art. 5º da CF-88.
Requer a aprovação pelo legislativo e a participação da comunidade através de suas entidades representativas (em audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito) na elaboração e implantação dos planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos.	Art 4.- prevê a gestão orçamentária participativa como instrumento de política urbana; no art 44, prevê que esta “incluirá a realização de debates, audiências e consultas publicas como condição obrigatória para aprovação na Câmara”. Art. 40. (caput) - o plano diretor é aprovado por lei municipal. Art. 40. - dispõe que os poderes públicos municipais garantirão no processo de elaboração e fiscalização do plano diretor “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos”. Art.43 - para garantir a gestão democrática das cidades requer órgãos colegiados nos diversos níveis de governo; debates, audiências e consultas publicas; conferências nos três níveis de governo; iniciativa popular de projetos de lei. Art. 45. - prevê a participação na gestão metropolitana.	A CF-88, no art.182 define o PD como lei a ser aprovada na Câmara. O Art. 29 da CF-88 requer a participação de associações no planejamento municipais.
Prevê a iniciativa popular de projeto de leis municipais.	Art. 43. - inclui a iniciativa popular dentre os instrumentos de gestão democrática das cidades.	Art.5º da CF-88.
Prevê o veto popular a leis que contrariem os interesses da população; e a submissão posterior a referendo.		

Fonte: Bassul (2005); pesquisa da autora

A partir deste cotejamento, percebe-se que, no que toca a gestão democrática das cidades e à participação no planejamento, o Estatuto atendeu a emenda – à exceção do veto popular às leis. Mais além, o Estatuto da Cidade atualizou e avançou nesses conteúdos com a introdução - por proposições do FNRU - da previsão de conferências aos requisitos de

participação na gestão do orçamento, em ambos os casos instrumentos que já vinham sendo empregados pelos governos democrático-populares no âmbito local.²⁴²

A aprovação do Estatuto pode ser considerada um ápice na trajetória do FNRU, que logrou a incorporação de suas propostas de forma mais abrangente do que no contexto da CF-88. Avritzer (2007, p.12-13) aponta três fatores para esse sucesso, o primeiro referente à forte presença de associações profissionais que tiveram influência no processo, com acesso à mídia, membros do governo e de partidos. O segundo associa-se à presença de longa duração do FNRU no Congresso e à sua parceria com as forças políticas de esquerda, ao lado da capacidade de ampliar alianças também com partidos de centro.²⁴³ O terceiro consiste no foco em longo prazo na agenda reformista, enquanto os setores conservadores alteraram suas agendas no período.

Sublinha-se que tanto a atuação de longo prazo quanto o foco na agenda reformista apóiam-se nos processos de articulação desses atores e de construção dessa plataforma, retomada a partir de seus fundamentos iniciais ao longo do processo, bem como da própria estrutura do FNRU. Nesse sentido, destacam-se suas práticas de realização de encontros e de reuniões periódicas assentadas em processos deliberativos. Ou seja, a atuação desses atores no terreno societário confere sustentação e legitimidade para as ações no terreno institucional, no qual se mostrou fundamental o papel das ONGs – especialmente à frente da secretaria-executiva – no sentido de mapear a lógica de funcionamento do Congresso, de acompanhar os processos e encontrar os caminhos e formas de intervenção.

Nessa linha, destaca-se que o FNRU recorreu a novas estratégias e táticas, inclusive a negociações com antagonistas na ausência das possibilidades de construção de acordos deliberativos. Retomando McAdam, Tilly e Tarrow (2009, p.24), tendo em vista a incidência dos atores coletivos nos processos institucionais, essas mudanças são eventualmente requeridas nos casos de esgotamento dos repertórios.

²⁴² Ao lado de outros mecanismos jurídicos de participação, como a ação civil pública prevista na CF-88, o Estatuto prevê ainda um mecanismo jurídico de participação, a ação cautelar para danos no meio ambiente e à ordem urbanística. Esses mecanismos são relevantes, inclusive na medida em que o Estatuto não prevê – no caso do capítulo de gestão democrática – mecanismos de *enforcement* ou incentivos. Nessa linha, destaca-se o veto à caracterização de improbidade administrativa dos prefeitos neste caso, mantida apenas para outros dispositivos da lei.

²⁴³ O PT e o PCdo B marcam-se como partidos aliados do MNRU e do FNRU a partir, inclusive, de vínculos anteriores desse partidos com o campo movimentalista e de reforma urbana; ao lado disso o FNRU obteve apoios de segmentos progressistas do PMDB e mesmo de alguns parlamentares do PSDB, que se marcou de forma mais geral como opositor ao longo do processo

Destaca-se, ainda, que, neste trajeto, o FNRU também recorreu a mobilizações e manifestações especialmente no momento inicial e no trâmite final, devendo-se computar em meados da década as mobilizações e manifestações de viés oposicional ocorridas por ocasião da preparação da Habitat II. O Quadro 3 (a seguir) sintetiza os repertórios empregados pelo FNRU.

Quadro 3 - Frentes de atuação e repertórios empregados nos anos 1990

Frentes de atuação	Repertórios empregados	Resultados
Participação-deliberativa na sociedade civil	Realização de encontros nacionais Reuniões periódicas da coordenação Realização de Conferências e Seminários Publicação de materiais diversos – informes, cartas, manifestos Mobilizações e manifestações públicas Articulação de redes	Construção da articulação e do FNRU como ator coletivo; seu reconhecimento; consolidação da agenda de reforma urbana e sua difusão; bases para a ação coletiva; contribuições para a esfera pública.
Estatuto da Cidade	Participação na elaboração do projeto Realização de Conferências e Seminários Publicação de materiais diversos – informes, cartas, manifestos – e acionamento da mídia Mobilizações e manifestações públicas Encaminhamento de documentos e petições ao CN Participação nas audiências e debates das Comissões Negociações nas Comissões Atuação junto aos parlamentares	Aprovação e incidência significativa no conteúdo da lei
Reforma urbana municipal	Encaminhamento de proposições e documentos Participação em audiências públicas Representação em instituições participativas Manifestações públicas Atuação de profissionais integrantes na forma de assessoria e nas equipes de governo	Incidência no conteúdo das leis orgânicas e planos diretores de alguns municípios; Experimentalismo a partir de instituições participativas e novos programas nos governos democrático-populares
Conferências da ONU	Participação do Comitê a Participação na delegação Encaminhamento de proposições e documentos Formulação de documentos paralelos e publicações Realização de Seminários e Conferências da sociedade civil Articulação de redes	Fortalecimento do FNRU como ator coletivo; pressão no governo; alguns avanços no processo como o relatório, difusão da agenda no âmbito internacional; mobilização da mídia; contribuições para a esfera pública
Fundo Nacional de Moradia	Iniciativa Popular de projeto de lei Mobilizações e caravanas dos movimentos Acompanhamento do processo no CN e pressão Publicação de materiais diversos	Projeto “ estancado ” pelo governo federal

Fonte: pesquisa da autora

A aprovação do Estatuto não apenas representa um ápice na trajetória dos anos 1990 do Fórum, como consiste em um ponto de inflexão do FNRU, que se recompõe a partir de convocatória e de uma reunião que incorpora novas entidades à sua coordenação em agosto de 2002, como se mostra em seguida no Quadro 4.

Quadro 4 – Composição da coordenação do FNRU, por segmento, em 1992 e 2002

Segmento	Composição em 1991/1992	Composição em 2002
Articulações de Movimentos Populares e Associações de Moradores	Pró- Central de Movimentos Populares UNMM - União Nacional dos Movimentos de Moradia MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores	CMP – Central de Movimentos Populares UNMP - União Nacional por Moradia Popular MNLM- Movimento Nacional de Luta pela Moradia CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores
Organizações não governamentais	ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e econômicas IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos COHRE-Americas – Centro pelo direito à moradia contra despejos
Federações Sindicais	FISENGE - Federação Intersindical de Sindicatos de Engenheiros FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas	FISENGE - Federação Intersindical de Sindicatos de Engenheiros FNA -Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas FENAE Federação Nacional de Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal
Associações Profissionais	AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros	AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros FENEA – Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura

Fonte: BRASIL (2004);pesquisa da autora.

Nesta recomposição²⁴⁴, destaca-se a saída da ANSUR e sua dissolução, em processo anteriormente mencionado, problemático para o FNRU na medida em que essa associação teve um papel fundamental desde a articulação do MNRU. Incorporam-se seis entidades, articulando-se em 2002 um total de 15 entidades na sua coordenação, dentre associações profissionais, movimentos e ONGs, uma delas internacional. Esta ampliação do FNRU associa-se aos processos dos anos 1990, sob três aspectos: as alianças com outras entidades em momentos específicos; a participação do FNRU também em espaços internacionais; a relevância crescente da atuação nos domínios institucionais e na esfera local, que se traduz na incorporação de ONGs como o IBASE e o IBAM, neste último caso uma organização voltada para os municípios.

²⁴⁴ De acordo com informação de Nelson Saule Junior, representante do POLIS, as entidades foram incorporadas em reunião de 16/08/2002 (BRASIL, 2004, p.66).

Assim, nessa reconfiguração da coordenação do FNRU destaca-se a ampliação do número de ONGs – em uma tendência que se manterá no decurso da década, destacando-se o papel dessas organizações e, notadamente, das que assumem o papel de secretaria-geral nas ações do FNRU no CN. Com a ampliação de associações de base profissional, o Fórum também amplia os segmentos que o integram, inclusive do ponto de vista temático. Finalmente, destaca-se que o FNRU aglutina as articulações das redes movimentalistas, associativistas mais expressivas atuantes na área urbana no país. Isto significa potenciais significativos para mobilizações e ações diretas, que se sustentam também a partir das federações sindicais. Contudo, esse alargamento resulta em maior heterogeneidade não apenas em relação ao número de entidades e segmentos envolvidos, mas se traduz em maior diversidade em relação às orientações e lógicas de atuação desses atores, implicando novos desafios aos processos de (re)construção de sua identidade coletiva e de cunhagem de sua atuação. Reitera-se que o tecido do FNRU é mais extenso do que sua coordenação, não apenas em virtude do perfil de rede de diversas organizações civis e movimentos que a compõem, mas também em virtude das articulações fóruns em diversos estados e um número mais amplo de entidades que participam de seus encontros nacionais.

5.5. O balanço da década: influência e intervenção do FNRU na democratização dos marcos legais

Neste capítulo, partiu-se da reconfiguração do MNRU em FNRU, que envolveu formas relativamente mais estáveis de organização interna, como a constituição de uma coordenação por meio de representação dos atores coletivos, bem como uma secretaria-geral. Isto não se traduziu na dissolução dos traços de informalidade e horizontalidade, desde suas práticas participativo-deliberativas internas e de auto-regulamentação, que sustentam o dinamismo evidente em suas recomposições internas, nas retomadas da reforma urbana, na reconstrução de frentes e pautas de atuação.

Ou seja, embora o FNRU *de fato* não se constitua em uma organização formal, observa-se um certo grau de institucionalização, se considerarmos a noção de instituição sob o registro mais aberto, referido neste caso aos aspectos de continuidade e de recorrência de práticas. Essa reconfiguração, inclusive, provê sustentação e fôlego para a presença em cena e atuação do FNRU em um horizonte temporal extenso, a despeito de momentos de maior ou

menor vitalidade, logrando sucesso em afetar as políticas urbanas desde seus marcos jurídicos.

Caracterizou-se o FNRU a partir de suas bases heterogêneas que encampam os diversos segmentos societários organizados. Indicou-se o entrecruzamento entre o seu caráter de articulação de diferentes sujeitos coletivos e de sua própria construção como ator coletivo – lado a lado com a construção e tematização da plataforma de reforma urbana -, e de seu reconhecimento externo como ator e interlocutor legítimo no sistema político-institucional.

Essas características associam-se ao seu duplo potencial de atuação defensiva e ofensiva, envolvendo o emprego de um amplo repertório de ação para afetar as políticas urbanas. No contexto dos anos 1990, mostram-se as diferentes frentes do FNRU a partir da agenda reformista, que envolveram sua atuação nos domínios institucionais (em arenas do Executivo e do Legislativo, da esfera nacional à local), no terreno societário e, também, na esfera internacional. Empregando a expressão de Dryzek (1996a, 2000), essa atuação se dá *dentro* do Estado, *fora* - na sociedade civil - e *além* do Estado, no cenário das Conferências da ONU. Mostrou-se a partir das diversas frentes de atuação do FNRU o emprego de um repertório largo de ação, assim como se indicou a partir de dos diversos contextos seu engajamento em práticas participativas e deliberativas, sua atuação em negociações institucionais e também mobilizações e manifestações na linha oposicional.

Para os que assumem tematização de questões como o veio de atuação mais significativo dos Fóruns (TEIXEIRA, 2000; SILVA, 2002), o FNRU tem realizado este potencial ao longo de mais de duas décadas, irrigando a esfera pública com novos significados como o direito à cidade, a primazia do princípio da função social, e a participação no planejamento e gestão urbanos. Entretanto, destaca-se que os maiores avanços institucionais alcançados não prescindiram da atuação ofensiva, tendo em vista incidir nas políticas urbanas, como no caso do Estatuto da Cidade e dos avanços construídos no âmbito local.

O exame da trajetória do FNRU nos anos 1990 - período caracterizado por um perfil de Estado predominantemente exclusivo em suas relações com a sociedade - mostrou momentos de efervescência mobilizatória e oposicional, bem como a apropriação, por parte desse ator, das oportunidades políticas para sua incidência nas políticas urbanas. Ao lado disso, no caso do Estatuto, este contexto implicou a canalização de esforços para o Legislativo e interlocuções com a sociedade política, inclusive fora de “zona de conforto”

do espectro partidário. Isto se deu não apenas em virtude da proposição e processamento do Estatuto no CN (que o governo federal poderia ter impulsionado como o fez na reta final), mas pelas escassas possibilidades de interlocução com o Executivo em seu tratamento residual da questão urbana.

Em um balanço, a partir de sua complexidade e das duas trilhas de participação-deliberativa, o FNRU incidu nas políticas urbanas, desde o marco jurídico que as reenquadra ao âmbito dos planos e programas locais, no sentido da inclusão socioespacial e dos direitos urbanos e da democratização dos processos decisórios a partir da criação de instituições participativas.

No início da década, a partir da vitória alcançada com o Estatuto da Cidade, o FNRU se recompõe, ampliando suas coalizões. A aglutinação de diferentes entidades, cada qual com sua agenda, pauta de atuação e dinâmica própria, indica uma ampliação de seus potenciais de incidência nas políticas urbanas, tanto quanto dificuldades postas em jogo especialmente nos momentos de interlocução com outros atores e nos processos associados a formas de representação. A tendência de alargamento da coordenação do FNRU mantém-se e mesmo potencializa-se na década seguinte. A eleição do Presidente Lula em 2002 demarca um novo contexto, distendendo as possibilidades de participação societária e da incidência do Fórum nos processos decisórios.

6. INFLUÊNCIA E INTERVENÇÃO DO FNRU NAS POLÍTICAS URBANAS NO GOVERNO LULA: DEMOCRATIZAÇÃO E CONTRADIÇÕES

Neste capítulo analisa-se o período demarcado pelo início do governo Lula em 2003, com seus dois mandatos, até 2010, que se caracterizam pela reinserção da questão urbana na agenda governamental com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), ao lado da abertura à participação da sociedade civil por meio da criação de instituições participativas. Ou seja, abrem-se possibilidades de inclusão política e de os atores coletivos intervirem nas políticas urbanas federais.

Na medida em que a trajetória do MNRU/FNRU foi acompanhada ao longo deste trabalho, a partir dos desenvolvimentos de Dryzek (1996a, 2000) retoma-se como questão se esse contexto mais inclusivo favoreceria a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas, mais especificamente, se propiciou a incorporação da agenda de reforma e sua tradução em avanços institucionais, sobretudo referidos à gestão democrática que constitui uma de suas bandeiras centrais e consensuadas. A segunda questão derivada e secundariamente explorada diz respeito aos rebatimentos da inclusão do FNRU no Estado, (especialmente por meio das novas instituições participativas), em suas próprias dinâmicas internas e, mais além, no seu possível fortalecimento ou esvaziamento.

Retomando as linhas gerais dos argumentos analíticos deste trabalho, sustenta-se que o perfil inclusivo-ativo do governo propicia maiores avanços institucionais de cunho democratizante, no âmbito dos instrumentos legais e processos decisórios das políticas urbanas. Isso não equivale a dizer, contudo, que o processo de construção desses avanços não seja *conflitual*, *contraditório* e *constrangido* pelas lógicas político-institucionais e pelos “imperativos” do Estado, o que sugere uma trilha mais longa de concretização da agenda reformista que não prescinde da atuação defensiva dos atores coletivos. Nesse sentido, a despeito de tensionamentos, também se aposta na capacidade do FNRU de sustentar sua atuação nos domínios institucionais sem que isto acarrete de fato seu esvaziamento e comprometimento do potencial mobilizatório.

O capítulo foi estruturado em quatro seções. A primeira caracteriza brevemente o perfil do governo Lula quanto à sua inclusividade política, já abordando o momento inicial de constituição do MCidades e das instituições participativas na área urbana. A segunda

analisa a assimilação da plataforma reformista na gestão do Ministro Otávio Dutra (PT) a partir das possibilidades mais amplas de inclusão política e de inserção de ativistas de reforma urbana no governo. A terceira examina o período posterior a julho de 2005 – marcado pela substituição do Ministro Olívio Dutra por Márcio Fortes (PP), dos impactos iniciais da mudança à construção de avanços subseqüentes. Em ambos os períodos mostra-se o papel do FNRU e de suas formas de atuação visando a incidir nas políticas urbanas. Finalmente, na última seção analisam-se rebatimentos no FNRU e efetua-se um balanço.

6.1. A convergência de projetos democratizantes: inclusividade política e incorporação da reforma urbana na agenda governamental

O Ministério das Cidades foi criado pela Medida Provisória 01/01/2003,²⁴⁵ portanto no momento que o Presidente Lula assume, traduzindo os liames já mencionados entre PT - e outros partidos do campo da esquerda como o PCdoB - e os atores coletivos organizados em torno da plataforma de reforma urbana, que historicamente reivindicaram a criação de um Ministério, assim como de um Conselho na área urbana.

Nas interseções entre sociedade política e sociedade civil, no programa de governo de 1994, já constava a proposta de política urbana e regional, no eixo da agenda movimentalista de reforma urbana, com a “implementação de uma real democratização e socialização do direito à cidade como fundamental ao exercício da cidadania”. O documento propunha, ainda, a criação do Ministério de Reforma Urbana para atuar nas linhas de habitação, saneamento, infraestrutura e transportes com a previsão de fundos e conselhos, dentre os quais o Conselho Nacional de Política Urbana. Adiante, o programa de governo da campanha de 1988 já traz o nome de Ministério da Cidade (no singular), reafirma as proposições anteriores, e enfatiza a articulação intersetorial entre as temáticas urbanas em uma estrutura institucional única. (GRAZIA E RODRIGUES, 2003, p. 4-5)

Em seguida à campanha presidencial de 1998, inicia-se a elaboração do Projeto Moradia pelo Instituto Cidadania, uma ONG que tinha Lula como presidente. Este projeto, concluído em 2000, foi elaborado por uma equipe de especialistas e lideranças sociais, a partir de interlocuções mais amplas. A proposta previa a criação do Ministério das Cidades, inscrito em um Sistema Nacional de Habitação, também composto por fundos e conselhos no

²⁴⁵ A MP foi convertida na Lei 10683/2002.

âmbito nacional e na esfera estadual e municipal. Prevê, também, conferências nos três níveis de governo tendo em vista ampliar a participação e a representação dos diferentes segmentos sociais. (MARICATO, 2006; GRAZIA E RODRIGUES, 2003).

Essas propostas traduziam, assim, tanto a demanda societária recorrente pela criação do Ministério, quanto a ênfase no planejamento e gestão democrática das cidades na plataforma de reforma urbana, não apenas na perspectiva de democratização, mas como uma base da reversão das desigualdades socioespaciais e da realização do direito à cidade. Essa ênfase participacionista converge com fundamentos e orientações desde as raízes do PT em sua bandeiras de democracia participativa e de inclusão social inicialmente materializada nas administrações municipais, inclusive sob o mote de inversão de prioridades.²⁴⁶

Deste modo, no governo Lula evidencia-se um projeto participativo que trespassa os diversos campos de políticas públicas e de gestão governamental, destacando-se os esforços neste sentido sobretudo em seu primeiro mandato. Esta orientação revela-se na criação de onze novos conselhos e na reformulação de outros nove, indicada por Moroni (2009), dentre os quais o Conselho das Cidades (Concidades), em todos os casos com desenho participativo-deliberativo.²⁴⁷

A nova infraestrutura participativa mostra-se também na ampliação expressiva do número e escopo das conferências de políticas e temáticas, em seu desenho de articulação das três esferas de governo, que possibilitam a participação ampliada com a inclusão de um maior número de atores e segmentos sociais. Progrebenschi e Santos (2009, p.8) permitem reconhecer a inflexão no governo Lula, afirmando que as conferências “se tornam mais amplas, abrangentes, inclusivas e freqüentes” a partir de 2003. Isto se evidencia no fato de que dentre as 80 conferências realizadas desde o governo Collor até 2008, 55 ocorreram no governo Lula, antes, portanto do término do seu segundo mandato. Outro dado é a quantidade de temas que passam de sete no governo FHC à 32 no governo Lula, sendo este

²⁴⁶ Sobre esta agenda partidária ver Bittar (1992); Magalhães, Barreto e Trevas (1999). Ver também Avritzer (2009) e Faria (2010), além das indicações nos capítulos anteriores.

²⁴⁷ Há 64 Conselhos de acordo com levantamento de Moroni (2009), mas parte destes constitui conselhos administrativos e correlatos, ou seja, não prevêm a participação da sociedade civil. Dentre os que prevêm, alguns são desdobramento das exigências da CF-88 tendo o papel de gestor (caso das políticas sociais organizadas em sistemas), enquanto outros conselhos de políticas e temáticos não derivam desta obrigatoriedade. Para diferenciação dos tipos de conselhos ver Tatagiba (2002). Ver também as discussões de Avritzer e Pereira (2005); de Avritzer (2009c); Schettinni *et al* (2009); Brasil (2007, 2009).

governo responsável pela introdução muito expressiva de novos temas. Mais além, destacam ainda que oito destes novos temas se referem a questões relacionadas com minorias (idem, p.49-50).

A literatura brasileira tem destacado os potenciais de aprofundamento democrático associados às instituições participativas, dentre os quais o fortalecimento dos atores societários, o experimentalismo e a possibilidade de modelos alternativos de políticas com o horizonte de inclusão social, tanto como tem problematizado constrangimentos e dificuldades associadas a essas práticas. O relativo sucesso ou insucesso dessas práticas tem sido atribuído a diversos fatores, tais como: o perfil da sociedade civil e o estoque de práticas participativas, o desenho institucional; as coalizões de sustentação dos governos e suas agendas, especialmente no que se refere ao relevo conferido à participação; a vontade política dos governantes; o legado institucional prévio; a natureza da política e dos conflitos envolvidos; e o enquadramento legal. (BRASIL E CARNEIRO, 2010)²⁴⁸.

Os inúmeros Conselhos Nacionais e Conferências constituem um conjunto heterogêneo quanto ao seu funcionamento e efetividade, à qualidade dos processos participativos e potenciais democráticos, com variações inclusive na linha temporal. Não cabendo aqui examinar esse conjunto, limita-se a ressaltar a disposição participacionista do governo.

Outra iniciativa corresponde aos ensaios de participação no processo de elaboração orçamentária no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, abordado por Faria (2010). A metodologia participativa foi formulada pelo governo em conjunto com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e a Inter-Redes, uma articulação de redes e fóruns societários. Contudo, a partir de partir de críticas desses atores foi proposto um redesenho, mas a experiência não foi levada adiante no segundo governo em virtude do PAC (Programa Aceleração do Crescimento).

Destaca-se, ainda, a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria Geral da Presidência, voltada para a relação com os movimentos sociais, envolvendo, em suas práticas, mesas de negociação e reuniões que podem contar com a participação da Casa Civil ou do próprio Presidente.

²⁴⁸ Avritzer (2008, p.4) aponta a tríade desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política. Ver também Santos, Azevedo e Ribeiro (2004), Cortes (2004); Luchman (2005); Tatagiba (2002); Dagnino (2002); Faria (2009b)..

Nesta direção, a pesquisa efetuada constatou, por fontes distintas, a ocorrência desses diálogos e reuniões com representantes do FNUR e das redes movimentistas que chegaram a envolver negociações com a então Ministra-Chefe da Casa Civil e mesmo com o próprio Presidente, indicando um viés dialógico e de “portas abertas” para os atores organizados, ainda que isso não necessariamente significasse a absorção integral de suas pautas.

Em síntese desta seção, teve-se em vista mostrar uma inflexão no âmbito das relações Estado-sociedade no governo Lula (em relação aos governos antecessores), denotando seu perfil inclusivo. Esse perfil evidencia-se na arquitetura participativa ampla e incluyente em relação aos temas e aos segmentos representados ou mobilizados por meio de desenhos participativos de alcances distintos, notadamente os novos conselhos e conferências que têm rebatimento, também, nas demais esferas de governo. Embora em virtude de constrangimentos sistêmicos essa inclusividade política não se traduza imediata e automaticamente na assimilação das pautas societárias dos segmentos em desvantagem, pavimenta esse caminho.

Pontua essa mudança nas relações entre o governo e as organizações civis e movimentos a impressão da representante da UEMP/CMP²⁴⁹ ao relatar em sua entrevista que, acostumada com a atuação repressiva nas manifestações movimentistas nos contextos anteriores, “ao chegar à Brasília em 2003 um policial dá as boas vindas. Acho que mudou mesmo.”

6.2. As gramáticas político-institucionais e a reforma urbana: embates e limites

O Ministério das Cidades foi implantado tendo a frente o Ministro Olívio Dutra (PT), incorporando órgãos como a SEDU e seus quadros.²⁵⁰ A marca do novo Ministério, contudo, consiste na sua equipe inicial, em parte formada por profissionais e ativistas, protagonistas importantes no campo da reforma urbana e vinculados ao FNUR. Dentre estes,²⁵¹ a própria secretária-executiva – a Prof. Ermínia Maricato - tem uma longa trajetória acadêmica e de militância pela reforma urbana.

²⁴⁹ Entrevista com Antonia de Pádua, 16/11/2010.

²⁵⁰ Ver a MP/01/-1/2003.

²⁵¹ Dentre outros, destacam-se: a Prof. Arlete Moysés Rodrigues, na assessoria da secretaria-geral; Raquel Rolnik, até então do POLIS, à frente da Secretaria de Programas Urbanos; Grazia de Grazia, que foi secretária executiva do FNUR via FASE, Kelson Senra da FNA; Evaniza Rodrigues, da Coordenação da UNMP, dentre outros do campo movimentista. A equipe inicial também incorporou quadros oriundos dos governos locais petistas e de coalizões no campo da esquerda..

Obviamente isto não equivale a dizer que tem-se um quadro burocrático monolítico ou homogêneo em seu conjunto,²⁵² mas que nesta equipe têm-se diversos militantes da reforma urbana vinculados ao FNRU, com uma longa trajetória de construção de significados compartilhados consubstanciados em sua agenda reformista. Estes atores terão um papel central na construção de um projeto coletivo enraizado na pauta de reforma urbana que se traduz na política de desenvolvimento urbano assentada em processos participativos.

Nesse sentido, em avaliação posterior, Ermínia Maricato afirma que “a montagem do Ministério era mais que uma novidade administrativa; era resultado de 30 anos de movimento social, dos quais tive a felicidade de participar.” Ela aponta, ainda, como um dos fatores “que permitiu que o MCidades saísse de um patamar de próximo de zero, na máquina federal, para as realizações apresentadas em 30 meses: o fato de ter um “projeto”.²⁵³

Neste ambiente inicial e propício a mudanças, o MCidades estrutura-se em quatro secretarias temáticas, quais sejam: programas urbanas, voltada para o planejamento urbano e regularização fundiária;²⁵⁴ habitação; saneamento ambiental; e transporte e mobilidade urbana. Inicia-se a estruturação da política federal de desenvolvimento urbano que se desdobra nesses quatro eixos de políticas, além do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, vinculado à secretaria-executiva. Desde a sua formulação e implementação inicial a política de desenvolvimento urbano e as políticas derivadas trazem avanços significativos de viés incluyente e democratizante, enraizados na plataforma de reforma urbana. Em meados de 2004, a política urbana nos quatro eixos mencionados encontra-se consolidada em suas premissas linhas gerais, objetivos e programas, como evidenciam os Cadernos do

²⁵² A entrevista realizada com Grazia de Grazia (que integrou a equipe até 2007) faz algumas colocações neste sentido, como: “a prática inicial dos dois primeiros anos foi muito boa, apesar das disputas de bastidores [...] com reuniões semanais no gabinete do ministro. A maioria das ações era discutida coletivamente. Uma das questões que foi assumida [de início] por poucas pessoas foi o processo participativo, por incrível que parecesse. Se destacaram na construção desse processo o Ministro e os antigos militantes da Reforma Urbana que estavam lá no MCidades. Mas uma postura de conquistar mudanças e de trabalhar o máximo para conquistá-las posso afirmar que era quase de todos”.

²⁵³ A primeira afirmação provem de entrevista à Carta Maior (2007). A segunda consta de outra entrevista concedida à Carta Maior (2005) na qual Ermínia Maricato destaca que embora os petistas fossem a grande maioria na equipe, profissionais do PCdoB, do PPS, e independentes também integraram o time dirigente que conseguiu contaminar os funcionários que se envolveram fortemente no trabalho. Como testemunharam os funcionários públicos lotados no MCidades, durante a despedida do ministro Olívio Dutra, “vivemos a dignificação do nosso trabalho como nunca havia acontecido anteriormente”.

²⁵⁴ Esta Secretaria foi coordenada por Raquel Ronik. A linha de planejamento urbano voltou-se principalmente para os planos diretores participativos. O programa de regularização fundiária foi coordenado inicialmente por Edésio Fernandes, envolvendo estratégias jurídicas, urbanísticas, financeiras e institucionais. Destaca-se que este tema central é objeto também de atuação da Secretaria de Habitação.

MCidades (2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2004e).²⁵⁵ O primeiro destes cadernos traz a estrutura geral da política de desenvolvimento urbano; o segundo trata especificamente do tema participação, enquanto os demais consolidam os quatro eixos temáticos de políticas.

Ou seja, a participação configura um tema central neste momento inicial e, como se mostrará, é assumida como uma espinha dorsal na construção das políticas urbanas e de avanços democratizantes. A afirmação da representante da AGB,²⁵⁶ que integrou MCidades na gestão de Olívio Dutra, indica a centralidade da participação que se consolidará no arranjo das Conferências da Cidades e do Concidades:

Não tenho dúvida de que o governo Lula, pelo seu perfil, por ter criado o MCidades, possibilitou a incorporação de novos temas, em especial no primeiro momento em que a equipe colocou como proposta a participação social por meio das Conferências e da criação do Conselho.

O Caderno do MCidades (2004b) sobre o tema da participação popular e controle social estrutura-se a partir da referência ao MNRU e de sua bandeiras, indicando como um objetivo do Ministério a construção de “cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.”²⁵⁷ A citação seguinte, extraída desta publicação, é indicativa do espírito inicial da equipe vinculada ao campo reformista:²⁵⁸

A base para a construção de uma política urbana com *participação popular*, visando a desmontar o modelo, ainda ativo, de um Estado generoso para com as elites e perverso para milhões de pessoas, está no reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito dos cidadãos. (MCIDADES, 2004b, p.17)²⁵⁹

²⁵⁵ Não se propôs realizar uma avaliação das políticas e programas, circunscrevendo-se aos avanços normativos e nos processos decisórios. Para esse período inicial e estrutural das políticas, ver as diversas publicações do MCidades, além de Carvalho e Rossbach (2010); Maricato e Santos Junior (2007), dentre outros trabalhos que examinaram a concepção e implementação inicial dessas políticas.

²⁵⁶ Entrevista com Arlete Moysés Rodrigues e, 08/12/2010.

²⁵⁷ Essa expressão provem do tratado do FNRU (1992) já referido no capítulo anterior. Ver MCidades (2004b, p.11-14) que recupera brevemente a trajetória do MNRU e do FNRU, e suas premissas como lastro para a criação do MCidades e das políticas urbanas.

²⁵⁸ Nesse sentido, em relação aos dois primeiros anos o relato da representante da FASE na entrevista indica que “o contexto inicial do governo Lula influenciou bastante, porque o governo ainda estava na sua fase ‘ingênua’ onde sem analisar a correlação de forças e sem elaborar estratégias. O governo achava que poderia implementar todas as propostas do PT”.

²⁵⁹ Grifo nosso. Confrontar com texto similar em publicação posterior de balanço do Concidades: “a base para a construção de uma política urbana, *em parceria com a sociedade*, está no reconhecimento do atual

Assim, no período entre 2003 e 2005, o MCidades organiza-se paralelamente à formulação do arcabouço da política nacional de desenvolvimento urbano e inicia-se a sua implementação. Em consequência da inclusão dos ativistas da reforma urbana no Estado, dos acúmulos de discussões e de práticas, a plataforma reformista nesse primeiro momento baliza a construção do próprio Ministério e as premissas da política. Nesse sentido cabe a observação de Santos Junior (2009a, p.11):

Assim [refere-se ao perfil da equipe inicial], podemos entender a dificuldade em distinguir exatamente o que foi implementado em função da atuação do FNUR e do que foi iniciativa da própria equipe do Ministério das Cidades, uma vez que parte significativa dessa fazia parte do campo da reforma urbana.

A partir da entrevista com representantes movimentalistas, a própria constituição da equipe – incorporando também quadros oriundos dos movimentos-, desenhou uma “ponte” que permitiu efetuar contribuições para o MCidades, o que ocorreu em diversos momentos de encontro e diálogo, produzindo-se em conjunto a política. Desse modo, para além da conformação da equipe, o processo de construção das políticas incorpora a participação de entidades ligadas ao FNUR, como o próprio segmento movimentalista.

Isto ocorre, principalmente, a partir do processo de mobilização e preparação da I Conferência Nacional das Cidades (CNC), já a partir de abril de 2003, tendo em vista sua realização em outubro do mesmo ano.²⁶⁰ Para tanto, iniciam-se debates com uma comissão preparatória ampla, com 79 representantes dos diversos segmentos (governamentais, societários e empresariais), e constitui-se a coordenação executiva, composta por 63 membros no total, entre titulares e suplentes, sendo dois integrantes do MCidades. A coordenação executiva é notadamente plural encampando tanto representações associadas aos diversos eixos temáticos das políticas, quanto representações dos diversos segmentos

governo de que a participação na elaboração e execução das políticas é um direito dos cidadãos”.(Concidades, 2006,p.11) Ambos os textos em sua seqüência afirmam que “ que o caminho de enfrentamento dos problemas está diretamente vinculado à articulação e integração de esforços e recursos nos três níveis de governo”

²⁶⁰ A Conferência é oficialmente convocada pela Presidência e pelo Ministro Olívio Dutra por meio de Decreto em 22 de maio de 2003, já estabelecendo os prazos para o Executivo municipal e estadual convocarem suas Conferências, no mês de junho. O Decreto e o Regimento Interno expedido pelo mediante portaria do Ministro, no qual consta a composição das comissões encontram –se em MCidades (2004b).

envolvidos com as políticas urbanas, sendo que 15 membros representam entidades da coordenação do FNUR, além de um representante do próprio Fórum.²⁶¹

Na proposição e realização da CNC conjugam-se organizações societárias com um acúmulo de práticas participativas e disposição para participação; o comprometimento da equipe ministerial e um desenho institucional calibrado pelas experiências desses atores. Neste caso, tem-se um duplo estoque de engajamento prévio tanto em práticas participativas no âmbito societário – como mobilizações – quanto no âmbito dos governos locais.

De forma mais geral, as conferências apresentam alguns traços em seu desenho institucional que valem menção. Como os conselhos, estruturam-se a partir de campos setoriais de políticas ou de temas específicos que implicam a incorporação dos diferentes segmentos sociais e eixos conflituais, mas diferentemente dos conselhos apresentam um potencial inclusivo mais evidente em relação ao número de participantes, a partir do acesso aberto nas primeiras rodadas. Conjugam práticas participativo-deliberativas com formas de representação, sendo que os representantes societários são geralmente definidos ao longo do processo. Quanto à sua finalidade, as conferências geralmente têm sido empregadas para a definição de diretrizes e acompanhamento das políticas, não apresentando caráter vinculante.²⁶² Um traço constitutivo das Conferências Nacionais é sua articulação intergovernamental, partindo da esfera local e desembocando na esfera nacional, o que possibilita em alguma medida lidar com o tradicional problema da escala. O desenho intergovernamental é especialmente importante no caso das políticas urbanas que têm no município um protagonista central e não prescindem de esforços orquestrados com as outras esferas de governo.

A I CNC teve como lema “cidade para todos” e como tema a “construção da política democrática e integrada para as cidades,” ambos aderentes às premissas da plataforma reformista, sinalizando a centralidade dos fundamentos de democratização. Além da

²⁶¹ O regimento indica 33 titulares e 28 suplentes, mas na listagem final apresenta 63 membros, podendo-se supor que os dois representantes do MCidades foram computados a parte. A partir da listagem do regimento interno (MCidades, 2004b), efetuou-se essa contagem tendo em vista indicar a pluralidade da composição da coordenação executiva: encampa 10 representantes de associações de municípios e de órgãos estaduais; 6 do governo federal; 4 do legislativo; 10 de associações empresariais; 8 de movimentos, e 15 de ONGs, associações profissionais e sindicais; fóruns e entidades de pesquisa.

²⁶² Essa caracterização parte de discussões sobre desenhos participativos de Conselho e do OP em Avritzer e Pereira (2005) e Avritzer (2009), a partir do qual pode-se indicar um desenho “de baixo para cima” nas conferências, a exemplo do OP. Partiu também de referências específicas às conferências em Brasil (2007) e Brasil *et al* (2010), bem como do trabalho de Progebenschi e Santos (2009) que analisa e levanta as conferências nacionais.

atribuição de aprovar o regimento em plenária, foram definidos três eixos temáticos: gestão democrática e Conselho das Cidades (incluindo definições da composição e representações); diretrizes da política nacional de desenvolvimento e linhas de ações e prioridades.

Seu desenho definiu 2500 delegados na etapa nacional, com direito a voz e voto, ao lado de participantes com direito à voz. Dentre os delegados que integram a etapa nacional 75 % provêm das conferências estaduais por meio de eleição, e 25% de indicação de entidades nacionais. Na composição por segmento tem-se a definição no regimento de 40% de representantes dos poderes públicos; 25% dos movimentos; 7,5% de ONGs entidades profissionais e acadêmicas; 10% de entidades sindicais; 7,5% de empresários e 10% de concessionárias de serviços.

A I Conferência Nacional das Cidades (CNC) ocorreu em outubro de 2003 em sua última etapa, que constitui o ápice do processo, envolvendo 3.457 municípios, 27 estados e cerca de 2500 delegados, com participação de diversos representantes ligados ao FNRU, que se mobilizou ao longo do processo e elaborou sua plataforma para a discussão nas conferências municipais, estaduais e nacional.²⁶³

A CNC resultou em 25 diretrizes dentre as quais se destacam: a aprovação da criação do Concidades e do processo das conferências; a reafirmação do direito à cidade como direito coletivo; a aplicação do Estatuto da Cidade (EC) em planos diretores participativos; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Sistema Financeiro da Habitação; a definição do saneamento como direito humano e a legislação de consórcios. Essas diretrizes que espelham a agenda reformista tiveram processamento, ainda que não imediato. Ressalta-se, ainda, a consolidação do “Ministério das Cidades e da Reforma

²⁶³. O Relatório do Encontro Nacional do FNRU realizado em junho de 2003 inicia-se com manifestações sobre o novo contexto, tais como: “a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República abre uma possibilidade histórica extraordinária para o Brasil”; “a criação do Ministério reflete dois aspectos importantes. De um lado, o fato de o novo governo assumir a questão urbana como uma das principais vertentes da questão social brasileira. De outro, a vontade de tratar de forma integrada os problemas urbanos”; e ainda: “Lula constituiu um governo de coalizão cujas forças disputam fortemente o sentido das políticas a serem implementadas. (...) ainda são intensas as disputas quanto aos rumos que tomará sua política econômica e social. (...) não resta dúvida que a sociedade organizada tem um papel fundamental para determinar o caráter e a profundidade das transformações.” (FRNU, 2003, p. 1). O documento indica como diretriz a articulação dos direitos civis, políticos e sociais aos direitos urbanos e a vinculação das lutas dos movimentos sociais às ações de exigibilidade dos direitos; define uma plataforma para a nova política de desenvolvimento urbano; diretrizes para a gestão democrática incluindo a criação do Concidades e a criação de instâncias nos outros níveis de governo e participação nos planos diretores, ao lado de diretrizes para a habitação, dentre as quais a promoção de regularização fundiária, a aprovação do Fundo de Moradia, o acesso a crédito para a população de baixa renda e apoios às cooperativas FNRU (2003, p. 3-5).

Urbana”, a subordinação da Caixa Econômica Federal (CEF) às políticas traçadas por este órgão e a criação de novos fundos de financiamento.²⁶⁴

Destaca-se a relativa agilidade para estruturação das políticas urbanas e para o planejamento e mobilização da Conferência, rompendo uma inércia de duas décadas nesta área de intervenção governamental, o que se mostrou possível a partir de quadro de expertises aglutinadas no MCidades, oriundas de segmentos profissionais e de movimentistas associados ao campo da reforma urbana. Ao lado disso, um avanço estrutural democratizante refere-se à incorporação de desenhos participativos desde o primeiro ano de governo, por meio da I Conferência, que gera a criação do Concidades, ampliando a possibilidades de incidência dos atores societários nas políticas urbanas. Embora a Conferência tenha um caráter consultivo, o depoimento da representante da AGB²⁶⁵, que integrou a equipe da secretaria-executiva retrata esse eixo de avanço:

A criação do MCidades decorreu de lutas populares em defesa da Reforma Urbana e implicou a *alteração* da pauta sobre as cidades e o urbano [...]. Tratou-se, portanto, não apenas incluir na agenda a questão urbana, mas na alteração de seu eixo fundamental. A função social da propriedade e da cidade contida na proposta da Reforma Urbana na constituinte e aprovado nos artigos 182 e 183 da Constituição e no Estatuto da Cidade apontam a alteração da agenda (esta alteração só se tornou viável com a criação do MCidades) [...]. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foi proposta pela equipe inicial do Mcidades e emendada e aprovada na 1ª. Conferência das Cidades (2003) que também aprovou o funcionamento e a composição do Conselho das Cidades [...] Temos assim um indicativo do avanço no processo de construção democrático.

A CNC e a posterior criação do Concidades constituem indiscutivelmente um marco democratizante no campo das políticas urbanas federais, demarcando uma clivagem em relação à trajetória anterior dessas políticas e de seus descaminhos. A nova estrutura – composta pelo MCidades, CNC e Concidades é considerada por ativistas da reforma (e

²⁶⁴ O regimento, diretrizes e dados das Conferências encontram-se em MCidades, (2004b).

²⁶⁵ Entrevista com Arlete Moyses Rodrigues em 08/12/2010

mesmo em documentos oficiais) como conquistas do movimento pela reforma urbana.²⁶⁶ Portanto, em sentido distinto das asserções de Dryzek (1996a, 2000), a inclusão *no Estado* dos promotores da reforma urbana não se traduziu apenas em ganhos simbólicos, marginais e seletivos, mas em ganhos estruturais que permitem redesenhar a lógica de produção das políticas urbanas.

Entretanto, isso não significa a ausência de percalços, contradições e de disjunções em face das lógicas sistêmicas – dos imperativos econômicos à viscosidade burocrática - que vem a constranger ou retardar os avanços reformistas. Em relação ao primeiro ponto, antes de sua entrada na equipe Grazia e Rodrigues (2003, p.11) sinalizavam como desafio do novo Ministério o equacionamento do plano de desenvolvimento urbano “não submetido aos ajustes e plano econômicos, mas construídos democraticamente com a sociedade e por meio de integração das políticas,” o que não ocorreu nestes termos.

Aprovado pela I CNC como instância deliberativa, o Concidades (Conselho das Cidades) foi criado pelo Decreto 5031/2004, com caráter consultivo e deliberativo, tendo por finalidade “propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução” conforme os dispositivos do EC. Ao lado de sua criação por meio de Decreto, um problema evidente neste desenho refere-se à natureza predominantemente consultiva do Conselho das Cidades, que restringe seu poder e potencial de engendrar mudanças. Aquém das pretensões e proposições societárias, este traço limitante é recorrentemente problematizado em documentos do Fórum e das entidades que o integram. Estes traços constituem objeto de debates e propostas nas Conferências e no próprio Concidades por diversas vezes desde sua primeira reunião, na qual representantes do Fórum propõem que seja elaborado um projeto de lei definindo o Concidades com natureza deliberativa. Esta questão é objeto da Resolução 16/2205, comparece ao debate em outros momentos, mas até o presente isto não foi concretizado.²⁶⁷

²⁶⁶ Maricato (2010); Santos Junior, (2009^a, 2009b); Rodrigues e Barbosa (2010), além do referido material do MCidades (2004b).

²⁶⁷ Ver ata da primeira reunião do Concidades, em 15 e 16 de abril de 2004. De acordo com a ata, os conselheiros Orlando Alves Santos Junior da Fase e Nelson Saule, representando o FNUR, propõem uma lei nacional criando o Sistema Nacional de Cidades contendo em sua estrutura o Concidades deliberativo (CONCIDADES, 2004). Ver também a avaliação da Conferência feita para o Concidades por Arlete Moysés Rodrigues (2010, 2011). A referida resolução cria um grupo de trabalho para propor um projeto de lei que “institucionaliza o Concidades e as Conferências”, no bojo de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). As manifestações em prol do caráter deliberativo do Concidades são recorrentes – o que se

Dentre suas competências, destacam-se: a proposição de diretrizes, de normas gerais de direito urbanístico e de orientações e recomendações sobre a aplicação do EC; estimular a ampliação e aperfeiçoamento dos canais de participação, por meio de uma rede nacional de órgãos colegiados nas três esferas de governo. Suas atribuições deliberativas restringem-se às decisões relativas à aprovação do regimento interno, ou seja, à autoregulamentação de seu funcionamento. Em regimento estão previstos quatro comitês técnicos correspondentes ao recorte temático das políticas e são previstas reuniões trimestrais.

Ainda em relação às características do Concidades, sua composição foi assim aprovada na I CNC: 14 representantes do poder público federal; 6 dos estados e 10 dos municípios (nesses casos poder público e/ou sociedade civil organizada); 19 dos movimentos populares; 7 de entidades sindicais e de trabalhadores; 5 de profissionais da academia; 3 de ONGs e 7 de empresários, totalizando 71 membros. Não se trata, assim, de um conselho exatamente paritário neste desenho inicial, destacando-se a expressão do segmento movimentalista. O referido Decreto define critérios democráticos para escolha das representações por segmento por meio de assembleias da sociedade, de modo que a partir da I CNC foram eleitas essas representações.

A partir de Santos Junior (2008), destaca-se que o FNRU conseguiu eleger 26 titulares ligados à sua coordenação, um deles como representante do próprio Fórum.²⁶⁸ Ainda conforme o autor, o FNRU promoveu a capacitação de seus conselheiros e definiu sua estratégia de atuação por meio de promoções de reuniões, formação de grupos de trabalho, produção de documentos e apresentação ao Concidades de boletins eletrônicos, negociação com outros conselheiros em torno das propostas, além das oficinas de planejamento. Neste sentido, observa-se que a estratégia de atuação do FNRU não difere fundamentalmente de suas práticas anteriores, a não ser pela criação de grupos de trabalho que inicialmente

evidencia no exame das atas das reuniões. Contudo, a proposta desta mudança associada à criação do SNDU volta ao debate na 21ª reunião, com a apresentação da proposta pelo representante do POLIS, que integra o FNRU. Os debates subsequentes que constam da ata permitem perceber que não há consenso mesmo das entidades ligadas ao FNRU em relação ao SNDU; e as manifestações dos representantes do governo indicam um longo percurso burocrático e decisório em várias instâncias para efetivação de um projeto nesta linha. Ver a Ata da 21ª Reunião do Concidades em 30/06/2007 (CONCIDADES, 2007).

²⁶⁸Ver o relato do autor – que então integrava a coordenação do FNRU – em relação ao processo de escolha das entidades e das disputas envolvidas, no caso dos assentos das ONGs, bem como sua problematização da representação específica do FNRU em um assento, em virtude de seu caráter de articulação.

espelham os temas das comissões técnicas e da canalização de proposições para o Concidades, desde sua implantação.²⁶⁹

Em abril de 2004 os conselheiros tomam posse e em sua primeira resolução definem o regimento interno do Conselho.²⁷⁰ Nos termos da ata da primeira reunião, a manifestação do Ministro Olívio Dutra nesta ocasião sinaliza o relevo conferido ao Concidades:

[O Ministro do MCidades] Ressaltou que a institucionalidade alcançada pelo Conselho, fruto de todo processo de participação realizado [...] precisa ser divulgada para irradiar a mesma prática para todas as unidades da federação, afirmou, ainda, que é preciso que todos os segmentos possam defender suas teses colocarem-se abertos para o debate. Finalizando, expressou que o Ministério das Cidades se orgulha pelo funcionamento do Concidades, bem como o governo federal por ter iniciado este processo.

Assim, a primeira reunião é emblemática do suporte que o Concidades terá no MCidades neste momento. Apesar do caráter consultivo do Conselho, suas resoluções no período entre 2003 e julho de 2005 (saída do referido Ministro) têm encaminhamento e processamento, resultando na implementação das medidas na maior parte dos casos, de modo que esta instituição afeta os processos decisórios no âmbito do MCidades.²⁷¹

Entretanto, a referida reunião é igualmente emblemática das tensões entre o Concidades e, notadamente nesse período, do próprio MCidades com a área econômica do governo. Na ocasião, entra em pauta, dentre outros temas, a análise e aprovação de propostas de política urbana consolidadas no Caderno 3 do MCidades (2004b). Tais propostas foram aprovadas pelo plenário, a não ser pela manifestação de voto contrário pelo representante do Ministério da Fazenda, Lindemberg de Lima Bezzera, em sua única participação no Concidades, como registra a ata em trecho aqui reproduzido:

²⁶⁹ A partir de relatório de planejamento do FNRU (2005) posterior, tem-se outros GTS como o gênero, questão que passou a ser pontualmente tematizada no Concidades. Em relação aos documentos encaminhados, ver, por exemplo, FNRU (2004) que traz considerações sobre a proposta preliminar de Política de Habitação.

²⁷⁰ Resolução nº1 de 15 de abril de 2004, publicada no DOU nº107 de 04/06/2004, p.54.

²⁷¹ Ver a indicação do processamento das reuniões entre 2004 e 2006 em MCidades (2006a) que indica sua resolutividade, sobretudo nos casos em que o processamento depende exclusivamente do MCidades, embora isso ocorra também em casos que envolvem outros órgãos. Ver também as análises de Santos Junior (2008) e de Maricato e Santos Junior (2009) que convergem ao apontar a capacidade de efetivação e processamento das resoluções do conselho no período 2004-2006 que examinam.

O representante do Governo Federal indicado pelo Ministério da Fazenda não apóia a aprovação (ou referendo) das teses apresentadas no Caderno 3, oriundas da Conferência Nacional das Cidades *que estejam em desacordo com a política atual do Governo Federal*, em especial quanto à participação do setor privado no investimento em transporte e saneamento, por meio de PPP ou concessão. Igualmente, entende ser *perigoso para a estabilidade econômica* do país, propostas que estejam relacionadas ao *financiamento dos setores*, por meio do descontingenciamento e ampliação dos financiamentos públicos do FGTS e FAT, sem estudos prévios [...]. (grifos nossos)

Esse eixo de tensão rebate-se especificamente na retomada de investimentos em saneamento e habitação na pauta do Ministério das Cidades, que bem mais adiante se torna fluido com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Rebate-se, também, no processamento da legislação de saneamento, que estava em processo de elaboração e constitui um núcleo da plataforma da Frente Nacional de Saneamento,²⁷² encampado na pauta do FNUR. Além disso, traduz-se em uma bandeira central na plataforma de reforma, relativa à criação oriunda de iniciativa popular do Fundo Nacional de Habitação, abordado no capítulo anterior, que tramitava no CN desde 1991.

Em ambos os casos, dos marcos regulatórios da habitação de interesses social e do saneamento, a sua aprovação vai requerer grandes esforços do Concidades, do MCidades, e dos atores organizados em torno da plataforma reformista.

No caso do Concidades, estes esforços se espelham nas 34 resoluções produzidas na gestão do ministro Olívio Dutra, como indicado na sistematização efetuada na Tabela 1, apresentada seguir. Consideraram-se os eixos temáticos, referidos às áreas de políticas das quatro secretarias nacionais, e o “endereço” das resoluções, na medida em que o encaminhamento de grande parte dessas, para além dos desdobramentos no MCidades, envolvia recomendações a outros órgãos e setores federais, assim como ao CN, ao lado de orientações aos municípios.

²⁷² A referida frente pode ser incluída no rol dos fóruns (TEIXEIRA, 2001), assemelhando-se ao FNUR.

Tabela 1 - Resoluções do Concidades por temática e endereçamento (2004 a junho 2005)

Endereçamento	Temática das Resoluções				
	Regulamentação Concidades e Conferências	Planejamento e regularização fundiária	Habitação	Saneamento	Mobilidade e Transporte
Concidades e Conferências MCidades	6				
Área Econômica do Governo			2	6	1
Outros setores e recomendações intersetoriais				1	4
Municípios e Estados		4			
Poder Legislativo		1	4	3	
Poder Judiciário			1		

Fonte: Tabela produzida pela autora a partir das Resoluções do Concidades 1 a 34 (Disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/>>).

O Conselho apóia-se *declaradamente*, na maioria das resoluções que implicam encaminhamentos externos, em suas atribuições de proposição de diretrizes e normas em relação às políticas urbanas; e em suas competências propositivas de mecanismos de integração das políticas urbanas com as políticas socioeconômicas e ambientais de emitir orientações e recomendações para a aplicação do Estatuto da Cidade.

A Tabela 1 permite destacar a relativa concentração de esforços nas áreas de habitação e saneamento, cujas ações governamentais propostas pelo MCidades e os referidos marcos legais dependem do equacionamento junto à equipe econômica, de modo que as resoluções dirigidas a este setor constituem recomendações do Concidades. Deve-se considerar como dado adicional a baixa participação dos representantes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda no Concidades, fato que foi objeto de menção do Ministro das Cidades por ocasião da 4ª reunião de 2004.²⁷³ Esse eixo de tensionamento que se traduziu em

²⁷³ Consta da ata da referida reunião que o Ministro “abordou que há problemas de presença de representantes do governo dentro do Conselho e que se faz necessário garantir a participação efetiva deste setor.” Também representante de entidades ligadas ao FNRU reclamaram da ausência de setores do governo (ANTPe CMP) assim como a Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, que foi criada nesta década.

dificuldades para o MCidades (e o Concidades) na implementação da política de desenvolvimento na linha da reforma urbana é ainda ilustrado por considerações retrospectivas de Ermínia Maricato, em entrevista à Carta Maior (2006):

No Ministério da Fazenda há um conjunto de profissionais que podem não conhecer profundamente a realidade social e territorial brasileira (afinal, nem nas academias ela é suficientemente conhecida) mas foram preparados e organizados para uma missão e a cumprem com muito profissionalismo e absoluta objetividade. Seu papel ideológico é claro e mal disfarçam as orientações que podem ser encontradas no texto resultante do Consenso de Washington. Exercem seu poder sobre os demais ministérios com o máximo de rigor e sem prestar quaisquer contas, a não ser para seu chefe, que nem sempre é o Ministro. [...] Mas o que poderíamos chamar de autoritarismo da Fazenda, do Tesouro Nacional e do Banco Central, entre outros organismos, não é a única limitação forte que um programa partidário que busca mudanças encontra para ser implementado no governo. A outra vertente que impede a implementação de planos e políticas públicas sociais democráticas é a velha relação da troca e do favor que domina o universo da política brasileira.²⁷⁴

Em que pesem tais dificuldades, na mesma entrevista Ermínia Maricato (CARTA MAIOR, 2006) sustenta possibilidades de avanços democratizantes, defendendo que "os governos tem condições de implementar mudanças importantes na atual conjuntura brasileira, especialmente na ampliação da participação democrática". Ela ainda ressalta que a

²⁷⁴ Ainda conforme a entrevista em 22/04/2006, tem-se o relato dos embates relativos à área de saneamento: "No início de 2003, percebemos que os únicos recursos significativos que o Ministério das Cidades tinha para investir no saneamento ambiental estavam no FGTS. Devido ao contingenciamento orçamentário e ao pagamento de juros da dívida, não havia recursos do OGU para investimento no saneamento [...] No entanto os recursos do FGTS embora 'baratos' e embora não oriundos do OGU – Orçamento Geral da União, não podiam ser emprestados aos municípios e estados [...]. Eles esbarravam na capacidade de endividamento do Estado brasileiro (no conjunto), a qual impactava o superávit primário. [...] Após as primeiras lutas internas ao governo e a pressão do presidente Lula, a Secretaria do Tesouro fez um acordo com o FMI para autorizar o gasto de R\$ 2,9 bilhões excepcionalizando esses recursos do cálculo do superávit primário. [...] Para emprestar os recursos de FGTS às empresas de saneamento ou aos governos municipais e estaduais era preciso aprovar então uma resolução no Conselho Monetário Nacional. Qual foi nossa surpresa ao ler a resolução n. 3.153/2003: traduzindo claramente ela proibia o investimento em áreas que não apresentassem capacidade de retorno. [...] Após um novo round uma nova excepcionalização de limite de contratação foi aprovada no final de 2005, nessa oportunidade, agora com a ajuda da Ministra Dilma Roussef no embate com a Fazenda. No final dos 4 anos de governo Lula terão sido contratados R\$ 5,7 bilhões ou R\$ 7 bilhões. O resultado depende de um último round na luta contra as limitações dadas pelo draconiano ajuste fiscal. Qualquer que seja o número teremos um recorde de contratações na área do saneamento se comparado aos 20 anos anteriores ou desde o início do declínio do BNH em 1982." (CARTA MAIOR, 2006).

“mistificada e “quase mágica” vontade política não é suficiente, mas é fundamental como revelam as experiências do Ministério das Cidades”

Sob o prisma das redes movimentalistas integrantes do FNRU, as dificuldades mencionadas traduziram-se em um anticlímax já no início do governo, com a frustração das expectativas de aprovação imediata do projeto de iniciativa popular do fundo de moradia apresentado em 1991 (reformulado em seu percurso como projeto de criação do SNHIS). Adiada para a I CNC a expectativa também não se realizou na ocasião. Conforme os relatos das entrevistas com os representantes dos movimentos,²⁷⁵ isso acarretou manifestações e atos públicos já em 2004 com o suporte do FNRU e engendrou iniciativas no sentido da unificação das redes movimentalistas. O processo gerou, também, negociações com o governo e a elaboração do Programa Crédito Solidário, voltado para a autogestão de programas de moradias via associações. A elaboração do programa contou com a participação dos movimentos e do Concidades e o mesmo foi regulamentado no início de 2005.

Assim, contraditoriamente, têm-se esforços inéditos de constituição do MCidades, do Concidades e das Conferências; de aglutinação de uma equipe comprometida com a reforma urbana, que possibilita a inclusão desta agenda no Estado, bem como novas possibilidades de incidência nos processos decisórios a partir das instituições participativas. Porém, em virtude de requisitos macroeconômicos (o superávit primário no centro da pauta) constrange-se a implantação das reformas, seu ritmo e o aprofundamento, ainda que mesmo sob esses limites sejam engendrados avanços indiscutíveis nos diversos eixos temáticos das políticas urbanas.²⁷⁶

²⁷⁵ Em entrevista com Antônia de Pádua (UEMP/CMP), ela afirma que em um primeiro momento “achávamos que o poder resolvia tudo [...] e que não precisávamos mais nos mobilizar”. A partir das entrevistas também foi indicado que em abril de 2004 ocorreram mobilizações em 15 capitais, incluindo a ocupação de prédios públicos, com o suporte do FNRU. Houve negociações das redes movimentalistas com a própria Casa Civil, a partir das reivindicações em relação ao Fundo.

²⁷⁶ Nos dois anos e meio de sua primeira gestão, o MCidades e o Concidades foram estruturados. Formulou-se a política urbana em seus quatro eixos; impulsionou-se a aprovação do marco legal de HIS, foram elaborados novos projetos de lei ou revisão da legislação e projetos de lei existentes; desenharam-se e implementaram-se programas nas diversas áreas de sua atuação; foram alteradas as linhas de crédito em habitação e efetuou investimentos significativos em saneamento e da habitação. Ver MCidades (2006, 2008). No balanço de Grazia de Grazia em entrevista realizada em 08/01/2011, ela destaca que o MCidades iniciou um processo de fortalecimento das organizações sociais nacionais e do governo Federal para ajustar o financiamento do FGTS para aproximar do foco na baixa renda. Destacou ainda criação de subsídios para a produção habitacional e a política de regularização, dentre outros pontos.

No âmbito do Concidades, que em parte canaliza a participação dos atores coletivos no campo da reforma urbana, destacam-se os esforços já indicados de influência dos ativistas no Legislativo e na área econômica tendo em vista as políticas delineadas e, especialmente, os marcos legais das políticas de habitação de interesse social e de saneamento.

No primeiro caso, a resolução nº10 recomendou ao Senado a aprovação do projeto; no caso do saneamento, o anteprojeto de lei foi discutido no comitê técnico, sendo objeto de duas resoluções, a nº 5 que apóia a proposta e sua divulgação por meio de seminários e a de nº 23 que o aprova e recomenda seu encaminhamento.

Ressalta-se que o marco regulatório do saneamento era uma pauta recorrente dos atores organizados, notadamente da Frente Nacional e Saneamento, também integrando a agenda do FNRU. No âmbito do Concidades, a partir de seus Comitês Técnicos, pode-se alcançar uma proposta negociada entre os diversos segmentos e interesses contraditórios, o que constitui um avanço.

Ao lado disso, observam-se avanços normativos voltados para a democratização em dois eixos. O primeiro refere-se ao próprio Concidades e às Conferências desde seus regimentos à proposta da institucionalização do Concidades por lei ordinária garantindo-lhe o caráter deliberativo. O segundo eixo corresponde às resoluções voltadas para os municípios, na linha da agenda de reforma urbana em suas premissas de gestão democrática e dos esforços do FNRU em sua atuação na esfera local desde a década anterior. Nesse sentido têm-se orientações e normatizações relativas aos planos diretores, com ênfase na participação na elaboração e gestão do instrumento, bem como de criação de conselhos municipais das cidades.

O Quadro 5 (a seguir) sintetiza esses avanços a partir das resoluções do Concidades, no período em foco.

Quadro 5 - Resoluções do Concidades (2004-julho2005) relacionadas à plataforma de reforma urbana no eixo democratização do planejamento e gestão

Endereçamento	Resolução	Conteúdo
Concidades e Conferências Nacionais das Cidades	nº 1/2004	Regimento Concidades
	nº 16/2004	Recomendação - processo de institucionalização do Concidades e Conferências por meio de legislação ordinária
	nº 17 /2004	II CNC
	nº 24/2005	Regimento da II CNC
Municípios e Estados	nº 13/2004	Recomenda e orienta municípios e estados a criarem Conselhos das Cidades
	nº 14/2004	Recomenda ao Legislativo destinação de emendas para os municípios para elaboração dos planos diretores participativos
	nº 15/2004	Realização de Campanha de Mobilização para elaboração de Planos Diretores Participativos
	nº 25/2005	Orientações normativas para os municípios elaborarem seus planos diretores de forma participativa desde a o processo de elaboração
	nº 34/2005	Define o conteúdo mínimo dos planos diretores com indicações para previsão de instrumentos de gestão democrática

Fonte: Levantamento da autora a partir das Resoluções do Concidades 1 a 34 (Disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/>>. Acesso em: junho de 2010.)

Em relação aos resultados dos esforços do MCidades voltados para os municípios, destaca-se, no que se refere aos planos diretores obrigatórios em 1682 casos, que 92,58 % destes haviam cumprido as exigências de elaboração do instrumento, atendendo, em sua maioria, o requisito da participação no processo de elaboração em 2006, conforme pesquisa encomendada pelo MCidades (2007). Em relação aos Conselhos de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano, estes estavam presentes em 6% dos municípios em 2001 (IBGE, 2003), observando-se uma tendência à ampliação de seu número ao longo dos anos mais recentes, que pode ser atribuída ao capítulo de gestão democrática do Estatuto da Cidade e à atuação do Ministério das Cidades. Em 2008, o percentual dessas instâncias de participação alcança 19,2% dos municípios brasileiros e, na mesma direção, amplia-se o percentual de Conselhos de Habitação, presentes em 30,7% do total dos municípios (IBGE,

2008). Em ambos os casos destaca-se que não tem uma avaliação qualitativa mais abrangente dessas experiências (BRASIL E CARNEIRO, 2009, p.22).²⁷⁷

No balanço efetuado na 4ª reunião do Concidades, ocorreram manifestações dos diversos representantes quanto ao avanço que a criação dessa instância significou, bem como a avaliação positiva quanto ao seu funcionamento e envolvimento dos representantes dos diversos segmentos. Em relação aos problemas no primeiro ano de funcionamento, os representantes da FNA e da FISENGE convergiram na indicação de problemas associados ao desenho institucional com comitês setoriais: a fragmentação setorial dos debates e o esvaziamento do plenário na medida em que alguns conselheiros privilegiam estes espaços. Ainda dentre os problemas apontaram-se o caráter consultivo do Concidades e a ausência sistemática de algumas representações do governo federal. A manifestação da então Secretária de Programas Urbanos, Raquel Rolnik, apontou “a tensão existente no Conselho entre ser um espaço de resistência e de ser um espaço de poder,” indicando que o “espaço de exercício do poder, é um espaço que depende dos que foram eleitos para esse exercício e das forças políticas que o sustentam.”²⁷⁸

Destaca-se, ainda, a manifestação do representante da FASE e integrante da coordenação do FNRU, afirmando que Concidades marca um novo padrão de relação entre Estado e sociedade e que mostrou tanto a capacidade de explicitar os interesses diferenciados, quanto a capacidade de pactuação e negociação nos comitês temáticos. Além disso, nos termos da ata, destacou “a atuação do Fórum de Reforma Urbana que apostou no conselho, preparando-se para as discussões, elaborando proposições, contribuindo assim para o debate.”²⁷⁹

Os entrevistados convergiram ao afirmarem o avanço democrático constituído pela criação do Concidades e seus desdobramentos, apesar dos limites que se evidenciarão em sua trajetória posterior. Dentre outros pontos nestes relatos, ressalta-se a consideração do Concidades como um espaço de explicitação de conflitos entre os diferentes segmentos, de modo que os conflitos “não estão mais ocultos e são debatidos em sua concretude as questões são encaminhadas através de pactos, mas não de consensos”, nos termos da

²⁷⁷ Há uma pesquisa recente já consolidada e ainda não divulgada (em janeiro de 2011), encomendada pelo MCidades/Concidades ao IPPUR.

²⁷⁸ Ata da 4ª Reunião, nos dias 08/09 e 10 de 20054 (CONCIDADES, 2004).

²⁷⁹ Idem.

representante da AGB. Um segundo ponto é a dimensão de inclusão política que se evidencia na fala da representante da UEMP ao indicar a horizontalidade das relações entre os diversos segmentos (movimentos entidades, empresários), bem como desses com o governo. Um terceiro destaque é a consideração do MCidades pelo representante do POLIS também como “um espaço privilegiado de influência” da sociedade civil nos rumos das políticas. Nesse sentido, retomando a exposição da representante da AGB:²⁸⁰

Os conselhos fazem parte da estrutura institucional e assim não é possível pensar que eles estão à parte da estrutura do Estado. Mas é a atividade dos conselheiros que pode propiciar avanços, definir pauta e agenda fora do que é colocado pelo governo. Neste sentido o avanço que se tem conseguido no MCidades e nas Conferências é um demonstrativo de uma agenda política que não segue a agenda governamental. Há avanços decorrentes da participação social, há abertura política para a participação e para avanços nas lutas populares, atendendo ao interesse da maioria. Mas o processo é muitas vezes difícil [...].

Em um balanço do período correspondente à primeira gestão do Ministério (jan. 2003 a jun. 2005) na estruturação do MCidades, lado a lado com as Conferências e Concidades, evidenciou-se o privilegiamento da participação como alicerce para a construção das políticas urbanas, traduzindo a agenda reformista. Esse processo imbrica-se com a formulação da política de desenvolvimento urbano nos quatro eixos definidos, com a aprovação de instrumentos legais e com a retomada de investimento nas áreas de habitação e saneamento.

A “fase heróica” de implantação do Ministério e de construção das políticas urbanas marca-se pela entrada no Estado de ativistas da reforma urbana, bem como das possibilidades de inclusão de política de organizações deste campo nas novas instituições participativas, e pelo amplo diálogo e parceria entre os integrantes do governo e atores societários. Neste contexto, o FNUR canalizou sua atuação significativamente - mas não inteiramente - para as possibilidades de incidência nas políticas urbanas nos novos canais participativos. O Quadro 6 indica os avanços no período relativos aos marcos legais das políticas urbanas, com ênfase nos aspectos democratizantes que constituem o recorte deste trabalho.

²⁸⁰ Entrevistas com Antonia de Pádua, Arlete Moysés Rodrigues e Nelson Saule Junior.

Quadro 6 - Frentes de atuação do FNRU e avanços democratizantes nos marcos legais no âmbito federal (2003-julho 2005)

Frentes de atuação			Incidência e resultados	
Legislação	Agenda	Repertório	Avanços/destaques	Observações
Concidades e Sistema	Criação do Concidades por lei ordinária como instância deliberativa Criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).	A criação do Conselho e das Conferências foi objeto de documentos e encaminhamentos nos anos 1990. Essa proposta, ao lado da de criação do SNDU foi apresentada na primeira reunião do Concidades; foi objeto de grupo de trabalho e resolução.	O Concidades foi criado pelo Decreto 5031/2004 Foi encaminhada e assimilada na I CNC como diretriz a proposta de alteração da natureza do Concidades por lei Não houve avanços neste sentido e continuou em pauta	O Decreto 5790/2006 fez alterações no Concidades, mas não altera sua natureza.
Lei 11.124/2005 Cria o Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o respectivo fundo (FNHIS) e Conselho Gestor do fundo (CGFNHIS) O SNHIS é composto pelo MCidades, Concidades, CGFHIS, CEF, municípios, conselho e associações e cooperativas.	Aprovação do projeto de iniciativa popular, reformulado no substitutivo PLC 00036/2004 Garantir recursos para o fundo e acesso às associações e cooperativas.	Proposição da emenda pelas quatro redes movimentistas e FNRU em 1991. Acompanhamento e pressão no CN. Atuação no Concidades. Negociação com o governo federal em torno do projeto o substitutivo. Campanhas e manifestações em 2004 e 2005.	O art.4º enuncia como princípios: moradia digna como direito; democratização dos processos decisórios; função social da propriedade e integração intergovernamental. O art. 12 requer o plano de habitação de interesse social e criação dos conselhos pelos estados e municípios para participarem do fundo. Os conselhos devem ser partidários com ¼ de representações dos movimentos Os arts. 19 e 20 requerem publicização e participação.	O Fundo e o Conselho foram regulamentados em 2006 pelo Decreto 5796/2006. No Concidades (7ª reunião), o FNRU propõe a composição paritária do CGFHIS, o que foi incorporado.
PL 5296/2005 (Lei 11445/2007) Lei Federal de Saneamento básico	Elaboração e aprovação da lei de saneamento ambiental Saneamento definido como direito Controle social e participação, dentre outros .	Participação na elaboração e discussão do projeto no Concidades Pressão no CN junto à FNS.	No ar.2º a lei coloca como princípios a universalização do acesso controle social No ar. 47 prevê a participação em órgãos colegiados O PL sofreu alterações no CN	O projeto foi aprovado em 2007 .
PL 3057/2000 Revisão da Lei 6766/79 – Lei de parcelamento	Regularização fundiária de interesse social.	Atuação no CN Debates no Concidades.	Incorporação de alguns pontos no projeto.	Ainda em trâmite (Lei de Responsabilidade Territorial).

Fonte: Santos Junior (2009a); pesquisa complementar da autora.

O Quadro 6 evidencia os avanços democratizantes e sua conexão com a agenda e repertório de atuação do FNRU nesses processos.²⁸¹ Outros avanços, como a retomada de investimentos na área de habitação e de saneamento ou a formulação de programas como o crédito solidário não foram contemplados em virtude desse corte.

Em relação aos marcos legais das políticas urbanas neste período, destaca-se a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), originário do projeto de iniciativa popular e elemento central da pauta dos ativistas de reforma urbana, que atuaram neste sentido ao longo dos anos 1990. A aprovação da Lei 11124 / 2005, como se mostrou, envolveu embates e negociações no próprio campo do governo. Esta veio a ocorrer cinco dias antes da saída do Ministro Olívio Dutra. A referida legislação marca-se pelo viés de inclusão social e de democratização. Ao lado disso, o anteprojeto de saneamento é formulado, aprovado pelo Concidades e encaminhado no período ao CN, vindo a ser aprovado em 2006.

A revisão da Lei 6766/1979 que regulamenta o parcelamento urbano a partir do projeto de Lei de Responsabilidade Territorial é objeto de acompanhamento do FNRU no CN desde sua formulação em 2000, bem como de negociações nas comissões e de apresentação de emendas que têm sido assimiladas. Esse processo é especialmente conflitual, colocando em jogo e em ação os interesses de segmentos imobiliários empresariais²⁸².

Outra questão que segue não equacionada é a alteração da natureza do Concidades para deliberativa, na forma de lei ordinária. Como se mostrou, a partir do Concidades esta pauta atrelou-se, nas reivindicações do FNRU, à proposta de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que de fato encontra-se em diversos documentos do Fórum. Contudo, a partir da análise das atas e das próprias entrevistas realizadas há um óbvio consenso em torno da proposição de caráter deliberativo do Concidades, enquanto não há convergência no FNRU (nem no Concidades) em torno da proposição do Sistema. Desta forma, ao lado das possíveis objeções do governo quanto à ampliação do poder do

²⁸¹ Além dos marcos indicados, neste período também se aprovou a Lei 10931/2004 que prevê a gratuidade do primeiro registro e de taxas, no caso de HIS e regularização, como um importante avanço.

²⁸² Ver o trabalho de Vieira (2009) sobre a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara. Em seus levantamentos de participantes nas audiências dessa comissão, ele registra a presença recorrente de representantes do FNRU e de entidades que o compõem (FASE, UNML, CONAM), não apenas em relação à esse trâmite, mas à passagem de outros projetos pela comissão, bem como de representantes do setor imobiliário. Ver também FNRU (2006, p.4-5) que traz um relato do trâmite até aquele momento, e da atuação do FNRU e POLIS.

Concidades, o atrelamento das duas propostas tem um efeito de trava, na medida em que o desacordo em relação ao sistema reduz o poder de pressão do FNRU, inclusive no interior do próprio Concidades.

A capacidade de pressão do FNRU é evidenciada em diversos debates nos quais os representantes das entidades de sua coordenação colocam em plenário não apenas a posição de sua entidade, mas a posição do Fórum, indicando um alinhamento prévio em relação ao ponto em pauta. Destaca-se que no primeiro mandato além das entidades que integram a sua coordenação, o FNRU teve uma representação própria, assumida pela secretaria executiva, enquanto nos demais mandatos, por opção própria na ocasião das Conferências, isto não ocorreu. Entretanto, em diversas ocasiões seu posicionamento é enunciado, ancorado na prática de realização de reuniões que antecedem as reuniões do Concidades deliberando os temas da pauta. Além disso, somam-se outras práticas recorrentes de participação-deliberativa do FNRU, como a realização de oficinas de planejamento anuais e de encontros a cada dois anos, nos quais os debates têm se conectado significativamente ao terreno institucional e às políticas e projetos em curso ou a serem propostas.

Em 2005, o FNRU realizou seu Encontro Nacional nos dias 15 e 16 de julho, ou seja, na data em que foi aprovada a Lei do SNHIS e quatro dias antes da saída do Ministro. Conforme o relatório-síntese deste Encontro (FNRU, 2005), tem-se a participação registrada de 16 entidades da coordenação, de 12 fóruns ou articulações regionais que refletem a estratégia de descentralização do FNRU, ao lado de oito entidades mencionadas, dentre outras indicadas. Assim, o Encontro, com seus 450 participantes, denota a capacidade de mobilização do FNRU, tanto quanto a sua capilaridade e suas bordas difusas.

Mais além, ressalta-se que neste período, a coordenação do FNRU amplia-se, numa tendência já manifesta após a aprovação do EC, incorporando um maior número de ONGs e associações profissionais, bem como representações de Fóruns Regionais, como se mostrará na seção final do capítulo, que traz a composição atual.

De acordo com o relatório do Encontro (FNRU, 2005), têm-se manifestações diversas no sentido da defesa do Ministério e do Concidades (inclusive em relação a uma proposta de fusão deste com o Ministério de Integração Nacional) que constituem objeto de um manifesto. Foi destacada, ainda, a necessidade de se avaliar os avanços e limites do governo, os primeiros referidos sobretudo ao ambiente participacionista e os segundos associados às

opções econômicas. Ainda em relação ao balanço efetuado em relação à conjuntura do momento colocaram-se, dentre outras, as seguintes propostas: de controle social do orçamento nas diversas esferas de governo; de elaboração de planos e conferências como base de legitimidade para as políticas locais, de criação do Concidades por meio de lei; e de debate sobre a reforma política.²⁸³

O referido Encontro Nacional do FNRU discutiu diretrizes para o documento a ser apresentado para a II CNC, estabeleceu estratégias para a participação nas conferências estaduais e municipais, com articulação de outros movimentos e entidades locais, e indicou ainda como linha de ação propostas para revisão do regimento das conferências e de sua composição. As frentes de atuação revelam-se nos grupos de trabalho organizados nos seguintes temas: a) organização da marcha nacional à Brasília em agosto; b) planos diretores participativos; c) habitação de interesse social, indicando linhas de atuação na regulamentação da lei recém aprovada e da alimentação dos fundos; d) regularização fundiária com o foco na revisão da Lei 6766/79, tendo como foco principal a regularização de interesse social (idem, p.5-8).

Chama atenção, ainda, nas manifestações e debates, a tematização da questão da autonomia dos movimentos seja em relação aos partidos, seja em relação ao governo, e a “importância de apostar nos acúmulos dos movimentos e na mobilização social.” (idem, p.2). Neste mesmo sentido, destacam-se discussões e posicionamentos das redes movimentalistas que integram o FNRU enfatizando o papel das mobilizações (CONAM, 2005; UNMP, 2006).²⁸⁴

Ou seja, evidencia-se neste exame tanto a aposta de atuação nos espaços institucionais e de incidência nas políticas urbanas por esta trilha, tanto quanto da atuação no terreno societário, inclusive na linha do ativismo. Indica-se, também, a reflexividade dos atores em relação ao tensionamento de sua autonomia em um contexto de inclusão de representantes

²⁸³ Este último debate conflui com a formação da Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político, lançada em 2005, assinada por 23 diversas frentes e fóruns dentre as quais os FNRU. Esta linha de atuação já se anunciava nas campanhas “de olho no seu voto” do FNRU. A análise de Carvalho (2010, p.1-16), contudo, revela que a referida plataforma se constituiu “em uma voz isolada frente à institucionalidade existente”, concluindo que a ação dos partidos é de imobilismo e entranse frente à proposta e que mesmo os partidos participantes do processo de reconstrução democrática tem-se uma postura pouco dialógica, apontando para a resistência à mudança nas instituições políticas.

²⁸⁴ No relatório do 9º Congresso da CONAM (2005) realizado em 2005, tem-se o registro da necessidade de se avançar nas mudanças, requerendo-se lutas políticas e sociais, afirmando-se que “os movimentos não podem ficar paralisados frente ao governo, acreditando que esta disputa se dará somente dentro do governo [...] e nem adotar uma postura inconsequente de oposição [...] O caminho é ampliar as lutas para que as mudanças se realizem, ajudar a construir um ambiente favorável às mudanças (p.2)”

das entidades que integram o FNRU no próprio Estado, nos canais de participação e na própria equipe de governo no Ministério.

Emblematicamente, o Ministro Dutra assina junto ao Presidente a sanção da Lei que cria o SNHIS e o FNHIS (que foi objeto de conflito no governo), mas isto ocorre já no momento de saída, alterando as correlações de forças no campo da política urbana. No âmbito interno, a mudança acarreta a saída imediata da Secretária-Executiva do MCidades e de outros ativistas da reforma urbana, embora outros permaneçam nesse momento – como a própria Secretária Nacional de Programas Urbanos. Entretanto, entre 2005 e 2007, ocorre um escoamento progressivo dos quadros vinculados ao campo da reforma urbana, indicando um rebalanceamento de forças e projetos no sentido de uma inflexão conservadora no perfil do Ministério.²⁸⁵

6.3. A mudança de Ministro: mobilizações e percalços na assimilação da agenda reformista

A entrega do MCidades para o PP (que tinha o deputado Severino Cavalcanti na presidência da Câmara) para ampliar a base parlamentar de apoio do governo não ocorreu sem repercussões e manifestações de organizações civis, de parlamentares petistas, de associações de municípios e mesmo de segmentos empresariais.

Nesta ocasião, representantes do FNRU reúnem-se com a Secretaria Geral da Presidência e encaminham um documento solicitando a manutenção do Ministro e sua equipe. O documento referencia as deliberações do Encontro do Fórum e aponta para um retrocesso no pacto em relação aos avanços nas políticas urbanas em seus diversos campos setoriais, reafirmando que “este caminho não fortalece a aliança com os movimentos populares urbanos.” Ao lado disso, representantes do FNRU também se manifestam publicamente e incisivamente sinalizando fissuras na aliança com o governo e nas relações entre governo e sociedade civil. As manifestações enfatizam, ainda, os riscos relativos aos rumos das políticas urbanas e aos avanços reformistas conquistados, como expressado por representantes da FASE, do POLIS e do MNLM (CARTA MAIOR, 2005):

A impressão que temos é que a cobiça do PP sobre o Ministério das Cidades é exatamente a possibilidade de manejar recursos através das emendas

²⁸⁵ Ver Santos Junior (2009), Brasil e Carneiro (2009, 2010), dentre outros que referenciam essa inflexão.

parlamentares. Isso é grande fonte de poder, são recursos que permitem ganhos político-eleitorais [...] Em nome da governabilidade se faz estes acordos, uma fórmula que, como focou demonstrado, não funciona. É uma busca de governabilidade que acaba gerando a ingovernabilidade. Segurar Olívio Dutra para nós é segurar a agenda do Ministério, [...] Estamos reivindicando que, independente do que acontecer, as conquistas dos movimentos e a equipe técnica do Ministério sejam mantidas.²⁸⁶

O Ministério sob Olívio Dutra tinha uma concepção de construção participativa das políticas de habitação, saneamento e planos diretores e outros que dificilmente será mantida pelo PP, um partido que nunca foi conhecido por suas práticas democráticas. Tememos um abismo de concepções.²⁸⁷

O Marcio [Fortes] não é um bom nome. Queremos alguém que tenha proximidade com os movimentos. A mudança vai desestabilizar tudo o que construímos. Sobretudo, é importante dizer que somos nós que damos respaldo ao Presidente.²⁸⁸

Contudo, o Ministro Márcio Fortes foi mantido e continuou à frente da pasta até o fim do mandato seguinte do Presidente Lula, destacando-se no período diversas mobilizações ocorridas no período (inclusive em agosto de 2005), como as jornadas de luta e marchas pela reforma urbana organizadas pelo FNRU e pelas articulações movimentistas que o integram. Tais mobilizações vocalizam a agenda de reforma urbana e reivindicações específicas em relação às políticas em curso, expressas também em documentos como a Carta Política do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU,2007). Este documento elenca as conquistas históricas, mas aponta também diversos problemas nas políticas urbanas, desde a não implementação de resoluções do Concidades e das políticas, às questões relativas aos recursos e fundos, além de proposições, dentre as quais a instituição do Concidades como instância deliberativa e o fortalecimento do MCidades. Destacam-se também manifestações que demarcam um posicionamento oposicional em relação aos rumos do MCidades, como na ocasião da saída de membros da equipe inicial e de sua

²⁸⁶ Entrevista à Carta Maior em 20/07/2005 de Orlando Alves Junior, representante da FASE / FNRU (CARTA MAIOR (2005).

²⁸⁷ Entrevista de Nelson Saule Junior, representante do POLIS / FNRU (idem).

²⁸⁸ Entrevista de Maria das Graças Xavier, representante do MNLM (idem).

substituição em 2008 bem como em protesto à corrupção no MCidades.²⁸⁹ O registro da manifestação abaixo extraída do Encontro Nacional da UNMP (2006, p.2) retrata as desconstruções no período e aponta para a “dura tarefa das ruas:”

A última eleição presidencial em nosso país inflou o balão das expectativas populares. Desencadeou anseios de mudança muito acima da capacidade real de mobilizações. Inversamente, a correlação de forças das organizações sociais estava muito aquém dos anseios gerados pela subida de Lula ao Planalto. Resultado: hoje as expectativas retornam ao interior dos movimentos sociais e adquirem seu tamanho real. Desfazem-se as ilusões, põem-se os pés no chão. Redescobre-se a consciência de que as mudanças não virão de cima. As expectativas de mudança voltam à lenta e dura tarefa das ruas.

Na nova gestão do MCidades, à primeira vista não se apresentam discontinuidades em relação às rotas anteriores: parte da equipe se mantém,²⁹⁰ o que significa (em termos) a continuidade das linhas de ação; as Conferências são realizadas como previsto e o Concidades segue em funcionamento com reuniões trimestrais. Este foi objeto de alterações a partir da II CNC e do Concidades, sendo reformulado pelo Decreto 5790/2006, que amplia o número de seus membros de 71 para 86, aumentando o número de representantes de alguns segmentos como os movimentos sociais, que passam de 19 para 23. Também foi alterada a periodicidade das Conferências para três anos, conseqüentemente alterando o mandato dos conselheiros, mantendo-se, contudo, o calendário da III CNC, prevista para 2007. Ao lado disso, dois projetos de lei centrais na pauta reformista foram aprovados no período: a regulamentação do fundo de habitação de interesse social e de seu conselho gestor (complementando a Lei 11124/05) e a Lei de Saneamento (Lei 11145/07).

A discussão seguinte - relativa às CNCs e ao Concidades - tem em vista indicar a continuidade do funcionamento dessas instituições participativas seguindo a trajetória precedente, mantendo-se a vitalidade desses espaços, a participação dos atores societários e as possibilidades de sua incidência nas políticas urbanas.

²⁸⁹ Estas últimas referências às mobilizações a partir de entrevista com Antonia de Pádua, representante da UEMP/CMP.

²⁹⁰ Em maio de 2007 tem-se a saída de Raquel Rolnik, Secretária de Programas Urbanos, mas ainda fica em seu lugar até 2008 Benny Schavasberg, ligado ao IAB e integrante da equipe original, saindo em 2008; após a III Conferência em 2007 tem-se a evasão de outros integrantes da equipe original do campo reformista. As entrevistas indicaram que parte da nova equipe nova assimilou propostas reformistas.

Destaca-se que até a III CNC os quadros do MCidades ainda contavam com os profissionais militantes da reforma urbana que haviam participado da organização da I CNC. Contudo, na organização da III CNC em 2007 já se evidenciam problemas nítidos a partir do não envolvimento do novo Ministro no processo. A equipe original recusou-se em um momento a coordenar ou preparar o material da referida conferência, na perspectiva de que o Ministro se engajasse no processo ou apresentasse suas propostas. Isto não ocorreu e o próprio Concidades, por meio de uma comissão, passou a coordenar as conferências sem nenhuma interferência política ou de conteúdo do Ministério.²⁹¹

Esse processo indica, assim, a inflexão ocorrida, de um cenário de aliança entre a direção do MCidades e os ativistas pela reforma urbana (atuantes dentro e fora do Estado), à sua disjunção. Em consequência, um limite apontado pelo FNRU (2008) na III CNC foi o baixo envolvimento do governo, bem como dos segmentos empresariais, esvaziando-se, portanto sua dimensão conflitual. Em relação ao novo contexto, a ex-representante da FASE que integrava a equipe do MCidades pontua que²⁹²:

O FNRU desenvolveu muitas estratégias para não enfraquecer o Concidades e as conferências. Porém, a partir de 2005, o contexto era outro e o Concidades e as conferências foram perdendo poder político, mas os delegados não diminuíram e demonstraram sempre muito interesse.

Conforme o relato da representante da UEMP/CMP este processo é potencializado na IV CNC, com a coordenação executiva sob a responsabilidade do Concidades, sem infraestrutura adequada, enquanto o Ministro afirmava que “é de vocês.” Embora a tarefa de organização, ou de “garantir que as coisas acontecessem” implicasse um dispêndio significativo de energia, a entrevistada destacou que o debate e as propostas fluíram.²⁹³ Entretanto, a importância e o papel das CNC na definição de metas sociais têm sido reiteradamente enfatizados pelos sujeitos engajados com a reforma urbana, dentre os quais Rodrigues (2010) ao destacar o papel protagonista do Concidades no processo e afirmar que a IV CNC é “uma marca para a continuidade de Políticas de Estado”, visando ao “atendimento universal do padrão de vida urbano, com participação e controle social”.

²⁹¹ Conforme relato de Grazia de Grazia; em entrevista.

²⁹² Idem.

²⁹³ Entrevista com Antonia de Pádua. Em seu relato, ela também indica que muitos representantes do Concidades consideram que a organização das conferências é de fato um papel desta instância e que foi bem desempenhado.

O Quadro 7 (a seguir) sintetiza dados das Conferências realizadas entre 2003 e 2010, relativos às temáticas, número de participantes e de diretrizes. Em relação às bandeiras e aos temas, observa-se a sua forte aderência com os pilares da plataforma de reforma urbana nas quatro edições, o que pode ser atribuído a própria atuação dos ativistas no Concidades. Para além dos pilares da gestão democrática e da inclusão, na IV CNC nota-se o tema da integração intersetorial, que comparecia à pauta de propostas reformistas, mas ganha maior evidência a partir da estruturação e implementação das políticas urbanas. Destaca-se ainda o tema da relação dos programas de governo com a política urbana, na medida em que em 2007 o PAC “atravessa” as políticas urbanas e o Concidades, e em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é também concebido sem interlocução com o Concidades e o próprio MCidades, correndo “por fora,” a partir de outro circuito decisório.

Quadro 7 – Temáticas e número de participantes das Conferências das Cidades

Conferência	Lema	Tema (s)	Nº delegados	Nº diretrizes
1ª (2003)	Cidade para todos	Construção da política democrática e integrada para as cidades	2095	25
2ª (2005)	Reforma urbana para todos: construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano	Participação e controle social Questão federativa Financiamento	1820	40
3ª (2007)	Desenvolvimento urbano com participação	Avançando na gestão democrática das cidades	2040	22
4ª (2010)	Cidade para todos e todas com gestão democrática, participação e controle social	Criação de conselhos municipais e estaduais Aplicação do EC Integração das políticas urbanas Relação entre programas de governo e a política de desenvolvimento urbano	dados não disponíveis	dados não disponíveis

Fonte: Sistematização da autora a partir de MCidades (2004c; 2008); Concidades (2006); *site* do Mcidades (www.cidades.gov.br) que não dispõe de dados consolidados sobre a IV Conferência realizada em julho em sua etapa final até 01/01/2011.

A partir do relatório de Rodrigues (2010), dentre outros aspectos, as diretrizes da IV Conferência mostram a necessidade de integração entre os programas e a política de desenvolvimento urbano ao lado de proposições de critérios a serem introduzidos em ambos os casos. Como pauta reformista recorrente destaca-se a necessidade de criação de conselhos deliberativos nos diversos níveis de governo e da reformulação do Concidades,

conectados à criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).²⁹⁴ Desde 2003, as diretrizes das Conferências têm sido *parcialmente* processadas, notadamente pelo Concidades e em seus encaminhamentos que apresentam resultados importantes. De fato, algumas delas referem-se aos marcos legais das políticas urbanas que têm sido formulados, aprovados e sancionados desde então.

A Tabela 2 (a seguir) indica a continuidade do funcionamento do Concidades, tomando como parâmetro o número de resoluções *publicadas* por ano entre sua instalação em 2004 até o final de 2010.

Tabela 2 – Tipo e Número de resoluções do Concidades 2004-2010

Tipo de resolução	Número de resoluções por ano						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resoluções	23	10					
Resoluções normativas		1	3	1	2	1	2
Resoluções recomendadas		4	23	10	15	13	9
TOTAL	23	15	26	11	17	14	11

Fonte: Tabulação da autora a partir das Resoluções do Concidades disponíveis em < <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. Último acesso em: dez. 2010.

Esclarece-se que a identificação do “tipo de resolução” decorre de uma mudança imediata a partir da mudança do Ministro. Como mencionado, o Concidades tem atribuições deliberativas apenas em relação à sua auto-regulamentação e às CNC, sendo as demais atribuições e competências de natureza consultiva. Na gestão anterior do MCidades, mostrou-se que foram produzidas resoluções tanto em relação às atribuições consultivas quanto deliberativas, indiferenciadas quanto à sua denominação. A partir da 3ª reunião de 2005, a numeração das resoluções foi reiniciada distinguindo-se as resoluções normativas das recomendadas (referentes às atribuições consultivas). Pode-se considerar que a demarcação expressa na mudança na forma de *nomeação* dessas últimas resoluções simbolicamente enfraquece seu poder normativo.

Outra mudança de procedimentos que merece atenção é a redação das atas do Concidades, que no período entre a 9ª reunião no início de 2006 e a 17ª em 2008 passou a ser redigida de

²⁹⁴ Rodrigues (2010), representante da AGB no Concidades, disponibilizou para esta pesquisa um balanço das CNC, incluindo a uma análise das propostas da IV Conferência por eixos.

forma mais sumária, observando-se, ainda, registros escassos ou nulos de manifestações de caráter contestatório. O novo formato de redação mostra-se também econômico em relação ao registro de discussões²⁹⁵ relativas às proposições, ainda que 2006 constitua o ano de maior atividade no que se refere à publicação de resoluções.

Chama atenção nos dados a profusão de resoluções publicadas em 2006 e, em contraste, o menor número de resoluções em 2007 e 2010, que pode ser atribuído ao processamento lento no Ministério.²⁹⁶ No caso de 2007, destaca-se o lançamento do PAC ao início do novo governo em janeiro, vindo a ser um eixo governamental prioritário. Embora o referido programa fortaleça expressivamente o MCidades em relação aos recursos disponibilizados, seu papel se reduz à gestão. Ao lado disso, sua concepção e diretrizes passaram à margem do Concidades e das políticas então estruturadas. O referido programa foi apresentado postumamente, em reunião extraordinária em março, na qual representantes de entidades ligados ao FNRU apresentaram propostas, inclusive em relação ao controle social do programa.²⁹⁷ Nesse contexto, ocorre a saída de Raquel Rolnik, vinculada ao campo de reforma urbana, cabendo citar sua manifestação posterior em entrevista à Folha de São Paulo (2008).²⁹⁸

Existe uma esquizofrenia. O governo fez um esforço para implementar o Estatuto das Cidades, com ferramentas de intervenção no mercado de solos. Mas, na hora em que os recursos mais vultuosos para habitação saíram, essa pauta foi relegada. [...] A secretaria [de Projetos Urbanos] foi perdendo recursos e importância. Minha saída tem a ver, sim, com essa perspectiva. A agenda de reforma urbana que orientou a criação do Ministério das Cidades teve impulso nos dois primeiros anos do governo, só que depois minguou. Mas ainda ficaram

²⁹⁵ Essa observação decorre de um esforço de sistematização das atas do Concidades tendo em vista contabilizar a participação de representantes ligados ao FNRU a partir de três categorias: manifestações contestatórias; propositivas; e outras manifestações. Contudo, ainda que a mudança no estilo das atas não tenha permitido o mapeamento proposto, ela permite indicar que a mudança nos registros no período indicado possivelmente pode não ter registrado manifestações contestatórias, que se apresentam nas demais reuniões.

²⁹⁶ Tanto nas entrevistas quanto no exame das atas do Concidades têm-se observações e reclamações quanto ao processamento das resoluções e sua publicação, esclarecendo-se que as resoluções passam pelo exame jurídico depois de aprovadas pelo Conselho. A partir das resoluções do segundo semestre de 2007, tem-se 20 resoluções não publicadas, ao lado de duas outras anteriores. Na ata da 19ª reunião do Concidades, registram-se críticas do Conselheiro Miguel Lobato (MNLN): “Miguel Lobato lembrou que o Conselho vem sendo sistematicamente presidido pelo Secretário executivo e que as resoluções que o Conselho aprova frequentemente não são publicadas, que o pleno do Conselho fica na dependência das decisões da Conjur” (CONCIDADES, 2009).

²⁹⁷ Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Concidades, realizada em 01/03/2007. (CONCIDADES, 2007)

²⁹⁸ Entrevista de Rolnik em 30/06/2008 à Folha de São Paulo. Raquel Rolnik oriunda do POLIS era Secretária de Programas Urbanos.

os atores envolvidos. Um grande feito foi manter viva a interlocução com a sociedade. O Conselho das Cidades está ativo, e isso é importante.

Já em relação ao contexto de 2010, um indicador problemático é que as atas de reuniões do Concidades referentes ao ano não se encontram disponíveis até a presente data em seu *site*. Nas últimas reuniões de 2009, têm-se manifestações críticas sobretudo de integrantes de entidades vinculadas ao FNUR quanto aos problemas no funcionamento dessa instância. Este ponto será retomado, abordando-se primeiro as resoluções publicadas do Concidades no período de julho de 2005 a dezembro de 2010, que totalizaram 12 resoluções normativas e 98 resoluções recomendadas.

A Tabela 3 indica os temas das resoluções normativas, que se referem aos processos de regulamentação do Concidades e das Conferências.

Tabela 3 – Tema das resoluções normativas do Concidades no período junho/2005–dezembro/2010

Tema / finalidade	nº de resoluções
Regimento do Concidades	6
Regimento das Conferências	2
Representação do Concidades no Conselho Gestor do FNHIS	3
TOTAL	12

Fonte: Resoluções do Concidades, disponíveis em <[http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades / resolucoes-concidades](http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades)>. (CONCIDADES, 2010)

Em relação às resoluções recomendadas, destaca-se a sua profusão, abrangência temática e de finalidade. Optou-se por não agrupá-las por um critério mais definido, como área de política urbana, tendo em vista retratar sua diversidade temática, bem como colocar em relevo as resoluções voltadas para instrumentos jurídicos (nas diversas áreas) ou outras questões consideradas como relevantes para esta abordagem.

A Tabela 4 (a seguir) provê um panorama das resoluções disponíveis no *site* do MCidades em dezembro de 2010, ou seja, apenas daquelas publicadas que não correspondem ao total das resoluções aprovadas pelo Concidades, em virtude de seu processamento lento. Destaca-se que a multiplicação de resoluções sem o acompanhamento mais sistemático de

seu processamento foi uma questão apontada nas entrevistas realizadas, que se referiram inclusive à fragmentação de temas.²⁹⁹

Tabela 4 - Natureza das orientações das resoluções recomendadas no período julho/2005-dezembro/2010 publicadas até 01/01/2011

Endereçamento	Natureza da orientação ou recomendação	Nº de resoluções
Executivo e Legislativo Federal (inclusive o Municípios)	Proposição, aprovação ou encaminhamentos de projetos de lei gestados e/ou discutidos no Concidades	7
	Posicionamento em relação à projetos de lei em trâmite	6
	Questões orçamentárias e financeiras, fundos e alocação de recursos	11
	Aprovação de planos nacionais (habitação e saneamento)	3
	Programas governamentais (PAC, Minha Casa Minha Vida e Crédito Solidário)	8
	Conflitos fundiários urbanos e regularização fundiária	7
	Mobilidade e transporte	4
	Participação do Concidades em eventos (Fóruns mundiais e outros)	4
	Outros temas ³⁰⁰	14
	Orientações e diretrizes para Municípios e Estados	Participação (conselhos e conferências)
Planos diretores participativos		5
Planos de saneamento e habitação, integração entre os planos setoriais e o plano diretor		3
Acesso a recursos e programas		2
TOTAL		76

Fonte: Resoluções do Concidades, disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. (CONCIDADES, 2010).

Deixando por último as questões relativas à legislação, nota-se que as questões relativas à alocação de recursos continuaram em alta, com ênfase em recomendações relativas ao FNHIS, questão central na pauta do FNRU (2005) após a aprovação da Lei 11124/2005.

Os planos de habitação e saneamento foram discutidos e aprovados no Concidades. No caso da habitação, de acordo com o representante do POLIS³⁰¹, o PLANHAB “não vingou ainda”, na medida em que foi aprovado, mas atropelado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nesse sentido, outra entrevistada³⁰² indica que na habitação ocorreram “as maiores conquistas, com recursos em abundância e a construção de propostas para formar o sistema nacional, mesmo que depois passasse o turbilhão da Minha Casa Minha Vida, e não sabemos agora o que vai sobrar [do planejamento e estrutura da política].”

²⁹⁹ Em entrevista, Grazia de Grazia afirma que “os conselheiros transformaram o Concidades num espaço de multiplicação das resoluções”, o que potencializou as questões mais específicas e, com isso, implicou a fragmentação.

³⁰⁰ Temas diversos, de campanhas, ao acompanhamento das intervenções associadas à Copa; a questão de gênero, dentre outros.

³⁰¹ Entrevista com Nelson Saule Junior.

³⁰² Entrevista com Grazia de Grazia.

Os planos governamentais – o PAC lançado em 2007 e o PMCMV lançado em 2009 – constituíram objeto de debate no ConCidades, assim como de resoluções propositivas advindas dos comitês técnicos. Entraram em pauta em diversas reuniões, com manifestações de protesto por não terem sido discutidos nessa instância nem se articularem a política habitacional formulada a partir de 2003, como na 20ª reunião do Conselho, como indica esse trecho da ata:³⁰³

O conselheiro Miguel Lobato [representante do MNLM] ressaltou que o governo se reuniu com os segmentos que compõem o Conselho, no entanto, não houve debate com o plenário do ConCidades, nem foi apresentado para os conselheiros o produto final antes de seu lançamento, impedindo a possibilidade do Conselho propor alterações. Ponderou também que o programa desconsiderou a construção do Plano Nacional de Habitação - PLANHAB. O plenário enfatizou a importância e solicitou a presença do Ministro das Cidades e da Secretária Nacional de Habitação para discutir o referido programa com o ConCidades durante a 20ª reunião. O conselheiro Miguel Lobato propôs que o plenário do Conselho apreciasse minuta de resolução sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida antes do lançamento do programa pelo Governo Federal, como forma de manifestar as considerações do ConCidades sobre o programa na cerimônia de lançamento.(p. 2).

Nesse mesmo sentido, em documento recente do FNRU (2010c), há a manifestação de um participante de que ConCidades estaria esvaziado de poder na medida em que “os grandes projetos não passam pelo Ministério das Cidades”. Ainda em relação ao PMCMV, mesmo reconhecendo o avanço indiscutível na alocação de recursos para a habitação (incluindo subsídio na faixa de 0 a 3 salários mínimos) e da relevância de seu objetivo de minimizar o impacto da crise sobre o emprego, dentro e fora do ConCidades o desenho do programa foi

³⁰³ As atas até 2009 estão disponíveis em:< <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/reunioes-do-conselho-das-cidades>. > (CONCIDADES, 2009). Também no caso do PAC, o programa foi apresentado após o seu lançamento no ConCidades, na reunião extraordinária de março de 2007, na qual a representante da secretaria civil afirma que o desenho do programa considerou as resoluções do ConCidades até então produzidas. Esta ata, contudo, é bastante resumida.

questionado por atores no campo da reforma urbana por não aderir à distribuição do déficit habitacional por faixa de renda e deixar a descoberto questões de ordem urbanística.³⁰⁴

No que se refere ao PAC, uma questão problematizada por integrantes do FNRU refere-se ao fato de o programa “não passou e não vem passando pelas instâncias de participação e controle social”. Em relação a este programa, para além de discussões e proposições anteriores, o FNRU (2010f) apresenta desafios e propostas em um documento recente, que também destaca a importância do programa:

O Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU entende que o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC representa uma mudança importante na agenda econômica, antes focada no controle da inflação e do déficit fiscal, assumindo como eixos o aumento dos investimentos públicos em infra-estrutura, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população. (FNRU, 2010f)

Esta citação retrata os núcleos da agenda do governo associados no primeiro mandato e no segundo mandato no qual se engendram o tanto o PAC como o MCMV tendo em vista as necessidades sistêmicas indicadas.

Contudo, como indicado na Tabela 4, os programas governamentais foram objeto de resoluções do Concidades e conseqüentes de ajustes em seu desenho tendo em vista maior inclusividade.³⁰⁵ Ao lado desses dois programas, também o Programa Crédito Solidário, gestado pelo governo em atendimento à demanda movimentalista, foi objeto de ajustes e de resoluções, inclusive no sentido da retomada dos investimentos nesta linha, paralisada em algum momento no período em foco. Entretanto, essa retomada ocorreu não apenas a partir

³⁰⁴ Ver Maricato (2009). Ver também o relatório da oficina de planejamento do FNRU (2010c) que nas manifestações de participantes indica como avanço o fato de que o PMCMV contemplou parcialmente recursos para HIS e como limite o fato de que “segue uma lógica imobiliária”. Ainda no referido documento tem-se manifestações tais como: “Preocupações no curto prazo: o PMCMV veio como programa que atropela a perspectiva de sistema e de política. Nos movemos taticamente para salvar alguma coisa? Como estão os números? Ao mesmo tempo que estamos fazendo um esforço para fortalecer os processos, o governo se reúne com 6 empresários e atropela tudo.”

³⁰⁵ No caso do PMCV a MP 514/210, dentre outros ajustes anteriores, adapta o programa tendo em vista a questão da regularização fundiária, atendendo resoluções do Concidades.

das iniciativas no âmbito do Concidades, mas também da jornada de lutas pela reforma urbana realizada pelo FNRU em 2008 em dez estados.³⁰⁶

As jornadas e marchas pela reforma urbana que têm sido organizadas pelos movimentos e pelo FNRU anualmente (em especial ano período entre 2005 e 2008) têm impulsionado decisões que atendem a algumas de suas pautas, como no caso dos programas e dos fundos. Destacam-se como exemplos o descontingenciamento de recursos em 2008 e também o acesso às cooperativas e associações aos recursos do FNHIS para produção de moradia na forma de auto-gestão. Isto ocorreu após a mobilização contra a corrupção no MCidades e pela reforma urbana.³⁰⁷ A alocação de recursos no FNHIS, dentre outros pontos relacionados à alocação de recursos, é um ponto central na pauta do FNRU e dos movimentos, desembocando em um número significativo de resoluções do Concidades e engendrando alguns avanços.³⁰⁸

Em virtude do número de resoluções endereçadas ou relacionadas este tema, destacou-se também a questão dos conflitos fundiários urbanos na Tabela 4, que constitui pauta importante do FNRU (2005, 2007, 2008, 2009, 2010) e objeto de um grupo de trabalho. Neste sentido, dentre as diversas proposições e encaminhamentos das resoluções tem-se a proposta de estruturação da política de prevenção aos conflitos fundiários.

Merecem atenção também as resoluções voltadas para a participação do Concidades em Encontros e Seminários, enfatizando-se os Fóruns Mundiais, por proposição de representante de entidades ligadas ao FNRU. Desde o processo da Habitat II o FNRU tem participado de Conferências e Fóruns da ONU, assim como do Fórum Social Mundial. Em 2010 realizou-se no Rio de Janeiro o V Fórum Urbano Mundial (FUM) – em seqüência à Habitat II e aos fóruns antecedentes - assim como o Fórum Social Urbano (FSU), organizado por organizações civis como evento paralelo e de cunho crítico. O Concidades foi representado no FUM, no qual o FNRU teve ampla participação, nas mesas de debates com temas conectados com a reforma urbana, assim como sua Carta Mundial pelo Direito à

³⁰⁶ Ver FNRU (2009).

³⁰⁷ No primeiro caso (2008) ver FNRU (2009). O relatório indica que esta manifestação teve como resultado também o acesso dos conselheiros do Concidades ao sistema que libera as obras do PAC. Em 2005, conforme entrevista da representante da UEMP Antonia de Pádua, pretendia-se lavar o prédio do MCidades em um ato simbólico nesta manifestação, mas o Ministro, ao saber, antecipou-se e providenciou a limpeza do prédio. Ver também UNMP (2006) que indica que as mobilizações em agosto de 2005 geraram 1 bilhão para o FNHIS.

³⁰⁸ Ver FNRU (2009, 2010).

Cidade (2003) foi editada e distribuída, sendo parcialmente incorporada na Carta do Rio, que constitui o documento oficial. Ao lado disso, o FNRU organizou diversas mesas e oficinas no Fórum Social Urbano (FNRU, 2010; SAULE JUNIOR, 2010).

As resoluções do Concidades endereçadas aos Estados e Municípios afinam-se com a agenda de reforma urbana e convergem com os documentos de planejamento do FNRU, que denotam uma discussão aprofundada e consolidada sobre os planos participativos, com diretrizes, proposições e estratégias de atuação, ao lado da centralidade da participação em sua agenda.³⁰⁹ As resoluções referidas voltam-se para os planos diretores participativos e planos setoriais, trazendo ainda orientações para integração entre esses planos. Ao lado disso, destacam-se a resolução 15/2006 que recomenda a criação de conselhos das cidades, e a resolução 80/2009 que avança ao recomendar ao MCidades a priorização em seus programas dos municípios que dispõem de conselhos, de modo a constituir um incentivo à sua criação. Ainda em sintonia com pontos contemplados na agenda movimentalista, destaca-se a resolução 48/2008, que recomenda aos municípios e Estados o convite a cooperativas e associações para execução de contratos com recursos do FNHIS.

Finalmente, destacam-se as resoluções relativas à legislação, algumas dessas marcando o posicionamento do Concidades em relação a projetos em trâmite, como a PEC 85/2008, Proposta de Emenda Constitucional que vincula recursos orçamentários à moradia, de autoria parlamentar com a participação do FNRU.³¹⁰

³⁰⁹ FNRU (2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010) No relatório da oficina de planejamento de 2006 do FNRU (2006, p. 14-15) tem-se o enunciado de estratégias de atuação amplas: “promover a difusão de informações, conhecimentos e compreensão sobre o conteúdo do Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores; buscar o envolvimento das Câmaras Municipais e dos Vereadores no processo de elaboração dos planos [...]; buscar o envolvimento do Poder Judiciário e do Ministério Público no acompanhamento e decisões sobre a legalidade do processo de elaboração do Plano Diretor; propor a instituição de conselhos municipais das cidades ou conselhos de política urbana e sua articulação com outros conselhos; propor a articulação do plano diretor com o Sistema de Planejamento Municipal, como PPA - Plano PluriAnual e LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; lutar para que o conteúdo dos Planos não seja tecnocrático, muito extenso, com muitas diretrizes genéricas e bem intencionadas, e ao mesmo tempo, detalhista, como predominou no passado [...]; lutar para que o plano possa se consolidar como um projeto da coletividade da cidade, com presença marcante dos segmentos e demandas populares; lutar como um princípio fundamental para que os processos de elaboração dos Planos Diretores sejam participativos, o que implica em propor metodologias adequadas, dispor de infra-estrutura e equipe para ‘tocar’ e ‘segurar’ o trabalho participativo, ter recursos e investir no processo, e por fim, compromisso político do Governo Executivo e do Legislativo com o processo participativo. Assim, pode-se ter um caráter de processo de tomada de decisão, legitimação e pactuação de propostas na perspectiva de um sistema e de instancias democráticas na cidade, bem como um processo de conhecimento, reconhecimento dos problemas, alternativas e aprendizado coletivo; propor que o plano preveja a inclusão social e territorial da população de baixa renda e dos grupos menos favorecidos; dentre outros pontos”.

³¹⁰ Proposta de Emenda Constitucional que vincula recursos orçamentários à moradia, de autoria parlamentar.

Além deste tipo de iniciativa, encontram-se resoluções que aprovam e encaminham projetos gestados no MCidades e Concidades que constituem marcos regulatórios; resoluções que recomendam a regulamentação de leis sancionadas; e, ainda, recomendações ao governo quanto à elaboração de projetos de lei específicos. Essas resoluções são aderentes às pautas do FNRU e têm sido processadas, podendo-se identificar avanços muito significativos no âmbito legal e normativo, sobretudo na estruturação dos marcos das políticas setoriais, reenquadrando as políticas urbanas brasileiras.

Ressalta-se que a alteração na natureza do Concidades não foi objeto de iniciativas do governo até então, seguindo como um ponto importante na agenda reformista não equacionado, a despeito de diretrizes das CNC e de resoluções do Concidades. Outro ponto a observar é relativo ao projeto de lei de responsabilidade territorial (PL 3057/2000) referente à revisão da lei de parlamento do solo, em trâmite no CN desde o início da década. Neste caso não se alçaram até o momento no Concidades posições consensuais em relação aos diversos dispositivos do projeto, de modo que os conflitos e a pressão dos segmentos distintos desembocam no CN.³¹¹

O Quadro 8 (a seguir) indica os instrumentos legais que foram encaminhados ou aprovados pelo Concidades em consonância com a pauta reformista.

Quadro 8 - Instrumentos legais em trâmite ou aprovados a partir do Concidades, com incidência do FNRU no período julho/2005-novembro/2010

Nº do projeto, lei ou decreto	Instrumento	Observações
Dec 5796/2006	Regulamenta o FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS	O FNRU foi o proponente da composição do CGFHIS
Lei 11445/2007	Lei de Saneamento Básico ³¹²	Resolução 8/2006 Ver incidência do FNRU no Quadro 6
Decreto 6017/2007	Regulamenta a Lei de Consórcios Públicos (Lei 11107/2005)	Regulamentação recomendada na resolução 7/2008
Lei 11481/2007	Regularização fundiária em terras e prédios da união lei para HIS	Resolução 19/2006
Lei 11888/2008	Assistência técnica gratuita para construção de HIS	
PL1681/2007	Marco da política de mobilidade urbana	Resolução 43/2007 Projeto encaminhado ao CN
PL 1991/2007	Marco política de resíduos sólidos	Resolução 56/ 2008 Projeto encaminhado ao CN

Fonte: sistematização da autora a partir das resoluções do Concidades (CONCIDADES, 2010)

³¹¹ Entrevistas com Arlete Moysés e Nelson Saule; Ata da 18ª Reunião (CONCIDADES, 2009).

³¹² Nos termos do documento do FNRU (2009) em relação à lei de saneamento, “somente após um conflito no pleno do Conselho fez com que o governo explicitasse as opiniões divergentes e se comprometesse com a organização de uma oficina visando chegar a um consenso quanto ao decreto de regulamentação”.

O Quadro 8 revela que, apesar dos percalços, forjaram-se avanços significativos no período examinado no âmbito da legislação federal, contemplando os princípios de direito à cidade e de inclusão socioespacial, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e da gestão, este último ponto contemplado nos projetos e leis das políticas setoriais. O balanço efetuado pela representante da AGB mapeia os pontos de avanço vinculados à atuação do Concidades:³¹³

O Concidades [...] tem conseguido dar destaque a várias formulações entre quais destaque: regularização fundiária de interesse social, mediação de conflitos fundiários, aprovação de normas para inserção dos movimentos populares no FNHIS, colocar premissas visando a acessibilidade urbana, criação de conselhos das cidades (e/ou correlatos) nas esferas municipais e estaduais, participação social em planos diretores, capacitação de agentes públicos e conselheiros para o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano com ênfase na universalidade de atendimento das políticas públicas. Creio que é possível afirmar que se altera o conhecimento sobre as políticas públicas urbanas que permitem incorporar as proposições do Campo da Reforma Urbana.

Quanto aos problemas em seu funcionamento atual, alguns já foram indicados no desenvolvimento da seção, como a própria natureza consultiva do Conselho para as questões relativas às políticas urbanas, que constitui um limite estrutural, e o *bypass* nos últimos três anos dos programas governamentais que no momento de sua concepção passam por outros circuitos decisórios. Outros problemas foram apontados nas reuniões do Concidades, especialmente por representantes de entidades vinculadas ao FNRU, dentre os quais o número das resoluções “que parecem excessivas e de eficácia incerta”, e a própria estruturação em comitês técnicos que prejudica uma abordagem integrada das políticas.³¹⁴ Questões correlatas foram levantadas na última reunião de 2009 com menção ao esvaziamento - inclusive do próprio plenário - e à fragilidade política do Concidades. Neste sentido foram problematizados: a ausência do poder público federal e do próprio Ministro; o processamento lento das resoluções; e as dinâmicas com “excesso de informes e pouca discussão política”.³¹⁵ Este ponto foi reiterado por dois entrevistados com a indicação da

³¹³ Entrevista com Arlete Moyses Rodrigues.

³¹⁴ Referência a ata da 21ª reunião ocorrida em 20/06 a 02/07 de 2009 (CONCIDADES, 2009)

³¹⁵ Esta é última ata disponível no *site* do Concidades, correspondente à 23ª Ordinária. Reunião, no dia 08/12/2009 (CONCIDADES, 2009).

atuação desmobilizadora da secretaria-executiva na condução dos trabalhos, contribuindo para a dispersão ou, em outros termos, indicando tensões entre a secretaria-executiva e o plenário.

O representante do POLIS apontou em entrevista outra questão estrutural a ser enfrentada: a lógica política e a relação entre o MCidades com o parlamento, indicando sua forte presença na definição de recursos. Neste sentido, sinalizou a ambigüidade entre a criação de uma instância participativa em paralelo ao espaço relacional com o congresso e com partidos. Afirmou, ainda, que o último ano foi diferenciado no Concidades, ocorrendo um esvaziamento relativo, principalmente a partir do circuito centralizado de decisões como o trajeto dos programas governamentais evidenciou. Este processo, em sua perspectiva, favoreceu uma certa dispersão do FNRU, para o que contribuiu, também, a ausência de consenso em torno da proposta do SNDU que fragiliza sua atuação.

Assim, na seção seguinte, efetua-se um balanço da atuação e incidência do FNRU nas políticas urbanas, abordando-se também as reconfigurações em sua coordenação e os tensionamentos delineados a partir deste contexto.

6.4. Participação-deliberativa e democratização das políticas urbanas: o duplo papel dos atores societários e os dilemas envolvidos

As seções anteriores mostraram os avanços expressivos nas políticas urbanas brasileiras desde a criação do MCidades e da arquitetura participativa das CNC e do Concidades, que conformam um ambiente de inclusividade política. Enquanto o EC teve um trajeto de 12 anos até sua sanção, no período do governo Lula houve a aprovação de marcos regulatórios centrais e caros à pauta reformista, como a Lei 11224/2005, ao lado da construção inicial da política de desenvolvimento urbano em seus eixos temáticos e do investimento em grande escala nas áreas de habitação e saneamento.

Na primeira gestão do MCidades as possibilidades de incidência do FNRU potencializaram-se não apenas a partir das instituições participativas criadas, mas da própria conformação da equipe ministerial, incorporando quadros vinculados ao campo reformista. Embora neste curto período tenham-se avanços importantes, as possibilidades de aprofundamento ou de radicalização das reformas, contudo, esbarraram em limites demarcados por *escolhas governamentais* assumidas como imperativos do Estado ou necessidades sistêmicas, como a

própria troca ministerial. Neste segundo momento, têm-se fissuras e rupturas inclusive a partir do escamento progressivo dos quadros ligados às entidades articuladas no FNRU. Contudo, a partir das instituições participativas (e a despeito das limitações quanto ao seu poder) constroem-se avanços no âmbito legal, bem como se observa que a formulação das políticas e reformulação dos programas incorporam em seus conteúdos algumas premissas da plataforma de reforma urbana e propostas dos atores coletivos que integram o FNRU.

De fato, a despeito de problemas conjunturais deve-se indicar que o Concidades continuou a funcionar regularmente e as CNC tiveram seqüência, em ambos os casos sustentando-se em grande medida pela disposição societária em participar e intervir nos processos decisórios das políticas urbanas. Como instituição participativa composta por representantes do Estado e da sociedade, o Concidades canalizou conflitos nos diversos eixos das políticas urbanas, envolvendo deliberações-participativas e também negociações entre antagonistas, desembocando em proposições que em parte tiveram encaminhamentos e resultados. Neste sentido, o Concidades também canalizou esforços dos representantes das diversas entidades vinculadas ao FNRU tendo em vista influir nas políticas sob premissas de universalização, de redistribuição, de descentralização, de politização e democratização do planejamento e gestão.

Mostrou-se, no decorrer do capítulo, a influência e intervenção do FNRU nos processos de construção das políticas urbanas federais e na cunhagem de avanços democratizantes alicerçados na agenda de reforma urbana. Para a construção desses avanços e disputa desses projetos nas instituições participativas o FNRU recorreu a estratégias diversas, como a mobilização nas conferências; a formação de conselheiros; a realização de reuniões antecedentes às reuniões do Concidades para discussão da pauta e alinhamentos; o encaminhamento de documentos com posicionamentos e proposições. Também foram indicadas algumas ocasiões de encaminhamento de proposições e reivindicações, bem como de negociações de representantes das entidades ligadas ao FNRU com a Secretaria Nacional de Articulação Social, com a Casa Civil e até com o próprio Presidente. No que se refere aos processos legislativos, o FNRU manteve a pressão no CN, participou de audiências e negociações na CDUI e CCJ, encaminhou propostas de emendas. Um ponto a destacar refere-se à formação da Frente Parlamentar de Reforma Urbana neste período, que constitui uma aliança relevante para os atores no campo da reforma urbana com a esfera legislativa.

Destacou-se, ainda, a frente de atuação nos municípios e estados que se constitui desde os anos 1990, especialmente voltada para avanços na legislação urbana e na construção de canais institucionais de participação, que ganha relevo e se corporifica em avanços normativos na atuação do MCidades.

Ao lado dessas formas de atuação, visando a incidir nas políticas urbanas a partir da plataforma reformista, realizaram-se diversas mobilizações, como as marchas dos movimentos à Brasília organizadas pelas redes movimentalistas com suporte do FNRU. Destacam-se também jornadas de luta pela reforma urbana e a marcha “contra a corrupção no MCidades e pela reforma urbana” organizadas quatro redes de movimentos e do próprio FNRU, com ocorrência mais significativa entre 2005 e 2008.

O repertório de atuação do FNRU no período inclui, ainda, a participação em Fóruns globais, desde os FSM que ocorreram no período ao FUM, rearticulando-se com redes internacionais, amplificando a agenda de reforma urbana e mesmo influenciando em documentos da ONU como o caso da Carta do Rio. Outra vertente de atuação que irriga a esfera pública refere-se às campanhas, desde a campanha por moradia digna à “de olho no seu voto” realizada nos anos eleitorais. Nesta linha, têm-se ainda publicações diversas em torno da reforma urbana e de temas específicos, ao lado dos boletins informativos, que constituem registros das políticas urbanas e lutas sociais e de publicização da pauta reformista.

Em suas diversas trilhas de atuação e a partir da mobilização de um repertório extenso, o FNRU e as entidades que o compõem engendraram avanços significativos que não se reduzem ou equivalem a ganhos marginais e simbólicos em seu conjunto, ainda que limitados em relação às pautas reformistas. Em direção distinta das asserções de Dryzek (1996a, 2000), neste caso examinado, o contexto de maior inclusividade política e de inclusão no Estado implicaram ganhos substantivos aderentes à pauta reformista. Entretanto, em convergência com a discussão deste autor, os imperativos do Estado (assim assumidos pelo governo) de fato se colocaram como um óbice central na extensão dos avanços, que neste caso foram de um lado estrangidos pelas exigências sistêmicas macro-econômicas e pela própria reprodução do Estado, assim como por aspectos relativos à governabilidade no cenário de presidencialismo de coalizão. Os casos do PAC e do PMCMV, por outro lado,

evidenciam o entrecruzamento de necessidades sistêmicas com elementos da agenda reformista³¹⁶.

Como indicado, o FNRU constitui uma ampla articulação de atores coletivos, heterogênea quanto às suas bases sociais e identidades, agendas e formas de atuação. Ao longo das últimas décadas, os atores articulados no FNRU atores têm (re)construído a plataforma de reforma urbana (a partir das premissas do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades) que constitui um substrato para sua atuação. A partir dessa heterogeneidade conforma-se um espaço societário de participação-deliberativa pautado no reconhecimento das diferenças, dos desacordos e divergências, no diálogo e convergências, na construção de acordos e consensos³¹⁷ que em si sustentam a *inclusividade na política* tanto quanto constituem bases para a ação coletiva e para as possibilidades *de inclusividade política* por meio das novas instituições participativas.

A partir de meados da década anterior a diversidade interna do FNRU amplia-se, como revela o alargamento de sua coordenação, incorporando novos segmentos e novas entidades, como indicado no Quadro 9 (a seguir), que coteja a composição da coordenação em 2002 com a de 2010. Como o referido quadro indica, o FNRU ampliou a representação de associações profissionais e ainda mais significativamente o número de ONGs, resultando na prevalência desse último segmento na sua composição atual. Este alargamento afina-se com as possibilidades de atuação no terreno institucional na década anterior e com a expansão de temas que têm sido pautados nos encontros e oficinas de planejamento. A reconfiguração da coordenação também incluiu alguns dos fóruns regionais que se articulam no FNRU, o que converge com a estratégia de descentralização de suas ações que se apresenta desde a CF-88. Ao lado disso, essa incorporação também reflete a participação significativa desse segmento (evidente no Encontro do FNRU de 2005) e as estratégias que têm sido reafirmadas nas oficinas de planejamento, no sentido de ampliação e de fortalecimento de fóruns e articulações regionais. Conforme FNRU (2008) cada fórum é

³¹⁶ Em uma avaliação que consta do relatório do FNRU (2009, p.27): “Nestes 7 anos de aprovação do Estatuto da Cidade e 5 anos de criação de um arranjo institucional para implementação de uma gestão democrática da política urbana, avalia-se que vários avanços foram alcançados como: criação de conselhos Estaduais e municipais no âmbito da Política de Desenvolvimento Urbano; Incentivo a elaboração de Planos Diretores Participativos, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade; realização de conferências das cidades; elaboração e aprovação de marcos regulatórios no âmbito da política urbana, como habitação, mobilidade, saneamento e parcelamento do solo urbano; aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e diálogo com canais e redes latino-americanas e internacionais, a exemplo do Fórum Mundial Urbano”.

³¹⁷ Na linha das formulações de Mansbridge *et al.* (2010) de expansão do ideal deliberativo, ancorado no processo de justificação mútua.

organizado de forma autônoma, aglutina diferentes organizações, assim como agendas e formas de funcionamento distintas.³¹⁸

Quadro 9 - Composição da coordenação do FNRU, por segmento, em 2002 e 2010

Segmento	Composição em 2002	Composição em 2010
Articulações de Movimentos Populares e Associações de Moradores	UNMP MNLM CONAM CMP	UNMP MNLM CONAM CMP
ONGs	FASE POLIS IBASE IBAM ANTP COHRE-Americas	FASE POLIS IBASE IBAM ANTP Habitat para Humanidade Action Aid do Brasil Rede Observatório das Metrôpoles Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos CAAP -Centro de Assessoria à Autogestão Popular CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara Terra de Direitos Terra de direitos
Federações Sindicais	FISENGE FNA FENAE	FISENGE FNA FENAE
Associações Profissionais	AGB FENEA	AGB FENEA Conselho Federal do Serviço Social ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
Fóruns Regionais		FSRE - Fórum Sul de Reforma Urbana FNERU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana FAOR - Fórum Amazônia Oriental FAOC - Fórum Amazônia Ocidental

Fonte: BRASIL (2004); pesquisa da autora³¹⁹

Mais além, a partir do relatório do planejamento do FNRU para 2010 registram-se menções ao interesse de diversas entidades em integrarem a coordenação, na medida em que o FNRU constitui “referência progressista no debate da questão urbana”. Neste sentido, colocou-se

³¹⁸ Ver, dentre outros, em FNRU (2008) o destaque como ponto consensuado da importância da atuação dos fóruns regionais “que ampliam a capilaridade do FNRU e fortalecem a luta pela reforma urbana”.

³¹⁹ Pesquisa no site do FNRU e relatórios de planejamento. A composição de 2010 é que consta de FNRU (2010c) e FNRU (2010d) com acesso no *site* em dezembro 2010 e janeiro de 2011. Os Fóruns já constam no relatório do FNRU (2008) como parte da coordenação, enquanto a CENDHEC e a Terra de Direitos ainda não constavam como tal. No relatório de planejamento do FNRU (2010), do início do ano, o COHRE-Américas contava como membro de coordenação, assim como constava do site em julho 2010.

como um ponto de discussão a possível definição de critérios para essa inclusão, mencionado-se desafios da expansão do Fórum. (FNRU 2010c).³²⁰

O funcionamento atual do FNRU mantém o arranjo com a secretaria executiva, a coordenação com representantes das entidades que se reúne pelo menos bimestralmente, com o papel de discutir e deliberar, bem como “de monitorar as ações do coletivo.” A prática de realização de Encontros a cada dois anos, que aglutinam a ampla rede do FNRU com a presença de organizações civis que compõem – indicando suas bordas espraiadas – é também uma prática que se consolidou a partir dos anos 1990.

Na década de 2000 consolidaram-se os grupos temáticos que correspondem às 4 áreas de atuação do MCidades, ao lado dos grupos de conflitos fundiários e de gênero que trazem novos temas, envolvendo ainda a constituição de GTs episódicos como para a participação do FNRU em fóruns internacionais. Estes grupos acompanham os processos e discussões acerca de seus temas, efetuam proposições e engendram ações.

Também se afirmaram como práticas recorrentes a realização de oficinas de planejamento anuais, nas quais é efetuado o balanço do ano anterior em relação à atuação do FNRU, aos GTs, aos avanços e limites das estratégias em seu rebatimento nas políticas. Nas oficinas, de acordo com os relatórios, avalia-se a conjuntura atual, debatem-se e deliberam-se as linhas de atuação, inclusive com programação de campanhas e de mobilizações, neste último caso podendo-se apontar para os traços de rotinização do ativismo que comparecem aos debates contemporâneos sobre movimentos sociais.³²¹ Tais oficinas invariavelmente contam a presença de pelo menos meia centena de participantes e, para além de representantes da coordenação, aglomeram participantes de outras organizações civis. Além desses encontros, têm-se ainda as mencionadas reuniões antecedentes às reuniões do Concidades para discussão e alinhamento das posições. Ao lado disso, uma prática recorrente a partir de 2005 e mais expressiva até 2008 consiste na realização das Jornadas Nacionais, com caráter mobilizatório em torno da reforma urbana e de pautas específicas.³²²

³²⁰ Relatório elaborado pela secretária executiva do FNR, Regina Ferreira, da FASE.

³²¹ Ver Tarrow *et al.* (2009); Alonso (2009).

³²² Descrição a partir dos relatórios de planejamento do FNRU (2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), indicando que há referências às reuniões da coordenação “quase mensais” no relatório de 2008, enquanto no de 2010 referem-se a reuniões bimestrais com dois dias de duração.

Destaca-se a recorrência e continuidade dessas práticas e a relativa estabilidade desses arranjos internos, que sustentam a ampla articulação da diversidade de atores coletivos envolvidos. Tais arranjos e as práticas recorrentes permitem ao FNRU uma capacidade abrangente e inquestionável de tematização de questões, de proposição e de incidência nos processos decisórios e conteúdos das políticas urbanas em suas diversas escalas, nucleadas em torno da plataforma de reforma urbana.

Alguns pontos merecem menção em relação às práticas de participação deliberativa nas oficinas e encontros a partir de seus relatórios.³²³ O primeiro é a amplitude temática das discussões, que conecta questões macro-conjunturais no âmbito mundial e nacional com os temas gerais e específicos da reforma urbana, o que permite ampliar e modelar a pauta de atuação do FNRU e a própria agenda de reforma urbana que tem sido alargada. Nessa direção, para além do *core* da agenda têm-se manifestações e indicações em torno da necessidade de revisão da plataforma, inclusive em virtude de processos mais recentes que afetam as cidades.

O segundo ponto é o tônus crítico dos debates que se conforma desde a perspectiva do “conflito como elemento central do diagnóstico de reforma urbana” (FNRU, 2008, p.2).³²⁴ O pulso crítico, que se evidencia nos diversos documentos do FNRU, pode ser lido na trilha habermasiana e da teoria da sociedade civil, na linha do papel defensivo dos atores societários contraposto à colonização sistêmica, que aponta para os potenciais da sociedade civil de alimentação da esfera pública no sentido de impulsionar mudanças.

Neste sentido, foram já destacados os vínculos históricos de atores articulados no FNRU com os partidos de esquerda, desde a conformação de um campo sociopolítico de resistência e contestação no contexto da redemocratização brasileira. Esses liames reafirmam-se em cenários posteriores na contraposição e disputa entre projetos políticos conservadores assentados em premissas neoliberais e o projeto progressista assentado em premissas de inclusão e de aprofundamento democrático que alcança o poder com a eleição do presidente Lula em 2003 e sua reeleição. Contudo, a despeito dos vínculos entre sociedade civil e sociedade política e das possibilidades de inclusão no Estado, não se

³²³ Os relatórios de 2003, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 constituíram bases para estas considerações.

³²⁴ Conforme relatório do Fórum (FNRU, 2008), a frase foi destacada do relato da exposição de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, vinculado ao IPPUR e Observatório das Metrôpoles.

subtraíram tematizações críticas, sobretudo em relação aos descaminhos do MCidades e dos limites configurados para a mudança institucional no campo das políticas urbanas.

Nesse sentido, não há como discordar do diagnóstico crítico habermasiano que sustenta a problematização crítica societária da lógica instrumental de coordenação de ação nos domínios sistêmicos, nem de suas apostas (e de outros autores participacionistas e deliberacionistas) nos potenciais democratizantes no interior da sociedade civil.

O terceiro ponto é o próprio processo de deliberação-participativa, pautado pela discussão e de deliberação pública, que se marca pela inclusividade, com a *argumentação* e *expressão* dos participantes em seus questionamentos e posicionamentos divergentes, numa linha que adere às expansões da noção de deliberação apontadas por Mansbridge *et al.* (2010), encampando diversas formas de expressão e de retórica, bem como assimilando a dimensão conflitual.

Têm-se divergências explicitadas desde os horizontes de mudança pretendidos, da perspectiva das mudanças dentro da própria ordem capitalista pautada na crítica de suas contradições históricas e da mercantilização da cidade³²⁵ ao lado da afirmação dos direitos, até perspectivas de transformações mais abrangentes. Outro ponto observado nos debates refere-se às apostas distintas em relação às formas de ação do FNRU tendo em vista as possibilidades de forjar mudanças. De um lado têm-se apostas na atuação no terreno institucional e nas possibilidades de intervenção nas tomadas de decisão e políticas, tendo em vista a concretização do direito à cidade, a função social da propriedade e a gestão democrática. De outro lado, a partir destes mesmos pontos tem-se também a aposta no potencial de atuação “nas ruas”³²⁶ para engendrar mudanças, que se observam sobretudo nas manifestações de representantes de segmentos movimentistas e sindicais. Sob esse prisma, comparecem às discussões a problematização da atuação institucionalizada - balizada em grande parte no período recente pela agenda e processos governamentais - e os limites dessas ações.

³²⁵ Neste sentido, ver as exposições de Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Orlando Alves Santos Junior, ambos intelectuais vinculados ao campo da reforma urbana e ao Fórum, no relatório do FNRU (2008).

³²⁶ Dentre outra nesta linha, têm-se no relatório do FNRU (2007, p.4) a manifestações de uma liderança movimentista reproduzida do relatório (FNRU, 2007, p.4) destacando que “temos que nos articular mais para pressionar e ter mais incidência. O caminho é o da rua, portanto, temos que pensar como nos articulamos. Lembrou, também, que a questão municipal sumiu da pauta, com excesso de foco no governo federal. É preciso não perder o foco municipal. E, a nível federal, é necessário atuarmos não tão focados no MCidades”.

O FNRU tem atuado no fio dessa balança, nos terrenos societários e institucionais, na linha do ativismo bem como de atuação institucionalizada, com um repertório abrangente de ação. Destaca-se ainda nestes processos a construção de pontos de consenso manifesta nos documentos³²⁷ que, como indicado ao longo do capítulo, nem sempre é possível, como posto na manifestação de uma das representantes da CMP na oficina de 2008: “vamos divergir e convergir muito”.³²⁸ Isto evoca a perspectiva mais abrangente (em relação ao consenso) de construção de acordos, convergências e negociações cooperativas a partir da dimensão dialógica, posta por Bohman (1996) e Mansbridge *et al.* (2010).

Um quarto ponto em relação às práticas de participação deliberativa nas oficinas e encontros pode ser remetido às formulações de autores participacionistas na linha de Pateman (1979). Esta autora considera a dimensão de aprendizagem política da participação, colocando em relevo a participação como *um fim em si mesmo* em um horizonte de transformação. Neste sentido, os processos participativo-deliberativos nas reuniões, oficinas e encontros, desde a sua inclusividade e a explicitação das divergências à construção das convergências constituem alicerces para a formação, atuação e fortalecimento dos atores sociopolíticos, e para apostas em sua potência transformadora.

Um quinto ponto refere-se à conjunção de práticas participativo-deliberativos com práticas de representação informais (na coordenação) e mais formalizadas (em instituições participativas e em outras ocasiões de diálogo com o poder público). Na abordagem do FNRU nos anos 1990, no capítulo anterior, indicou-se tensionamentos internos decorrentes da pluralidade de sua composição que se revelavam nas ocasiões de interlocução com o poder público, nas quais se colocava em cena a sua dimensão como ator coletivo, que envolve a representação da rede de sujeitos coletivos que o constitui. Neste sentido, não apenas em virtude da pluralidade e diversidade da composição do FNRU, mas da complexidade dos processos internos, esses tensionamentos *parecem* ter sido potencializados com as novas possibilidades de participação que se desenharam no governo Lula. Essas tensões associadas às práticas de representação foram objeto de discussão em pesquisas anteriores (SILVA, 2002; BRASIL, 2004) e foram sinalizadas e problematizadas em mais de uma entrevista realizada, descartando-se, contudo, sua abordagem neste trabalho.

³²⁷ Ver, dentre outros, no relatório de 2008 a exposição de Orlando Alves (FASE/IPPUR) que indica que as posições do FNRU são construídas por consenso.

³²⁸ FNRU (2008).

Os tensionamentos transparecem no fato de que, no primeiro mandato, ao lado das diversas representações no Concidades de entidades ligadas ao FNRU, este teve uma representação específica a partir da eleição na I CNC, mas descartou a representação própria nos mandatos seguintes. Entretanto, como mencionado em alguns momentos nas manifestações das organizações que compõem o FNRU no Concidades, a referência à posição coletiva *do Fórum* é estrategicamente afirmada como tal.³²⁹ Um fator indicativo dos tensionamentos é também a ênfase reiterada nos documentos recentes na autonomia das entidades que se articulam no FNRU, autonomia que *de fato* era constitutiva desde sua criação, bem como a ênfase no FNRU como um campo sociopolítico.

Em minha visão, a caracterização mais fluida do FNRU como um campo sociopolítico de fato sustenta-se a partir de sua trajetória desde os antecedentes do movimento e dos contornos mais largos e difusos de suas bases, ao lado de evocar a informalidade que se faz presente nas práticas internas. Contudo, como caracterização *exclusiva* subtraí alguns aspectos essenciais e mesmo contraditórios de sua conformação como articulação e/ou rede societária/movimentalista. Não captura a dimensão da ação coletiva forjada por esta articulação de sujeitos coletivos em diversas ocasiões, nem a dimensão da identidade coletiva do FNRU, expressa não apenas em alguns momentos de representação deste coletivo, mas também nos momentos em que se evidencia a dimensão de “movimento como forma” ou, ainda, nos diversos documentos que expressam posições deste coletivo. Ou seja, essas dimensões transparecem nas práticas internas e encontros, em documentos e em manifestações que assumem o *duplo registro* das referências identitárias: das organizações civis autônomas envolvidas e do FNRU. A caracterização exclusiva como campo não captura, também, o reconhecimento externo do *Fórum* como um ator coletivo e como um interlocutor de outras organizações e redes societárias e do governo que se afirmou desde os anos 1990.³³⁰

No período mais recente, tem-se indicações de mudanças ou de debates em torno de mudanças no FNRU, o que se expressa nos debates em torno da plataforma de reforma urbana e de sua revisão, bem como do núcleo comum e pontos comuns nas agendas das

³²⁹ Ressalta-se, ainda, um relato na oficina de 2009 de que “na atuação no Conselho Nacional das Cidades, o FNRU continua reafirmando sua liderança. A dinâmica do Concidades continua carecendo de muita pressão da sociedade civil organizada para maior efetividade deste espaço [...]”

³³⁰ No contexto de atuação internacional essas tensões *parecem* se diluir.

entidades (FNRU, 2007, 2009, 2010) .³³¹ Dentre outras manifestações de participantes na oficina de planejamento do FNRU (2010, p. 8-10), tem-se o questionamento: “a diversidade sempre foi presente no Fórum. O que nos unifica?”. Ou ainda, tem-se a manifestação de que “nossos não avanços se dão pela fragmentação das nossas lutas.” Nesta direção, o relato do representante do POLIS, em entrevista, indica que o FNRU está “em processo de transição e de revisão da plataforma de reforma urbana” nos dois últimos anos remetendo à “necessidade de maior diálogo entre as entidades para identificarem os pontos comuns.”

Nesse contexto, colocam-se em pauta diversos pontos relativos à sua organização e a seu funcionamento, desde a proposição de retomada do rodízio na função de secretaria-executiva assumida pela FASE desde 2001, com a proposta de que 2010 seja um ano de transição e que a coordenação inicie a discussão de uma nova secretaria, assumindo os desafios colocados pelo crescimento do FNRU. Foi indicada “a necessidade de definição de um mandato para a secretaria; maior divisão das atividades/tarefas de secretaria, dado o volume de demandas que chegam atualmente; definição de critérios para a entrada de novas entidades e para a saída também.” No debate apontaram-se questões tais como os papéis da secretaria, da coordenação, o “lugar” dos fóruns regionais, o funcionamento dos GTs em face da dinâmica da implementação de ações às práticas. (FNRU, 2010c, p. 15-16). A essas questões somam desafios pontuados por Santos Junior (2009a), como a elaboração de um projeto de sustentação financeira e de uma agenda de atuação global.

Os relatórios e as próprias entrevistas apontam para uma atuação mais no âmbito institucional nos últimos anos, com indicações de que nos dois últimos anos houve maior rebalanceamento nesta direção, com um retraimento do ritmo das mobilizações que ocorreram expressivamente entre 2005 e 2008³³².

As possibilidades concretizadas nesse período de inclusão política e no Estado por meio de instituições participativas, a disposição dos atores em intervir nos processos decisórios e os

³³¹ Outra manifestação também questiona: “Qual o programa que temos para a sociedade brasileira. Nós nos adequamos a um programa reformista. Movimentos sociais estão em inércia completa. Temos discurso reformista. Temos que ter um programa claro de classe. Qual a concepção que unifica o FNRU?” FNRU (2010, p.11).

³³² Ver FNRU (2008) e FNRU (2010, p.8) dentre outras manifestações: “as mobilizações unificam e fortalecem o movimento: ano passado, faltou a mobilização”. Ver também CONAM (2008). Em relação às mobilizações, o representante do POLIS indicou essa retração e também assinalou que nos anos anteriores as mobilizações de forma geral tinham em vista o fortalecimento de uma agenda já posta nos espaços institucionais. A entrevista com a representante da UEMP destacou as jornadas como pontos altos de atuação, bem como a manifestação contra a corrupção no MCidades.

limites sistêmicos afetam as dinâmicas do FNRU não apenas em relação às tensões envolvidas, mas também no sentido de sobrecarga e de absorção dos esforços e discussões. Esta questão é tematizada com diversas manifestações de participantes como: “a preocupação de que nossa pauta não se limite ou se atrele ao Conselho das Cidades (FNRU,2009, p.5), ou, ainda: “estamos como uma agenda acoplada à agenda do Conselho e mal conseguimos dar conta. Nossa ação ainda está tímida e fragmentada. Precisamos resgatar nossa identidade política” (FNRU, 2010, p.8). Nesse sentido, destacam-se as colocações da representante da AGB que revelam vigor e capacidade crítica e reflexiva:³³³:

Mas também é preciso ter clareza que o Campo da Reforma Urbana *parece* ter-se institucionalizado pois os debates que realiza atualmente centram-se nas políticas que estão sendo debatidas no Conselho das Cidades e no Ministério das Cidades. [...]Nos últimos encontros do Fórum os temas estão sempre relacionados com as políticas em andamento ou as que se quer implantar ou ainda o que se considera que está sendo demorado (publicação das Resoluções) ou ainda de contato com o legislativo. Mas é claro tem propostas inovadoras, ampliação das formas de participação, que vão sendo construídas num processo de participação daqueles que já integram o Fórum.. [...]

Em outros termos, a atuação nos domínios institucionais não se isenta de pressões de autoburocratização e auto-instrumentalização, como Arato e Cohen (1996, 456) indicam. Entretanto, evidenciou-se também que o FNRU mesmo neste contexto recente de mudança interna transita entre o terreno da sociedade civil – constituindo e construído pela dimensão de espaço público – e os terrenos institucionais, e sustenta uma dupla orientação de atuação. Mais além, a discussão efetuada indica a dimensão deliberativa e de autoregulamentação como um traço constitutivo do FNRU, como um elemento que confere continuidade à sua articulação, mesmo que se observe momentos em sua trajetória de menor atividade ou de dilatação das maiores contradições e tensões internas – que atestam a sua vitalidade da rede e apontam para possibilidades de convergências e repactuações.

³³³ Entrevista com Arlete Moysés Rodrigues, em 08/12/2010. Na linha dessas questões postas no texto, ver Terra de Direitos (2009) que traz a programação do Encontro Nacional do FNRU em Recife, destacando-se que a mesa de abertura foi composta pelo Ministro das Cidades e Secretários Nacionais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso efetuado neste trabalho teve como eixo o argumento de que os atores coletivos aglutinados em torno da bandeira da reforma urbana têm sido *significativamente* responsáveis por avanços democratizantes nas políticas urbanas federais (no âmbito dos processos decisórios e marcos legais) nas últimas décadas, considerando-se adicionalmente o perfil do Estado quanto à sua inclusividade como um fator interveniente na extensão e ritmo das reformas. Secundariamente colocaram-se em questão os possíveis rebatimentos de um perfil mais inclusivo de Estado nas dinâmicas societárias.

A abordagem da influência e intervenção dos atores coletivos nos domínios institucionais e os potenciais de mudanças democratizantes amparou-se nos debates em torno da perspectiva radicalização democrática, e também foi respaldada pelas teorias dos movimentos sociais e da sociedade civil que apostam por diversos caminhos nas possibilidades de transformação a partir da organização e mobilização societária. A consideração de elementos do contexto político-institucional (dentre os quais o perfil do Estado) como um fator que modula tanto as inovações institucionais quanto afeta os atores coletivos apresenta-se nas teorias dos movimentos sociais (especialmente a partir da noção de oportunidade política) e é uma questão também tematizada na teoria da sociedade civil.

A chave argumentativa recorreu à Dryzec (1996a; 1996b, 2000), assim como à Scholsberg e Dryzek (2007) em seus desenvolvimentos em torno dos potenciais de aprofundamento democrático, que conectam os perfis do Estado (quanto à inclusividade) às possíveis conseqüências para os atores da sociedade civil e à extensão na assimilação de suas pautas. Como indicado, para os autores os Estados com perfil inclusivo-ativo implicariam riscos de comprometimento da vitalidade da sociedade civil e dos potenciais de inclusão política que se apresentam na esfera pública, bem como apresentam riscos de instrumentalização e cooptação dos ativistas a partir de sua inclusão no Estado. Em sua perspectiva, essa inclusão tende ao resultado de ganhos marginais e simbólicos a não ser que a agenda societária seja aderente aos imperativos do Estado ou possa se vincular a estes.

Nesta linha, já sob a ótica dos atores societários, Dryzek (1996a) propõe dois critérios a serem considerados para a entrada dos atores no Estado. O primeiro é a avaliação das

possibilidades de conexão com os imperativos do Estado e, portanto, de incorporação de sua agenda. O segundo é essa entrada não acarretar o esvaziamento da sociedade civil. Atendendo aos dois critérios, essa entrada seria positiva e permitiria que os grupos não ficassem aprisionados ao ciclo de vida dos movimentos. Sem ambos, essa entrada não seria positiva nem sob a ótica dos atores nem sob o prisma das possibilidades de aprofundamento democrático.

Em diálogo com essas formulações mostrou-se que a partir de sua continuidade e do repertório defensivo e ofensivo de ação, o MNRU e o FNRU alcançaram ganhos estruturais nos diversos contextos e que o perfil mais inclusivo favoreceu a incorporação mais ampla (e em um horizonte temporal menor) de elementos importantes da agenda reformista pelo Estado. Contudo, tangenciando os desenvolvimentos de Dryzek também se indicaram os limites da absorção das propostas reformistas pelo Estado em face de imperativos ou necessidades sistêmicas (como tal assumidos pelo governo). Indicou-se também um maior impulso de assimilação de propostas societárias nos casos de sua convergência com imperativos sistêmicos como ocorreu com os programas governamentais que injetaram recursos nas políticas urbanas.

Ao lado disso, embora a entrada de atores vinculados ao FNRU no Estado tenha implicado reconfigurações internas e tensionamentos, bem como um rebalanceamento de suas lógicas de ação, não acarretou o seu esvaziamento e, nesse sentido, o comprometimento de seus potenciais democratizantes assentados na participação-deliberativa no interior da sociedade civil e dos espaços públicos.

Nesse sentido, a inclusividade na política no terreno societário constitui uma chave, expressa na diversidade dos atores articulados no Fórum nas práticas de participação-deliberativa, em seus tensionamentos e contradições internas que colocam em diálogo (e possível convergência) as diversas visões e a tematização crítica de suas formas de atuação e dos limites e alcances de sua incidência nas políticas urbanas. Essa inclusividade no âmbito societário constitui bases para a ação coletiva e sustenta a inclusão *no* Estado, sobretudo mediante as possibilidades abertas com as instituições participativas. Outra chave vincula-se à continuidade do FNRU e encontra-se no *estoque* das práticas participativo-deliberativas desde a construção e reconstruções da agenda de reforma urbana, que constituem alicerces internos, bem como favorecem a incidência nas políticas públicas. Os

acúmulos de experiências e de recursos dos diversos atores, seu alinhamento e reconhecimento também favorecem essa incidência nas políticas urbanas.

Ao constituir o foco na atuação no Movimento e adiante no Fórum evidenciaram-se algumas dificuldades relacionadas à própria insuficiência ou descalibragem da literatura para sua abordagem. Recorreu-se a uma dupla entrada teórica tendo em vista a complementaridade dos registros da participação e deliberação no campo da teoria democrática radical - que remetem ao alargamento da participação, à sua dimensão de inclusão política e de experimentalismo democrático - e dos registros sociológicos da participação que colocam em evidência a dimensão de sua construção social.

Os fóruns constituem um fenômeno relativamente novo e complexo no bojo das formas de mobilização e organização societária, por isso assinalados por autores como Gohn (2009) e Teixeira (2001) como uma categoria à parte. O FNRU destaca-se, dentre outros fóruns brasileiros, não apenas pela continuidade, mas pela sua ampla capacidade de ação coletiva e de incidência nas políticas urbanas, que se fez possível mediante arranjos informais de organização interna e de uma dupla trilha de atuação.

Sem retomar os debates ressalta-se a relevância para o enfoque proposto da concepção de participação-deliberativa que prevê o alargamento das práticas de participação-deliberativa associadas à esfera pública, associações e movimentos sociais, assim como considera complementarmente as formas de participação-deliberativa com maior impacto no exercício do poder, associadas a novos desenhos institucionais inclusivos. Neste sentido a partir da trajetória do FNRU revelaram-se práticas participativo-deliberativas em sua dupla dimensão, em seu movimento de atuação no terreno societário e dentro do Estado (nas instituições participativas), assim como em espaços internacionais.

Na literatura mobilizada destaca-se, também, o alargamento da noção de deliberação quer entendida como forma de diálogo e na perspectiva de acordo, quer no seu entendimento mais amplo incorporando outras formas de comunicação e expressão. Nos debates recentes tem-se o reconhecimento do valor dos desacordos e conflitos com a alegação de que a deliberação pode iluminá-los e assim contribuir para a identificação e construção do bem comum. Nessa linha, consideram-se não apenas as formas de negociação deliberativas (convergência, acordos e negociação cooperativa) mas também as formas complementares e integráveis à deliberação, que embora não se enquadrem nos ideais deliberativos podem

ser justificadas por meio de procedimentos deliberativos. Esta perspectiva possibilita uma maior aproximação tanto das práticas internas do FNRU quanto das experiências dos representantes das organizações e movimentos articulados nas instituições participativas.

Dentre os aportes da literatura das duas últimas décadas dos movimentos sociais e da sociedade civil coloca-se em relevo especialmente o reconhecimento da compatibilidade e complementaridade dos elementos estratégicos e dos fundamentos culturais e identitários da ação coletiva, e na linha de Cohen e Arato (1992), da dupla orientação – defensiva e ofensiva - dos atores coletivos contemporâneos.

No caso em questão o MNRU enquadra-se nitidamente na categoria movimento social e em sua continuidade o FNRU constitui bases mais estáveis para a ação coletiva que possibilitam, mesmo com dificuldades, a atuação mais sistemática e efetiva no âmbito institucional. Para tanto, efetuam-se (e adiante se ampliam) arranjos como a definição de secretaria-executiva e da coordenação, bem como a realização de encontros e oficinas, e a constituição mais recente de GTs. Embora a recorrência de práticas possa ser lida como um certo grau de institucionalização, o FNRU não constitui uma organização formal e preserva traços constitutivos de informalidade em sua forma de funcionamento. Ainda que se observem momentos de maior instabilidade e de relativa fragilidade, não se pode indicar o esvaziamento do FNRU, ao contrário, pode-se indicar sua vitalidade, que se expressa nas divergências e debates internos, nas reorganizações e rearticulações, denotando a resiliência dessa articulação e sua capacidade de ação coletiva.

Em relação à influência e intervenção desses atores na democratização das políticas urbanas têm-se no primeiro período examinado um contexto de oportunidade política propício à inclusão e à inovação institucional, no qual se constitui a partir de bases e redes de relações prévias o MNRU, que apresenta a emenda popular de reforma urbana, com propostas amplas no sentido da afirmação do direito à cidade e da função social da propriedade, e da democratização do planejamento e gestão das cidades. Como resultado tem-se um avanço expressivo no capítulo de política urbana no texto constitucional, mas muito aquém das propostas, desenhando um quadro de reforma inconclusa. Os limites decorreram em grande parte dos conflitos com os segmentos imobiliários, na medida em que as proposições da emenda tinham como um de seus núcleos a redelimitação das fronteiras societárias em relação à atuação do mercado e à lógica instrumental de acumulação urbana. Também remetem à redefinição de fronteiras em relação ao Estado por meio da criação e

estabilização dos direitos urbanos e de participação democrática. O resultado parcial também reflete a correlação de forças no CN e a prevalência do perfil parlamentar conservador, bem como retrata os limites da sociedade política como receptor dos impulsos e propostas societárias de cunho democratizante. Contudo, o avanço *indiscutível* na CF-88 deve-se à emenda e à atuação do movimento no período, a despeito de dificuldades significativas.

No período seguinte examinado, tem-se a constituição do FNRU como uma articulação mais estável tendo em vista concretizar e aprofundar os avanços constitucionais no âmbito local, que constitui uma importante frente de atuação, bem como de regulamentação do capítulo constitucional de política urbana, a partir do EC. O período marca-se ainda pela mobilização e proposição de emenda popular do fundo nacional de moradia, que constitui o outro eixo de mobilização e de esforços na década. Como se mostrou, o perfil exclusivo do Estado no período obstruiu essas propostas no âmbito federal, o que implicou esforços extensos de negociação no âmbito do CN ao longo dos anos 1990, ao lado de manifestações e outros repertórios empregados no período. O contexto das conferências da ONU configurou oportunidades políticas de interlocução com o governo, mas não resultou em avanços significativos, implicando uma atuação paralela e intensa no campo societário com momentos marcados pelo caráter contestatório. Nesse sentido, as impossibilidades de mudanças reformistas associaram-se a uma expressiva vitalidade societária no período e a abertura da atuação do FNRU no contexto internacional, voltada para a difusão da agenda reformista e constituição de redes.

Como se mostrou, o Estatuto da Cidade foi aprovado no contexto da Habitat + 5, que pode ser considerado como um momento favorável a isto. Entretanto, há toda uma trajetória que engendrou a aprovação do EC neste contexto: a participação e negociação do FNRU no processamento nas comissões, a pressão e o diálogo com parlamentares, inclusive ampliando o espectro de alianças no CN, dentre outros repertórios indicados. Mais além, o conteúdo do Estatuto merece destaque ao incorporar em seus princípios e instrumentos as propostas da emenda popular de reforma urbana. Ou seja, este conteúdo final dificilmente seria alcançado sem a atuação do FNRU, como atestam os diferentes projetos propostos na ocasião. A despeito das negociações, alterações e subtrações no decurso do processo, o conteúdo do EC absorve elementos e eixos da pauta reformista e reenquadra as políticas urbanas brasileiras, inclusive no eixo da participação no planejamento e na gestão das

idades como um ponto central. Nesse sentido, a aprovação do EC também se reflete nas frentes de atuação do FNRU no âmbito local, tendo em vista os novos planos diretores.

O período do governo Lula caracteriza-se pelo ambiente de inclusividade política e inicia-se com avanços estruturais nas políticas urbanas, com a criação do MCidades e da arquitetura participativa das CNC e do Concidades, que constituíam motes de reivindicações dos atores no campo da reforma urbana. Mostrou-se que enquanto o EC teve um trajeto de 12 anos até sua sanção, diversos instrumentos regulatórios foram formulados e/ou aprovados assimilando proposições reformistas. Têm-se avanços expressivos no período tais como a Lei 11224/2005 oriunda de emenda popular em 1991, a construção da política de desenvolvimento urbano em seus eixos temáticos, o investimento nas áreas de habitação e saneamento, sublinhando-se as possibilidades de incidência do FNRU mais ampla a partir das instituições participativas criadas e da própria conformação da equipe ministerial. Entretanto, as possibilidades de aprofundamento das reformas foram constrangidas por necessidade sistêmicas que implicam a troca ministerial e o escoamento quadros ligados ao FNRU do MCidades.

A despeito da mudança na direção do Ministério, que indica uma inflexão conservadora e implica maiores limitações, ressaltam-se, contudo os avanços alcançados com a partir das instituições participativas que possibilitam a incidência dos representantes de organizações e movimentos articulados no FNRU, bem como de sua atuação paralelamente no CN. O Concidades continuou a funcionar regularmente e as CNC tiveram seqüência, ou seja, a despeito de problemas conjunturais, a disposição societária em participar e intervir nos processos decisórios das políticas urbanas resultou em proposições oriundas de representantes das entidades que se articulam no FNRU que em grande parte tiveram encaminhamentos. Portanto, tem-se a consolidação do Concidades como instituição participativa, como uma instância que canaliza os fortes conflitos relativos às políticas urbanas e possibilita a intervenção dos atores ligados ao FNRU que, ao alinharem-se, adquirem um peso expressivo nas decisões.

Não serão retomados os inúmeros avanços de cunho democratizante que foram analisados no capítulo anterior, reafirmando-se que a sua extensão foi propiciada pela atuação dos atores em foco e foi favorecida pelo perfil inclusivo do Estado no período, enquanto os limites decorrem do sistema político-institucional e das escolhas governamentais ao assumir determinados imperativos estruturais do Estado ou necessidades sistêmicas. Neste

sentido, a maior inclusividade política e a inclusão no Estado dos ativistas implicaram avanços aderentes à pauta reformista, que embora não a tenham assimilado e concretizado em sua extensão não equivalem a ganhos marginais e simbólicos em seu conjunto.

A incidência dos atores em foco nas políticas urbanas envolveu seu trânsito dos espaços societários para as instituições participativas e outros espaços institucionais, com o emprego de um repertório amplo de ação. No contexto mais inclusivo este repertório se amplia ao abranger formas de atuação vinculadas à participação nas instituições participativas, como o Concidades e as CNC, assim como formas de diálogo e negociação com o governo em outras ocasiões.

De fato, desde os anos 1990 o FNRU (por meio de representantes das organizações que o integram) atuou em espaços institucionais, e principalmente no CN, mas essas possibilidades se ampliaram expressivamente a partir de 2003, no âmbito do Executivo. Como já indicado a inclusão no Estado não ocorre sem custos internos e sem pressões de autoburocratização e auto-instrumentalização.

Neste sentido, indicou-se a ampla capacidade de ação do FNRU mas também a sobrecarga a partir das novas frentes e *loci* de atuação e das novas possibilidades de participação, que implicam uma atuação balizada em grande parte pela agenda e processos governamentais. Indicou-se, assim, o rebalanceamento de suas formas de atuação, que também parece se refletir nos tensionamentos internos postos em jogo especialmente a partir de dinâmicas de representação. Nesse sentido, tem ganhado maior ênfase em documentos recentes do Fórum a reafirmação assertiva de sua dimensão de articulação de atores coletivos autônomos e independentes, minimizando a dimensão de sua identidade como ator coletivo, inclusive “externamente” reconhecido como tal.

Indicou-se um momento de transição e de revisões internas no âmbito do FNRU envolvendo a rediscussão da agenda de reforma urbana e a reorganização das dinâmicas internas que coloca em foco o experimentalismo e processos de auto-regulamentação. A dilatação das contradições e tensões internas pode ser lida como vitalidade da rede, apontando para possibilidades de convergências e repactuações.

A participação no Concidades e nas CNC que se inscrevem em uma gramática democrático-participativa e o estabelecimento de relações com o governo não significa o comprometimento da autonomia dos atores coletivos aglutinados no FNRU, na medida de sua autoregulação, capacidade participativo-deliberativa e propositiva, de (re) construção de sua agenda e repactuação.

Embora não se discorde do diagnóstico na linha habermasiana que sustenta a problematização crítica da lógica instrumental própria dos domínios sistêmicos e confere relevo aos potenciais democratizantes no interior da sociedade civil, a atuação no terreno societário em si não teria engendrado os resultados alcançados. Ou seja, as mudanças democratizantes nas políticas urbanas requereram a atuação no terreno institucional e o emprego de repertórios mais convencionais e institucionalizados, que se apóiam e se sustentam nas bases e na articulação dos atores coletivos. Contudo, pode-se considerar também que as apostas exclusivas de atuação no Estado não se revelaram inteiramente promissoras, destacado-se o papel complementar de formas de mobilização que pressionam o Estado, ao lado da tematização e vocalização da reforma urbana que alimenta a esfera pública com novos significados e propostas. .

Destacou-e ainda a dimensão de aprendizagem política nesses processos, colocando em relevo a participação como *um fim em si mesmo* em um horizonte de transformação. Ressalta-se ainda a formação de novos atores coletivos e o fortalecimento dos atores coletivos envolvidos a partir dos processos societários e dos resultados institucionais alcançados.

A abordagem do MNRU e do FNRU colocou em evidência trilhas distintas de democratização e de incidência nos processos decisórios e marcos legais das políticas urbanas brasileiras. Mostrou-se em sua trajetória os dois caminhos de participação-deliberativa, o duplo papel e a dupla lógica de atuação dos atores societários assumindo contornos defensivos e ofensivos; contenciosos e colaborativos, com a mobilização de um amplo repertório de ação coletiva. Nesse sentido, considera-se que essas trilhas complementares constituem um fator *central* para os avanços democratizantes alcançados.

De forma mais geral, indica-se a contribuição do FNRU para o aprofundamento democrático realiza-se nessa via de mão dupla: por um lado, no âmbito societário a partir

da dimensão associativa, da tematização de questões e construção de novos significados e proposições no campo da reforma urbana que irrigam a esfera pública, de estímulo ou fortalecimento de novos atores (como os fóruns regionais); por outro lado, nos domínios institucionais. Nesse terreno, destaca-se a atuação no Legislativo, tanto sob forma de pressão e de encaminhamento de propostas, quanto por meio de participação em audiências e outras oportunidades de participação. Na década de 2000 destaca-se a atuação do FNRU nas instituições participativas vocalizando, canalizando e defendendo propostas as propostas reformistas, efetivamente influenciando e intervindo nos processos decisórios das políticas urbanas e seus marcos legais sob premissas do direito à cidade, da função social da propriedade, e da gestão democrática das cidades.

No que se refere à questão urbana, a reversão do quadro de déficit históricos de inclusividade sócioespacial e da distribuição extremamente injusta dos ônus e benefícios da urbanização aponta, ainda, para um longo caminho, que requer esforços amplos e o aprofundamento das reformas. O Fórum tem apostado e concentrado esforços significativos em avanços na legislação no sentido da inclusão e da concretização e ampliação dos direitos (inclusive à participação ampliada), da afirmação do princípio da função social da propriedade e da redelimitação das fronteiras de atuação do mercado. Os avanços legais que foram engendrados com a influência ou intervenção do FNRU nos processos decisórios, de fato, abrem novos desafios e frentes de atuação dos governos bem como dos atores societários para sua materialização nas cidades e na vida de seus habitantes.

Estes desafios são complexos, inclusive na medida em que envolvem e requerem esforços de articulação intersetorial, bem como o comprometimento e a cooperação das três esferas de governo, além do fortalecimento da esfera municipal, inclusive no âmbito fiscal-financeiro.

No âmbito local, que de fato tem um papel central no desenvolvimento urbano e na concretização dos ideais reformistas que balizaram o Estatuto da Cidade e os marcos regulatórios posteriores, apresentam-se enormes desafios. Estas legislações, bem como as resoluções do Concidades, requerem e/ou exigem a participação no planejamento e na gestão das políticas urbanas locais e sua concretização de modo efetivo não se mostra trivial.

No âmbito do planejamento, para além dos dispositivos do EC, na legislação recente na tem-se a exigência de elaboração de planos de habitação de interesse social como critério de acesso ao FNHIS, assim como no âmbito da gestão tem-se a exigência de criação de conselhos, e no caso das demais áreas setoriais a legislação aprovada ou em trâmite também contém dispositivos referentes à elaboração de planos e à previsão de instrumentos de participação e controle público. Esses avanços foram indicados no capítulo anterior e traduzem a agenda e incidência do FNRU, e sua aposta nos planos diretores participativos, nos planos de habitação de interesse social dentre outros, assentada numa perspectiva de ruptura com a lógica tecnocrática, no sentido de politização e democratização do planejamento. Sem a realização, em alguma medida, dessa perspectiva e sem o comprometimento dos governos com sua implementação fica em aberto o potencial desses planos e sua ruptura com a trajetória anterior errática do instrumento. Apesar das dificuldades a aposta nas instituições participativas a meu ver parece relativamente mais promissora, dependendo também do engajamento societário e de compromissos dos governos.

Nesse sentido reitera-se não apenas como relevante, mas como necessária a atuação dos atores articulados no Fórum nas diversas escalas, em sua dupla trilha de ação coletiva a partir da bandeira reformista e dos acúmulos de reflexões, de conhecimento e de proposições, ao lado do estoque de experiências e práticas democráticas. Reafirma-se o importante papel dos atores articulados pela reforma urbana - em prol de *idades mais justas, includentes, democráticas e sustentáveis* - na construção de avanços nas políticas urbanas brasileiras.

Finalmente, aponta-se para a complexidade da realidade social e dos limites de sua abordagem, bem como se destaca a natureza de construção social da produção acadêmica, que ao assumir caminhos e pressupostos teóricos e ao constituir o foco analítico ilumina determinados processos, tanto quanto secundariza ou mesmo obscurece outros aspectos. Deste modo, este trabalho constrói uma interpretação limitada e provisória, contudo amparada e sustentada por um conjunto de evidências empíricas, o que não descarta possíveis interpretações alternativas. Embora se tenha buscado responder às questões tematizadas, mais além foram abertos espaços para novas indagações e para possibilidades de aprofundamento das reflexões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: grassroots policies in Brazil*. Bolder: Lynne Rienner, 2000.

ABRUCIO, Fernando L. . A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007.

ALEXANDER, Jeffrey C. Ação coletiva, cultural e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 5-29, jun. 1998.

_____. *Fin de siècle social theory: relativism, reduction, and the problem of reason*. London: Verso, 1995. 231p.

_____. The binary discourse of civil society. In: SEIDMAN, Steven; ALEXANDER, Jeffery. *The new social theory reader: contemporary debates*. Nova York: Routledge, 2001. p. 193-203.

ALONSO, Ângela. As teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do Debate. *Lua Nova*, São Paulo, n.76, p. 49-86. 2009.

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos latino-americanos. In: ALVAREZ, Sônia *et al.* (Org.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-60.

ANSUR. Por onde passa a luta pela reforma urbana hoje? *Revista da ANSUR*, São Paulo, n. 3.1995.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 1994.

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria política. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 147-183.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridadas. *Teoria e sociedade*, Belo Horizonte, número especial. 2001.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994a. p. 23-41.

_____. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994b.

_____. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: XIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1995a, Caxambu. 33f.

_____. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.28, 1995b.

_____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996. 174p.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, n.39, p.148-174, 1997.

_____. *Teoria Democrática e deliberação Pública em Habermas e Rawls*. Belo Horizonte: [s.n.] 2000. mimeo.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*. Oxford: Princeton University Press, 2002. 202p.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade de ação. *DADOS*, Rio de Janeiro, p. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, p.43-64, Jun. 2008.

_____. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009a.205p.

_____. Urban Reform, Participation and the Right to the City in Brazil. Institute of Development Studies, 2007. Disponível em < <http://www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html>>. Acesso em 17 de agosto de 2009b.

_____. Sociedade civil e Participação no Brasil Democrático. In. AVRITZER, Leonardo (Org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009c; 27-55..

AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. 334p

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 22-50, 1991.

AZEVEDO, Sérgio. Porque é difícil a mobilização popular em defesa da Reforma Urbana? *Revista da ANSUR*. São Paulo, n.3, p.19-21, 1995.

BAILEY, Michael; BRAYBROKE, David. Robert Dahl's Philosophy of Democracy. *Annual Review of Political Science*, n. 6, p.99-118, 2003.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: UCLA Press, 1984.

BARKEY, K.; PARISH, S. Comparative Perspectives on The State. *Annual Review of Sociology*, n.17, p. 523-549, 1991.

BARROW, Clyde. *Critical Theories of the State: marxism, neomarxism and post-marxism*. Madison: University of Wisconsin Press, 1993.

BASSUL, Jose Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou, quem perdeu*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BENFORD, Robert D.; SNOW, David A. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, n. 26, 2000.

BERGERON, Joe. Social Movements and public policy: learning from the organized LGBT movement in the United States. In: Annual Meeting Of The Western Political Science Association, mar. 2007

BITTAR, Jorge (Org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Teoria E Debate / Diretório Regional Do PT-SP, 1992.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1992b.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992a. 171p.

BOHMAN, James. *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996, p.187-191.

BOHMAN, James. Reforma Institucional e Legitimidade democrática: democracia deliberativa e Constitucionalismo transnacional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, Ano 1, n. 1, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. 2004. 241 p. *Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas dos anos 90*. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004a.

_____. Participação Cidadã e Reconfigurações as Políticas Urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, nº2, 2004b.

_____. Revisitando a Agenda Habitat: em torno da construção de novas possibilidades para os assentamentos humanos. In: II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2001-2002, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2003.

_____. Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2005.

_____. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In. FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge A. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2007.

_____. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. *Revista Observatório do Milênio*, v. 2, n.1, PBH/FJP/UNCHS, 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Os caminhos e descaminhos da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.14, n55, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

_____. Os novos marcos de democratização das políticas locais no Brasil contemporâneo. In: V CONGRESSO LATINO AMERICANO De CIÊNCIA POLÍTICA. INTEGRACIÓN, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA. Bueno Aires, ALACIP, 2010a.

_____. Inclusão socioespacial e construção do direito à cidade. *Revista Pensar BH*, n.25, p.32-36, mar. 2010b.

BRASIL, Flávia de P.D.; CARNEIRO, Ricardo; FRANÇA, Bruno; ALMEIDA, Mariana. As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais. In: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO. *Anais...* Curitiba: Ambiens Coopere/IPPUR/UFMG, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; GREGO, Lucas Milher. Democracia e inclusão: os novos marcos para planejamento e política urbana no âmbito local a partir da CF-88. *Cadernos Escola do Legislativo*, v.12, n.18, p.127-163; jan-jun. 2010.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia; FRANÇA, Bruno; BARBOSA, Thiago. Território, Exclusão e Políticas de Inclusão Socioespacial. *Revista Ser Social*. No prelo, v.13, n.27, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística da Lei 10.257/01. In: Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNUR. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. FNUR / Programa de Gestão Urbana: Quito, 2002. 80p.

_____. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In: *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro: IPPUR, ano XI, n 1 e 2, p. 79-112, 1997.

CARVALHO, Adail. Reforma urbana: aspectos econômicos e políticos. *Revista ANSUR*. Por onde passa a luta pela reforma urbana hoje. São Paulo, Jan. 1995.

CARVALHO, Sonia Maria Ribeiro. *A CMP e o Processo Brasileiro de Democratização*. Tese (Doutorado em Serviço Social) PUC-SP, São Paulo, 2007.

CARVALHO, Ana Paula. Reforma Urbana no Brasil: a *intelligentsia* e o Estatuto da Cidade. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Recife, UFPE, 2007b.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia (Org.). Conselhos gestores de políticas públicas. *Pólis*, São Paulo, n. 37, 2000, 144p.

CASTELLS, Manuel. *Movimientos sociales urbanos*. Madri: Siglo XXI, 1974.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1972] 1983.

CASTELLS, Manuel. *The City and The Grassroots: a cross cultural theory of urban social movements*. Berkeley: UCLA Press, 1983.

CARTA MAIOR. Mudança na pasta das Cidades gera protestos e desconfiança, 21/07/2005. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/materia_id=3605A Acesso em 15 de novembro de 2008.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela C. S. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 239-368.

_____. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, vol 6, 2003.

CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. Civil society and the state. In: DRYZEC, John *et al.* *The Oxford handbook of political theory*. Oxford University Press, 2008. p.363-382.

COBB, R.; ROSS, J.; ROSS, M.H. Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, n. 70, 1976. *apud* HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. 352p.

COELHO, Maria Francisca P. Movimentos sociais e Instituições. In. 34º ENCONTRO DA ANPOCS, 2010. Caxambu. *Anais...*Caxambu: ANPPPCS, 2010.

COHEN, Jean. Strategy or Identity: New theoretical paradigms of contemporary social movements. *Social Research*, vol. 52, n.4, 1985.

_____. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. *Dados – revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p. 419-459, 2003.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mit press, 1992.

_____. The utopia of civil society. In: SEIDMAN, Steven; ALEXANDER, Jeffery. *The new social theory reader: contemporary debates*. Nova York: Routledge, 2001. p. 185-193.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C. S. (Org.). *A Deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.31-85.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, A I et al. (Ed.). *The good polity*. New York: Oxford University Press, 1989.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science*, v.10, n.4, 2004.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Power and Reason. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. (Org) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003. p.237-259.

COHEN, Joshua; SABEL, C. Directly deliberative polyarchy. *European Law Journal* 3, 1997.

CORTÊS, Soraya. Fóruns Participativos e Governança: uma sistematização das contribuições de literatura. In: LUBAMBO, Catia et al. (Org.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes, 2004.

CORTES, Soraya; SILVA, Marcelo Kunrat. Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, nº29, p425-445, 2010.

COSTA, Sérgio. Esfera Pública, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n.38, 1994.

_____. Contextos da construção do espaço público no Brasil. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1996.

_____. Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, n43,1997.

_____. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 25, v. 12, p 121-132, 1987.

CUNILL-GRAU, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas e perspectivas para la democratización de los Estados Latino Americanos*. Caracas: CLAD, 1991.

CUNILL-GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998. 302p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303

DAGNINO, Evelina. (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, [1971]1997. 234p.
- _____. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UNB, [1998],2001.
- _____. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990
- _____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, [1956]1989.
- _____. *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University,1961.
- _____. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. *Espaço & Debates*. Governo local e democracia. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, ano X, n. 30, p. 11-27. 1990.
- DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social movements: an introduction*. New York: Blackwell, 1999.
- DIANI, Mario. The concept of social movement. *The Sociological Review*, vol. 40, n1, 1992.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. São Paulo: FGV, 1997.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação popular no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, ANPOCS, 1995.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica de democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DRAIBE, Sônia. A política social na América Latina. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB / ENAP, 1996. p. 213-259.
- DRYZEC, John. Political inclusion and the dynamics of democratization. *American Political Science Review*, v 90, n.1, 1996a.
- _____. *Democracy in capitalist times: ideals, limits, struggles*. Oxford: Oxford University Press,1996b.
- _____. Insurgent democracy: civil society and the state. In: _____. *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics and contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DULCI, Otavio Soares. *Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial. Cadernos de Textos. Escola de Governo*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro n. 6, jul. 1997. 21p.
- EDELMAN, Marc. Social Movements: Changing Paradigms and Forms of Politics. *Annual Review of Anthropology* n. 30, 2000, 285-317.
- EMIRBAYER, M. Useful Durkheim. *Sociological theory*. Vol 14, n.2, julho 1996, p. 109-130.
- ESPING-ANDERSON. G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24 set. 1991.
- FABRINO, Ricardo. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review*. Vol. 2, n.2, p.117-137, 2008.
- FARIA, Ana Amélia. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania.

Espaço & Debates. Governo local e democracia. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo: Neru, n. 30, ano X, 1990.

FARIA, Claudia Feres. O debate sobre participação nas instituições participativas: quais distinções analíticas importam? In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2008b .

_____. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. In: 6º ENCONTRO DA ABCP, Campinas, 2008a (mimeo).

_____. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? In: *Revista de Sociologia e Política*, v.18,n.36, p.187-204, 2010.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a cidade legal e a cidade ilegal. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p 3-15.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso. S.; ROSSABACH, Ana Claudia. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.p.55-71.

_____. Política Nacional de Regularização Fundiária. Midades, s/d. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/regularizacao-regularizacao-fundiaria-e-governo-federal/textos/>> Acesso em 21/12/2010.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition: dilemmas of justice in a post-socialist age. In: SEIDMAN, Steven; ALEXANDER, Jeffery (org). *The new social theory reader: contemporary debates*. Nova York: Routledge, 2001. p. 285-293.

FRASER, Nancy. Revisiting the public sphere: a contribution to the critique of actuality existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT, 1994.

FUNG, Archon. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities. *Annual Review of Sociology*. Vol 29. 2003b.

_____. Democratic Theory and Political Science. *American Political Science Review.*, vol. 101, n.3, p. 443-458, ago. 2007.

_____. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton University Press, 2004.

_____. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004b. p.173-210.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Science*, vol.29, n.1, p.5-41, Mar. 2001.

GIUNI, Marco e PASSY, Florence. Social movements and political change: direct, mediated or joint effect? 1998. Disponível em: < <http://www.nd.edu/~dmyers/cbsm/vol1/geneva98.pdf>>. Acesso em: 22 de agosto de 2010.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na America Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, v.21, n.54, p. 439-455, Set-Dez 2008.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*.

São Paulo: Loyola, 1995. 213p.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997. 383p.

GONÇALVES, Aparecida. Central dos Movimentos Populares: uma caravana rumo à cidadania. *Proposta*. Rio de Janeiro, FASE Ano 22, n.62, , p.5-14, 1994.

GRAZIA, Grazia de (Org). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: Fase, 1990.

_____. *Direito à cidade e meio ambiente*. Rio de Janeiro: FNRU – Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, 1993.

_____. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSORIO, Letícia (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003.

_____. de. Reforma urbana e Estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e gestão democrática: provesses e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53-71.

GRAZIA, Grazia de; RODRIGUEZ, Maria Elena. Introdução. In: FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. n. 93. Brasil: PGU, 2001. p.1-6.

GRAZIA, de Grazia; RODRIGUES, Evaniza. Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios. *Revista Rio de Janeiro*, n.9, p.11-21, Jan-Ab. 2003.

GUIMARÃES, Juarez. *Democracia e Marxismo: crítica à razão liberal*. São Paulo: Xamã, 1998.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. O que significa a democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n.1, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *A Crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. New social movements. *Telos*, New York, no 49, 1981

_____. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. *Acta Politica, International Journal of Political Science*, Houndmills, v. 40, n. 3, p. 384-392, Set. 2005.

_____. Contributions to a discourse theory of law and democracy. In: SEIDMAN, Steven; ALEXANDER, Jeffery. *The new social theory reader: contemporary debates*. Nova York: Routledge, 2001. p. 30-39.

_____. *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. 352p.

_____. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1989. v.1 e 2.

HANIGAN, John A. Alain Touraine, Manuel Castells and social movement theory: a critical appraisal. *Sociological Quaterly*, v.26. n.4, p.435-454, 1985.

HAUPTMANN, Emily. Can less be more? Leftist deliberative democrats' critique of participatory

democracy. *Polity*. Vol.XXXIII, N.3; Spring 2001, 397-421. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3235441> Acesso em: 22/07/2010

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297p.

HENDRICKS, Carolyn. When the forum meets interest politics: strategic uses of public deliberation. *Politics and Society*, vol.34, n.4, p.571-602, Dez. 2006.

_____. Integrated deliberation: reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, v. 54, n. 3, p. 486-508, 2006.

HENDRIKS, C. M.; CARSON, L. Can the market help the forum? Negotiating the commercialisation of deliberative democracy. *Policy Sciences*, v. 41, n. 4, p. 293-313, 2008.

HILMER, Jeffrey D. The State of Participatory Democratic Theory. In: Annual meeting of the MPSA - Annual National Conference, Palmer House Hotel, Hilton, Chicago, 2008. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p267304_index.html>. Acesso em 22/07/2010:

HOUTZAGER; Peter; LAVALLE, Adrian G; ACHARAYA, Arnab.. Atores da sociedade civil e atores políticos. Participação nas Novas Políticas Democráticas em São Paulo. IN: AVRITZER, L. *A participação social em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

KRIESI, Hanspeter. The organizational structure of new social movements in a political context. In: MC ADAM, D; MC CARTHY, J D.; ZALD, M. N. *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University, [1996] 1999. p.152-185.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso, 1985.

LAMBERTUCCI, Anrtonio R. A participação social no governo Lula. In.AVRITZER, Leonardo (Org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009c

LANG, Amy; WARREN, Mark. *Supplementary deficits and cities assemblies*. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2008. Disponível em: <http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Democratic%20Deficits%20and%20Citizens'%20Assemblies%20Draft%204%20Lang%20and%20Warren.pdf>>. Último acesso em: 20/07/2010

LAVALLE, Adrian G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. *Novos Estudos CEBRAP*, n.66. 2003

LEHMAN, E. The theory of the state and the state of theory. *American Sociological Review*, vol.53, 1988.

LORD, Lúcio. Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO *et al.* (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Os sentidos e desafios da participação. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO De SOCIOLOGIA. Belo Horizonte, UFMG, 2005.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Org.). *Governo e cidadania: balanço e*

reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. 248p.

MANCE, Euclides André (org.). *Anampos – Relatório dos Encontros Nacionais (a concepção e o papel estratégicos do movimento sindical e popular – 1980 a 1989)*. Curitiba, CEFURIA, 1990, p. 5

MANSBRIDGE, Jane. Does participation makes better citizens? *The Good Society*, v. 5, n. 2, p. 1-7. 1995.

_____. Practice-Thought-Practice. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O. (Org.). *Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso, 2003. p.175-200.

_____. Using power / fighting power: the polity. In: BEHABIB, Seuylla (Ed.). *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996. p.46-66.

MANSBRIDGE, J.; BOHMAN, J.; CHAMBERS, S.; ESTKUNG, D.; FOLLESDAL, A.; FUNG, A.; LAFONT, C.; MANIN, B.; MARTI, J. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n. 1, p. 64-100, 2010. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/122663020/>> . Acesso em 20/09/2010:

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana e hegemonia popular. *Revista ANSUR*. Por onde passa a luta pela reforma urbana hoje, São Paulo: ANSUR 1995. 46p.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 309-327

_____. Cidades no Brasil, qual gestão urbana? In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. *Governo e cidadania, reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 129-148.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

_____. *Cidades Brasileiras*. Um balanço. Carta Maior. 15/08/2005. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=2150> Acesso em 22/07/2010.

_____. O Ministério das Cidades e a política nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, IPEA, n.12, 2006a, p.211-139.

_____. *O partido no governo e o governo no partido*. Carta Maior. 22/04/2006b. Disponível em < http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3046> Acesso em 22/07/2010.

_____. Nunca fomos tão participativos. *Carta Maior*, 2007a. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774>. Acesso em 22 de dez. de 2007.

_____. *O custo do não-investimento não é levado em conta pela área econômica*. Entrevista à Gilberto Maringoni. Carta Maior. 2007b. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13239&editoria_id=4> Acesso em 12/08/2009.

_____. *Invasão de Terras é mais regra do que exceção*. Entrevista concedida à José Dirceu. Junho 2009. Disponível em <http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6322&Itemid=61> Acesso de 23/08/2009

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso. S.; ROSSABACH, Ana Claudia. *O estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. p.5-23

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando A. *Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade*. 2007. Disponível em: < http://www.undp.org/legal_empowerment_reports/National_Consultation_Reports/Country_Files/7_Brasil>. Acesso em: 21 de julho de 2009.

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais e instituições na construção do estado e sua permeabilidade. *RBCS*, vol. 14, n.41, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v14n41/1751.pdf>>. Último acesso em: 12 de janeiro de 2011.

MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 352p.

MARQUETTI, Adalmir; PIRES, Roberto; CAMPOS, Geraldo. *Democracia participativa e redistribuição*. São Paulo: Xamã, 2008. p.55-76.

MARTINS, C.E. *Tecnocracia e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1974. p. 29-45.

MAYER, David S. *Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken, and Theory* Center for the Study of Democracy, 2003. Disponível em < <http://www.nd.edu/~dmyers/cbsm/vol1/geneva98.pdf>> Acesso em: 22 de agosto de 2010.

MAYER, David *et al.* (Ed.). *Routing the opposition: social movements, public policies and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

MC ADAM, Doug. *Political process and the development of black insurgency*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MC ADAM, D; MC CARTHY, J D.; ZALD, M. N.. *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University, [1996] 1999. 426p.

MC ADAM, D; MC CARTHY, J D.; ZALD, M. N. Opportunities, mobilizing structures and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on social movements. In: ____ *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University, [1996] 1999. p.1-40.

MC ADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.

MCCARTHY, John. D.; ZALD, Mayer N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, vol. 82, no 6, 1977.

MELO, Marcus André. As reformas constitucionais e a previdência social. In: DINIZ, E. *et al.* (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB/ENAP, 1997.

MELLO, Kátia S.O. Intelectual e a Construção de Representações Sociais: leitura da revista *Proposta. Comum*, v.7, n.18, p.1972-82, 2002.

MELUCCI, Alberto. Getting involved: identity and mobilization in social movements. *International Social Movement Research*, Vol I, 1988.

_____. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: University press, 1996. 441p.

. _____. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. Entrevista a L.Avrizter e T. Lyra. *Novos Estudos Cebrap*, no 40, Nov. 1994.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova.*, n.17, Jun. 1989.

MENICUCCI, T. e BRASIL, F. P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. In: XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2005.

MICHELS, Robert. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrutu, [1911] 1973.

MIDGAL, J. *Strong societies and weak states*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e desafios da democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n.46, Jun. 2001.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre um governo representativo*. Brasília: UNB, 1981.

_____. *On liberty*. London: Penguin Books, 1982.

MILLIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p.36-146.

MILLS, Charles W. *A elite do Poder*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

MORONI, José Antonio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p.107-142.

MOUFFE, Chantal. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. *Political Science Series*, Viena Institute of Advanced Studies, 2000. Disponível em <http://users.unimi.it/dikeius/pw_72.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

MOURA, Joana Tereza Vaz e SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*. [online] vol.16, suppl., p. 43-54, 2008.

NEVES, Jorge Alexandre.; HELAL, Diego. Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: FAHEL, M.; NEVES, J.A. (Org.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004. p 21-41.

NOGUEIRA, Marco A. *Um Estado para a Sociedade Civil*. São Paulo, Cortez, 2004.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997. 146p.

NYLEN, Willian. *Participatory democracy versus elitist theory: Lessons from Brazil*. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2003.

OFFE, Claus The theory of capitalist state and the problem of policy formation. In: LENDBERG, L. *et al.* (Org.). *Stress and contradiction of modern capitalism*. Lexington: Lexington Books, 1975. p. 125-144. _____ New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social research*, n. 52, p. 817-868, 1985.

_____. *Contradictions of the welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984

_____. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. Reflections on the institutional self-transformation of movement cycles: a tentative stage model. In: RUSSEL, D.; KUECHLER, M. (Ed.). *Challenging the political order: new social movements in western democracies*. Cambridge: Polity, 1990

_____. How can we trust our fellows citizens? In: WARREN, Mark. *Democracy and association*. Princeton University Press, 2001

OFFE, C., LENARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.10-55

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. London: Seventeenth printing, 1998. 186p.

PAPADOPOULOS, Yoannis; WARIN, Philippe. Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, n.46, 2007.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1970]1992. 161p.

PECHMAN, Robert. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 331-362.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Alternativas democráticas para o século XXI. In: I CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2000, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 35f. 1 CD-ROM.

_____. As políticas públicas participativas em Belo Horizonte: as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana – o conselho de Política Urbana em Belo Horizonte como estudo de caso. In: *Avaliando o Estatuto da Cidade: Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Evangraf, jul. 2002. p. 293-312.

. _____. Repensando as relações entre espaço urbano e cidadania. *Aqui. Revista do IAB*. Belo Horizonte: AP Cultural, n. 3, p. 59-62, Abr. 2002.

. _____. As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e América Latina. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, sociedade e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 331-351.

PINTO, Celi. Regina J. A sociedade civil “institucionalizada”. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 101-117, 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1981/1730>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2011.

PINTO, Julio R. S. *Reforma urbana e estatuto da cidade*. Disponível em <www.urbancidades.unb.br/09/artigo_2_julio_roberto.pdf>. Acesso em: 21 de janeiro de 2010.

PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 15-47, 2006.

PÓLIS. *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos* - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados / Polis, 2001.

PONT, Raul. O papel dos governos petistas no projeto partidário. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. *Governo e cidadania, reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 35-46.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla C. R. A.. Participação popular nos governos paulistas: trajetórias mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. *Governo e cidadania, reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 61-71.

POULANTZAS, Nicos *As classes sociais e o capitalismo hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

. _____. *Estado, poder e socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

. _____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986. p. 249-354.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. A democratização da vida urbana: cidade e cidadania. In: FNUR – Fórum Nacional de Reforma Urbana. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. n. 93. Brasil: PGU, 2001. p. 45-52. (Caderno de trabalho).

_____. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. O processo da Habitat II: novos caminhos assumidos na politização do urbano. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. O Município e a Reforma Urbana.. *Proposta*. Rio de Janeiro, FASE Ano 22, n.62, , p.5-14, 1994.

. _____. A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. In: VALLADARES, Lícia *et al.* (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 261-291..

_____. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 11-27.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

_____. Plano Diretor e Gestão democrática de cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003

RODRIGUES, Alberto Tosi. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, Nov. 2001.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Globalização e espoliação. *Revista ANSUR*. Por onde passa a luta pela reforma urbana hoje. São Paulo, 1995. 46p.

_____. Estatuto da Cidade: função social da Cidade e da propriedade. Cadernos Metrôpole (PUCSP), São Paulo, v. 12, p. 9-26, 2005.

_____. Conselho das Cidades – uma avaliação das Conferências. In: 4ª CONFERÊNCIA DAS CIDADES. Brasília, 2010. mimeog

_____. Conselho das Cidades – uma avaliação. Tema Livre. Crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Ano 26, vol. 1, n.34, 2011. p.223-230.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In. CARVALHO, Celso. S.; ROSSABACH, Ana Claudia. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. p.23-35.

ROLNIK, Raquel (Org.). *Revista Polis*. Regulação urbana e exclusão territorial. São Paulo, n. 32, 1999a.

_____. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente. *Governo e cidadania, reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999b. p. 121-129.

_____. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. In: I CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2000, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-361.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *The social contract*. Harmondsworth: Penguin, 1968.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Org.). *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 327-351.

_____. Democracia, desigualdades e governança local. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, n. 8, p. 103-125, Jul. / Dez. 1999.

_____. A conjuntura Nacional e o papel dos movimentos populares. *Observatório das Metrópoles/FASE*, 2004. Disponível em <http://www.fase.org.br/noar/anexos/acervo/10_Orlando%20Junior_07.doc> Acesso em: 22 de outubro de 2010.

_____. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

_____. *Avaliação do Conselho Nacional das Cidades*. Reforma Urbana e Gestão Democrática das Cidades: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades. Relatório para a FASE, 2007. Disponível em <<http://www.forumreformaurbana.org.br/reforma/pagina.php?id=768>> Acesso em: 15 de maio de 2008.

_____. O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade. *Cadernos do FNRU*, Rio de Janeiro: Fase, n.1. 2009a

_____. Políticas Públicas, Arenas e Atores Sociais: o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a agenda pelo direito à cidade. In: XIII ENANPUR, Florianópolis, 2009b

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sergio e RIBEIRO, Luiz Cesar.. *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves *et al.* *O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e desafios para a descentralização dos canais de participação*. 2007. Disponível em <http://org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download> Acesso em: 22 de fevereiro de 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado e sociedade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, *Anais...* Brasília: MARE, Mar. 1998. p. 109-125.

SANTOS, Mauro Rego dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002. 138 p.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999. 393p.

_____. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana*. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997. 336p.

_____. Estatuto da cidade: instrumento de reforma urbana. In: FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. n. 93. Brasil, PGU, 2001. p. 7-26. (Caderno de trabalho).

_____. O tratamento constitucional do Plano Diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-66.

_____. *Carta do Rio: um grande passo para cidades justas, democráticas e sustentáveis*. 2010. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em: junho de 2010

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZUO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: Habitat International Coalizion *Ciudades para todos*. 2009. Disponível em <http://www.hic-net.org/content/a%20trajectoria%20N%20Saule%20K%20Uzzo.pdf>

SCHOLSBERG, David. The pluralist imagination. In: DRYZEC, John *et al.* *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p.142-163

SCHOLSBERG, David; DRYZEC, John. Political Strategies of American Environmentalism. *Society and Natural Resources*, v. 15; p. 787-804, 2002.

SCHETTINI, Eleonora Cunha e PINHEIRO, Márcia. Conselhos Nacionais: Condicionantes Políticos E Efetividade Social. In: AVRITZER, Leonardo (Org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009, p.145-155.

SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, P. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999. 95p.

_____. *Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na construção civil*. São Paulo: Perspectiva, 1994. p. 6-14.

_____. *Redes de movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996. 143p.

_____. ONGs: os novos atores de aldeia global. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, Out. 1996.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora Fundação de Cultura / Ordem Livre, 1991.

SILVA, Ana Amélia da; SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade faz a sua constituição. *Pólis*, São Paulo, n. 10, 1993. 72p.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.143-187.

SILVA, Eder. *O Movimento de Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – USP, São Carlos, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. 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. 2001. Tese (Doutorado) - UFRGS, Porto Alegre, 2001.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D; SKOCPOL, T. (Org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p.3-35

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556p.

STOMPKA, Piotr. *A sociologia da mudança social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TARROW, Sidney. Struggling to reform: social movements and policy changes during cycles of protest. *Western Societies Program Paper*, n. 15. New York Center of International Studies, Cornell University, Ithaca, 1983.

_____. Mentalities, political cultures, and collective action frames. In: MORRIS, A. D.; MUELLER, C. M. (Ed.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven/London: Yale University Press, 1992.

_____. Review: social movements in contentious politics. *American Political Science Review*, vol. 90, n.4, p.874-883, Dez.1996.

_____. States and opportunities: the political structuring of social movements. In: MC ADAM, D; MC CARTHY, J D.; ZALD, M. N. *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University, 1999, p.42-60.

_____. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, [1994]1998.

_____. *The new transnational activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e Democracia: velhos e novos desafios. *Civitas*, Porto Alegre, v.6, n.1, p.223-240, Jan-Jun. 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não Governamentais: Entre o Estado e a sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.105-143.

TEIXEIRA, Elenaldo. Movimentos sociais e conselhos. *Cadernos da ABONG*, n 15, p. 7-20, Jul. 1996.

_____. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000. 415p.

_____. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001. 224p.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD: sobre la reforma del Estado. Lisboa, Out. 2002. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext>> Acesso em: outubro de 2003.

TELLES, Vera da Silva. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 80. In: DAGNINO, Evelina. *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense,1994. p. 91-103

TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. *Social Science History*, n. 17, 1993.

_____. *From mobilization to revolution*. Newberry Award Records. 1978.

_____. Social movement as historically specific clusters of political performances. *Berkeley Journal of sociology*. Vol XXXVIII. Univ. of California. 1993-4

_____. Futures of Social Movements. In: _____. *Social Movements, 1768-2004*. Paradigm Publishers, 2004

TOURAINÉ, Alain. *O retorno do ator: ensaio sobre sociologia*. Lisboa: Editora Piaget, 1984.

_____. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. *Lua Nova.*, n. 17 de Jun. 1989.

URBINATI, Nadia. O que torna a participação democrática? *Lua Nova*, n. 67, p. 262-269, 2006.

VIEIRA, Ricardo. O estudo do lobby no Legislativo: o caso da CDU-CD. *E-Legis*, n.2. p.39-46, 2009.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. USP, 1999. p.169-245.

WARREN, Mark. Democratic Theory and Self Transformation. *American Political Science Review*. Vol. 86, n.1, p 8-32, Mar. 1992.

_____. *The American Political Science Review*, vol.90, n.1, March 1996(b). p.46-60.

_____. *Democracy and Association*. Princeton University Press. 2001

_____. What can participation mean today? *Political Theory*, vol. 30, n. 5, 2002.

_____. WARREN, Mark. Democracy and the State. In: DRYZEC, John *et al.* *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford University Press, 2008. p. 382-400.

_____. What should we expect from more democracy? Radical responses to politics. *Political Theory*, n. 24, p.241-270, 1996.

_____. Citizen participation and democratic deficits: considerations from the perspective of democratic theory. In: DE BARDELEN, Joan; PAMETT, Jon (Ed.). *Activating citizen*. Palgrave Mac Millan, 2010. (no prelo) Disponível em <http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/warren/Citizen_Participation_and_Democratic_Deficits_Draft_5.pdf> Acesso em: 20 de fevereiro de 2010.

. WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1992.

_____. O Socialismo. In: Gertz, René.(org) *Max Weber e Karl Marx*. São Paulo:Hucitec, [1916] 1997. *Ensaios de Sociologia.*. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1982. Cap. VIII . São Paulo, Editora Nova Cultural, 1996.

WEIR, Lorna. Limitations of New Social Movemets Analysis. *Studies in Political Economy*, 40, p.73-102, primavera 1993.

YOUNG, Iris. Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory*, vol. 29, m2, 2001.

ZAHO, D. State-Society Relations and the Beijing Movement. *The American Journal of Sociology*, v.105, n.6, p.1592-1632. Maio de 2000. (acessado pelo Portal Capes)

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores. *Resoluções do 9º Congresso da CONAM*. Brasília 26 a 28 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.conam.org.br/res_9_conam.htm>. Acesso em 28 de maio de 2010.

_____. Nota Pública Sobre a Jornada de Luta do FNUR. 2008. Disponível em <http://www.conam.org.br/nota_publica_sobre_a_jornada.html> Acesso em 09 de junho de 2009.

_____. Uma história de Lutas. 2009. Disponível em Acesso em 21 de setembro de 2009.

_____. A CONAM e os desafios para 2010. 2010. Disponível em <http://www.conam.org.br/a_conam_e_os_desafios.html> Acesso em 28 de maio de 2010.

CONCIDADES. CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. *Resolução nº 13 de 16 de junho de 2004*. Diário Oficial da União. Edição 137, p.68, de 19 de Jul. 2004.

_____. *Resolução nº 25 de 18 de março de 2005*. Diário Oficial da União. Seção 1, edição 60, p. 102, de 30 de Mar. 2005a.

_____. *Resolução nº 34 de 14 de julho de 2005*. Diário Oficial da União. Seção 1 p. 89, de 14 de Jul. 2005b.

_____. *Realizações do Conselho das Cidades*. 2004-2006. Brasília, 2006a.

_____. *Conselho das Cidades. Um exercício de gestão participativa*. Brasília, 2006b.

_____. *Regimento Interno do Conselho das Cidades*. Homologado pela Resolução Normativa nº 02, de 08 de junho de 2006, e alterado pela Resolução Normativa nº07, de 02 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/legislacao/regimento-vigente/REGIMENTO%20INTERNO%20VIGENTE%20DO%20CONSELHO%20DAS%20CIDADES.pdf>>. Último acesso em: 01/12/2010.

_____. *Resoluções do Concidades*. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. Acesso em 25/07/2009.

_____. *Resoluções normativas do Concidades*. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. Último acesso em 15/12/2010.

_____. *Resoluções Recomendadas do Concidades*. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. Último acesso em 15/12/2010.

_____. *Atas das reuniões ordinárias do Concidades*. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/reunioes-do-conselho-das-cidades>> Último acesso em 15/12/2010.

_____. *Atas das reuniões extraordinárias 1 e 2 do Conselho das Cidades*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/reunioes-do-conselho-das-cidades>> Acesso em: 22 de julho de 2009.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE (PT, PCdoB, PL, PMN, PCB). *Programa de Governo. Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos*. São Paulo, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS BRASILEIROS. Solo Urbano e Pastoral. São Paulo: Paulinas, 1982.

COOPERE. Entrevista com Lourdinha- Coordenadora do MNLM. 2010. Disponível em: <www.coopere.net / ppl/ index.php?a=home&id=33>. Acesso em: 20 de julho de 2010.

FASE. *FASE- desde 1961 uma forma avançada de servir e educar*. 2009a .Disponível em: <http://www.fase.org.br>. Acesso em 17/07/2009

FASE. *Quem somos. Missão e estratégia*.2009b Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <http://www.fase.org.br>. Acesso em 17/07/2009b.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS. FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA *Carta da Conferência Brasileira pelo Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1996.

FISENGE. Relatório de gestão 1999/2002. 6º CONSENGE, 2002. Disponível em: <http://fisenge.org.br>. Acesso em: 20/03/2004

FÓRUM BRASILEIRO DE REFORMA URBANA. *Direito à Cidade e ao Meio Ambiente*. Rio de Janeiro:FASE, 1993.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA; HABITAT INTERNATIONAL COALIZION. *Tratado por cidades, vilas, povoados justos, democráticos e sustentáveis*. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 1992.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA *Plataforma nacional de Reforma Urbana*. Fórum Nacional de Reforma Urbana, s.d. Mimeografado.

_____. *Carta de princípios para elaboração de planos diretores*. FNRU, 1989.

_____. *Diagnóstico da situação social brasileira e plano de ação 1995-2000*. 1996. Mimeografado

_____. *Diagnóstico da situação brasileira*. Conferência brasileira à Habitat II. Rio de Janeiro: FASE / IPPUR / FNRU, 1996

_____. *Sugestões do Fórum Nacional de reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade*. Documento encaminhado à CDUI/CD, 1999,. Mimeografado

_____. *Solicitação de apoio do FNRU pela aprovação do Estatuto da Cidade*. Fórum Nacional de Reforma Urbana, maio 2001. 2001a. Mimeografado.

_____. *Instrumentos de democratização e gestão urbana*. n. 93. Brasil, PGU: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2001b. 83p.

_____. *Contribuições para a composição do Ministério das Cidades*. In: IV CONFERÊNCIA DAS CIDADES, Brasília, 2002. Mimeografado.

_____. *Carta mundial pelo direito à cidade*. Porto Alegre: Fórum Nacional de Reforma Urbana, FSM, [2001]2003a.

_____. *Carta do Fórum Nacional de Reforma Urbana*. 2003b.

_____. *Relatório síntese da comissão do FNRU*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades e CEF, 2003c.

_____. *Resoluções do encontro nacional do FNRU*. Junho de 2003. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=719. Último acesso em: 31 de maio de 2010.

_____. *Síntese do Encontro Nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana*. 15 e 16 de julho de 2005, São Paulo. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=725. Último acesso em: 31 de maio de 2010.

_____. *Planejamento para 2006*. 2006. Disponível em: www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/menu.php?id=774&site=http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma&cd_site=26. Acesso em: 18 de junho de 2010.

_____. *Texto base para a 3ª Conferência das Cidades*. 2007a. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/conselho-nacional-das-cidades/122-texto-base-para-3a-conferencia-das-cidades.html>. Acesso em: 29 de nov. 2010.

_____. *Carta Política do Fórum Nacional de Reforma Urbana*. 2007b

_____. *Pela Reforma Urbana! Pela democratização na Gestão das Cidades!* Boletim de Luta pela Reforma Urbana e direito à Cidade. Outubro de 2007. Disponível em www.fnru.org.br Acesso em 22 de julho de 2010.

_____. *Planejamento para 2008*. 2008. Disponível em : www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/menu.php?id=772&site=http:> Acesso em: 09 de junho de 2010.

_____. *Manifesto do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU em Defesa do III Programa Nacional de Direitos Humanos*. 2009a. Disponível em: www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=354:manifesto-do-forum-nacional-da-reforma-urbana-fnru-em-defesa-do-iii-programa-nacional-de-direitos-humanos-&catid=36:noticias&Itemid=61 Acesso em: 02/01/2011.

_____. *Síntese da Oficina de Planejamento do FNRU de 2009*. 2009b. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=2593. Acesso em: 7 de junho de 2009.

_____. *Texto base para a 4ª Conferência das Cidades*. 2010a. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopol.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1380%3Ao-direito-a-cidade-na-4d-conferencia-nacional-das-cidades&catid=43%3Anoticias&Itemid=88&lang=pt. Acesso em: 29 de nov. 2010.

_____. *Sem teto ou sem documento, todos têm direito à cidade*. 2010b. <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/47-outros-documentos/151-material-de-apresentacao-fnru.html>. Acesso em: 29 de nov. 2010.

_____. *Síntese da Oficina de Planejamento do FNRU de 2010*. Rio de Janeiro, 03, 04 e 05 de fevereiro de 2010c. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=2601. Acesso em: 2 de junho de 2010.

_____. *Quem somos*. 2010d . Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/quem-somos/historico.html> Acesso em: 20 de novembro de 2010b.

_____. *O FNRU chega a 4ª Conferência das Cidades*. 2010e Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopol.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1380%3Ao-direito-a-cidade-na-4d-conferencia-nacional-das-cidades&catid=43%3Anoticias&Itemid=88&lang=pt. Acesso em: 29 de nov. 2010.

_____. O PAC e a reforma urbana. 2010f. Disponível em <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/119-pac-e-reforma-urbana.html>> Último acesso em 02/01/2011

FOLHA DE SÃO PAULO. *Entrevista com Raquel Rolnik*. Relatora da ONU vê esquizofrenia em política federal para a habitação. 30/06/2008.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. 1ª ed. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL– Direção Nacional. *Relatório da Gestão 2000 – 2002*. Brasília: Instituto dos Arquitetos do Brasil, 2002.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, FNA, ABEA. *Constituinte e a questão urbana*. Salvador, 1987.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL-MG. *Relatório Workshop*. Istambul + 5. Belo Horizonte: Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento de Minas Gerais, abril 2001b.

_____. O IAB e Habitat II. IAB-MG. Belo Horizonte: Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento de Minas Gerais, 1996.

_____. Representação do IAB no Comitê Nacional Istambul + 5. Belo Horizonte: Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento de Minas Gerais, 2001a.

_____. O Estatuto da Cidade. *Aqui - Revista do IAB*. Belo Horizonte: AP Cultural, n. 1, 1999.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cidade para todos: Memorial das Conferências das Cidades*. Brasília, 2003.

_____. *Cadernos MCidades: desenvolvimento urbano. Política nacional de desenvolvimento urbano*. Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004a.

_____. *Cadernos MCidades: participação e controle social*. Caderno nº 1. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004b.

_____. *Cadernos MCidades. Planejamento territorial urbano e política fundiária*. Caderno nº 3. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004c.

_____. *Cadernos MCidades: Política nacional de habitação*. Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004d.

_____. *Cadernos MCidades, Saneamento Ambiental. nº5*. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004e

_____. *Cadernos MCidades, Mobilidade Urbana. nº. 6*. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004f

_____. *Conselho das Cidades. Realizações do Concidades 2004-2006*. Brasília: MCidades, 2006.

_____. *Realizações do Ministério das Cidades: janeiro/2003 a junho/2004*. Brasília: Governo Federal, 2004d. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 24 de jul. 2005.

_____. *1ª Conferência das Cidades. Cidade para todos: construindo uma política democrática e integrada para as cidades*. Brasília: Governo Federal, 2003a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 24 de jul. 2005.

_____. *2ª Conferência das Cidades. Reforma urbana: cidade para todos. Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano*. Brasília: Governo Federal, 2005b. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso: em 24 de jul. 2005.

_____. *Pesquisa Planos Diretores Participativos*. Brasília: MCIDADES/CREA/CONFEA, 2007.

_____. *Longa jornada por cidades mais justas*. Texto preparatório da I 1ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, 2003b. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 23 de jul. 2005.

_____. *Conferências das Cidades*. 2010. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/conferencias-das-cidades>> Acesso em 27/12/2010.

POLIS. *O que é o Polis*. Disponível em <http://www.polis.org.br/o_que_e_o_polis.asp> Acesso em 22/07/2009.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Decreto 5.031, de 2 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2004a.

_____. Lei Federal de nº 10.931 de 02 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias. Brasília: Governo Federal, 2004b.

_____. Lei 10.933 de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre Plano Plurianual para o período 2004/2007. *Diário Oficial da União*. Brasília, 12 de agosto de 2004c.

_____. Lei 11.124 de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 de junho de 2005.

MNLP. Movimento Nacional de Luta Pela Moradia. 2009. <<http://mnlm.blogspot.com>> Acesso em 22/08/2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Encontro Nacional do FNRU-2009. Disponível em <http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1169%3Aencontro-nacional-fnru&catid=44%3Aeventos&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em: 29 de nov. 2010.

POLIS. *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. 288 p.

UNMP (União Nacional por Moradia Popular). *Relatório do Encontro Nacional por Moradia Popular: Ocupar Resistir e Construir o direito à moradia e à cidade*. Nova Iguaçu – Rio de Janeiro, 22 a 25 de Abril de 2004. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=43:encontronacional&Itemid=74&layout=default>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

_____. *Histórico*. 2009. Disponível em <<http://www.unmp.org.br>> Acesso em 21/08/2009.

_____. *Resolução Aprovada: 10º Encontro Nacional de Moradia Popular*. 10 a 13 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=43:encontronacional&Itemid=74&layout=default>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

_____. *Produção Social Da Moradia: desafio para a política de habitação*. XI Encontro Nacional por Moradia Popular. 2008. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=136:xi-encontro-nacional-por-moradia-popular&catid=43:encontro-nacional&Itemid=74>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

_____. Boletim FNRU - A Reforma Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=260:boletim-fnru-a-reforma-urbana-e-o-programa-minha-casa-minha-vida&catid=36:noticias&Itemid=61>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

_____. *Agenda de lutas 2008-2009*. 2008. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=136:xi-encontro-nacional-por-moradia-popular&catid=43:encontro-nacional&Itemid=74>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

_____. XI Encontro Nacional por Moradia Popular. 2008. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=136:xi-encontro-nacional-por-moradia-popular&catid=43:encontro-nacional&Itemid=74>. Acesso em: 26 de maio de 2010.

SEDU. *Relatório Nacional Istambul + 5*. Brasília: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, 2001.

SINDICATO DOS ARQUITETOS DO DISTRITO FEDERAL. *Propostas Básicas para a Discussão da Reforma Urbana*. Brasília – 1987. Mimeografado.

TERRA DE DIREITOS. Encontro Nacional do FNRU. Programação. Recife. 2009. Disponível em <<http://www.terradedireitos.org.br/agenda/encontro-nacional-do-fnru/>> Acesso em 20/12/2010.

TRADIÇÃO FAMÍLIA E PROPRIEDADE. TFP contra a reforma urbana socialista e confiscatória. Estatuto da Cidade. s/d Disponível em <<http://www.tfp.org.br/seções/arquivo>> Acesso em 24/03/2002.

WORLDBANK. *Brazil Progressive and low income housing: alternatives for the poor*. Washington, Worldbank. Report n. 22032 BR, Maio 2001. Mimeografado.

ANEXO I - RELAÇÃO DE ENTREVISTAS

1. Antonia de Pádua - representante da UEMP (vinculada à UNMP), Conselheira do Concidades representante da CMP desde o primeiro mandato.

Entrevista em 16 /11/2010

2. Arlete Moysés Rodrigues - representante da AGB na coordenação do FNRU integrou a equipe inicial do MCidades como assessora da secretaria-executiva, e representante da AGB Concidades desde o primeiro mandato,

Entrevista em 08/12/2010

3. Grazia de Grazia - foi representante da FASE no FNRU até 2003, foi secretaria geral do FNRU, integrou a equipe inicial do MCidades como assessora de relações comunitárias.

Entrevista em 19/01/2011

4. Guilherme França Junior - integra a coordenação da UNMP.

Entrevista em 28/10/2010

5. Nelson Saule Junior - é representante do POLIS na coordenação do FNRU e foi secretário executivo do FNRU, Conselheiro do Concidades como representante do FNRU no primeiro mandato e nos demais como representante do POLIS.

Entrevista em 29/11/2010