

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

GREGORIO UNBEHAUN LEAL DA SILVA

**O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA E O
MINISTÉRIO DAS CIDADES.**

FLORIANÓPOLIS

2011

GREGORIO UNBEHAUN LEAL DA SILVA

**O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA E O
MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de graduação em
Ciências Sociais da Universidade
Federal de Santa Catarina, como
requisito parcial para a obtenção de
título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. JULIAN BORBA

FLORIANÓPOLIS

2011

Silva, Gregório Unbehaun Leal da.
O Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Ministério das
Cidades.
Florianópolis, 2011.
73p.

Orientador: Prof. Julian Borba, Dr.

Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de
Santa Catarina – Curso de Bacharelado em Ciências Sociais

1. Sociedade Civil 2. Fóruns 3. Ministério das Cidades

GREGORIO UNBEHAUN LEAL DA SILVA

**O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA E O
MINISTÉRIO DAS CIDADES**

TCC apresentado ao curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina, como parte dos requisitos necessários para o bacharelado. Aprovado em 27/01/2011, pela banca composta pelos seguintes membros:

Banca Examinadora:

Julian Borba (Orientador)

Departamento de Sociologia e Ciência Política, UFSC

Ligia Lüchmann

Departamento de Sociologia e Ciência Política, UFSC

Domitila Costa Cayres

Departamento de Sociologia e Ciência Política, UFSC

Florianópolis, Janeiro/2011

Agradecimentos

O TCC me parece uma tarefa acima de tudo solitária, e a isto se refere que deseje se inserir na vida acadêmica, também a de se ressaltar a complexidade de tal tarefa.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Julian Borba que teve paciência diante de minhas muitas impossibilidades, ocasionadas pelo meu trabalho no magistério que me impediram de fazer um trabalho melhor, mais afeito a minhas qualidades

Também presto agradecimentos a minha banca Ligia Lüchmann, e Domitila Costa Cayres, com seus sábios conselhos a respeito da versão final.

A Domitila em especial por participar também da banca de qualificação.

Agradeço também a professor Ilse Secherer-Warren, pois foi através do curso de sua matéria, tão bem trabalhada que me surgiu o interesse no tema.

A minha namorada Patrícia Rengel que tão bem compreendeu meus necessário momentos de solidão

E minha irmã Olivia por me ajudar com apoio e incentivo, além de observar alguns erros gramaticais.

E por fim a meus informante que se disponibilizaram a abrir espaço em sua tão ocupada agenda para arrumar um pequeno tempo para colaborar com tal pesquisa

Resumo

O objetivo central deste estudo é analisar a dinâmica dos atores da sociedade civil, a partir do caso do Fórum Nacional de Reforma Urbana, no contexto do início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, por julgar este ser um caso exemplar para tal intento. Utilizou-se de entrevistas e análises de documentos oficiais do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Para tal trabalho além da análise de entrevistas com membros proeminentes do fórum ao período e dos mencionados documentos, utilizou-se de conceitos para explicar a luz de teorias contemporâneas, um acontecimento de tanta atualidade e importância.

PALAVRAS CHAVE: Sociedade Civil, Fóruns, Ministério das Cidades.

Abstract

The aim of this study is to analyze the dynamics of civil society actors from the case of the National Forum of Urban Reform in the initiation of the government of Luis InacioLulada Silva, judging by this being an exemplary case for such a purpose. We used interviews and analysis of official documents from the National Forum of Urban Reform. For such work beyond the analysis of interviews with prominent members of the forum and the period of the aforementioned documents, it was used to explain concepts to contemporary theories of light, an event of such timeliness and importance.

KEYWORDS: Civil Society, Forums, Ministry of Cities

Sumário

| | |
|---|-----------|
| Introdução..... | 15 |
| Objetivos | 19 |
| Objetivo geral | 19 |
| Objetivos específicos | 19 |
| Capítulo 1. Referenciais Teóricos | 21 |
| 1.1 Sociedade Civil | 21 |
| 1.2 O conceito de autonomia..... | 26 |
| 1.3 A dinâmica dos fóruns | 31 |
| 1.4 Projeto político..... | 33 |
| 1.5 Estrutura de Oportunidades Políticas e recursos associativos..... | 39 |
| Capítulo 2. Referenciais Empíricos | 41 |
| 2.1 História do Fórum | 41 |
| 2.2 O Estatuto das Cidades | 50 |
| 2.3 Ministério das cidades..... | 51 |
| 2.4 Dilemas do FNRU..... | 55 |
| Capítulo 3. Análise Teórico-Empírica | 57 |
| 3.1 Contextualizando a teoria..... | 57 |
| 3.2 Entrevistas..... | 59 |
| 3.3 Cadernos do FNRU..... | 65 |
| Considerações Finais..... | 69 |
| Referências Bibliográficas | 71 |

A sociedade civil, a organização desta em redes, são todos fenômenos de complexificação recentes, assim como a agenda da Reforma Urbana. Em um período de globalização e fragmentação, a democracia representativa foi repensada para a ampliação da participação democrática (democracia participativa), visando usufruir de direitos políticos mais ampliados. Muitas mudanças foram apontadas nesse processo.

Nada indica necessariamente que tais mudanças signifiquem melhoria na qualidade de vida e maior justiça social. A decantada Reforma Urbana é umas das mais importantes questões que permeiam a agenda da reconstrução institucional, desde a constituição de 1988. Os papéis tanto do Estado como o da sociedade civil como força propulsora da democracia participativa, são de importância central.

O objeto de análise é o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no período do início do governo Lula, com ênfase no período de 2003 a 2005. As teorias utilizadas são as de análise da sociedade civil (*polis perspective*, autonomia relacional), o objetivo é discutir conceitos da sociedade civil usando o fórum para tal intento.

No governo Lula, muitos participantes de destaque do Fórum foram formar o novo ministério do governo, o Ministério das Cidades. Sobre o ministério, no site do mesmo encontra-se a seguinte descrição:

“combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades, criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003, contemplando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana”.¹

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República abre uma possibilidade histórica para o FNRU. A criação do Ministério representa, de um lado, o fato de o novo governo assumir a

¹ (<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>) acessado em 09/06/2009.

questão urbana como uma das principais vertentes da questão social brasileira, e de outro, a vontade de tratar de forma integrada os problemas urbanos, superando a histórica setorialização das políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade.²

A relevância e justificativa para este trabalho mostram-se visíveis, tendo em vista que o fórum em questão demonstrou grande força e vitalidade, suas ações obtiveram resultados vigorosos. Isto por si só já é um fato que denota importância.

Duas considerações permitem classificar os fóruns como organizações civis: primeiro, em que pese seu caráter periódico, possuem um grau de institucionalização suficiente para impedir que seu funcionamento se torne esporádico; segundo, constituem uma peça importante da construção institucional das próprias organizações civis.

Também há de se destacar a minha escolha por esse tema, opção esta inserida quando das matérias de associativismo civil durante minha formação, que culminaram com esse interesse, até então não demonstrado por nenhuma outra área mais específica das Ciências Sociais.

Os canais de acesso da sociedade civil veem sendo abertos pelo estado desde a redemocratização, como os conselhos, por exemplo. Este fato deve ser levado em consideração na presente análise, pois o contexto torna a participação com ou através do estado muitas vezes o melhor caminho para atingir as demandas. Históricos atores da sociedade civil brasileira atualmente estão em parcerias, e ocupando esses canais abertos pelos governos brasileiros, demonstrando uma atualidade do objeto desse estudo.

Buscarei empreender a análise mais completa da autonomia da sociedade civil diante desse caso específico.

A entrevista transcorreram com cinco pessoas que vivenciaram a experiência os entrevistados foram:

- Frederico Burnett
- Grazia de Grazia
- Julia Bittencourt
- Regina Ferreira
- Renato Balbim

² (<http://www.polis.org.br/download/48.doc>) acessado em 09/06/2010.

Meu objetivo é através dessas entrevistas, aliado ao material encontrado nos cadernos do FNRU(Santos Junior, 2009) mais as atas presentes no site (www.forumreformaurbana.org.br) analisar os conceitos do capítulo um e os achados empíricos do capítulo, e chegar a conclusões que tentem atribuir um sentido para a experiência do FNRU no governo Lula.

Objetivo geral

Analisar a dinâmica dos atores da sociedade civil, a partir do caso do Fórum Nacional de Reforma Urbana, no contexto do início do governo de Luis Inácio Lula da Silva

Objetivos específicos

- Narrar a história do FNRU, com ênfase em sua participação no Ministério da Cidades;
- Analisar a trajetória do FNRU junto ao ministério;
- Analisar entrevistas concedidas;
- Analisar documentos do FNRU.

Para se chegar aos objetivos se buscou as entrevistas, assim como análises de documentos oficiais (sites e publicações do fórum), visando também confrontar com as teorias que se julgam pertinentes. Portanto a metodologia passa a ser trabalhar com essas entrevistas e documentos

Sobre a metodologia do trabalho, se buscou fazer entrevistas com indivíduos, que conhecessem a história e o contexto pelo qual passou o FNRU, chegou-se ao número de cinco entrevistados, o que será detalhado no subcapítulo 3.2 com se deu todo o processo.

Como forma de coleta de dados, optou-se pela entrevista estruturada e análise documental e bibliográfica. As entrevistas foram realizadas através do email e telefone. Ressalta-se que tal opção de acesso aos entrevistados foi tomada diante da impossibilidade de realizar o contato face a face. As entrevistas serviram de base de comparação com os demais dados, como atas, site oficial e os cadernos do FNRU.

No capítulo primeiro a intenção é referenciar teoricamente o trabalho, utilizando-se de conceitos como sociedade civil, autonomia, projeto político, entre outros.

No segundo capítulo o objetivo é um mapeamento geral da parte empírica, descrever a história, os dilemas, os atores, buscando assim clarear o objeto de estudo.

No capítulo três se busca articular melhor os dois capítulos, bem como analisar as entrevistas concedidas assim como os documentos encontrados.

1.1 Sociedade Civil

Sociedade civil é um conceito que vem sofrendo mudanças ao longo dos tempos, primeiramente irá se abordar aqui os principais paradigmas desse rico conceito, e na segunda parte irá se destacar conceitos mais ligados a esse trabalho.

A sociedade civil extravasou o mundo acadêmico e conquistou um lugar privilegiado na linguagem da mídia, fazendo com que o termo “sociedade civil” se aproxime mais de um lugar comum do que um problema que precisa ser tematizado empírica e teoricamente (LAVALLE, 1999).

É exatamente desta concepção que se deve afastar, para tal intento buscam-se desconstruir historicamente as definições deste conceito, inicialmente nas três originárias famílias de argumentos acerca de sociedade civil, quais sejam:

A primeira corresponde à antiga e ainda vital linhagem do jusnaturalismo, no qual a sociedade civil é introduzida por oposição ao estado de natureza. A segunda família de argumentos sobre a sociedade civil é onde se introduz a teoria da tríade mundo privado, sociedade civil e Estado. E também uma terceira família cuja a diferenciação com o Estado se faz mais definitiva, e que será melhor detalhada a seguir.

Voltando à primeira família de argumentos, pode-se destacar como obra chave o *Leviatan* (1651) de Thomas Hobbes, onde se destaca que os homens antes da situação civil, vivem em um estado de natureza, o direito natural, da guerra de todos contra todos. Também Locke no seu *Segundo tratado sobre o governo* (1690), reafirma a relação jusnaturalista de identidade entre a lei e a sociedade civil ao definir a última como uma sociedade com Estado:

Os que estão unidos em um corpo, tendo lei comum estabelecida e judicatura – para qual apelar – com autoridade para decidir controvérsias e punir os ofensores, *estão em sociedade civil uns com os outros*; mas os que não têm essa apelação em comum, quero dizer sobre a terra, ainda se encontram no estado de natureza, sendo cada um, onde não há outro, juiz para si e executor, o que

constitui conforme mostrei anteriormente, o estado perfeito da natureza (LOCKE, 1998:16).

Já sobre a segunda família de argumentos pode-se afirmar que a sociedade civil, é vista como importante patamar da universalização das relações sociais, cujas insuficiências pressupõem uma instância superior de racionalização (Lavallo, 1999). Aqui a fonte primordial é a obra do filósofo Hegel.

Enquanto o contrato social permanece subordinado aos caprichos do arbítrio e da moralidade de cada um, a realização da sociedade civil, cuja natureza é mais elevada, independe das vontades individuais e se insere no mundo das instituições sociais (Lavallo, 1999).

Além de elevar o estatuto da sociedade civil quanto à contingência do arbítrio individual e aos limites da vida individual, fez-se necessário diferenciá-la do Estado. Assim cria-se uma teoria triádica da sociedade civil, na qual existe uma nítida diferença entre o mundo privado, familiar e particular isolados, o mundo institucional, econômico e estatal da sociedade civil e o magno mundo político nacional e internacional do Estado (Lavallo, 1999).

Quanto ao terceiro tipo de argumentos:

A terceira família de argumentos da sociedade civil introduz mudanças de substanciais conseqüências ao diferenciar definitivamente aquela do Estado. Isto implica não apenas diluir qualquer possibilidade entre a sociedade civil e o Estado – preocupação presente em Hegel(segunda família de argumentos) mediante seu duplo deslocamento – mas em cancelar a relação de interioridade que fazia do Estado o âmbito da plena superação das divergências de interesses próprias das instituições da vida social. Do lado do “patrimônio reduzido” da sociedade civil permanecem, então apenas as redes e hábitos, cuja atividade participativa resulta fundamentalmente tanto para a vitalidade de um regime democrático quanto para o desempenho de um bom governo (LAVALLE, 1999:106)

Destaca-se a obra de Alexis de Tocqueville, *A democracia na América* (1835), que ressalta que os interesses privados associativos (sociedade civil) representam a única forma de resistência dos cidadãos

ao poder central, mas não só isso, representa também o fundamental a um bom governo (Lavalle, 1999).

Há também um quarto tipo chamado de modelo da nova sociedade civil (Lavalle, 1999), este modelo e as análises por ele informadas não preservam parentesco com os outros três tipos anteriormente mencionados. Embora sua ascendência seja marxista, há um afastamento do mesmo em virtude de fortes discordâncias com alguns princípios da obra de Marx, se combinados com uma teoria da sociedade civil como força democratizadora. O autor de destaque é Habermas.

Na verdade o corpus teórico do pensador alemão poderia ser analisado como fonte de uma quarta família de argumentos, se não diluísse a sociedade civil na economia política ao conceber puro sistema de necessidades, não sendo mais o estado que regularia a sociedade civil e sim o contrário (Lavalle, 1999).

Assim neste novo modelo a sociedade civil representa um novo termo: legitimidade. Assim a sociedade civil apresenta-se, como não sendo um momento independente da constituição do Estado. Nesses termos, o modelo da nova sociedade civil caracteriza-se pelo abandono da premissa fundamental sobre o caráter de ligação entre ela e o Estado, e se destaca então uma relação de oposição externa entre eles, de antagonismo mesmo. Sendo o pólo positivo a sociedade civil e o pólo negativo o Estado.

Este novo modelo excluiria diversas facetas do associativismo civil (Lavalle, 1999) por isso também carece de críticas e merece uma posição crítica a respeito, haja vista o objeto deste presente trabalho.

Ao seguir este modelo pode-se dar a sociedade civil um papel normativo (o mencionado antagonismo), e se deixa de lado uma concepção de sociedade civil que possa refletir na essência as novas identidades coletivas e novas realidades complexas e espaços de articulação criados.

Outro trabalho de mesmo autor aponta para três registros ou compreensões atuais acerca da sociedade civil:

“Trata-se (i) de compreensões ou usos normativos e extremamente estilizados inspirados na obra de Jürgen Habermas, (ii) de usos comunitaristas informados direta ou indiretamente pela noção de capital social, e (iii) de formulações de baixa densidade conceitual desenvolvida pelas literaturas das transições e, via de regra centradas

nas instituições do sistema político” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, no prelo)

E o autor ainda afirma no seu artigo, que é contra o pano de fundo de uma crítica a tais literaturas (i, ii e iii) por seus efeitos despolitizadores que elaborará o argumento, que também terá validade para este trabalho.

“Na compreensão mais influente dos anos 1990, a sociedade civil guardaria diferenças substantivas em face do mercado e do Estado, pressionando externamente o segundo mediante a construção de consensos públicos acerca de prioridades e problemas sociais emergentes, ora para incidir nas decisões das instituições políticas de aparato burocrático administrativo, ora para regular o mercado. Por outras palavras, a sociedade civil operaria como uma força de racionalização e de democratização, ancorada na sua capacidade de erodir a legitimidade de decisões políticas graças ao exercício desimpedido da comunicação pública. Nessa formulação de inspiração nitidamente habermasiana, o estatuto político, é normativo e ambicioso: a sociedade civil constitui instância privilegiada – se não exclusiva – de produção de consensos morais e, a um só tempo, fonte de fluxos comunicativos de assedio direcionados a sintonizar o funcionamento das instituições do mercado e da política com tais consensos.” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, no prelo)

Outra abordagem que difere das abordagens anteriores, propõe outra formulação em que se refere à conceitos como *constrangimento vocacional e institucional* e *domínios de agência*, de acordo com Lavalle, Houtzager e Castrelo, (no prelo) o primeiro diz respeito as possibilidades de ações, isto é uma associação de bairro e uma entidade filantrópica por exemplo, delimitam distintos conjuntos de problemas e públicos, e as levam a diferir também quanto aos seus programas de ação. Essas fronteiras são elásticas entre os diferentes atores da sociedade civil, e podem variar de acordo com o contexto. Aí entram também os constrangimentos de índole institucional. Este constrangimento é referente às restrições ou barreiras formais e

informais, como legislação e o grau de força de organização dos interesses.

Se o constrangimento vocacional delimita a ação de acordo com a “vocaçào” dos atores e organizações, o constrangimento institucional também o faz, no sentido de tornar ou não possíveis áreas de atuação e a obtenção de recursos.

Já os chamados domínios de agência, a ênfase é aqui nos atores e na capacidade que eles têm de institucionalizar domínios de atuação, os quais não necessariamente coincidem com ou se ordenam sob a lógica setorial da política.

Os conceitos acima somados à crescente relevância das organizações civis tem-se dado relevante papel social e político, incrementando-se a regulação estatal e aos canais abertos para parcerias entre sociedade civil e estado, com benefícios e restrições, que vem permitindo ver os contornos da agência de domínio aí constituída, a robustez dessa agência dependerá da disputa que envolve Estado e sociedade civil. A constelação de afinidades, e o caráter multiforme das organizações civis também revelam muito do quanto e de como se dará essa robustez

Por fim cumpre evidenciar algumas vantagens heurísticas das formulações propostas nesta seção. Do ângulo aqui adotado, preocupado com constrangimentos vocacionais e institucionais, com domínios de agência e constelações de afinidades, é possível não apenas distinguir analiticamente e lidar empiricamente com o conjunto de atores normalmente compreendidos na idéia de ‘sociedade civil’ – sem lançar mão de princípios normativos de unificação –, mas também abrir espaço para a análise de fenômenos inassimiláveis - a não ser como anomalia – nas perspectivas habermesiana e do capital social. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, no prelo)

A constelação de afinidades entre Estado e sociedade civil, com um governo historicamente ligado aos atores da sociedade civil cresce, e modelos como o da nova sociedade civil não mais se encaixam, para tentar melhor compreender as noções de *constrangimento vocacional* e *institucional* e *domínios de agência*, que aqui se julgam pertinentes. Este trabalho adota uma perspectiva da *polis*, por julgar que este modelo

melhor abarca a realidade encontrada, em que este antagonismo entre sociedade civil e Estado até se encontra, mas não se apresenta como preponderante.

A perspectiva da *polis*, abarca melhor essas relações, e pensa que a sociedade civil pode agir como tal, com uma relação cooperativa e amigável com o Estado sem deixar de fazer as críticas quando julgar necessárias.

Fato este pode ser exemplificado pela chamada “*inflexão conservadora*” (SANTOS JUNIOR, 2009), que será melhor explicada no capítulo 2, em que ocorrerá uma troca de comando do Ministério, que passará para o Partido Progressista (PP) aqui o Fórum teve de alterar a atitude, diferente da tomada até então, quando estava em maior consonância político-ideológica com o antiga direção do ministério.

A ênfase da perspectiva do novo modelo de sociedade civil é na autonomia dos atores, mas uma autonomia que dicotomiza, que torna Estado e sociedade civil antagonicos, tende também a obscurecer as dinâmicas efetivas que animam a participação das organizações associativas nos novos arranjos institucionais. Em contraposição os achados em pesquisas (LAVALLE; HOUTZAGER; ARCHAYA, 2004) apontam que a perspectiva da *polis* corrobora a ênfase quanto às capacidades diferenciadas dos atores coletivos para a ação e à forma como essas capacidades são moldadas por relações com instituições políticas, logo atenta analiticamente para fatores que influenciam efetivamente a participação de modo substancial. Se tomará essa posição no presente trabalho e se espera encontrar resultados que corroborem tal hipótese.

Outro fato que será melhor esmiuçado no próximo tópico de projetos políticos é a questão da heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) que também é parte referencial do presente trabalho.

1.2 O conceito de autonomia

Em consonância a definição adotada de sociedade civil da perspectiva da *polis*, se adota também a autonomia relacional, que é construída nas relações entre indivíduos, este deve ser o ponto de partida para a definição de autonomia que se tentará tomar a seguir.

A autonomia significa, certamente, a ação e a capacidade de governar a si próprio, sendo que

esta capacidade não é dada a priori, mas construída pelo conjunto de relações estabelecidas e pelo contexto social e histórico em que se vive. O núcleo central da idéia de autonomia não é de autonomia individual; fazer-se autônomo não se funda no lema liberal de “governar-se somente pelas suas próprias leis”. Mas sedimenta-se na crença de que “a lei para si próprio” não é produzida pelo indivíduo isolado, mas é construída pelo indivíduo em conexão os com os outros e só é compreensível em referência as normas, valores e sentimentos que são compartilhados. Portanto, são os relacionamentos e as práticas sociais que fomentam o desenvolvimento desta capacidade para descobrir as próprias leis. O valor básico da autonomia é definido em termos de inter-relações pessoais e de mútua dependência impressas no enraizamento social. (CAYRES, 2009:36)

Observando este trecho que elabora sobre governar a si próprio é possível retirar a primeira definição mais geral de autonomia, ou seja, a qualidade de estabelecer com liberdade e leis próprias. Mas esta muda de acordo com o contexto ao qual se encontra:

Uma dimensão central, neste novo contexto, diz respeito, portanto, ao resgate do princípio democrático da autonomia, porém, sob novas bases, na medida em que a autonomia dos movimentos sociais, que foi tão provalada na literatura dos anos 1970 e 1980 – e que praticamente saiu de cena nos anos 1990 e neste início de século – parece não corresponder às transformações que modificaram os termos das relações pretéritas, tornando caducas as explicações fundadas em pressupostos teóricos que tomavam a sociedade civil e o Estado como campos distantes. (CAYRES, 2009:38)

A autonomia nos anos 70 e 80 aparecia como uma categoria histórica-prática fundamental, embora isso não indicasse necessariamente autonomia, ela estruturava e articulava o sentido da ação política dos atores naquele contexto (Cayres, 2009). Nesse período para dar sentido a essa ação política havia uma visão dicotômica entre

Estado (autoritário) e sociedade civil (democrático), e isso deu a autonomia um papel normativo, de combate ao Estado autoritário.

Assim, se no campo do debate o tema da autonomia entrou em relativo “recesso”, nos anos 1990, o mesmo não pode ser dito do ponto de vista das ações e da dinâmica da sociedade civil, especialmente no que diz respeito às reivindicações e ocupações dos espaços de participação institucional (Cayres, 2009)

A criação de espaços de diálogo entre sociedade e Estado instituídos pela Constituição de 1988 exigiu um novo olhar sobre estas experiências de atuação conjunta e a mobilização de outros repertórios teóricos e analíticos que problematizassem as potencialidades e os alcances da participação.

O contexto de participação institucional, em que a sociedade civil é chamada a dialogar e negociar de forma mais estreita com o Estado, tensiona e desafia não somente a agenda de discussão sobre a consolidação democrática, como também o conceito de autonomia e o próprio conceito de movimentos sociais e sociedade civil, em função da íntima articulação com o Estado. Ou seja:

Uma re-significação do debate da autonomia, na medida em que sociedade civil passa a assumir uma postura mais propositiva, participativa e institucionalizada. Entendeu-se que o entendimento das transformações do mundo contemporâneo requer manter e reforçar a autonomia como um valor (substantivo e que deve ser assegurado), incorporando-a novamente as agendas de pesquisa e tomando-a não como ausência de relação, mas como um conceito relacional, processual e interativo que informa sobre a qualidade e a natureza dos vínculos estabelecidos em um dado contexto histórico. Não deve ser entendida como um conceito abstrato e absoluto, visto que é decorrência de um processo dinâmico de interação que só pode ser definido em referência a outras pessoas, grupos e instituições. (CAYRES, 2009:39)

O conceito de redes sociais presente no caso dos fóruns, então desafia a noção de autonomia fundada na premissa da independência e da não-relação, pode ajudar também, visto que se a sociedade civil, num contexto complexo e multifacetado, deseja uma ação mais eficaz,

certamente terá que se vincular com outros atores coletivos para realização de seus objetivos. Neste contexto, a idéia de autonomia é central e mantém a sua importância, mas deve ser pensada sob o ponto de vista do tipo de relação que mantém nesta trama. Deste modo, a noção conceitual de redes sociais (que será melhor trabalhada no presente trabalho) parece proveitosa para pensar as articulações desenvolvidas e existentes no interior do campo associativo e entre este e o Estado, especialmente em se tratando de espaços institucionais participativos. (Cayres, 2009)

Outro fator a se destacar é que se seguirá neste trabalho a perspectiva de autonomia chamada *polis* (*polis perspective*) (LAVALLE; HOUTZAGER; ARCHAYA, 2004). Em oposição à chamada perspectiva da sociedade civil, que como citada anteriormente, colocava Estado e sociedade civil em posições antagônicas, e dava à sociedade civil e autonomia um caráter normativo, e necessário, se entendia autonomia como algo mais afastado do Estado.

Outras críticas à pouca atualidade dessa perspectiva da sociedade civil, que apesar das preocupações normativas e teóricas diversas que nela confluem, pode-se citar:

O centro da perspectiva da sociedade civil é uma leitura dual normativa das relações entre Estado (autoritário) e sociedade (democrática). Essa literatura da sociedade civil partilha a convicção de que três aspectos tornam as organizações civis uma força autêntica, democratizadora e racionalizadora da ação pública: sua lógica deliberativa (*versus* a baseada em interesses), sua natureza descentralizada e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesse (LAVALLE, 2004:7)

O terceiro aspecto que apresenta a grande mudança em relação à perspectiva da *polis*, está aqui mencionado. Ressalta-se então que a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações serão negociadas (LAVALLE; HOUTZAGER; ARCHAYA, 2004)Essas relações são as do Estado e do universo das organizações civis.

O argumento da *polis* muda a óptica e o olhar da sociedade para o Estado, com o intuito de argumentar que atores da sociedade civil institucionalmente inseridos nos arranjos tradicionais da política ou que possuem uma autonomia imbuída nas instituições políticas – inclusive o Estado – são os que possuem maior capacidade de participar e trabalhar com os atores estatais na produção de políticas públicas (LAVALLE; HOUTZAGER; ARCHAYA, 2004:9)

“A participação então é contingente em parte pela habilidade dos atores para consolidar suas relações com instituições políticas. Sugere-se aqui que atores com vínculos com partidos políticos, movimentos sindicais, grupos religiosos organizados e o Estado, têm maior probabilidade de participar, resultado este encontrado em mapeamento das organizações civis paulistanas” (LAVALLE; HOUTZAGER; ARCHAYA, 2004). Estes resultados servirão como boa hipótese para o presente trabalho. Essa perspectiva também apresenta mudanças no conceito de sociedade civil, como já mencionado.

É na perspectiva de autonomia relacional que este trabalho se insere. Tomando como tema o estudo das relações que se estabelecem entre sociedade civil e o Estado, pretende-se aqui investigar os efeitos teórico-empíricos que as práticas institucionais participativas e, além disso a formação de um ministério contendo técnicos oriundos do associativismo civil, produzem sobre a autonomia das organizações da sociedade civil nas suas relações com a institucionalidade político-governamental.

Então a autonomia é relacional e não individual em um sentido liberal, sendo necessário reforçar este ponto.

Porém a questão de que se afastam ou não das bases do associativismo civil ainda fica aqui presente, os conceitos de redes, de projeto político podem esmiuçar melhor essa questão, além de observar se é mesmo necessário permanecer atrelados a essas demandas.

A observação do contexto do associativismo e da reforma urbana aqui se faz mister, pois a idéia relacional da autonomia necessita de um contexto seja adequado para aceitação de sua idéia, que o contexto atual como já mencionado (Cayres, 2009) este conceito acentua, e que será melhor abordado a seguir.

1.3 A dinâmica dos fóruns

A dinâmica de um fórum que articula diferentes entidades com diferentes agendas e espaços de atuação políticas pode causar dificuldades de articulação para ocupar um espaço de interlocução e negociação com o Estado. O processo exige permanente funcionamento e a garantia de energia política constante para seu próprio fortalecimento, que é difícil de manter no caso de um fórum (SILVA, 2002:101).

Para entender a dinâmica interna e para efetuar essa pesquisa, antes é necessário salientar aspectos da sociedade civil atual, que se organiza em redes para assim poder efetuar o entendimento real do papel do FNURU, na luta da sociedade civil e na questão das cidades.

Com a globalização e a informatização da sociedade, os movimentos sociais em muitos países, inclusive no Brasil e em outros países da América Latina, tenderam a se diversificar e se complexificar. Por isso muitas das explicações paradigmáticas ou hegemônicas nos estudos da segunda metade do século XX, necessitam revisões ou atualizações face a emergência de novos sujeitos sociais, novas formas de organização e articulação e cenários políticos mais dinâmicos, especialmente em sociedades em processo de democratização (SCHERER-WARREN, 2006:7)

Os fóruns são instâncias de coordenação da ação e de agregação de interesses de organizações da sociedade civil agrupadas por afinidades temáticas ou, de modo mais preciso, funcionam como espaços de encontro e coordenação periódica que permitem adensar agendas e pautar a atuação dos atores que neles participam.

O papel das redes e fóruns como articuladores dos diferentes atores da sociedade civil organizada, resulta da dinâmica articulatória entre diversos atores da sociedade civil em nome de um projeto, ou utopia de mudança social: esse papel articulador que é feito pelo FNURU. Pode-se já destacar a articulação entre este papel dos fóruns e a importância da postura teórica adotada no que se refere ao conceito já mencionado de autonomia relacional, pois aqui está fortemente descrita as vantagens de se pensar dessa maneira, assim como a atualidade desse conceito.

Já no que se refere ao *polis perspective*, e na análise de trajetórias de entidades civis, os fóruns se mostram como acima mencionado um espaço rico para tais análises, já que se trata de um local de disputa e “encontros” de diversas trajetórias.

Na sociedade das redes o associativismo localizado (ONGs comunitárias e associações locais) ou setorizado (ONGs feministas, ecologistas, étnicas, e outras) ou, ainda, os movimentos sociais de base locais (de moradores, sem teto, sem terra, etc.) percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. Nesse processo articulatório, atribuem, portanto, legitimidade às esferas de mediação (fóruns e redes) entre os movimentos localizados e o Estado, por um lado, e buscam construir redes de movimento com relativa autonomia, por outro. Origina-se, a partir desse fato, uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil (SCHERER-WARREN, 2006:7).

Pode-se observar que os fóruns devem ser esses agentes de pressão autônoma da sociedade civil, participando com ou através do estado. Essa questão, essa tensão permanente de que fala a autora, será de interesse no estudo no presente trabalho que terá como base empírica o FNRU.

Os movimentos sociais na sociedade contemporânea vêm assumindo uma complexidade crescente, que implica uma riqueza organizativa e de agendas, as quais comportam novos desafios para a conciliação de ideários e interesses. (Scherer-Warren, 2007).

Como se pode observar nessa breve exposição sobre a atualidade do tipo de organização da sociedade civil, essa complexidade engendra uma pluralidade de atores da rede de movimentos, que traz consigo um conjunto de desafios: a complexidade de temáticas e das demandas; a dificuldade de conciliação das temáticas prioritárias; o encontro e o

desencontro de agendas e de interesses; o diálogo intercultural (ou sua falta), dentre outros. (Scherer-Warren, 2007)

Duas considerações permitem classificar os fóruns como organizações civis: primeiro, em que pese seu caráter periódico, possuem um grau de institucionalização suficiente para impedir que seu funcionamento se torne esporádico; segundo, constituem uma peça importante da construção institucional das próprias organizações civis.

Também afirma que esta forma de organização em fóruns é especialmente adequada para o desenvolvimento e a sustentação do trabalho em redes temáticas.

Em suma, o principal papel dos fóruns da sociedade civil, é o papel articulatório dos diferentes atores que dele fazem parte. Conseguir conciliar as demandas dos heterogêneos atores do fórum para algo com vigor da soma das forças dos atores coletivos e ao mesmo tempo desenvolver um trabalho freqüente.

Mas não somente fica atrelado ao seu papel articulatório. Nele são executadas ações que impingem mudanças sociais, no contexto em que autonomia deve ser relacional para melhor abarcar, a união de entidades com projetos semelhantes, mesmo com os problemas acarretados pelos diferentes projetos políticos presentes, se faz não apenas valiosa, como até necessário.

No capítulo 2 se buscará demonstrar a relação entre as entidades do fórum traz consigo uma boa possibilidade de vigor associativo, a história do FNRU é exemplar nesse aspecto. A sociedade civil articulada pode ser mais forte e souber aproveitar melhor as Estruturas de Oportunidades Políticas (melhor trabalhado a seguir), que surgirem, os projetos políticos podem fortalecer, sobre este conceito de projeto político que se tratará a seguir.

1.4 Projeto político

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a noção de projeto político emerge do reconhecimento da existência de diferentes atores, interesses e práticas políticas, sociais e culturais que convivem e conflitam no interior da sociedade civil. A pluralidade da sociedade civil é expressa pelos diferentes projetos políticos que produzem tensões e contradições internas que conformam diferentes tipos de ação, posição e articulação com a sociedade política. Trata-se da consideração da pluralidade social, política e cultural que compõe a sociedade, ao mesmo tempo em que realça o conflito como componente intrínseco da constituição da democracia. Ao conectar a ação política com os

elementos de uma dada cultura política, a noção de projetos políticos alude à reflexão de como as regras culturais podem implicar na produção de valores e costumes avessos ou não a democracia. Acena, também para o fato de que, a cultura ocupa o núcleo de preleções e práticas de uma série de grupos que compõem a sociedade civil.

O contexto multifacetado da sociedade civil já destacado, assim como a importância da relação entre atores e das redes sociais associativas, se tornam mais complexos e mais fortes se unidos ao conceito de projetos políticos (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009), pois o mesmo destaca facetas dos conceitos anteriores, como o contexto, as relações.

A ampliação do campo da política e construção da cidadania vem se desenvolvendo no Brasil em anos recentes, re-significando a idéia mesma de democracia e demonstrando em distintas escalas e graus de complexidade, que é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios de extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão de diferenças.

Nesse âmbito há então vários projetos políticos aparecendo em um discurso aparentemente homogêneo, embora com um olhar mais atento seja possível notar suas diferentes nuances, alguns mais orientados para a participação como modo de assegurar a governabilidade outros de modo mais gerencial-técnico, persistindo a despolitização. Vamos tratar nesse capítulo mais a fundo o conceito de projeto político e os diferentes tipos de projetos presentes atualmente. Aqui se ressalta o conceito de confluência perversa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Deve-se tomar como pressuposto básico a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, dos projetos políticos e trajetórias sociedade civil- sociedade política. Devido a essa heterogeneidade se faz mister os fóruns como instrumento de fortalecimento e relação entre associações que atuem no mesmo campo temático associativo, a esta relação tão necessária para delimitar e fortalecer projeto políticos o fórum parece-se um espaço que propícia tal possibilidade.

Outro ponto importante é o debate contemporâneo da democracia participativa *versus* democracia representativa que servirá de pano de fundo para o prosseguimento do capítulo. Nessa questão emergem dois tipos. A teoria democrática convencional que não admite o conflito social dentro de seu próprio campo e limita o conceito de política à luta pelo poder como luta por votos na eleição. Por outro lado temos a

democracia participativa que se fundamenta na idéia de ampliação do conceito de política, mediante a participação cidadã e a deliberação em espaços públicos.

Uma vez alcançada à democracia representativa, a sociedade civil ativada deixa seu espaço de ação para a sociedade política, ao qual assume as causas e os interesses da sociedade civil e monopoliza a representação legítima. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Como já mencionado essa situação vem sendo alterado com os espaços deliberativos que vem sendo abertos à sociedade civil, isto alteraria substancialmente a forma de agir dos atores. Sendo a sociedade civil menos normativa e mais abertas as possibilidade de ação política.

Sobre o discurso aparentemente homogêneo do conceito de sociedade civil, está por trás projetos e idéias diversas, estas ocultadas pelo conceito de “terceiro setor” reducionista, desse modo perdeu-se o perfil crítico das associações civis que tinham nos anos 90 (Ibidem, 2006). Como já mencionado no capítulo da sociedade civil, isto se dá pelo redução do conceito para algo normativo, colocando sociedade civil como o “bem” e Estado como “mal”. Isto leva a uma configuração de projetos diversos. Pode-se alterar esse discurso homogêneo:

Com efeito, bastou mudar à interpretação do Estado como um inimigo com o qual a relação era de confrontação, para a visão do Estado com a qual se pode e deve cooperar, assumindo-se que, dada sua natureza democrática, ele responde agora legitimamente às necessidades da cidadania, para que se desse uma virada na velha idéia confrontacional e se construísse um imaginário de indiferenciação e despolitização. A sociedade civil perde o sentido e o campo de crítica que lhe haviam sido atribuídos e fica-se apenas com a cooperação, em uma nova visão homogeneizante, cujo efeito principal é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece da cena. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006:67)

O debate sobre o papel da sociedade civil na construção da democracia deve ser visto tanto como uma crítica à primeira visão homogeneizante da sociedade civil e de seu caráter de virtude, como a essa segunda visão de cooperação estatal plena, as chamadas teorias do terceiro setor, por que este debate não deve se esgotar aí. Deve-se

observar como uma luta simbólica sobre o lugar, os atores e a agenda da disputa entre projetos políticos distintos. Nem a primeira postura, já descartada anteriormente, nem a segunda postura, pois esta é totalmente contraditória ao que se têm por sociedade civil, neste aspecto, a *polis perspective* demonstra-se necessária, pois este conceito articula o contexto multifacetado e o papel não normativo que deve ter a sociedade civil ao conceito de pressão e oposição (quando necessário) do associativismo.

Assim se faz mister destacar os espaços públicos, com as tais instâncias deliberativas hoje tão comuns tais como conselhos, fóruns, orçamentos participativos, uma vez que refletem a pluralidade social e política, potencializam o conflito positivo, o que permite reconhecer a diversidade de opiniões e demandas. Em suma estes espaços públicos permitem entender que na democracia o exercício de deliberar abre oportunidade de inovação e permite uma relação da sociedade civil em face ao Estado sobre possibilidade até então inexistente, aqui o FNRU se encontra, indo além em um segundo momento e indo formar o corpo técnico do ministério.

A noção de projetos políticos já mencionada em (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009), pode ser completada assim:

A noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Essa definição simples, claramente vinculada ao pensamento gramsciano, contém, no entanto, várias implicações. A primeira é o esforço de enfatizar a intencionalidade como componente da ação política, afirmando portanto, o papel de sujeito e da agência humana como dimensões fundamentais da política. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI 2006:56)

A isso se acresce que a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações do sujeito, orientadas por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflituosas, conflito tanto em relação a outras escolhas como em respeito a condições já dadas.

Sobre a relação projeto político e cultura, aqui se afirma o forte vínculo de “mão dupla” entre elas, assim os distintos projetos políticos,

ao mesmo tempo que se ancoram em situações existentes, também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade. (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009).

Assim o projeto político se caracterizam como projetos coletivos que se definem fundamentalmente pela sua dimensão societária, no sentido de que contém visões de como deve ser a vida em sociedade. Como critério para diferenciar projeto político de outros conceitos que englobam visões de sociedade, deve destacar que esse conceito também traz um traço que o diferencia que é seu vínculo cultural e principalmente com a ação política, no fato de que os conteúdos do projeto orientar essa ação nas diversas formas que ela assume.

Sobre os projetos políticos irão abordar três tipos que segundo literatura apresentam-se como principais na América Latina e por conseguinte no Brasil, que são: Projeto autoritário, Projeto neoliberal e Projeto democrático-participativo.

Sobre o projeto autoritário de acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ressalta que encontra-se em latência por ter perdido viabilidade política com o fim das ditaduras latino americanas e a aceitação da democracia liberal, porém esse tipo de projeto se projeta quando do baixo rendimento dessas democracias fato esse presente na América Latina e citado como exemplo o presidente peruano Fujimori. Sobre a sociedade civil esse projeto político não reconhece sua existência. Há aqui um intenção despolitizadora presente.

Sobre o projeto democrático participativo, se debruça sobre a radicalização e aprofundamento democrático que este se conceitua, e confronta os limites da democracia liberal, ao confrontar essa democracia elitista se propõe um modelo participativo e deliberativo de democracia. É certamente aqui neste projeto que se situa o FNRU e seus membros sejam os indivíduos e as entidades que a compõem, o fazem de diversas maneiras com ação política variada, em que pese ao fórum o papel de aglutinar essas diversas agendas, pois partem de uma base comum que é a defesa dessa democracia deliberativa. Esta avaliação é dos próprios membros, assim como do autor do presente trabalho.

A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório com o Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto de uma concepção de participação que se limita à consulta à população (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) é mais que isso é poder decisório mesmo, é igualdade de condições com o Estado, exemplos tais como conselhos gestores e orçamento participativo fazem parte da ação

desse tipo de projeto político. Postura teórica que a autonomia relacional e da sociedade civil da *polis perspective* complementam e tornam mais vigorosas.

Outro fato é a concepção de sociedade civil do qual o presente trabalho compactua que é a heterogeneidade da mesma, e concebida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e mais importante, do controle social.

Considerada como terreno constitutivo da política é nela que se daria o debate entre os interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público. Nessa direção, a construção de espaços públicos, societais ou com a participação do Estado, então entra em total concordância com essa visão, onde esse processo de publicização do conflito, de discussão e de deliberação, possa se dar, assume papel fundamental no interior do projeto democrático participativo. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Já o projeto neoliberal se articula a partir da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade de modo que atenda as exigências das relações de acumulação capitalista, ou seja o mercado, assim a concepção da sociedade civil se traduz com o terceiro setor e se junta ao mercado nessa concepção, o Estado deve agir de forma técnico gerencial a fim de que se atendam essas exigências supracitadas, por isso que a transferência da responsabilidade social ao Estado, assim como a privatização de estatais, são consideradas fundamentais para o enxugamento e redução do Estado.

A tratativa do cidadão como cliente é proeminente nesse cenário, assim como o conceito de provedor de serviços que cabe ao Estado. Ser cidadão aqui é ser consumidor ou produtor, e o mercado é oferecido como substituto da cidadania. Atenção então para intenção despolidizadora presente nessa concepção neoliberal.

Então ao adotar esta perspectiva teórica dos projetos políticos, é importante mencionar a adoção do FNRU pelo projeto democrático-participativo, e julga-se aqui que os outros conceitos sociedade civil, autonomia, organização associativa em redes explicam fortemente esta postura do fórum, porém estes aspectos serão melhor trabalhados no terceiro capítulo, onde se articulará os achados teóricos aos achados empíricos do segundo capítulo.

Mas antes deste segundo capítulo se buscará mencionar um último conceito o do EOP, que será detalhado a seguir.

1.5 Estrutura de Oportunidades Políticas e recursos associativos.

Um conceito que auxilia na superação da visão dicotômica e não relacional entre o campo político-institucional e as organizações sociais que marcou a literatura dos movimentos sociais e da sociedade civil é o de Estrutura de Oportunidade Política (doravante EOP), (SILVA, 2007) e (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009), na medida em que se configura um recurso teórico para a análise dos processos de organização e atuação dos atores sociais.

Compreende-se que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e depois a constituição do FNRU produziram espaços públicos que possibilitaram a interlocução e a articulação de sujeitos heterogêneos que possuíam objetivos comuns, e isso foi capaz de dar corpo a um ator coletivo. Como ator coletivo, interpela a sociedade e o poder estatal, expõe os temas e problemas que dizem respeito às formas de exclusões e injustiças presentes na sociedade (SILVA, 2002), se cria então uma nova estrutura que oportuniza uma nova forma de ação social aqui neste caso mais incisiva e como empoderamento.

A essa nova estrutura também se destaca o contexto de ação social que o fórum se insere que o Ministério, ao formular políticas os próprios técnicos e membros do FNRU encontram-se em situação para a causa da reforma urbana jamais possibilitada.

O EOP, Estrutura de Oportunidades Políticas, (SILVA, 2007) é definida como uma estrutura geral, um contexto, que se permite melhor que determinado ator social se destaque ou não na sociedade civil ou na sociedade política, por exemplo no caso do FNRU o governo Lula na época de sua eleição pode ser considerado uma EOP pois permitiu ao fórum situações e oportunidades específicas deste contexto. O EOP do FNRU vai ser bem descrito no capítulo 2.

Este conceito diz respeito então ao contexto e o aproveitamento das boas condições para a partir disto empoderar o projeto político do ator coletivo, ou dos membros e suas agendas no fórum.

Então o contexto associativo brasileiro multifacetado e a visão de autonomia relacional, somadas a noção de redes possibilitam um EOP que permita espaços e ações que sem a conjunção desses fatores tornaria o movimento menos vigoroso.

Os movimentos sociais são definidos a partir dessa *relação de poder*. Poder este que circula por todo o corpo social, nas mais diferentes esferas estruturadas e relações sociais – e, portanto, circula pelas esferas econômica, política-jurídica-militar e também ideológica-cultural. Resultado destas relações de poder, os movimentos sociais

surtem para organizar uma força social que tem por objetivo modificar a relação de poder estabelecida; uma relação em que os poderosos impuseram sua vontade por meio da força social mobilizada, sobrepujando outras forças e constituindo, na maioria dos casos, uma relação de dominação, chamada de “relações dominantes-subordinados”, e gerando confronto político. (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009).

O FNRU teve muitas conquistas anteriores ao governo Lula, obtendo muito destaque, o que pode ser observado abaixo através de três tópicos. O primeiro tópico abordará o histórico geral do FNRU, assim como sua caracterização atual e lista de membros; o segundo deste capítulo abordará o projeto moradia, importante fator de fortalecimento do ideário da reforma urbana no Brasil; por fim o Estatuto das cidades, importante conquista que demonstra ser um fato impactante na agenda da reforma urbana brasileira assim como no FNRU, será melhor explanado na seqüência. Também haverá um tópico sobre o ministério, e outro sobre os dilemas do fórum.

2.1 História do Fórum

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

Estamos organizados em todas as regiões do Brasil. Nosso trabalho é mobilizar pessoas e entidades para mudar as injustiças das nossas cidades. O FNRU se fundamenta a partir de três princípios fundamentais. O primeiro deles é o Direito à Cidade. Acharmos que todos os moradores das cidades têm direito à moradia digna, aos meios de subsistência, ao saneamento ambiental, a saúde e educação, ao transporte público e à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação.

Para que isso tudo aconteça na prática, nos focamos em nosso segundo princípio, a Gestão Democrática das Cidades. Ou seja, os cidadãos têm que participar das decisões fundamentais para

o futuro das cidades. As prefeituras e Câmaras de Vereadores devem abrir o diálogo com a sociedade antes de decidir os destinos da cidade.³

Há também um terceiro princípio além de mais observações acerca da história no site:

Nosso terceiro princípio tem a ver com os outros dois: acreditamos na Função Social da Cidade e da Propriedade. O espaço das cidades tem que servir, antes de tudo, aos interesses coletivos das grandes maiorias.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana existe desde 1987. Em todos esses anos, estimulamos a participação social em conselhos, organizamos cursos de capacitação de lideranças sociais, discutimos a elaboração de planos diretores democráticos para as cidades. Uma de nossas maiores conquistas é o Estatuto da Cidade, uma lei que ficou parada 12 anos no Congresso e foi aprovada devido à pressão popular.⁴

O Fórum Nacional de Reforma Urbana existe desde 1987. Encontramos dentro do grupo três princípios fundamentais que norteiam suas lutas que são:

O Direito à Cidade, a Gestão Democrática e a Função Social da Cidade e da Propriedade que deve servir primeiro ao coletivo. O fórum é composto por organizações como movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que buscam promover a reforma urbana para que todos tenham os direitos básicos atendidos como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. O fórum já teve grande contribuição para sociedade como a aprovação do estatuto da cidade e hoje luta por recursos para Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.⁵

³ http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=733 acesso em 17/10/2010

⁴ http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=733 acesso em 19/10/2010

⁵ (http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/) acesso em 24/04/2009

O FNRU congrega múltiplos atores do associativismo civil. Suas ações são direcionadas, sobretudo à reforma urbana, luta para que os moradores carentes das cidades tenham os direitos básicos atendidos como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente.

Um novo modelo de gestão da cidade, promotor de justiça social e democracia, bem como promotor da dignidade humana e da solidariedade (independentemente da origem social, regional ou geográfica, credo, geração, opção sexual, gênero e restrições de habilidades), e as estratégias para enfrentar os modelos excludentes e segregacionistas de cidades, tais como o neoliberal⁶

A formação do fórum se constituiu a partir do resultado da articulação de entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONG's e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, acadêmicas e técnicas do poder público, que têm o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas a promover melhorias nas cidades brasileiras. O fórum tem como definição três princípios: o direito à cidade, a gestão democrática e por último, o qual completa os dois anteriores, a função social da cidade e da propriedade como bem coletivo. A grande bandeira do FNRU, como já mencionado, que todos tenham os direitos básicos atendidos como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. O fórum está organizado em todas as regiões do Brasil com os fóruns regionais e entidades que contribuem para envolver a sociedade na luta do fórum.

Congregando diversos e diferentes setores do associativismo civil na luta por moradia e demais questões do Direito à Cidade, o FNRU é hoje um dos mais importantes atores sociais do país, contribuindo de maneira decisiva para colocar em relevo na agenda nacional os dramáticos problemas vividos nas cidades. O fórum já teve grandes conquistas para sociedade, como a aprovação do Estatuto das Cidades.

Segundo levantamento do site do FNRU feito em 2009 as seguintes entidades foram encontradas com ligação ao fórum:

- Bento Rubião (A Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião);

⁶ (www.polis.org.br/download/48.doc) acesso em 24/04/2009

- MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia);
- FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas);
- FISENGE (Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia);
- FENEA (Federação Nacional das Associações de Pessoal da Caixa Econômica Federal);
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas);
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal)
- CFESS (Conselho Federal do Serviço);
- ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos);
- AGB (Associação dos Geógrafos Brasileiros);
- CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores);
- FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional);
- Action Aid;
- CAAP (Centro de Assessoria à Autogestão Popular);
- CMP (Central de Movimentos Populares);
- COHRE Américas (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos);
- Fóruns regionais de articulação: Norte, Nordeste, sudeste, Sul e centro-oeste;
- HPH (Habitat para a Humanidade) das Metrôpoles;
- POLIS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais);
- UNMP (União Nacional por Moradia Popular).

Vale registrar que a trajetória do FNRU é caracterizada por períodos cíclicos de maior energia e de menor intensidade de atuação. Um dos fatores que responde a estes ciclos é o fato de ser um fórum, logo as diferentes entidades que o compõe tem diferentes agendas e nem sempre essas agendas tem sintonia suficiente para garantir vitalidade. (Silva, 2002).

O FNRU em seu início (1987) convivia com questões

referentes à relação Estado/sociedade civil, de como agir se em parceria ou oposição, permeando a negociação desta política junto ao poder público, que é fruto de uma discussão mais ampla da gestão democrática da cidade e das políticas urbanas, nos quais os movimentos populares, os centros de assessorias e setores do poder público amadureceram propostas de políticas públicas que engendraram à sociedade civil um novo papel (Silva, 2002).

SILVA (2002) diz que em 1999 no início da nova legislatura o FNRU promoveu uma visita para se apresentar aos deputados, nessa ocasião o FNRU mostrou seu interesse em se constituir interlocutor junto aos deputados que fazem parte das comissões onde estava o Estatuto da cidade (viria a ser aprovado em 2001). No entanto, não há dúvida que os vínculos do FNRU com os deputados de esquerda ainda são a principal porta de entrada para fazer pressão. Esta articulação com esses deputados se mostrou válida, já que o FNRU conseguiu agir no sentido de seu interesse, a aprovação do Estatuto.

Vale registrar a centralidade do POLIS e da FASE no fórum conforme relatam, logo as ONGS exercem papel central no FNRU, sendo que os movimentos populares ficam com menos preponderância segundo relatam (Silva, 2002) e informantes.

A dinâmica de um fórum que articula diferentes entidades com diferentes agendas e espaços de atuação políticas, pode causar dificuldades de articulação para ocupar um espaço de interlocução e negociação com o Estado. O processo exige permanente funcionamento e a garantia de energia política constante para seu próprio fortalecimento, que é difícil de manter no caso de um fórum (Silva, 2002). Embora o FNRU demonstre muita vitalidade de interlocução, esses períodos cíclicos característicos de um fórum se fazem presentes na história do fórum.

Se nos anos 90 o fórum apresentava um espaço de articulação forte congregando diversas entidades, nos anos 2000, após a aprovação do Estatuto, observou-se institucionalização em uma ação de parceria com o Estado, embora tenha auxiliado na conquista de demandas históricas, observou-se com essa institucionalização perdas de parcerias que antes estavam presentes. (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009) e (SILVA, 2002).

Há de se destacar um aspecto da relação PT e FNRU antes do governo Lula, o projeto trata-se:

O Projeto Moradia começa a ser elaborado após a campanha de Luís Inácio Lula da Silva à

presidência de 1998. É uma iniciativa do Instituto Cidadania mais especificamente do Conselheiro da entidade: Luiz Inácio da Silva. O projeto, tinha como objetivo formular como foco central uma política de habitação, porém entendendo que não se faz uma política de moradia sem realizar as devidas intersecções, principalmente, em uso do solo, desenvolvimento urbano, saneamento e transporte. E deixou claro que não é possível realizar uma política de moradia sem um arcabouço institucional que ofereça as devidas condições para a implantação de tais políticas. (GRAZIA; RODRIGUES, 2003)

Para isto a proposta formulada tem como base a criação de um Sistema Nacional de Habitação que fazem parte: o Ministério das Cidades, os Conselhos Nacional, estaduais e municipais de Desenvolvimento Urbano, os Fundo de Moradia nas três esferas, a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional, os agentes promotores e financeiros, públicos e privados. (Ibidem, 2003)

O projeto Moradia também inclui em sua proposta as conferências em todas as esferas de governo para garantir uma ampla representação e participação de todos os segmentos envolvidos na discussão das cidades, objetivando o estabelecimento de princípios e diretrizes mais gerais que orientariam a atuação dos conselhos.

Ou seja, este projeto de que muitos membros ativamente participarão de sua construção denota a necessidade de criar o ministério, pois através deste e de outros canais seria possível a consecução dos objetivos do FNUR. O fórum já fortemente constituído no ano de sua criação buscou se aliar a esse projeto para se fortalecer.

De acordo com Grazia e Rodrigues (2003) a criação do Ministério das Cidades no Projeto Moradia é justificado em primeiro lugar a partir da constatação de um quadro gravíssimo de injustiça social existente nas cidades e que penaliza 81% da população brasileira. O segundo argumento se refere à ausência quase que total de uma política urbana e principalmente da falta de um espaço institucional que se responsabilizasse por esta questão.

Ao Ministério das Cidades caberia, sobretudo uma ação planejadora, normativa e articuladora, formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre a questão urbana e habitacional.

Este projeto contou com ampla participação de técnicos do FNRRU, e teve muita influência, a ligação entre o PT(e o governo) e o fórum pode ser bem exemplificada no projeto moradia.

O projeto moradia depois não teve muita aplicação prática, serve apenas para denotar a sintonia que havia entre governo e fórum.

Nas ações do ministério membros do fórum discordaram de várias ações do ministério como o programa minha casa minha vida, aqui então é mencionado apenas para exemplificar a relação que havia antes da formação do ministério.

Por inúmeras vezes foi formulada a proposta de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas no decorrer dessa luta social. No entanto, foi no Projeto Moradia, divulgado em 2000, que o Ministério das Cidades foi formulado mais claramente. O Projeto Moradia foi elaborado por 12 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, convidadas por Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de uma ONG – Instituto Cidadania – por ele presidida. Após ouvir interlocutores de vários setores da sociedade, a equipe convidada formulou uma proposta – cuja redação final foi de Aloysio Biondi – da qual fazia parte a criação do Ministério das Cidades.⁷

Um olhar sobre as políticas urbanas nos últimos anos, não deixa dúvidas a respeito das significativas transformações que estas vêm passando nos últimos anos. Pode-se destacar a adoção de uma agenda de reformas sociais, identificada como agenda da reforma urbana, no qual se destacam aprovação do Estatuto das Cidades(2001), criação do Ministério das Cidades(2003) e a implantação do Conselho das Cidades(2003). (Santos Junior, 2009).

Essas mudanças apontam para a construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia liberal, baseadas nos parlamentos, na perspectiva daquilo que a literatura vem denominando como governança democrática (Santos Junior, 2001). A criação do Ministério e os outros processos deram início à adoção de estruturas normativas de participação, ou seja, canais foram abertos como conferências das cidades, o fórum tem se destacado antes e durante o governo Lula utilizando desses canais para atuar segundo seus princípios defendidos historicamente.

A vitória de Lula segundo publicação oficial do fórum (Santos Junior, 2009), incorpora as propostas elaboradas pelos pensadores e

⁷ http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf
acesso em 18/01/2011

pelas organizações vinculadas ao movimento da reforma urbana. Vale destacar então que alguns secretários nacionais e técnicos eram vinculados ao FNRU, o que pode ser considerado um elemento chave nas mudanças ocorridas, por dar legitimidade às políticas implementadas pelo Governo Federal e por formular novas demandas e propostas, em parte incorporadas nesse processo. Assim podemos entender a dificuldade em distinguir claramente o que foi implementado em função da atuação do FNRU, e do que foi iniciativa própria da equipe do Ministério.

Na publicação oficial se fala em sintonia quando da elaboração ou revisão do plano diretor participativo (demanda histórica do movimento). Mesmo sendo uma proposta formulada inicialmente por um órgão do Ministério das Cidades, a campanha expressou grande sintonia com as preposições defendidas pelo FNRU (Santos Junior, 2009). Aqui se menciona a mencionar que sintonia, talvez seja uma palavra muito forte, sendo parceria mais adequada no caso.

De acordo com Santos Junior, (2009) se deve destacar o período de transição do governo FHC, para o governo Lula, onde o FNRU este fortemente arraigado de expectativas na iminente formação do novo ministério.

A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, deram início a um processo de adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana (Santos Junior, 2009). Mais uma vez denota-se a posição de parceria, ainda mais quando o Estado se mostrou parceiro.

Sobre o período pós-formação do ministério pode-se destacar a dificuldade em diversas situações de separar as iniciativas do FNRU das do governo federal, tendo em vista que neste caso seria mais adequado falar em iniciativas compartilhadas (Santos Junior, 2009).

Ainda há de se acrescentar a mudança ministerial de 2005 que provocou uma “inflexão conservadora” (SANTOS JUNIOR, 2009), que com a mudança da equipe a estratégia do FNRU modificou-se um pouco, haja visto não haver mais tanta parceria, pois a anterior ligação com o Estado diminuiu, embora continue utilizando os canais institucionais (como os conselhos e conferências) para suas demandas, algo que sempre utilizou como no exemplo do Estatuto das Cidades em 2001, período de governos com menos ligação política e identificação com o fórum. Muitos técnicos que vieram a formar o ministério saíram do mesmo no período.

Após essa *inflexão* encontra-se referência a:

Atualmente, lutamos por recursos para Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (lei aprovada a partir de iniciativa popular), pelo fim dos despejos forçados, pela aprovação do PL da Política Nacional de Saneamento, entre outros. Nosso mais recente ato político foi uma grande Marcha da Reforma Urbana em Brasília, em agosto de 2005. Lá, o Fórum se encontrou com o presidente Lula e vários ministros. Foi um passo muito importante para a realização do sonho de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis para a sociedade brasileira. Estamos em mais uma importante campanha “Olho no seu Voto” tendo em vista o ano eleitoral. O lançamento da campanha ocorreu durante a Jornada de Lutas, no dia 28 de junho de 2006, articulada em quase 10 cidades brasileiras, de norte a sul. Em breve estaremos socializando os resultados da campanha.⁸

Apesar da diminuição da parceria o FNRU conseguiu concretizar objetivos. Entre as leis aprovadas destaque para além do Estatuto das cidades, A lei numero 11.888 de 24 de dezembro de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social; a lei do saneamento básico; e a lei que cria o Fundo Nacional de Habitação e Interesse social, entre outras.

Além disso pode citar a ampla e irrestrita participação do FNRU no Conselho Nacional das Cidades, aonde apresenta agenda própria, e comanda as ações.

Há de se destacar também que o FNRU se organiza em seis grupos de trabalhos, quais sejam: Planejamento Territorial; Habitação; Saneamento Ambiental; Transporte e Mobilidade; Gênero e Reforma Urbana; Outros.⁹

Por fim se destaca a ampla organização onde é possível observar nas atas das reuniões de planejamento anuais disponíveis no site: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/.

⁸ http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=733 acesso em 19/10/2010

⁹ <http://www.forumreformaurbana.org.br/> acesso em 19/10/2010

2.2 O Estatuto das Cidades

O Estatuto regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana, além de outras providências. Segundo o artigo 1 do Estatuto na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Lei nº 10257, 21 de Julho de 2001).

No site do FNRU, o Estatuto da Cidade, Lei Nacional nº10.257, de 10/07/2001, reconhece e qualifica o DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. É a concretização dos direitos humanos na cidade através da garantia “do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (artigo2º,I).¹⁰

Essas duas quais citações resumem bem do que se tratou o estatuto das cidades, o seu conteúdo e o seu teor, estando em total consonância com a luta histórica do FNRU. Seguindo o site podemos resumir as demandas contidas no estatuto, demandas que o FNRU apresentou visando fazer entrar no estatuto, a saber: garantir a função social da propriedade e da cidade, povoar as áreas consolidadas da cidade, conter a segregação sócio-espacial e qualificar o ambiente urbano da periferia, garantir atendimento à demanda de moradia popular, priorizar o transporte coletivo, descentralizar a oferta de emprego na cidade, garantir o desenvolvimento urbano ambiental sustentável, entre outras.

Todas as demandas da reforma urbana, resultantes de anos de lutas e reuniões do FNRU, nota-se claramente que conseguiram atingir com sucesso o papel articulatório que caberia aos fóruns, ao articular seus diferentes atores, e consagrar em um documento, que viria a se

¹⁰ (http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=723) Acessado em 9/6/2010

tornar estatal em 2001, a pluralidade de opiniões presente nesta multiplicidade de atores.

A aprovação pelo Congresso Nacional, em julho de 2001, do Estatuto da Cidade (EC) representou o coroamento de um longo processo de luta nacional dos movimentos sociais urbanos. Retomados e organizados durante a década de 70, eles defendiam a regulamentação dos artigos da Constituição Federal de 1988, referentes à democratização da gestão urbana e à função social da cidade e da propriedade. Para alcançar tais objetivos, o Estatuto da Cidade considera a construção da cidade produzida por uma multiplicidade de agentes, unidos em um pacto pela *cidade que queremos*. Conseqüentemente, o Plano Diretor é entendido como um processo político, no qual o poder público canaliza esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de objetivos prioritários (BURNETT, 2006).

Nesta breve exposição Burnett(2006) demonstra um pequeno resumo de como se deu essa conquista, toda articulada pelo FNRU, que fica aqui de registro.

2.3 Ministério das cidades

No encontro Nacional do FNRU em 2003, fala-se também sobre o ministério. Esta fala vem de um documento oficial produzido pelo fórum e reflete também o otimismo do FNRU em relação ao ministério:

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República abre uma possibilidade histórica para o Brasil. Podemos concretizar mudanças sociais e políticas que permitam à sociedade brasileira romper definitivamente com seu caráter oligárquico e autoritário, construindo uma verdadeira democracia. A criação do Ministério representa, de um lado, o fato de o novo governo assumir a questão urbana como uma das principais vertentes da questão social brasileira, e de outro, a vontade de tratar de forma

integrada os problemas urbanos, superando a histórica setorialização das políticas de habitação, saneamento, transporte e mobilidade.¹¹

Isto é, no início do ministério percebe-se uma sintonia entre estado e sociedade civil nessa questão.

Alguns dos técnicos e dos secretários nacionais, como já mencionado, vieram do fórum, por exemplo Ermínia Maricato, Raquel Rolnik. O ministério também tem suas origens como idéia do projeto moradia, tratado anteriormente, logo, essas condições dadas favoreceram uma política de sintonia com o Estado, proporcionando um momento impar para o FNUR, que poderia ver muitas de suas metas alcançadas. Esse período segundo Santos Junior(2009), foi até 2005 ano da “inflexão conservadora” e a troca de equipe no ministério.

Já em 2003, segundo informante:

“Inicialmente, o Ministério das Cidades foi o espaço institucional construído para canalizar as reivindicações dos movimentos populares junto ao governo Lula. Sua formação foi importante para dar visibilidade ao movimento da RU, possibilitar uma estrutura nacional e conquistar recursos para a política urbana. Neste momento, que vai até meados de 2005, os sujeitos do Fórum foram hegemônicos no MCidades, pautando as questões e avançando na estruturação do movimento. As Conferências das Cidades foi o espaço construído para retomar a mobilização nacional, que havia se constituindo durante a democratização e que foi quebrada pelos governos neoliberais. Entretanto, a partir de 2005, quando o Ministério é entregue ao Partido Progressista (PP), o comando passa aos conservadores e, paulatinamente, o órgão vai se transformando em um balcão de negócios entre os políticos. Apesar de ter mantido alguns quadros em secretarias do Ministério, o FNUR foi incapaz de reagir ao comando clientelista que ocupou o lugar de Olívio Dutra e Ermínia Maricato no comando do órgão.”¹²

¹¹ (<http://www.polis.org.br/download/48.doc>) acessado em 9 de junho de 2009

¹² Informe repassado pelo informante Burnett

Ainda sobre o ministério outro informante:

“A criação do Ministério das Cidades foi uma grande conquista para o Movimento da Reforma Urbana, Uma quinzena de militantes que sempre lutaram pela reforma urbana estava na direção das ações dos primeiros anos do Ministério. O lema de todos era continuar na luta pela Reforma Urbana, principalmente colocando em prática o que diziam os discursos – isto é, divulgar, capacitar e praticar o Estatuto da Cidade. Criar um sistema de conferências das Cidades em todos os níveis da federação e criar o Conselho das Cidades.”¹³

E sobre tal inflexão conservadora a mesma informante ressalta:

“A primeira gestão do Conselho das Cidades foi fundamental para criar o conteúdo, normas e o seu próprio formato. Mas o esvaziamento político do conselho começou envolver os membros do FNUR e a coordenação iniciou um processo interno de divergências, e as questões que estão permeando as entidades estão diretamente relacionadas com o Governo Lula = defesa ou não defesa do Governo diante das políticas neoliberais.”

Nossa informante também informou sobre diversas conquistas desde o surgimento do fórum a partir da formação do ministério tais quais:

“Financiamentos habitacionais para a faixa de 0 a 3 salários mínimos; Aprovação e constituição, nas três esferas da Federação, do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor do FNHIS; Abertura de financiamentos aos governos estaduais e municipais para projetos de saneamento e aprovação da lei 11.445/2007 que cria a política nacional de saneamento básico;

¹³ Informe repassado pela informante Grazia de Grazia.

Criação de uma proposta de política para a mobilidade e acessibilidade, que está tramitando no Congresso desde 2007; Criação da campanha para elaboração de planos diretores participativos, envolvendo a sociedade civil em conjunto com os governos municipais, através de capacitação, instrumentos de divulgação e assessorando alguns processos municipais, na elaboração do plano diretor; Várias tentativas de discussão com os diversos atores urbanos foram realizadas para a elaboração de uma legislação que pudesse alcançar o sentido de uma lei de responsabilidade territorial, mas paralisou no Congresso.”¹⁴

Em uma publicação oficial do FNRU, se encontra:

A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003 e a institucionalização do Conselho das Cidades em 2004, deram início a um processo de construção da Política de Desenvolvimento Urbano, envolvendo conferências municipais e estaduais, e à adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. Desde o início, o FNRU se posicionou na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma a articular as diferentes políticas setoriais, sob responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle e participação social deliberativos, na forma de conselhos das cidades, em todas as esferas de governo, a fim de se efetivar a proposta de gestão democrática das cidades (SANTOS JUNIOR, 2009:13).

Nestes trechos acima se percebeu a opção por utilizar dos canais de participação do governo federal mesmo após a “inflexão conservadora”. O que denota a forma de atuação do FNRU.

O ministério foi criado em 2003 no primeiro governo Lula, Olívio Dutra foi nomeado ministro.

¹⁴ IDEM.

Como já mencionado membros ativos do fórum foram formar a equipe técnica do ministério.

A vitória do PT representa para o FNRU, além da criação do ministério, uma grande ampliação dos canais institucionais, uma EOP valiosa, o que foi observado à época com otimismo.

2.4 Dilemas do FNRU

Como já mencionado anteriormente o FNRU em seu início convivia com questões referentes à relação Estado/sociedade civil, permeando a negociação desta política junto ao poder público, que é fruto de uma discussão mais ampla da gestão democrática da cidade e das políticas urbanas, nos quais os movimentos populares, os centros de assessorias e setores do poder público amadureceram propostas de políticas públicas que engendraram à sociedade civil um novo papel (SILVA, 2002).

Em julho de 2001, como já destacado, deu-se a aprovação em esfera estatal do Estatuto das cidades, uma grande conquista do associativismo civil e do FNRU. Para finalizar nas eleições presidenciais de outubro de 2002 o PT alcança o maior cargo do país, PT do qual muitos atores do FNRU, estavam ligados. Já no início do governo Lula, é criado o Ministério das Cidades, que seria encabeçado por Olívio Dutra, neste momento se dá uma ida de indivíduos ligados do FNRU em direção ao ministério, que finaliza essa aproximação de atores do FNRU com o estado. Mas o FNRU como fica nessa situação? A questão da autonomia diante situação impar, aqui se faz mister analisar.

As transições apresentam um bom ponto de partida para a análise, porque constituem momentos extraordinários, que permitem flagrar e comparar processos de construção das sociedades civis e relacionar as feições desses processos, com o que vier a ocorrer após a transição da entrada no governo Lula.

Como já mencionado anteriormente (SANTOS JUNIOR, 2009) no início da formação do ministério era difícil distinguir que ações eram do ministério e que ações eram do FNRU.

O FNRU continuou ativo nos canais de acesso do governo principalmente nas conferências, o FNRU, após a já mencionada “inflexão conservadora” continuou presente fortemente nesses canais, o que faz parte da sua gênese, o FNRU, sempre teve essa vocação.

Há de se destacar a percepção de predominância de entidades como Polis em detrimento de outras na direção, que também pode

explicar a forma de atitude de pressão política com deputados e nos espaços de participação conquistadas junto ao governo e menos em passeatas ou outras formas de protesto. (SILVA, 2002)

A perspectiva da *polis*, abarca melhor essas relações, e pensa que a sociedade civil pode agir como tal, com uma relação cooperativa e amigável com o Estado sem deixar de fazer as críticas quando julgar necessárias, fato este pode ser exemplificado pela chamada *inflexão conservadora*, mencionada anteriormente, em que ocorreu uma troca de comando do Ministério para o Partido Liberal, atual PR(partido republicano), que se tomou uma atitude diferenciada pelo Estado, diferente da tomada até então, quando estava em consonância político-ideológica com o antiga direção do ministério.

3.1 Contextualizando a teoria.

Observa-se uma tendência da sociedade em geral de adesão ao movimento neoliberal, que trouxe graves conseqüências ao modo de produção e trouxe muitos problemas às cidades.

Em conseqüência torna-se necessário re-pensar o modelo da política urbana, uma vez que o segmento excluído somente será integrado por ações focalizadas e descentralizadas, orientadas tanto por objetivos redistributivos como pela instauração de uma economia fundada em relações de sociabilidade. (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 1997:7).

Essa chamada crise das cidades fortaleceu-se nos fins da década de 80, com a inserção da economia brasileira no movimento de globalização. Essa absorção leva a um novo padrão de produtividade baseado na flexibilidade do trabalho, bem como o colapso da coalizão política desenvolvimentista, cuja face mais visível é a crise fiscal e orgânica do Estado brasileiro (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR 1997).

A intervenção elitista do Estado no que concerne aos investimentos urbano e ao mercado imobiliário especulativo foram os mecanismos considerados como centrais na explicação dos fortes contrastes das condições urbanas de vida e segregação social vigente nas cidades brasileiras durante o período desenvolvimentista. A globalização e a reestruturação estão fazendo surgir o fenômeno da exclusão social, que se traduz pela perda de renda e do trabalho estável e formal e pela ruptura de laços sociais e bloqueio ao acesso ao sistema de habitação que promove a integração social. (Ibidem, p 9.)

Como se pode observar a chamada crise urbana mostra-se importante questão para a democracia participativa, pois o FNRU

surgido em 1987 vem como resposta a essa demanda. As questões urbanas entram em cena, na constituinte elas são parte importante do foco, isso tudo demonstra a relevância dessa questão que perdura até hoje.

O associativismo no Brasil tem sido considerado de baixa propensão, fato este que se explica pelas formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo colonizador que constituiu uma desigualdade social na ampla esfera privada e uma fraca esfera pública (AVRITZER; RECAMÁN; VENTURI, 2004), isto é, historicamente o país têm sofrido para fortalecer sua força associativa.

De acordo com Avritzer, Recamán e Venturi (2004), há poucos dados sobre o associativismo na primeira experiência democrática do país, a pouca literatura disponível aponta para um numero reduzido de associações civis (BOSCHI, 1987).Esse diagnóstico ainda sugere que essa baixa propensão associativa é confirmada pela literatura sobre associativismo no período 1946-1964.

A partir de meados dos anos 70 começa a surgir o que foi chamado de uma “sociedade civil autônoma e democrática”(Ibidem, 2004). Pode-se destacar que esta mudança esteve relacionada a diferentes fenômenos: crescimento das associações comunitárias (SANTOS, 1993), uma reavaliação da idéia de direitos; a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de negociação com o Estado através de formas públicas de apresentação de demandas. (Costa, 2002).

Os anos 90 representaram no Brasil um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão das cidades. Além disto, foram anos de avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e Direito à Cidade, a partir da incorporação à Constituição do país, em 1988, de um capítulo de política urbana, estruturado em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país, e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política (ROLNIK, 2009).

De acordo com Lavalle, Houtzager e Archaya (2004) a ênfase na autonomia deve ser observada como alicerce indispensável do potencial de transformação da sociedade civil. A Constituição de 1988 criou uma série de mecanismos institucionais para a participação direta, a autonomia aqui se fez nesses novos arranjos institucionais então criados.

Todos os conceitos mostram-se necessários para tomar conta desse novo contexto, no caso da sociedade civil na perspectiva *polis*

perspective, por levar em conta que a sociedade civil não deve ser apenas normativa e que deve utilizar canais institucionais. Apresenta-se normativa no se sentido de sua atribuição moral, de contrastar contra o Estado por este ter um papel negativo. Essa polarização Estado/sociedade civil é que a *polis perspective* não afirma, conforme já mencionado no capítulo 1.

A autonomia relacional por levar em conta o contexto multifacetado que torna as relações importantes para levar projetos políticos adiante.

Quanto ao papel das redes e fóruns como articuladores dos diferentes atores da sociedade civil organizada, resultam da dinâmica articulatória entre diversos atores da sociedade civil em nome de um projeto, ou utopia de mudança social: papel articulador que é feito pelo FNRU. Ficando clara a articulação entre os três conceitos já mencionados.

Os conceitos de projeto político e EOP também se destacam neste caso do FNRU, por ser uma situação associativa contemporânea, aonde se apresentou uma conjuntura favorável para o empoderamento de projetos políticos variados, porém com desejos que se assemelham.

Aqui se julga que a relação do FNRU com o ministério das cidades uma situação exemplar aonde se pode por à tona estes conceitos, como já muito mencionado durante o trabalho.

3.2 Entrevistas

As entrevistas completas encontram-se no apêndice. Foram realizadas via telefone e email. Sobre os entrevistados alguns estiveram fortemente presentes na ação do fórum, outros observaram mais exteriormente a ação do FNRU, porém todos têm condições de opinar a esse respeito, já que todos, ao que parece, atuam ou aturam na sociedade civil.

As cinco entrevistas foram conseguidas através de indicação por email, a maioria dos contatados recusou, por isso o número escasso de entrevistados. Quem ia indicando eram os próprios informantes. A lista foi elaborada assim com dados fornecidos pelos informantes mesmo aqueles que deram negativa para entrevista forneceram contatos. Chegou-se a 21 nomes, mesmo não tendo respondido foi através destes que tive acesso ao Caderno do FNRU (subcapítulo 3.3) que tanto auxiliou no trabalho.

Alguns alegavam estarem afastados do fórum hoje e devido a isso não poderem opinar, outros alegavam não ter tempo. Dos que

responderam todos demonstraram grande disponibilidade para fornecer as informações solicitadas.

As respostas demoravam sendo elas que positivas e negativas, duas entrevistas se deram por telefone, as outras por email. Regina Ferreira e Burnett pelo telefone, os outros três por email.

As dificuldades nesse processo foram grandes algo que era esperado, por isso a predisposição de contar com poucos entrevistados.

Entre os nomes citados como sujeitos importantes no período do Estatuto das Cidades e da formação do novo ministério destacam-se Evaniza Rodrigues, Ermínia Maricato, Grazia de Grazia e Raquel Rolnik. Como entidades a Fase e o Polis, concordando com os achados do capítulo 2.

O FNRU em seu início convivia com questões referentes à relação Estado/sociedade civil, permeando a negociação desta política junto ao poder público, fruto de uma discussão mais ampla da gestão democrática da cidade e das políticas urbanas, nos quais os movimentos populares, os centros de assessorias e setores do poder público, amadureceram propostas de políticas públicas que engendraram à sociedade civil um novo papel. Nisso todos concordam, no entanto, há certas diferenças que devem ser melhor elaboradas.

Ao observar as entrevistas pode-se extrair algumas considerações. A primeira a se destacar é a ampla participação do fórum no estatuto das cidades, fato já observado em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), agora nas entrevistas e também nos cadernos do FNRU (tema do próximo subcapítulo), assim como no sítio oficial já mencionado no capítulo.

Foi representativa na opinião dos informantes, uma conquista de grandes proporções, uma forma de tornar a discussão ampla e não apenas cooperativa, articulando assim diversos atores sociais, trazendo à tona uma forte EOP.

O FNRU com destaque central na aprovação do Estatuto, tem nas palavras dos informantes:

“O Fórum foi o representante dos movimentos populares por terra urbana e moradia nas negociações no Congresso Nacional que culminaram com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A essa participação se deve a inclusão dos instrumentos urbanísticos e tributários favoráveis a uma política urbana capaz

de possibilitar terra urbanizada aos mais pobres.”¹⁵

Ou ainda: “A coordenação do FNRU participou ativamente da elaboração, principalmente, a partir de 1999 e da negociação política com os parlamentares.”

Sobre o Ministério há de se destacar as impressões a respeito. Algumas já foram mencionadas no subcapítulo 2.4. O informante Burnett ressalta que o ministério foi construído para canalizar as reivindicações dos movimentos populares junto ao governo Lula, para dar visibilidade à causa, uma grande conquista, opinião também dos outros informantes. Chegou-se a mencionar fundamental ou central a importância da existência do ministério, fato este que se observará também nos cadernos do FNRU (Santos Junior, 2009).

Há uma questão central que questiona se após o início do governo Lula o FNRU deixou de fazer o papel que antes fazia. Apenas um informante respondeu afirmativamente, os outros discordaram, embora alegassem que houve mudança de agendas e perda de centralidade, alertando para a continuidade de atuação política dentro de sua agenda que sempre balizou o movimento. Ou seja, há uma visão relacional fortemente presente aqui também, como nos cadernos do FNRU, visão está que permeará o fórum na década de 2000. Visão relacional esta que denota a importância das relações na construção de entidades associativas fortes.

Sobre os conselhos, todos apontam sua importância, embora também se aponte sua pouca representatividade. Aqui se percebe ainda uma visão da ineficácia do Estado em que a experiência a participação do FNRU não foi possível alterar. A “inflexão conservadora” atrapalhou este caminho onde seria necessário mais tempo para que os técnicos do FNRU com mais experiência tornassem esta e outras experiências mais representativas.

Quanto à participação de membros do fórum no ministério, um órgão estatal, as opiniões se dividem. Enquanto alguns julgaram que uma liderança popular no Estado deixa de ser popular, outros julgam que a experiência é válida para a apropriação de conceitos da reforma urbana, não se reduzindo mais conceitos aos presentes no associativismo civil. Ainda observa-se a idéia de que a participação agrega novos papéis mas não “apaga” trajetórias históricas, porém sem deixar de apontar para o dilema entre as agendas do associativismo civil e do

¹⁵ Informe repassado pelo informante Frederico Burnett

governo. Também sobre o caso específico observou-se que devido a disputas internas o ministério caminhou para um lado mais conservador que o esperado pelo fórum inicialmente.

A posição do fórum é majoritária de que a experiência é válida. Teoricamente pensando na *polis perspective* e na autonomia relacional, parece também ser razoável este ponto de partida, quanto mais experiência (inclusive estatais) maior vigor possibilitará ao ator coletivo e individual, e sua autonomia não será dicotômica mas sim relacional, será na rede de relações estabelecida e no vigor que esta rede representar. Assim sendo, a oportunidade do ministério pode-se afirmar, foi constatada como uma EOP.

Sobre a coesão atual do FNRU, mencionam-se as divergências internas que existem e a predominância da luta via negociações com as lideranças do governo, em detrimento da organização política das bases populares, posição que advém desde a aprovação do estatuto, aumentada no governo Lula.

Menciona-se que o fórum tende a buscar, após a inflexão conservadora de 2005, novas formas de funcionamento, e que por essa busca têm deixado de lado preocupações como o direito à cidade e os planos participativos. A secretária executiva Regina Ferreira aponta para o crescimento dos fóruns locais.

A análise provável desta situação, é que a EOP foi aproveitada enquanto foi possível. O projeto político do fórum e de suas entidades tiveram maior vigor enquanto a presença foi forte no ministério, até 2005, após esse período se redimensionou a ação, fato este que vem ocorrendo atualmente.

Sobre as demandas do fórum atingidas no ministério, nas entrevistas percebe-se:

“Nos primeiros anos do MCidades conquistou-se, além das questões já citadas outras importantes:
- *financiamentos habitacionais para a faixa de 0 a 3 salários mínimos*
- *aprovação e constituição, nas três esferas da Federação, do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor do FNHIS.*
- *abertura de financiamentos aos governos estaduais e municipais para projetos de saneamento e aprovação da lei 11.445/2007 que cria a política nacional de saneamento básico.*

- criação de uma proposta de política para a mobilidade e acessibilidade, que está tramitando no Congresso desde 2007.
- criação da campanha para elaboração de planos diretores participativos, envolvendo a sociedade civil em conjunto com os governos municipais, através de capacitação, instrumentos de divulgação e assessorando alguns processos municipais, na elaboração do plano diretor.
- várias tentativas de discussão com os diversos atores urbanos foram realizadas para a elaboração de uma legislação que pudesse alcançar o sentido de uma lei de responsabilidade territorial, mas paralisou no Congresso.”¹⁶

Como já mencionado no capítulo 2, item 2.3 A criação do Ministério das Cidades foi uma grande conquista para o Movimento da Reforma Urbana, Uma quinzena de militantes que sempre lutaram pela reforma urbana estava na direção das ações dos primeiros anos do Ministério. O lema de todos era continuar na luta pela Reforma Urbana, principalmente colocando em prática o que diziam os discursos – isto é, divulgar, capacitar e praticar o Estatuto da Cidade. Criar um sistema de conferências das Cidades em todos os níveis da federação e criar o Conselho das Cidades.

Sobre o que deixou a desejar pode-se mencionar a opinião de uma informante que é bem rica no pensar dos informantes e do fórum a esse respeito:

“No entanto, dois anos após, com a troca de ministros, o Ministério começou a perder os seus objetivos centrais. Os militantes da Reforma Urbana tentaram por algum tempo realizar uma resistência no sentido de dar continuidade às políticas iniciadas, mas estas foram esvaziadas de conteúdo, apesar de sua continuidade. Assim os técnicos foram saindo aos poucos. O Fórum por sua vez continuou atuando junto ao Ministério para dar continuidade ao processo de conferências das cidades e no funcionamento do Conselho das Cidades.”¹⁷

¹⁶ Informe repassado pela informante Regina Ferreira

¹⁷ Informe repassado pela informante Julia Bittencourt

Como já mencionado no capítulo 2 , item 2.3, a primeira gestão do Conselho das Cidades foi fundamental para criar o conteúdo, normas e o seu próprio formato. Mas o esvaziamento político do conselho começou envolver os membros do FNRU e a coordenação iniciou um processo interno de divergências, e as questões que estão permeando as entidades estão diretamente relacionadas com o Governo Lula igual à defesa ou não defesa do Governo diante das políticas neoliberais.

Sendo destacada uma certa frustração por não ser possibilitada a continuação devido a diferenças ideológicas, e não ser possível ter colocado todos os objetivos em prática, então se percebe uma crítica sobre a participação do FNRU no ministério, assim como uma crítica ao próprio governo que tanto apoiou.

Sobre a EOP mesmo com a frustração acima mencionada, pode-se falar a respeito da coesão que este EOP permitiu a fusão de projetos políticos, *a polis perspective* e a autonomia relacional, que podem ser detectadas na frase abaixo do informante abaixo:

“A coordenação do FNRU participou diretamente da discussão do formato do Ministério a ser criado, inclusive foi derrotado no ponto principal de sua estrutura. A proposta do FNRU ia em direção da construção de uma política de desenvolvimento urbano e da forma que foi criado sedimentou as temáticas específicas de habitação, saneamento e mobilidade. Atualmente não existem as condições concretas para se desenvolver uma política de desenvolvimento urbano no Ministério. Existia no FNRU, na época, uma coesão maior em função de lutar por uma bandeira muito importante.”¹⁸

O contexto permitiu então um acúmulo de experiências únicas, que possibilitará nas futuras ações uma maior possibilidade de acertos. Foi um período de transição, após 2005 onde aos conceitos teóricos do presente trabalho foi possibilitada sua visualização.

Sobre a validade da experiência mesmo com suas frustrações supramencionadas, pode-se mais uma vez citar um informante, que questionado sobre a participação de membros do fórum no ministério, respondeu:

¹⁸ Informe repassado pelo informante Renato Balbim

“A luta pela reforma urbana continuou em disputa dentro e fora do próprio Ministério, portanto, a ocupação provisória em órgão estatal ajudou na ampliação da apropriação dos conceitos da reforma urbana, que antes se reduzia a atuação das entidades da sociedade civil. Foi muito importante realizar essa divulgação a partir de seminários, cursos de capacitação, cadernos e publicações em geral, etc. Em pouco tempo foi elaborado muitos materiais e atualmente não existem mais.”¹⁹

Pode-se destacar que no fim do ciclo do fórum, tenha havido um enfraquecimento da coesão, que voltou a se fortalecer pós um período de transição: *“O fórum hoje é uma rede coesa com crescimento mais entidades e mais fóruns locais”²⁰*.

Julgou-se pertinente a questão de como deve ser a relação da sociedade civil organizada com governo. Para tal resposta foi mencionada a opção entre cooperação, crítica e controle.

Nas respostas se obteve: autonomia e crítica, cooperação e controle, como conseqüências ou estratégias adequadas. Outro informante destacou o controle como ferramenta central junto com uma cooperação crítica. Estas opiniões concordam com os documentos oficiais do fórum, o próximo tópico observará melhor esta relação.

3.3 Cadernos do FNRU

Cadernos do FNRU (Santos Junior, 2009), é um documento oficial do FNRU, aqui o autor traça de forma analítica, um julgamento do processo atual pelo qual vem passando o FNRU. Muito já foi mencionado sobre este documento em capítulos anteriores, por isso, neste momento, busca-se apenas sintetizar as considerações sobre tal documento.

Neste documento se caracteriza o FNRU enquanto sujeito coletivo, como uma coalização de organizações sociais, articulado em torno da agenda da reforma urbana e pelo direito à cidade, destacando sua importância no contexto dos processos participativos da gestão das políticas públicas no Brasil.

¹⁹ Informe repassado pela informante Grazia de Grazia

²⁰ Informe repassado pela informante Regina Ferreira

Logo se percebe a opção já tão mencionada por este tipo de ação, concretizada pela ampla participação no ministério, como uma grande oportunidade para consecução dos objetivos. Essa participação se mostrou não tão prolífica como já observado nas entrevistas pelo “conservadorismo” do ministério e também devido à “inflexão conservadora” do PP, já a partir de 2005. Sendo que apenas a “inflexão” é mencionada no documento aqui analisado.

Destaca-se no documento as conquistas históricas como a entrada da causa da reforma urbana na constituinte de 1988, o Estatuto das cidades(2001), a criação do Ministério(2003) e a implantação do Conselho das Cidades(2003), como conquistas.

No período mencionado de 2003 a 2006 cita-se que o houve avanços, porém sem deixar de fazer auto-crítica, sendo a intensificação do novo modelo de gestão participativa baseado na mobilização de conferências, e na institucionalização de conselhos e políticas setoriais.

Sobre participação do FNUR no ministério é visto realmente como uma oportunidade estratégica, por possibilitar representação em posições de decisão estratégica antes nunca possíveis, destacando que reinou até certa dificuldade entre separar nos primeiros dois anos, quais decisões eram do Ministério e quais eram do FNUR, tamanha incorporação do FNUR e de suas políticas no Ministério, sendo assim que a autonomia permaneceu presente, embora de outra maneira agora relacional conforme se apresenta nas configurações associativas contemporâneas, assunto que já foi abordado no sub capítulo 1.2.

A “inflexão conservadora” de 2005 representou por sua vez um período de reorganização para o fórum, haja visto que este se dividiu entre os que permaneceram e os que não permaneceram. Semelhante ao ocorrido em menor escala da opção do fórum pela via institucional em detrimento das bases em 2001, porém como se observa esta opção se mostrou válida pois a política urbana atingiu mais as demandas das bases, embora ainda de forma não satisfatória. Porém, é inegável o avanço dessa área no período de maior influência do FNUR no Ministério das Cidades.

Merece destaque repetir que a posição do fórum quanto à presença de membros da sociedade civil no governo é de que a experiência é válida, teoricamente pensando na *polis perspective* e na autonomia relacional, Parece também ser razoável este ponto de partida, quanto mais experiências (inclusive estatais) maior vigor terá o ator coletivo e individual, e sua autonomia não será dicotômica será relacional, será na rede de relações estabelecida e no vigor que esta rede

representar. Assim sendo a oportunidade do ministério pode-se afirmar foi constatada como uma EOP.

Sobre a relação entre os achados nas entrevistas e nos cadernos do FNRU, percebe-se forte concordância, e opiniões semelhantes em muitos aspectos. O otimismo após a aprovação do estatuto, a frustração após a chamada “inflexão conservadora”, a análise de bom aproveitamento da experiência, embora esta última esteja mais presente nas entrevistas.

Nas entrevistas é maior a possibilidade de observar a crítica as possíveis falhas do FNRU sob o ministério, até um *mea culpa* em certos momentos.

Percebe-se mais fortemente nas entrevistas o destaque a pouca representatividade dos conselhos e de outras ações do ministério. Sendo os cadernos, assim como o site, mais afeito a apresentar conquistas que revezes, ao caso de que nas entrevistas percebe-se uma visão mais crítica.

Transições são momentos extraordinário onde se pode perceber nuances somente possíveis nestas condições, o aprendizado e a aplicação de conceitos é fortalecido neste contexto.

O ocorrido com o Fórum Nacional de Reforma Urbana, no período de 2003 a 2005 denota um período em que foi possível observar situações novas, devido a seu ineditismo no país. Foi um momento de dilemas e frustrações, mas também de conquistas e aprendizado ao fórum. Ao pesquisador foi um período em que se pode observar empiricamente os conceitos que se julgam pertinentes e atuais.

Sobre a aprovação do Estatuto este é um dos momentos em que um movimento social, ou mesmo um fórum articulador e ativo como o FNURU, pode-se orgulhar, embora muito do aprovado tenha ficado apenas na lei, pois um país historicamente injusto como o nosso, as mazelas não se acabam do dia para noite.

Foi um momento de muito positivo e que preparou o terreno para o que viria, isto é a aplicação de boa parte dos projetos presentes no projeto moradia, a formação de um ministério específico que levaria a cabo o ideário da Reforma Urbana.

O período de formação do ministério foi de grande efervescência política, os projetos políticos tentavam aglutinar-se, e conceitos como autonomia relacional denotavam sua atualidade.

A equipe do FNURU esteve massivamente presente no empreendimento do ministério, trouxeram ações concretas e experiência comprovada (aprovação do Estatuto das Cidades, participação em conselhos e conferências, grandes bandeiras da reforma urbana), e também a utopia, pois esta não pode ser deixada de lado.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana no período estudado teve domínio de agência em sua plenitude, assim como os constrangimentos foram de baixo vigor.

Ao contexto do Fórum e do ministério julga-se como um acúmulo de experiência única, que possibilitará nas futuras atuações do fórum uma maior possibilidade de acertos. Foi um período de transição onde aos conceitos teóricos do presente trabalho foi possibilitada sua visualização. O EOP ao que parece, mesmo com o total atendimento dos projetos políticos do fórum, exemplificado pela “inflexão conservadora”, foi aproveitado e muitas conquistas foram tornadas

possíveis, assim como outro EOP anterior que permitiu o Estatuto das Cidades. A atualidade do conceito da *polis perspective*, atrelado a idéia de que quanto maior a participação dos atores junto a entidades públicas, partidos políticos e sindicatos mostrou-se pertinente pois o fórum soube aproveitar o EOP presente, porém não com total sucesso conforme se observam no período de transição pós 2005, assim como a embrionária desagregação com movimentos populares já durante o ministério, fatos todos já mencionados em capítulos anteriores.

Pode-se notar que em todo o período os conceitos teóricos do capítulo 1, foram presentes na análise, onde buscou-se empreender análise teórico-empírica, que se julga foi efetuado.

Pode-se destacar que ao fim de um ciclo do fórum, após o fim do ministério, que tenha havido uma enfraquecimento da coesão que voltou a se fortalecer pós um período de transição, conforme nos indica Regina Ferreira: “*O fórum hoje é uma rede coesa com crescimento mais entidades e mais fóruns locais*” Pode-se dizer que o fórum aprendeu a lição. A experiência se mostrou valorosa.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G.; *O associativismo na cidade de São Paulo*. IN AVRITZER, L.(ed). *O Associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

BOSCHI, R. *A arte da associação*; Rio de Janeiro: Vértice, 1987

BRUNET, Frederico Lago. *Movimentos sociais urbanos e o estatuto da cidade: análise do processo de construção do plano diretor participativo de São Luís, MA*. 2006

IN (<http://www.arquitetura.uema.br/arquivos/artigos/burnett/comunicacao.pdf>) acesso em 29/04/2009.

CAYRES, Domitila Costa. *Sociedade Civil e Estado: a autonomia revisitada*. Mestrado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis. 2009

COSTA, S. *As cores da Ercília*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. ; *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra ; Campinas: Unicamp, 2006.

ESTATUTO DA CIDADE, documento obtido em (http://www.pdp.saojoaodelrei.mg.gov.br/Estatuto_LEI10257.pdf)> acesso em 12/04/2009 e 29/04/2009.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA – FNRU – Site oficial

(http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma) acesso em 19/10/2010

(http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=723) acesso em 07/04/2009 e 29/04/2009.

(http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=733) acesso em 17/10/2010 e 19/10/2010.

GRAZIA, G. e RODRIGUES, E. *Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios*. In: Revista Rio de Janeiro. – n. 9. (jan./abr. 2003).

INSTITUTO PÓLIS - SÍNTESE DAS RESOLUÇÕES DO ENCONTRO NACIONAL FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA – FNURU – JUNHO DE 2003 IN: (www.polis.org.br/download/48.doc)> acesso em 09/06/2009

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. ; ARCHARYA, A. *Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos: Participação nas Novas Políticas Democráticas em São Paulo*. IN AVRITZER, L.(ed). *O Associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *Crítica ao modelo da nova sociedade civil*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 47, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. ; HOUTZAGER: P.; CASTELLO, G., *Capítulo 6 – a construção política das sociedades civis*. IN GURZA LAVALLE, Adrián (org). *O horizonte da política- Questões emergente e agendas de pesquisa*. São Paulo, Cosac Naify, (no prelo).

LOCKE, John. Segundo tratados sobre o governo civil. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARICATO, Ermínia. *O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano* IN (http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf) Acesso em 18/01/2011.

MCADAM,D. ; TARROW, S; TILLY, C. *Para Mapear o confronto político*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, vol 76, no.76, p.11-48 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES: (<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>) > acesso em 09/06/2009 e 08/07/2010.

RIBEIRO, Luís Carlos Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos, *o futuro das cidades brasileiras na crise*. IN: _____.(Orgs). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*.2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel. *La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil*. Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 104, abril 2009

SANTOS, B. de S. *Para ampliar o cânone democrático*. IN: _____. (Ed.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/ FASE, 2001.

_____, Orlando Alves dos. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009

SANTOS, W. G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Das ações coletivas às redes de movimentos sociais*. IN: _____. *Das mobilizações as redes de movimento sociais*. Revista Sociedade e Estado, UNB, V.21, n.1, 2006.

SCHERER WARREN, Ilse. *Fóruns e redes da sociedade civil: percepção sobre exclusão social e cidadania*. Revista política & sociedade. Florianópolis: PPGSP, 2007, v.6, n. 11, p 19-40.

SILVA, Marcelo Kunrath. *Relatório Final - Mapa do associativismo em Porto Alegre*. Porto Alegre: MIMEO, 2007.

SILVA, Carla Almeida. *Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana*. IN: DAGNINO, E. *Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.