

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
POLÍTICA

**MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO:  
O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA**

RAMON JOSÉ GUSSO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre junto ao programa de Pós- Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Helena Hahn Lüchmann.

Florianópolis  
2012



**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca  
Universitária da UFSC.**

Gusso, Ramon José  
Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo [dissertação]  
: O Fórum de Reforma Urbana / Ramon José Gusso ;  
orientadora, Lígia Helena Hahn Lüchmann - Florianópolis,  
SC,  
2012.  
359 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.  
Programa  
de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Movimentos Sociais. 3.  
Reforma Urbana. 4. Direito à Cidade. I. Lüchmann, Lígia  
Helena Hahn . II. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.  
III. Título.





**Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas  
Campus Universitário - Trindade  
Caixa Postal 476  
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil  
E-mail: [ppgsp@cfh.ufsc.br](mailto:ppgsp@cfh.ufsc.br)

**“Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana.”**

**Ramon José Gusso**

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores.

Prof.ª Dr.ª Ligia Helena Hahn Lüchmann  
Orientadora

Prof. Dr. Raúl Burgos  
Membro

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva  
Membro

Prof. Dr. Ricardo Gaspar Müller  
Coordenador

FLORIANÓPOLIS, (SC) MARÇO DE 2012.



Dedico este trabalho à  
Luciana e ao Danilo



## AGRADECIMENTOS

À Lígia pela confiança e paciência, pela leitura cuidadosa, pelos ensinamentos e por estar sempre aberta ao diálogo.

À Luciana pelo apoio desde a época em que esta pesquisa era apenas uma ideia distante. Neste longo caminho, agradeço também às suas críticas, a leitura dos textos, à compreensão durante minha ausência, ao seu carinho e amor.

Ao pequeno Danilo pelo seu sorriso contagiante, que deixou mais leve essa árdua tarefa intelectual.

À Ambiens por ter me aproximado do meu objeto de pesquisa, pelas inúmeras oportunidades de aprendizado e pelos inúmeros amigos. A Letícia a maior consultora do Word e outros assuntos computacionais.

Aos amigos “bem sucedidos” Daniel, Anderson, Eliege, Carlos, Elena, Ana Paula pela companhia agradável e por sempre me cobrarem a festa em comemoração à defesa da dissertação.

Aos colegas da turma de mestrado Carlos Eduardo, Fábio, Natália, Jeison, Kênia, Manuela, Marcos Jubanski e Mariany.

Ao Daniel Barbosa por ser meu irmão de coração.

Ao Fábio Domingos pela amizade e por ser meu irmão de Pinhalão.

Ao José Ricardo pela amizade, por ter me ajudado a sedimentar diversas de minhas escolhas intelectuais, pelas intermináveis discussões, pelo compartilhamento de dúvidas, angústias e de materiais indispensáveis para a concretização dessa pesquisa.

Ao Maurício Maas pela ajuda na transformação dos meus esquemas em algo apresentável, mas, sobretudo, pela amizade e conversas, orientadoras e agradáveis sempre.

À Ilse Scherer-Warrer por me iluminar na escolha do programa de pós-graduação em sociologia-política da UFSC.

Aos colegas e professores do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, em especial, a Domitila pela amizade, pelas discussões e leitura atenta do meu projeto de pesquisa.

Ao professor Julian Borba pelas críticas e sugestões ao meu projeto de qualificação.

Ao professor Raúl Burgos pelos comentários ao projeto de qualificação e as críticas precisas durante a banca de defesa, espero respondê-las em breve.

Ao professor Adrian Gurza Lavalle pelas sugestões de leitura e as inúmeras críticas ao segundo capítulo deste trabalho. Em algum momento espero conseguir responder a todos os apontamentos.

Ao professor Marcelo Kunrath Silva por ter aceitado participar da banca de defesa, pela leitura atenta, sugestões e críticas a este texto.

Ao Grupo de Pesquisa em Economia Política do Poder e Estudos Organizacionais – EPPEO, pelo apoio financeiro (Edital CNPq nº 03/2008) indispensável para a transcrição dos debates presentes nesta pesquisa.

Ao Estado Brasileiro, nas figuras da UFPR e da UFSC, por me ofertar uma formação pública, gratuita e de qualidade.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, pelo apoio financeiro ao presente trabalho.

## RESUMO

As análises sobre os movimentos sociais no Brasil contemporâneo vêm sendo desafiadas mediante as constantes transformações neste campo. Impõe-se, assim, a necessidade de articular diversos processos que influenciam na formação, na manutenção, ou na mudança das ações coletivas. Tais processos podem ser exemplificados pelas estruturas de oportunidades e restrições políticas; as bases de mobilização, que incluem amplas redes que conectam atores sociais e políticos; a formação de projetos políticos, frames e identidades; as estratégias que dão suporte às escolhas dos repertórios, entre outros. Buscando responder a estes desafios, esta pesquisa volta-se para a análise do Fórum Nacional de Reforma Urbana, o qual se configura como um dos principais movimentos sociais vinculados à questão urbana no Brasil, sendo também o responsável por articular diversas redes sociais no âmbito desta temática. Outra importante característica do Fórum é o seu papel como interlocutor da sociedade civil frente ao Estado, sobretudo no que diz respeito ao Congresso Nacional e ao Executivo Federal. Assim, este estudo tem como principal objetivo identificar quais são as organizações que ocupam os espaços mais centrais nesta rede, suas relações com atores e organizações políticas, as estruturas de oportunidades políticas que influenciaram a escolha de seus repertórios de ação política e os principais quadros interpretativos que são mobilizados e que mobilizam este movimento social.

**Palavras-chave:** Movimentos Sociais, Fórum Nacional de Reforma Urbana, Direito à Cidade.



## ABSTRACT

The analysis of social movements in contemporary Brazil are being challenged by the constant changes in this field. In such case, it has become necessary to articulate the various processes that influence the formation, maintenance, or change of the collective actions. These processes may be exemplified by the structures of political opportunities and restrictions; the basis of mobilization that include extensive networks that connect social and political actors; the formation of political projects, frames and identities; the tactics that support the repertory selections, among other ones. Trying to answer such questions, this research has focused on the analysis of the National Forum of Urban Reform, which constitutes a major social movement linked to the urban question in Brazil and is also responsible for articulating different social networks in this theme. Another important feature of the Forum is to be a part of civil society representing it before the State, particularly with regard to Congress and the Federal Executive. This study has as its main objective to identify which are the organizations that occupy the most central places in this network, their relationships with actors and political organizations, the political opportunity structures that influenced the choice of their repertoire of political action and the main frames that are mobilized and that mobilize this social movement.

**Keywords:** Social Movements, National Forum of Urban Reform, Right to the City.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAID - Action Aid

ABONG - Associação Brasileira de ONGs

ANAMPOS - Articulação Nacional dos Movimentos Populares e  
Sindicais

ANSUR - Associação nacional do Solo Urbano

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos

ARS - Análise de Redes Sociais

CAAP - Centro de Acompanhamento em Autogestão Popular

CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CÁRITAS - Cáritas Brasileiras

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação

Social

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGT - Comando Geral dos Trabalhadores

CMP - Central de Movimentos Populares

CMS - Coordenação de Movimentos Sociais

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CCJR - Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio

Ambiente e Minorias.

CDUI - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

CEIC - Comissão de Economia, Indústria e Comércio

CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores

CONCIDADES - Conferência Nacional das Cidades

CUT - Central Única dos Trabalhadores

EC - Estatuto da Cidade

ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio

Ambiente e o Desenvolvimento

EOP - Estruturas de Oportunidades Políticas;

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação

FBR - Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento

Rubião

FENEA - Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e

Urbanismo do Brasil –

FISENGE - Federação Interestadual de Sindicatos de

Engenheiros

FNA - Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FSM - Fórum Social Mundial  
FSU - Fórum Social Urbano  
HHB - Habitat para Humanidade Brasil  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
MCidades - Ministério das Cidades  
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia  
MR - Mobilização de Recursos  
NMRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana  
NMS - Novos Movimentos Sociais  
ONGs - Organizações não governamentais  
OP - Orçamento Participativo  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PDT- Partido Democrático Trabalhista  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PL - Projeto de Lei  
PLS - Projeto de Lei do Senado  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas

Sociais.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana  
SFH/BNH - Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional

de Habitação

SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e  
Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais

TFP - Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e  
Propriedade

TD - Terra de Direitos  
TPP - Teoria dos Processos políticos  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UNMP - União Nacional de Movimentos Populares  
WUF - World Urban Forum

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Congresso Coordenação Nacional de Associações de Moradores .....	69
Quadro 2. Medidas de Centralidade Rede FNRU .....	135
Quadro 3. Centralidade e Poder - Bonacich .....	138
Quadro 4. Centralidade em relação a Apoios Externos - FNRU .....	142
Quadro 5. Centralidade Degree - Apoios Externos as Organizações do FNRU .....	145
Quadro 6. Histórico de Tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional .....	189
Quadro 7. Secretários do Ministério das Cidades - 2003 a 2010 .....	220
Quadro 8. Incidência das Propostas do FNRU Junto ao Governo Federal .....	225
Quadro 9. Distribuição de Vagas por Segmentos no Conselho Nacional das Cidades. Gestão - 2008/2011 .....	232
Quadro 10. Distribuição de Conselheiros vinculados ao FNRU no Conselho Nacional das Cidades. Gestão – 2008/2011 .....	233
Quadro 11. Propostas de Atuação do FNRU - Encontro Nacional 2009 .....	281

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Quadro Teórico-Metodológico .....	22
Figura 2 Estrutura de mobilização e origem dos movimentos sociais (FNRU) .....	79
Figura 3. Sociograma da Rede de Organizações Vinculadas ao FNRU .....	132
Figura 4. Modelos de Redes Sociais segundo Paul Baran .....	133
Figura 5. Sociograma Apoio Externo às organizações FNRU .....	141
Figura 6. Sociograma Transitividade entre Pólis, FASE e Apoios Externos .....	143

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
CAPÍTULO 01 - QUADRO TEÓRICO .....	23
1.1 As Origens da Teoria dos Processos Políticos e do Conceito de Política Contestatória .....	23
1.2 Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP) e Projetos Políticos .....	27
1.3 Estruturas de Mobilização e Redes Sociais .....	39
1.4 Quadros Interpretativos e Identidade .....	43
1.5 Repertórios de Ação Coletiva. ....	51
CAPÍTULO 02 - ESTRUTURAS DE MOBILIZAÇÃO DO FNRU	61
2.1 O Caráter Relacional na Formação dos Movimentos de Reforma Urbana: CONAM, CMP, UNMP, MNLM.....	63
2.1.1 Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM.....	68
2.1.2 Central de Movimentos Populares - CMP.....	71
2.1.3 União Nacional por Moradia Popular – UNMP.....	75
2.1.4 Movimento Nacional de Luta Pela Moradia - MNLM.....	78
2.2 As ONGs e Articuladoras da Reforma Urbana .....	80
2.2.1 Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS .....	85
2.2.2 Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação - FASE.....	89

2.2.3 Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião - FBR.....	93
2.2.4 Centro de Acompanhamento em Autogestão Popular - CAAP	96
2.2.5 Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE. .....	97
2.2.6 Habitat para Humanidade Brasil - HHB .....	100
2.2.8 Action Aid - AAID .....	102
2.2.9 Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM .....	105
2.2.10 Rede de Observatório das Metrôpoles .....	107
2.2.11 Terra de Direitos – TD.....	112
2.2.12 Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC .....	113
2.2.13 Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP.....	115
2.3 As Organizações Profissionais.....	115
2.3.1 Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas - FNA.....	116
2.3.2 Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros - FISENGE.....	117
2.3.3 Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal - FENAE .....	118
2.3.4 Associação de Geógrafos Brasileiros - ABG.....	119
2.3.5 Conselho Federal de Serviço Social - CFESS.....	120
2.3.6 Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - FENEA.....	122

2.4 Fóruns Regionais de Reforma Urbana .....	123
2.5 A centralidade na Rede do Fórum Nacional de Reforma Urbana. .....	130
<b>CAPÍTULO 3 - ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES, PROJETOS POLÍTICOS E OS REPERTÓRIOS DO FNRU.....</b>	<b>149</b>
3.1 A Constituinte como Estrutura de Oportunidades para o Movimento de Reforma Urbana.....	149
3.2 A Busca pela Internacionalização do Direito à Cidade: Eco 92 e Habitat II .....	176
3.3 Em Busca do Estado: Primeiros Passos da Aproximação com o Governo Federal.....	179
3.4 De Frente para o Parlamento: a Luta pela Aprovação do Estatuto da Cidade .....	181
3.5 Outras Conquistas e Repertórios .....	194
3.6 Os Repertórios dos Movimentos de Moradia.....	206
3.7 Repertórios, projetos políticos e EOP: o FNRU no século XXI	214
<b>CAPÍTULO 04 - QUADROS INTERPRETATIVOS do FNRU....</b>	<b>243</b>
4.1 Atualizando a Agenda e o Ideário da Reforma Urbana.....	245
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>289</b>
<b>REFERÊNCIAS:.....</b>	<b>297</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>323</b>



## INTRODUÇÃO

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) configura-se como o principal movimento social vinculado à questão urbana no Brasil, sendo também o responsável por articular diversas redes sociais nesta temática. Outra importante característica do Fórum é o seu papel como interlocutor da sociedade civil frente ao Estado, sobretudo no que diz respeito ao Congresso Nacional e ao Executivo Federal.

O nascimento desse Fórum está diretamente ligado ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, que ao final da década de 1970 e toda a década seguinte viu a emergência de diversas organizações da sociedade civil, como associações de moradores, movimentos que lutavam por infraestrutura, sindicatos, movimentos sociais urbanos, rurais e temáticos, partidos políticos e Organizações Não Governamentais - ONGs. Diante desses novos atores políticos, havia também importantes estruturas de mobilização, que agiam no sentido de incentivar a produção de engajamentos, de ações coletivas e de movimentos sociais, sendo a Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e de grupos e missionários ligados à Teologia da Libertação, atores essenciais neste contexto de intensa mobilização social.

Diante disso surgiram diversas organizações nas periferias das grandes cidades, que reivindicavam bens de uso coletivo, acesso à moradia e direitos de cidadania. Essas atuavam como agentes democratizantes da sociedade brasileira revigorando o campo da sociedade civil. Ao mesmo tempo, tais organizações eram formadas por uma ampla rede de militantes cambiantes, que atuavam em diversas frentes, como a participação em associações comunitárias, CEBs, assessorias à movimentos populares, ONGs e partidos políticos.

A redemocratização, por meio da normatização eleitoral, traz profundas mudanças no cenário institucional. O resultado imediato desse processo é a possibilidade de eleger, sobretudo nas instâncias municipais, representantes engajados com as lutas populares. Em paralelo, há também a construção da nova Constituição, que produz uma imensa mobilização societária no intuito de influir em sua redação. É diante desse cenário que surge o Movimento Nacional de Reforma Urbana - NMRU, articulação que une uma pluralidade de atores dessa nova sociedade civil - associações profissionais e acadêmicas, sindicatos, movimentos sociais e ONGs - para a coleta de assinaturas

para a Emenda Popular de Reforma Urbana. Dessa primeira mobilização, que conseguiu 131 mil assinaturas para a Emenda Popular encaminhada ao Congresso Constituinte, resultou a introdução dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 - CF/88<sup>1</sup>. Apesar de esses artigos refletirem uma ínfima parte da Emenda Popular apresentada, como descrito mais adiante, a mesma foi vista como uma conquista do MNRU.

A partir dessa conjuntura o MNRU passa a se designar como FNRU, agregando novas organizações e estimulando a articulação de outras redes regionais, para atuarem em conjunto na promoção de lutas e campanhas pela reforma urbana e pelo direito à cidade. O Fórum irá, a partir da aprovação da CF/88, empreender diversas ações com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183, retomando parte do conteúdo da Emenda Popular que ficou fora do texto constitucional. Para tanto, o FNRU irá atuar em grande proximidade ao Congresso Nacional, tendo como estratégia influenciar os parlamentares para a aprovação da Lei do Estatuto da Cidade<sup>2</sup>. Esse processo durou 11 anos até que essa Lei fosse

---

<sup>1</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>2</sup> Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, bem como regulamenta o direito à

aprovada em 2001, dando novo fôlego para as ações do FNRU, que se intensificaram no sentido de divulgar a nova legislação, resultando também em uma nova afirmação de vitória pelo movimento. Nesse período, o FNRU e suas organizações atuaram em diversos sentidos, desde a produção teórica que buscou fortalecer os conceitos de reforma urbana e direito à cidade, tornando-se bandeiras de luta de diversas organizações, como movimentos e ONGs, como também na produção de outras ações coletivas, como ocupações de terra e de imóveis, dando a essa um conteúdo altamente crítico à propriedade privada e a produção capitalista do espaço, reafirmando, portanto, a necessidade de reformas urbanas.

Em 2003, com a eleição de Lula à Presidência da República, e posteriormente, em seu governo, com a criação do Ministério das Cidades e o estabelecimento de processos participativos vinculado à política urbana, como as Conferências das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, abre-se uma série de novos caminhos para o desenvolvimento das ações do FNRU, estas muito mais próximas às ações e projetos políticos empreendidos pelo próprio governo petista. Tal fato refletiu em avaliações positivas desse processo, indicando a construção de políticas públicas próximas às pautas do Fórum. Entretanto, as mesmas ações refletiram também em desafios internos, novas estratégias e repertórios, com críticas internas e externas a essa aproximação como o governo, que indicam, como por exemplo, a perda de autonomia e a centralidade de repertórios institucionais, que teria esgotado a própria capacidade de realizar a reforma urbana e trazer maiores conquistas ao direito à cidade.

No conjunto de fatos expostos neste trabalho, afirmamos que o FNRU tem funcionado como um movimento social, indo ao encontro da definição de Mario Diani (1992, p.01) em que

*social movements are defined as networks of informal interactions between a plurality of individuals, groups and/or organizations, engaged in political or cultural conflicts, on the basis of shared collective identities*

Nestes termos, Diani enfatiza como central para um movimento social o papel das redes informais, que envolvem o compartilhamento de

projetos, visões de mundo e identidades, por meio da interação entre uma pluralidade de atores (indivíduos, grupos ou organizações) fora e dentro da esfera institucional. Estas características são pré-condições para mobilizações, bem como um facilitador para a circulação de recursos essenciais para a realização de ações coletivas, tais como informações, experiências e recursos materiais (DIANI, idem, p.09).

O FNRU é central na mobilização de atores que atuam na defesa da bandeira da reforma urbana, sendo o responsável pela definição de quadros interpretativos, de projetos políticos e identidades que, em conjunto, tem produzido os diagnósticos de apoio para o engajamento e que ajudam a definir o campo de ação, a rede de aliados, os repertórios e seus potenciais inimigos. Por outro lado, também funciona como um espaço de encontro para diversas organizações da sociedade civil que possuem tanto posições centrais em seus campos de atuação, como para aquelas mais periféricas, podendo assim, representar um espaço privilegiado de aproximação e mesmo de potencialização de ações entre organizações que possuem centralidades desiguais (LAVALLE, CASTELLO, BICHIR, 2006). Dessa forma, para um conjunto amplo de atores o FNRU constrói uma agenda comum, agregando interesses e reivindicações, organizando ou propondo ações, dando referenciais e indicando propostas e pautas para a representação junto a instâncias de participação, como conferências e conselhos. Atualmente o FNRU é composto por centenas de organizações com representação em todo o território nacional, articuladas em quatro fóruns regionais. A coordenação nacional deste movimento é formada por 20 entidades<sup>3</sup>, tendo como principal projeto político a luta pela reforma urbana<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Fazem parte da coordenação do Fórum: movimentos sociais, entidades de classe, Organizações não-governamentais (ONG's), centros de pesquisa e outras redes, como os Fóruns Regionais de Reforma Urbana. Os movimentos sociais que fazem parte do FNRU são representados pela **CONAN** - Confederação Nacional de Associações de Moradores, **MNLM** – Movimento Nacional de Luta pela Moradia, **CMP** - Central de Movimentos Populares, **UNMP** – União Nacional por Moradia Popular. As entidades de classes são representadas pela **AGB** – Associação dos Geógrafos Brasileiros, **CFESS**- Conselho Federal do Serviço Social, **FENAE** – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica, **FENEA** – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, **FNA** – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas, **FISENGE** – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia, e a **ABEA** – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo. As ONG's e centros de pesquisa são representados pela **FASE** - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, **Action Aid** do Brasil, **Bento Rubião** - Centro de Defesa dos Direitos Humanos, **CAAP** – Centro de Assessoria à Autogestão Popular, **COHRE Américas** – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, **Habitat para Humanidade**, **IBAM** – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, **IBASE** – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, **POLIS** – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, **Observatório das Metrôpoles**. Os fóruns regionais são

Assim, é na possibilidade de avanço na compreensão dos desdobramentos da luta pela reforma urbana no Brasil, que se insere esta pesquisa, tendo os seguintes objetivos e hipóteses:

### **Objetivo Geral:**

Investigar o Fórum Nacional de Reforma Urbana, identificando as principais organizações que compõem esta rede e suas relações com atores e organizações políticas, as estruturas de oportunidades políticas que influenciaram a escolha de seus repertórios de ação política, os principais quadros interpretativos que são mobilizados e que mobilizam este movimento social.

### **Hipótese 01:**

O FNRU é um movimento social formado por uma rede plural de indivíduos, grupos e organizações. No seu interior, as ONGs ocupam os espaços mais centrais na rede: elas são tanto as mais procuradas, como as que mais procuram outras organizações, constituindo assim, uma maior capacidade para construir, articular vínculos ou conectar o FNRU a outras redes.

### **Objetivos Específicos:**

- Mapear a estrutura de mobilização do FNRU, identificando quais são as organizações mais centrais na rede.

### **Hipótese 02:**

---

representados pelo **FSRE** - Fórum Sul de Reforma Urbana, **FNERU** - Fórum Nordeste de Reforma Urbana, **FAOR** - Fórum Amazônia Oriental, e **FAOC** - Fórum Amazônia Ocidental.

<sup>4</sup> O conceito de Reforma Urbana está associado à ideia de Direito à Cidade, processo pelo qual se reivindica a democratização da cidade, sobretudo ao acesso à terra, a urbanização, mobilidade urbana e aos direitos sociais que garantiriam qualidade de vida e cidadania a população, incluindo o direito a participar da gestão da cidade, proporcionando, assim, uma maior democratização das políticas públicas urbanas.

O processo Constituinte criou uma estrutura de oportunidades políticas que influenciou e direcionou a forma, o conteúdo e o repertório das ações políticas desenvolvidas tanto pelo MNRU como posteriormente pelo FNRU.

### **Objetivos Específicos:**

- Analisar o processo de articulação da sociedade civil que deu origem ao MNRU;
- Analisar as propostas do MNRU e suas estratégias durante a Constituinte;

### **Hipótese 03:**

A migração de membros do FNRU para o Ministério das Cidades é decorrência da filiação/partilha (histórica) ao projeto político organizado em torno do Partido dos Trabalhadores - PT. O PT funcionou como um núcleo central de uma rede de organizações (movimentos sociais e sindicais, intelectuais, segmentos da igreja católica, etc.), que criou um projeto comum e vínculos entre militantes dessas diversas organizações.

### **Objetivos Específicos:**

- Analisar a relação entre o projeto de Reforma Urbana do FNRU e do PT;
- Identificar o papel das administrações populares para a aplicação dos princípios da Reforma Urbana;
- Analisar a aproximação entre o FNRU e o Ministério das Cidades;

### **Hipótese 04:**

O principal quadro interpretativo que unifica as diferenças no interior do FNRU é o conceito de direito à cidade. É em torno desse conceito que se articulam os referenciais do que seria a reforma urbana, os repertórios e as estratégias de ação coletiva. Contudo, a elasticidade

desse quadro permite a inclusão de novas temáticas, conceitos, repertórios, atores sem criar fissuras na estrutura do Fórum.

### **Objetivos Específicos:**

- Identificar qual o papel dos conceitos de reforma urbana e direito à cidade para o FNUR;
- Identificar possíveis diferenças sobre o entendimento do que é reforma urbana e direito à cidade;
- Mapear quais as temáticas emergentes em relação aos conceitos, e quais atores pautam a inclusão de novas abordagens/temáticas;
- Identificar as aproximações da definição desses conceitos com determinados repertórios de ação coletiva;

### **Hipótese 05:**

A participação institucional e a reivindicação por mudanças institucionais (forma de gestão e conquistas por legislação) é o principal repertório da ação política estabelecida pelo FNUR.

### **Objetivos Específicos:**

- Mapear os repertórios de ação política e as principais reivindicações formuladas pelo FNUR;
- Mapear outros repertórios de ação política estabelecidos pelo conjunto de organizações que compõem o FNUR;
- Levantar quais são os projetos políticos em disputa em torno da participação institucional.

Para cumprir com os objetivos propostos o trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro apresenta as principais categorias analíticas que nortearão a análise sobre ações implementadas pelo FNUR, decorrentes da teoria dos processos políticos e que incluem conceitos como estruturas de oportunidades políticas, estruturas de mobilização, quadros interpretativos e repertórios de ação coletiva. Essa abordagem será complementada a partir da utilização de referências advindas da análise de redes sociais e da noção de projeto político, conforme trabalhado por Evelina Dagnino (2002 e 2006).

Esse quadro teórico procura se distanciar de perspectivas excessivamente normativas e pautadas por pressupostos de autonomia não relacional (CAYRES, 2011) ou julgando os movimentos por uma essência que seria mais ou menos revolucionária a partir dos repertórios utilizados. Da mesma forma, busca se afastar de noções dicotômicas e homogeneizantes, que atribuem aos atores da sociedade civil as virtudes, e ao Estado, o lócus exclusivo da racionalidade instrumental (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006). A motivação para a escolha teórica se dá pelo fato desta permitir uma leitura dos processos que indicam a influência do contexto político para a ação dos movimentos; as relações que envolvem a pluralidade de atores da sociedade civil, como aqueles localizados no bojo do Estado; a racionalidade presente na produção de ações coletivas, indicando diversas estratégias e motivações para a produção de repertórios; o enquadramento não homogeneizado da sociedade civil e do Estado.

O segundo capítulo da dissertação apresenta a estrutura de mobilização do FNRU, incluindo assim uma descrição das organizações que compõem a sua coordenação, bem como dos Fóruns Regionais, indicando ao final, por meio da análise de redes sociais, o mapa de relações estabelecidas pelas organizações do FNRU, buscando compreender quais são as organizações mais centrais no campo da reforma urbana.

O terceiro capítulo dedica-se a indicar as estruturas de oportunidades políticas que favoreceram a formação do FNRU, e que influenciaram as estratégias de escolha dos repertórios de ações coletivas produzidos pelo Fórum ao longo dos últimos 20 anos. Apresenta também os projetos políticos compartilhados pelo FNRU e os atores políticos que influenciaram a aproximação deste movimento com instâncias do Governo Federal.

O último capítulo apresenta a produção de quadros interpretativos pelo FNRU, que incluem o debate acerca da atualização de conceitos e a emergência de novas pautas e temáticas, além de indicar as principais críticas e dilemas vinculados às escolhas de ações e repertórios, buscando mapear os significados de reforma urbana e de direito à cidade para o Fórum.

Para a elaboração desta pesquisa se utilizou de dados secundários e primários. As fontes secundárias foram obtidas por meio de análise da literatura científica produzida diretamente sobre o Fórum ou indiretamente ao campo da reforma urbana.

As fontes primárias de dados foram obtidas por meio de pesquisa documental e pela presença em eventos organizados pelo Fórum ou que contaram com a sua participação, seja via a composição de mesas de debates ou atuando como forma de representar seus interesses em instâncias de participação, como a Conferência Nacional das Cidades. Em sua grande maioria esses debates foram gravados e posteriormente transcritos. Dessa forma, foram coletados informações no Encontro do Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado em Recife - PE, entre os dias 22 e 24 de outubro de 2009; no *World Urban Forum* - WUF e no Fórum Social Urbano - FSU, ambos realizados no Rio de Janeiro - RJ, entre 22 e 26 de março de 2010 e na 4ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília - DF, no período de 19 a 23 de junho de 2010. Subsidiou também esta análise a realização de uma entrevista semiestruturada com uma importante liderança do MNLM do Rio de Janeiro e a análise documental do FNRU, do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em que se levantou o histórico de formação do FNRU, bem como das organizações que compõe a rede da reforma urbana, mapeando as principais ações, campanhas, argumentos, aliados e formas de reivindicação. Para tanto, foram analisados diversos documentos produzidos pelo FNRU, como relatórios de oficinas de planejamento e dos Encontros Nacionais, cartas, manifestos, livros, cartilhas, artigos e textos diversos que foram publicados pelo Fórum ou pelas organizações vinculadas à rede e divulgados tanto por meio impresso como pelo *site* do FNRU e das demais entidades.

Para a realização da análise de redes foram utilizadas técnicas de pesquisa em Análise de Redes Sociais (ARS), em que se produziram matrizes de relacionamentos analisadas posteriormente por meio do *software* UCINET 6 e desenhadas com o programa NETDRAW. Foram privilegiadas, na análise, as medidas de centralidade da rede, tais como: grau (*degree*), grau de intermediação (*betweennes*) e grau de proximidade (*closeness*). Para a realização dos sociogramas foram mapeados os vínculos publicamente indicados pelas organizações que compõem a coordenação nacional do FNRU<sup>5</sup> em seus *sites*, na página do FNRU, em documentos das organizações como manifestos, livros, cartilhas e entrevistas.

---

<sup>5</sup> Citadas na nota 03 e descritas ao longo do Capítulo 02.

Figura 1 Quadro Teórico-Metodológico

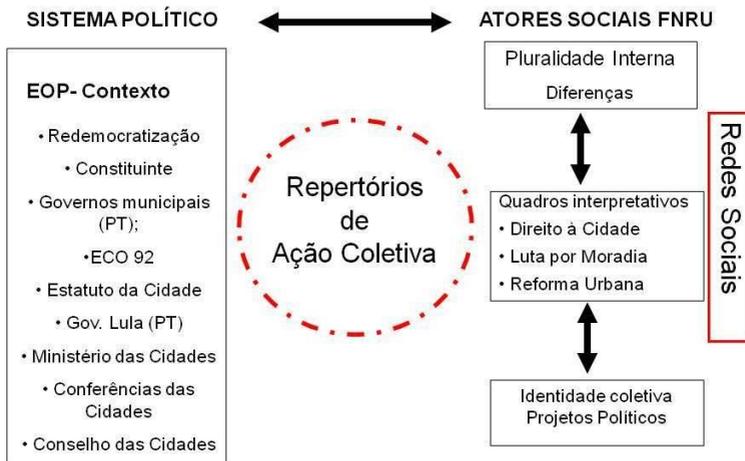


Ilustração do autor, 2012.

## CAPÍTULO 01 - QUADRO TEÓRICO

### 1.1 As Origens da Teoria dos Processos Políticos e do Conceito de Política Contestatória

Tarrow (2009) ao construir sua interpretação sobre movimentos sociais busca uma síntese das principais escolas e teorias que analisam ações coletivas e movimentos sociais. Resgata conceitos e interpretações de clássicos do marxismo, retrabalha categorias da escola norte americana da Mobilização de Recursos - MR, e também traz para sua análise interpretações dos teóricos europeus vinculados à corrente dos Novos Movimentos Sociais - NMS. Assim, o autor irá extrair dessas diferentes abordagens elementos para o entendimento do que seria a política contestatória<sup>6</sup>, sendo a base para a Teoria do Processo Político - TPP.

McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.18) dizem que o estudo da política contestatória não é orientado por um recorte das tradições teóricas ou epistemológicas da sociologia (marxista, weberiana, funcionalista, estruturalista ou do individualismo metodológico), mas pela teoria dos conjuntos (*clusters*). A proposta seria a construção de um mapa da política contestatória que articularia a esse conceito central argumentos, métodos, fontes, conceitos, histórias políticas registradas em diferentes tempos e lugares, análises sobre processo de mudanças sociais e análises de políticas orientadas ao Estado. Inclui-se nessa categoria tanto a formação de Estados, como a sua democratização e o mapeamento de formas exercício de contestação e de confronto político, chamado também de repertórios, que abarcaria rebeliões, resistências, protestos, revolução, e diversos processos de repressão e violência, bem como outras configurações de ações coletivas não caracterizadas como “violentas”, como passeatas, campanhas, e pressão política exercida a

---

<sup>6</sup> O termo política contestatória é usado aqui seguindo as traduções do termo *contentious politics* para o português (ver referências bibliográficas). Segundo Breno Marques Bringel (2010), o termo foi traduzido de diferentes maneiras, com diferentes implicações em idiomas como português, espanhol, francês e italiano. Em português, as traduções mais habituais têm sido *política contenciosa*; *litígio coletivo* e, mais recentemente, *confronto político*. Em espanhol, os termos mais utilizados nas traduções são *política contenciosa* e *contienda política*. Para Bringel, a tradução mais satisfatória seria de *política contestatória*, pois preserva os sentidos de contestação, conflito e reivindicação intrínsecos ao projeto coletivo de pesquisa *Contentious Politics*, em detrimento de um sentido mais jurídico e generalista de política contenciosa, associado a termos como litígio coletivo.

parlamentares, etc. Para os autores tais tópicos deveriam ser analisados em conjunto com outros fatores, como a conexão entre movimentos sociais, os ciclos de protesto, as revoluções e as relações entre identidades coletivas e redes sociais, além da análise sobre as ligações estreitas entre a política institucional e a ação coletiva.

Na tentativa de construir um mapa das formas de contestação política, os autores da TPP têm resgatado questionamentos e respostas apresentadas por diferentes tradições sobre o fenômeno das ações coletivas. A primeira questão colocada por Tarrow (2009) nesse resgate diz respeito ao status positivo dado por Marx ao conflito, interpretado como algo normal que faz parte da estrutura da sociedade. É do conflito que nasceria, portanto, a mudança social. Isto difere claramente de outros autores clássicos (Tarde, Le Bon, Burke, Tocqueville) que olhavam para os conflitos sociais com certo grau de negatividade. Da mesma forma, muitas das interpretações anteriores a Marx estavam baseadas numa psicologia das multidões, que viam os movimentos como algo anormal e irracional, e que muitas vezes eram classificadas como um sintoma de uma patologia social que deveria ser corrigida (GOHN, 2007, p.49). Tal tendência que associava protestos e contestação a impulsos psíquicos inconscientes esteve presente na sociologia, sobretudo norte-americana, até meados da década de 1960, tendo sido contestada principalmente por Tarrow, Tilly, McAdam e por pesquisadores vinculados à corrente da mobilização de recursos que buscavam demonstrar que as ações coletivas também são marcadas por decisões racionais, objetivas e estratégicas (FLACKS, 2005, p.49).

Para Tarrow (2009), diversos autores clássicos buscaram dar respostas a uma importante questão: como criar ou sustentar uma ação coletiva? Essa questão perpassou abordagens completamente distintas, indo do marxismo à mobilização de recursos. Para o autor, Marx indicou que as divisões na sociedade podem ser capazes de criar ou potencializar uma mobilização, temática que foi tratada posteriormente pelos teóricos do descontentamento. Lênin abordou a dimensão da organização dos movimentos, com uma estrutura fundamental para evitar a fragmentação de reivindicações em interesses particulares. Tarrow (2009) aponta como tal questão foi central para os teóricos da mobilização de recursos. Ressalta ainda a dimensão do consenso em Gramsci, foco que orientou mais tarde os teóricos dos Novos Movimentos Sociais sob o prisma da formação das identidades, além da ideia de enquadramento interpretativo (*frames*). Porém, de acordo com o autor, “nenhum deles especificou as condições políticas em que se poderia esperar que

trabalhadores, explorados e com poucos recursos, se mobilizassem” (TARROW, 2009, p.31).

Para além dos autores marxistas, os teóricos da TPP também resgatam elementos de outras teorias para compor o seu quadro interpretativo, como a da MR, teoria fortemente presente nos estudos sobre movimentos sociais no EUA das décadas de 1960 e 1970 e que mais recentemente utiliza elementos da abordagem construída pelos teóricos europeus das décadas de 1980 e 1990 sobre a formação da identidade coletiva como um processo fundamental para a formação de ações coletivas, sobretudo, de movimentos sociais (ALONSO, 2009). Para Tarrow (op.cit), apesar das críticas à MR, sobretudo a utilização de uma linguagem econômica para analisar as ações coletivas e a não separação entre movimentos sociais e outros grupos de interesses, como lobistas, ela foi fundamental para dar “concretude” às análises sobre movimentos sociais, vistos antes muito mais como abstrações ideológicas (TARROW, 2009, p.34). Todavia, o limite dessa abordagem recai especialmente na negação dos valores e ideologias com um aspecto motivacional para ações coletivas, como também a formação de identidades coletivas. Além disso, a MR, ao enfatizar o *modus operandi* dos movimentos sociais, ficou presa à análise conjuntural, não conseguindo relacionar os movimentos sociais a processos políticos macroestruturais e de longo alcance (ALONSO, 2009, p. 53).

Tarrow, na construção da teoria da política contestatória, também resgata questões centrais conduzidas a partir do enfoque identitário. A utilização desse aspecto é apontada por Alonso (2009, p.71-73) como uma tentativa de reconciliação entre as escolas norte-americana e a europeia. Porém, para a autora, a introdução do elemento cultural por meio da identidade à TPP, é ainda tangencial. Para Tarrow (2009), a coordenação de uma ação coletiva depende de confiança, entendimentos e identidades compartilhadas entre os participantes. As identidades são construídas e reconstruídas não apenas nas ações mais conflituosas, como em protestos e confrontos, mas também na disputa pela construção de significados que intermediam o confronto (TARROW, 2009, p.41). Assim, o enfoque da teoria dos Novos Movimentos Sociais enfatiza que os conflitos também são simbólicos, e não se restringem à esfera do trabalho (ALONSO, 2009, p. 59).

Outra influência importante para a TPP está em Charles Tilly, que traz uma leitura de como o sistema político influi na construção e mobilização de atores coletivos. Dentre as principais condições para a mobilização de atores se destacariam as estruturas de oportunidades

políticas - EOP, que podem se converter em ameaças ou restrições das ações coletivas, ou mesmo em condições de facilitação. Nesse sentido, a análise do sistema político é central para a compreensão dos movimentos sociais, sendo que esses não deveriam ser estudados fora dos respectivos contextos. Assim, as formas e as estratégias de ações coletivas são variáveis em relação às estruturas de oportunidades e às restrições existentes em diferentes Estados (TARROW, 2009, p.37).

É a partir da reformulação e da combinação desses diferentes enfoques teóricos que Tarrow, Tilly e McAdam, entre outros, irão construir uma abordagem interpretativa das ações coletivas e dos movimentos sociais, denominada de política contestatória. Segundo Tarrow (2009, p.18), a política contestatória surge quando um grupo de pessoas estabelece alianças com pessoas ou grupos mais influentes, para se contrapor tanto às elites, às autoridades ou de forma geral, aos seus opositores. O primeiro poder de um movimento está em organizar e preparar ações coletivas, mas, sobretudo, manter as pessoas unidas no estabelecimento de um confronto político ou de uma contestação. De certa maneira isso distingue os movimentos sociais de formas mais efêmeras de ações coletivas de contestação. Um movimento social tenderá a estar vinculado à redes sociais de apoio, que dão suporte para que os desafiantes sustentem suas reivindicações e provocações em relação aos seus opositores.

Apesar das diferenças nas várias formas de expressão da política contestatória, como movimentos sociais, protestos violentos ou pacíficos e revoluções, todas essas possuem em sua base uma estrutura de conflito que permite aproximar as semelhanças, rompendo assim com uma determinada fragmentação e especialização que tem dificultado o diálogo entre as abordagens. Portanto, tais fenômenos não seriam qualitativamente distintos, para exigir teorias explicativas particulares (McADAM, McCARTHY, ZALD, 1999, p.32).

Nesse sentido, especialistas em movimentos sociais e revoluções, tanto na Europa como nos EUA, têm enfatizado que nos estudos sobre ações coletivas deve-se dar importância a um conjunto de três de fatores: oportunidades políticas (*political opportunities*); estruturas de mobilização (*mobilizing structures*) e enquadramentos interpretativos (*framing processes*). A união desses três fatores permite uma síntese comparativa entre as diversas perspectivas que foram produzidas nesse campo de estudos a partir da década de 1960, sendo também a demonstração de que tais perspectivas não são excludentes entre si, mas complementares. Para os autores, o problema é que grande parte dos

estudos sobre movimentos sociais sempre focou em apenas um desses aspectos. O desafio teórico é de tentar, justamente, relacionar os fatores para proporcionar uma leitura mais ampla e comparativa entre movimentos sociais e outras formas de ação coletiva (McADAM, McCARTHY, ZALD, 1999).

## 1.2 Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP) e Projetos Políticos

Tarrow (2009) analisa como as teorias dos movimentos sociais, tanto àquelas que enfatizavam as estruturas organizacionais de mobilização, como às que se centravam nas análises dos processos de engajamento e formação de solidariedade e identidades coletivas, deram pouca atenção para os fatores políticos que influem nas mobilizações e no confronto político. Assim, o conhecimento sobre EOP seria crucial para o entendimento sobre o surgimento de políticas contestatórias que resultam em movimentos sociais, ciclos de protestos ou mesmo em revoluções, assim como o desenvolvimento de outras ações coletivas ao longo do tempo.

Em síntese EOP são os recursos externos que facilitam ou restringem as ações coletivas. Aqui o principal argumento é que mudanças no sistema político podem estimular, potencializar ou restringir o engajamento de atores em ações contenciosas. Tal pressuposto coloca para as ações coletivas, a variável do contexto político como essencial para a sua explicação. Deste modo, para os autores que propugnam esta corrente, são infrutíferas as tentativas de buscar causas universais e atemporais para explicar as ações coletivas (McADAM, 1999. TARROW, 1999). O ambiente institucional interfere, portanto, nas ações coletivas de forma muito diversa em diferentes contextos. Para Tarrow (1999), a importância do sistema político é direta, uma vez que a partir do século XVIII as ações de protesto basicamente se orientaram em direção ao Estado nacional, sendo que os movimentos surgiram, desapareceram, ressurgiram em decorrência de reformas na gestão de assuntos públicos, de mudanças em legislações e na forma de se administrar os mecanismos de coerção social. Para o autor, a política contestatória moderna se realiza nas fronteiras das instituições do Estado, sendo tanto alvo das reivindicações políticas como o lugar em que se realizam as disputas com outros grupos. Os autores questionam determinados pressupostos que atribuem aos fatores

econômicos, como restrições materiais, as condições *sine quibus non* para o surgimento de políticas contestatórias e de movimentos sociais, buscando romper com leituras homogêneas dos atores sociais, visto que as oportunidades não seriam iguais para todos os envolvidos (SILVA e ZANATA 2009), mesmo para aqueles que em tese apresentariam interesses similares, como por exemplo, a classe trabalhadora. Haveria, portanto, diferenças entre movimentos de trabalhadores, tais como a forma de organização e os repertórios de reivindicações, mesmo em condições sociais e econômicas similares. Segundo Tarrow (2009, p.101), existem diferentes estruturas de “oportunidades e restrições que envolvem as diferentes classes trabalhadoras”. Tal observação seria válida também para outros movimentos, como observa Hans Peter Kriesi (1999), que estudou as diferentes formas de organização e atuação de cinco movimentos (ecológico, pacifista, solidariedade, gay e separatistas) em quatro países europeus.

As políticas contestatórias ocorrem quando oportunidades políticas são criadas pelo ambiente político, dando aos atores incentivos para que se mobilizem, seja pela demonstração das fraquezas da ordem política, ou pela percepção de que os custos da inação seriam maiores do que a própria ação de contestação. Assim, o conflito também permite que sejam criadas estruturas organizacionais, objetivos, metas, ideologias e identidades coletivas, da mesma forma como cria símbolos e imagens do opositor que ajudam na orientação e na sustentação da ação por meio da solidariedade das interações entre os participantes (TARROW, 2009, p.20). As reivindicações colocadas pelos movimentos sociais não são aceitas pelas elites ou autoridades de forma imediata ou por meio de uma simples resolução, implicando justamente em desafios às restrições políticas e em descobertas de oportunidades. Para Tarrow (1999, p.89), as oportunidades políticas são sinais contínuos, porém não necessariamente perenes, que são percebidos pelos atores como uma facilitação para a ação coletiva.

No entanto, vários autores têm apontado para a necessidade de se clarificar o conceito de EOP, tornando-o mais operacional. Uma das principais críticas realizadas ao conceito diz respeito à percepção de que os atores sociais têm das EOPs. Para Dick Flacks (2005), os teóricos do processo político têm se preocupado em teorizar sobre oportunidades que se abrem aos movimentos, sem, contudo, investigar como os ativistas interpretam e calculam sobre quais oportunidades esses consideram relevantes para se explorar e se mobilizar. Para McAdam,

McCarthy e Zald (1999) não importa quão importante seja uma oportunidade se os atores não reconhecem essa como uma possibilidade para sua ação. Para Flacks (2005), isso aponta para a extrema dificuldade para se identificar quais seriam oportunidades potenciais que os movimentos deveriam explorar antecipadamente, ou mesmo no momento em que elas ocorrem, devido à pluralidade de variáveis não consensuais presentes no interior da corrente. Nesta perspectiva, só seria possível avaliar as oportunidades pretéritas, *ex post facto*. Para Abers e Bölow (2011), essa crítica indica a necessidade de se compreender a maneira como os movimentos sociais atribuem sentido às EOPs. Em outras palavras, as oportunidades políticas são variadas também em relação às interpretações dadas pelos atores durante suas ações. Não existiria, portanto, uma oportunidade generalizável capaz de influenciar simultaneamente a ação de vários movimentos em distintos contextos.

Willian Ganson e David Meyer (1999, p.389) apontam que o conceito de EOP tem sido utilizado como uma esponja que absorve qualquer elemento do entorno político, como se fosse uma oportunidade para ação dos movimentos. Assim, cada autor que emprega o conceito utiliza-se de variáveis distintas, demonstrando a falta de consenso em torno dos elementos constitutivos da EOP. Para Donatella Della Porta (1999, p.102) o problema está na amplitude das variáveis utilizadas. A intenção de criar um modelo completo em que todas as possíveis variáveis sejam incluídas resulta em estudos demasiadamente generalistas. Nessa perspectiva, a autora prefere estudos em profundidade que levem em conta um número menor de variáveis.

McAdam (1999) busca solucionar parte dessas críticas partindo de vários autores que utilizam o conceito<sup>7</sup>, mapeando as principais variáveis utilizadas nesses trabalhos e apontando para possíveis consensos entre os pesquisadores da TPP. Para o autor, as principais variáveis independentes, que explicam o surgimento e o desenvolvimento de ações coletivas (variável dependente), são: (i) o grau de tendência à abertura do sistema político institucionalizado; (ii) a estabilidade ou instabilidade nas alianças entre elites que defendem determinadas linhas políticas; (iii) a presença ou ausência de aliados entre elites; (iv) a capacidade estatal para reprimir os movimentos

---

7 Charles Brockett (*The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America*, 1991); Hans Kriesi (*New social movements and political opportunities in Western Europe*, 1992); Dieter Rucht (*The impact of national contexts on social movement structures: a cross-movement and cross-national comparison*); Sidney Tarrow (Poder em Movimento, 1994), entre outros.

sociais e sua tendência a fazê-lo. Dessa forma, para estudar a emergência de ações coletivas, o desenvolvimento dessas ao longo do tempo, e mesmo os resultados concretos obtidos por meio das reivindicações e dos repertórios utilizados, deve-se investigar de que forma as mudanças nessas variáveis tornam o sistema político mais aberto ou fragilizado frente às ações de grupos contestatórios.

A primeira variável que compõe a EOP diz respeito à abertura do acesso à participação para novos atores na estrutura institucional do Estado, que segundo Tarrow (2009) ocorre principalmente quando novos grupos acessam o Estado por meio de eleições. A entrada de novos grupos dá origem a reformas que podem produzir a inclusão de reivindicações que antes não eram ouvidas, ou criar novas oportunidades para confrontos. Lüchmann e Borba (2007) destacam ainda que o acesso à estrutura institucional está condicionado à receptividade das autoridades e instituições políticas às reivindicações de atores sociais, refletida no desenho institucional - regras, espaços e natureza jurídica - das diversas instituições do Estado, e que geram menores custos à participação, configurando-se como “oportunidades diferenciadas para a participação” e de inclusão de atores políticos menos “favorecidos” (LÜCHMANN, BORBA, 2009, p.18 a 20). Igualmente, Silva e Zanata (2009, p.06) indicam que tais mudanças político-institucionais também influenciam na configuração das hierarquias de posição sociopolítica, sendo que a mudança no cenário institucional pode valorizar determinados grupos demandantes que verão isso como uma oportunidade de pautar demandas, em detrimento de outros grupos que poderão interpretar essas mudanças como uma restrição, ameaça e elevação dos custos de sua participação. Assim, embora problemas e críticas, para McAdam (1999) é consenso para todos os principais autores dessa corrente a importância que tem a estrutura formal, legal e institucional de determinada comunidade política para abertura de oportunidades políticas.

A segunda dimensão da EOP se relaciona com as mudanças de alinhamento político no interior do sistema, ocasionadas pela instabilidade eleitoral, que produz novas coalizões entre partidos de governo e oposição, e que causa, por um lado, incertezas entre apoiadores (governo) e, de outro, estimula os desafiantes a se colocarem numa situação de conflito que poderá reconfigurar a posição entre as elites fazendo com que estas busquem novos apoios fora do sistema político (TARROW, 2009, p.108). Assim, as divisões no interior das elites são fundamentais tanto para o estímulo à ascensão de novas elites

como para o surgimento de novos grupos de desafiantes (fora das elites) que assumirão os riscos de uma ação coletiva.

Tais disputas geram reconfigurações entre posições de apoio entre governo e desafiantes, o que poderá se configurar como um recurso, possibilitando a origem de movimentos emergentes. Para Tarrow (2009), a divisão das elites é um elemento central, sendo utilizada, por exemplo, como um dos principais fatores explicativos para a queda do regime comunista na Europa ao final da década de 1980, pois as fissuras nas posições das elites foram interpretadas como incentivos a movimentos de oposição (OBERSCHALL, 1999. ZDRAVOMYSLOVA, 1999).

Em certo sentido, a origem dessa variável está, como aponta Tarrow, em textos de análise de conjuntura produzidos por Marx, sobretudo, em 18 de Brumário. A posição central dessa dimensão traz duas consequências: a primeira diz respeito a não homogeneidade dos atores. Assim, movimentos sociais ou grupos populares não são iguais, e apresentam causas e interesses diferentes. Da mesma forma, aqueles atores que estariam em um pólo oposto (as elites) não são igualmente homogêneos entre si, já a segunda consequência aponta para um deslocamento das forças transformadoras da sociedade. Para Tarrow (2009), essa estaria muito mais relacionada às reconfigurações de posição e divisão entre as elites, que abririam oportunidades para grupos desafiantes, do que necessariamente na força interna das organizações da sociedade civil para pautar os rumos dessas transformações. Em parte, essa posição vai de encontro com uma fração da literatura sociológica sobre movimentos sociais que coloca a sociedade civil como a produtora exclusiva de grandes transformações, ou para utilizar um jargão: responsáveis por “fazer a história”. (LAVALLE, 2004; SILVA, 2008).

A terceira característica das EOP, diz respeito à capacidade dos desafiantes ou movimentos sociais de obterem aliados influentes. Tarrow (2009) entende que há um encorajamento à ação coletiva quando desafiantes possuem aliados, que podem intermediar sua ação, atuando como mediadores de conflitos - mesmo quando envolve repressão - ou exercendo influência em outras instâncias de confronto político, como tribunais e parlamentos. A hipótese de Tarrow é que quanto mais aliados influentes possui um movimento social, mais chances ele terá de sucesso em suas ações de confronto. Entre esses aliados o autor cita os partidos políticos, em especial os partidos de esquerda, pois seriam mais abertas as demandas colocadas pelos desafiantes, mas também organizações

sindicais, religiosas, ativistas de outras organizações. Os aliados seriam um recurso externo aos movimentos sociais e grupos de desafiantes. Nesse sentido, o sucesso de uma ação contenciosa depende da força das relações estabelecidas com outros atores sociais, mas também com o campo político institucional. Importante destacar que estas alianças não são necessariamente construídas *a priori*, muitas serão criadas durante o próprio processo contencioso na “fronteira móvel entre desafiantes e membros do sistema político” (TARROW, 2009, p.44.). Nesse sentido, McAdam (1999) diferencia aliados permanentes de aliados efêmeros, esses últimos constituídos por meio de mudanças rotineiras em administração (ex: secretarias, ministérios) do Estado, ou por meio de apoios a reivindicações muito específicas, que não implicariam numa declaração de apoio por completo às ações dos movimentos sociais. Segundo Tarrow (1999), ao se analisar as EOP, não se deve dar atenção apenas aos aspectos formais das instituições (variável i e iv), mas se deve igualmente atentar para aspectos informais (variável ii e iii) que geram conflitos e que contribuem para fortalecer alianças e redes de oposição.

A última característica destacada como variável das EOP diz respeito ao declínio da capacidade ou vontade de reprimir movimentos e desafiantes. Segundo Tilly (1978, p.100), “repressão é qualquer ação de outro grupo que aumenta o custo da ação coletiva do opositor. Uma ação que diminua o custo da ação coletiva do grupo é uma forma de facilitação”. Para Tarrow (2009, p.92), a criação dos Estados nacionais aumentou a capacidade de controle social e repressão, promovida tanto pela possibilidade do monopólio legítimo da violência, pelas tecnologias de repressão desenvolvidas e pelo estabelecimento de legislações que controlavam direitos à associação e à manifestação.

Por outro lado, o autor destaca que quando diminui a capacidade “técnica” de um Estado reprimir ações contenciosas ou quando, por motivos diversos, entre eles o reposicionamento e divisões no interior das elites que possibilitam a diminuição da vontade de reprimir, são abertas oportunidades para que os desafiantes fortaleçam suas ações e ganhem confiança numa possível vitória. Mas Estados fortemente repressivos e autoritários desestimulariam a participação, pois buscam minar qualquer possibilidade de política contestatória. No entanto, uma das consequências mais esperadas desse processo é a produção de uma maior radicalização das ações contenciosas, a exemplo dos regimes ditatoriais, em que reação à repressão é acompanhada de movimentos que também se utilizam da violência como repertório de ação coletiva.

Para McAdam (1999) dessas variáveis, a única em que não há um consenso se dá em torno do papel exercido pela repressão estatal. Alguns omitem a variável, já Donatella Della Porta (1999, p.103) a considera não como uma dimensão em si, mas como um barômetro, capaz de medir a expressão geral do grau de abertura e receptividade do Estado ante as ações coletivas, especialmente os protestos. Para a autora, a repressão permite de fato comprovar a existência de EOP, uma vez que os ativistas sempre calculam os riscos de sua ação, frente à possibilidade ou não de repressão. Dessa forma, para ela, a variável repressão afeta diretamente a ação de movimentos sociais, sendo, portanto, uma das mais importantes das EOP.

Tarrow (2009) classifica essas quatro variáveis como elementos dinâmicos que permitem mudanças nas oportunidades. Apresenta ainda outros aspectos que podem ser interpretados como características estáveis nas EOP. O primeiro ponto diz respeito à força do Estado, o segundo são estratégias do Estado em relação aos desafiantes. Esses dois elementos atuam de forma a se complementarem, e dizem respeito a como o Estado está organizado para assimilar o confronto. Assim, o Estado pode ser centralizado (forte), descentralizado (fraco), autoritário ou democrático, o que resulta em ações mais inclusivas ou não às demandas colocadas por atores externos. Nesse sentido, Estados centralizados atraem o confronto para o centro do poder político, já os descentralizados pulverizam o confronto, pois estariam mais abertos à crítica e à participação. Já Estados centralizados quando não são receptivos às demandas dos desafiantes, tendem a ser alvo de reivindicações que utilizam de repertórios mais violentos. Estados centralizados e autoritários fornecem mecanismos de oportunidades para unificar os opositores, que encontram apenas um alvo a combater.

Mas para Tarrow (2009) as estratégias em relação aos desafiantes não possuem resposta sempre simples e iguais como: Estado forte igual à política excludente e Estado fraco, logo includente às demandas colocadas pelos desafiantes. As características dos Estados se cruzam de forma a se ter também Estados fracos e excludentes e Estados fortes e includentes. O autor chama a atenção para esta classificação para o valor relacional e situacional de um Estado. Em outros termos, a força ou fraqueza de um Estado depende também de quem o ataca e como irá fazê-lo, uma vez que os desafiantes se modificam em decorrência de eleições, guerras, mudanças na opinião pública, realinhamento de partidos e disputas intrainstitucionais. Da mesma forma, como as estratégias preponderantes do Estado em relação aos desafiantes modificam-se em

decorrência do que se está reivindicando, assim poderá ser muito incluyente e receptivo às demandas mais moderadas ou vindas de determinados setores da população, ao mesmo tempo em que poderá excluir as reivindicações advindas de outros setores que indicam algum tipo de ameaça ao *status quo*, por exemplo, lutas em todo do questionamento da propriedade privada.

Tarrow (2009) afirma também que as ações coletivas de contestação funcionam como espelhos, pois criam oportunidades e incentivos não só para os primeiros desafiantes como para outros grupos que não tinham recursos ou oportunidades para impor uma reivindicação, como criam oportunidades para as elites, permitindo uma reconfiguração no campo dos aliados, como para os próprios inimigos. Isto ocorre porque situações de confronto político expõem fraquezas dos adversários que em princípio estavam ocultas, abrindo caminho para outras reivindicações que antes não tinham espaço para serem pautadas ou fornecendo modelos de ação, quadros interpretativos e novos aliados. Nesse sentido, “o que provoca a mobilização de um movimento ou segmento pode diminuir a mobilização de outro e ser completamente irrelevante para um terceiro (SILVA e ZANATTA, 2009, p. 05)”.

É nesse sentido que Tarrow (2009) diz que as oportunidades são volúveis, mutáveis, movimentando-se rapidamente entre desafiantes, aliados, opositores, elites e autoridades, da mesma forma elas podem se fechar em igual velocidade. Contudo, aponta ainda (1999, p.96) que um movimento também pode criar oportunidades para si, por exemplo, ao inovar na forma de um repertório, deixando as autoridades desprevenidas. Estas levarão um determinado tempo até que se criem novas formas de repressão. Esse ganho temporal pode significar aos desafiantes vantagens estratégicas em relação às suas reivindicações. Ganson e Meyer (1999) dizem que os movimentos também podem criar, por meio de suas ações, oportunidades para fortalecer seus ideais e fortalecer estruturas internas como de alianças externas. Já McAdam (1999) indica que em ciclos de protesto mais amplos, os primeiros movimentos a se colocarem como desafiantes abrem oportunidades para o surgimento e/ou reestruturação de novos grupos. Classificam as diferentes etapas de surgimentos de movimentos, nesses ciclos, de movimentos catalisadores e movimentos induzidos ou provocados, que ganham impulso ou inspiração nos grupos iniciais. Contudo, apontam que os movimentos induzidos entram em desvantagem no processo, uma vez que se colocarão frente a um Estado mais preparado para novas reivindicações e protestos.

Diante do quadro teórico apresentado acima, Abers e Bölow (2011), tecem críticas a alguns pressupostos implícitos à TPP. Entre as principais, destacam que a TPP contém “uma visão demasiado estreita da política, vista fundamentalmente em termos da relação com governos” (idem, 2011, p. 62). Para as autoras, a TPP contém uma narrativa que pressupõe que os movimentos sociais estão em contínuo processo de confronto orientado ao Estado. Nesta leitura, uma série de movimentos que não dirigem a sua ação ao Estado estariam excluídos dessa perspectiva analítica, tais como movimentos voltados às mudanças em códigos culturais, estilos de vida ou que não se organizam para provocar confrontos, mas para formar consensos ou princípios voltados à construção de sociedades alternativas.

Essa análise é muito próxima àquela produzida anteriormente por Armstrong e Bernstein (2008), que indicam que a TPP, principalmente a partir da noção de oportunidades políticas, tem marginalizado diversos processos de ação coletiva que não estão em confronto com o Estado. Para as autoras, nesta teoria as estruturas políticas e econômicas teriam um peso maior ao determinar processos de ação coletiva. Isso explicaria a centralidade de análises dos movimentos que se dirigem ao Estado em detrimento de outras formas de ação que objetivam mudanças culturais, por exemplo.

Para Armstrong e Bernstein (2008), a TPP não responderia adequadamente a multiplicidade de processos de engajamento e de conflitos existentes na sociedade contemporânea, limitando-se, como ferramenta analítica, aos movimentos que objetivamente voltam suas forças em direção à política institucional.

Tanto para Abers e Bölow (2011) como para Armstrong e Bernstein (2008), a TPP possui uma perspectiva “estado-centrista” (*state-centeredness*), o que implica em uma visão estreita de política e de movimentos sociais presentes na teoria. Abers e Bölow (idem) indicam que, apesar da centralidade do Estado nessa perspectiva, haveria um ocultamento de outras possibilidades de relações entre Estado e movimentos sociais, principalmente àquelas que não incluem o conflito como centro. Para as autoras, tanto a TPP como as perspectivas vinculadas aos NMS têm como pressuposto a distinção entre Estado e sociedade civil. Nas duas correntes teóricas, “os ativistas interagem com o Estado, mas não participam diretamente da gestão estatal” (ABERS e BÖLOW, 2011, p.64).

O que as autoras chamam a atenção é para uma relação mais complexa entre essas duas esferas, que inclui a existência também de

relações não conflitivas e trânsitos entre os atores estatais, políticos e civis. Ou seja, alertam para as possibilidades de cruzamento entre essas fronteiras, implicando, por exemplo, na inserção de militantes no interior de governos, ou vínculos diretos de agentes estatais com movimentos sociais. Nesse sentido, partes desses câmbios se orientam pelo compartilhamento de projetos políticos (DAGNINO, 2002), bem como por estratégias voltadas a influenciar a orientação de políticas públicas. Nas palavras de Abers e Bölow (2011, p. 65).

Como parte desses esforços, [movimentos sociais] muitas vezes se mobilizam em prol de mudanças nos processos de tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. Essa demanda implica não somente na criação de espaços de diálogo entre atores da sociedade civil e do governo, mas da maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado.

Melucci (2001, p.94) indica que a relação entre movimentos e sistema político é fundamental nas sociedades complexas, sendo que os movimentos dependem dos sistemas de representação para que suas reivindicações e pautas sejam absorvidas pelo Estado. Essa relação não significa necessariamente a anulação da autonomia e da ação dos movimentos, mesmo que não expressem um conflito antagônico. As instituições políticas criam espaços tanto para as demandas sociais quanto para que o dissenso possa se expressar. Ao fazer isso, geram possibilidades para inovações no funcionamento dos sistemas políticos, porém não significa que outros interesses sejam extintos.

Melucci (2001) destaca ainda que as ações e reivindicações dos movimentos são diversas e fragmentadas, e que a relação com o sistema político permite que muitas sejam minimamente atendidas, o que em certa medida, evita sua dispersão. Para o autor, o sucesso das reivindicações pautadas pelos movimentos depende do grau de abertura e receptividade das instituições demandadas. Desse modo, Melucci (2001) aproxima-se dos teóricos do Processo Político, pois também atribui parte da eficácia da ação contestadora dos movimentos à forma como esses percebem as estruturas de oportunidades políticas abertas pelo Estado. Todavia, conclui que as questões pautadas pelos movimentos sociais não se esgotam nas relações com as instituições e o sistema de representação. O conflito, portanto, sobrevive para além das

mediações institucionais, conferindo assim aos movimentos o poder de inventar o presente, de ser profeta e de falar à frente, chamando a atenção de toda a sociedade para as suas reivindicações.

Por último, a observância das EOP traz para o debate das ações coletivas a necessidade de se compreender que essas não estão isoladas de um contexto político que influencia na tomada de decisões, metas e estratégias de mobilização colocadas em práticas pelos atores sociais. São fundamentais também, porque demonstra que não há um único fator capaz de explicar universal e atemporalmente o surgimento de ações coletivas. O contexto exterior aos movimentos não é, portanto, um mero pano de fundo, tem também força explicativa. Contudo, os autores da TPP reconhecem e têm buscado apontar que a existência de EOP não pode ser o único fator explicativo ou funcionar como um *deus ex machina* que é capaz de dar ordem a explicações improváveis. Nesse sentido, têm afirmado que a existência de EOP não basta para gerar oportunidades políticas para transformar confronto político em movimentos sociais sustentados, sendo preciso no mínimo à junção de estruturas de mobilização, fundamentada em redes associativas que dão suporte às ações de conflito; a criação de quadros interpretativos de ação coletiva, que permitem a justificação de suas ações, criação de confiança, cooperação, entendimentos e significações e a utilização de repertórios de ação coletiva eficazes, que permitem, por um lado, a criação de apoios e de outro que suas reivindicações sejam publicizadas e de alguma forma atendida.

Outro elemento que ajuda a completar a noção de EOP, diz respeito aos projetos políticos construídos tanto por atores envolvidos numa ação coletiva, como por agentes estatais. Esse aspecto informa de que forma esses irão se posicionar diante de possíveis oportunidades criadas em determinado contexto. Ou seja, EOP também são criadas a partir do cruzamento e compartilhamento de projetos políticos entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, entendemos a noção de projeto político como a “combinações de interesses, ideias, valores, princípios e programas de ação” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 07).

Essa noção de projeto político implica também em uma leitura que busca romper com diversos modelos teóricos que apresentam a sociedade civil e o Estado com instâncias dicotômicas, separadas “radicalmente” ou que apresentam ambos como espaços homogêneos, sendo a sociedade civil o pólo virtuoso e democrático e o Estado a encarnação exclusiva dos “vícios da política”, igualmente representada pela “mera luta pelo poder” ou a “encarnação do mal” (ibidem, 2006,

p.15 - 16). De acordo com os autores, a concepção que funda sua proposta é aquela que nem o Estado nem a sociedade civil são instâncias homogêneas, possuindo apenas interesses próprios e estáveis. Afirmam que a ação política de diferentes sujeitos é orientada por “um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (ibidem, 2006.p 38), caracterizando, portanto, o conceito de projeto político. Isto significa dizer que os projetos políticos circulam e estão em disputa pela ação desses vários atores. Estado e sociedade civil possuem projetos políticos que podem ora se aproximar, ora se distanciar, gerando diferentes relações, conflituosas ou não (DAGNINO, 2002, p.13).

Essa concepção traz também para o interior desse debate a noção de intencionalidade da ação entre diferentes sujeitos envolvida nessa relação, ou seja, há um peso importante para a capacidade da agência humana, não significando, entretanto, que as estruturas não tenham um peso relativamente grande na definição de limites para essa ação. Todavia, os autores alertam que projeto político não é apenas uma estratégia de atuação política, são também expressões de determinada cultura política, que por um lado é receptora de tradições culturais, por outro, também influi para transformar “o repertório cultural da sociedade” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.40). Esses projetos podem se manifestar de forma sistematizada por meio de programas e projetos, como também de forma mais flexível, com diferentes “graus de explicitação e coerência” manifestados por diferentes “formas de ação política”. (idem, p.40). Tais diferenças são resultado da própria configuração que orienta a construção desses projetos que é marcada pela multiplicidade de atores envolvidos, ou seja, são projetos coletivos, porém construídos por uma ampla gama heterogeneidade de sujeitos. Não há, portanto, somente um projeto que represente as visões de como deve ser a vida em sociedade, existem vários. Mas o que unifica essas diferentes visões é seu caráter normativo, que busca por meio da vinculação com a ação política, aproximar esse projeto do real.

A abordagem sobre os projetos políticos é importante porque ela também informa a respeito de como se desenvolverá determinado confronto político entre Estado e sociedade civil. O grau de conflito e tensão muda em relação à forma como as propostas e programas políticos estão dispostos nessa intersecção, sendo “maiores ou menores dependendo do quanto compartilham - e com que centralidade o fazem -

as partes envolvidas” (DAGNINO, 2002, p.280). Da mesma forma, a noção de projeto político ajuda a compreender como diferentes propostas oriundas da sociedade civil se inserem como projetos políticos de governo, ou ao contrário, como ações e políticas de governo tornam-se bandeira da sociedade civil, nesse aspecto, outra característica fundamental nesse processo está nos deslocamentos de atores entre essas instâncias, ou seja, projetos políticos também ajudam a definir as diferentes trajetórias percorridas por atores da sociedade civil e do Estado (FELTRAN, 2006). Em outros termos, muitos desses atores que fomentam a construção de determinado projeto político transitam muitas vezes por diferentes instâncias societárias, como pelo interior do Estado.

### 1.3 Estruturas de Mobilização e Redes Sociais

Para os autores da TPP as formas como os movimentos sociais se estruturam não são secundárias. Tal preocupação está presente desde os primeiros estudos sobre ações coletivas e revoluções. Em 1902, por exemplo, no livro “Que Fazer?” Lênin lançou questionamentos fundamentais, com ênfase nas práticas necessárias para organizar os trabalhadores e revolucionários, sendo que a organização dos trabalhadores deve ser profissional, geral e o menos clandestina possível. Já as organizações revolucionárias devem ser feitas por pessoas cuja ação revolucionária seja uma profissão de fé, não havendo, portanto distinção entre trabalhadores intelectuais e operários, e que estas deveriam se organizar de forma mais clandestina possível.

Posteriormente, diante de onda de movimentos sociais surgidos durante a década de 1960, toda uma corrente interpretativa sobre ações coletivas seria desenvolvida objetivando dar respostas a esse fenômeno. A escola, chamada de mobilização de recursos, dará ênfase aos processos organizativos dos movimentos, buscando demonstrar que a principal variável explicativa para o surgimento desses não estava atrelada a ideologias, sentimentos ou privações, mas às capacidades e recursos coletivos despendidos à mobilização, que iriam desde o número de pessoas aos recursos financeiros disponíveis (GONH, 1997). Nesse sentido, as formas como os movimentos se organizam revelam muito também sobre as capacidades de colocarem em disputa seus objetivos e reivindicações, como refletem contextos de processos políticos mais amplos, que facilitam ou não as ações coletivas. É nessa questão que os autores da TPP têm investido ao apontarem que as estruturas

mobilizadoras são variáveis complementares às EOP para a explicação do surgimento de ações coletivas.

Para McAdam, McCarthy e Zald (1999) estruturas mobilizadoras são os vínculos coletivos construídos formal e informalmente, por meio dos quais pessoas se engajam e se mobilizam em ações coletivas. Incluem tanto grupos com certo grau de organização como sindicatos, associações, grupos de ajuda técnica, clubes e aqueles mais informais como rede de voluntários ou de ativistas, que se estabelecem por meio de instituições locais, ou por relações de vizinhança, parentesco ou amizade, formadas a partir do local de trabalho, no interior de igrejas ou outros espaços que permitam a formação de projetos ou ações conjuntas. John McCarthy (1999) trabalha mais detalhadamente a formação dessas estruturas dizendo que a função primária dessas não é a mobilização social, uma vez que não se organizaram para colocar em prática ações coletivas de protesto, no entanto, ajudam a estruturar o processo de engajamento em ações coletivas, pois facilitam a solidariedade e a comunicação quando são fomentados movimentos sociais ou protestos. Para o autor, as redes básicas da vida cotidiana (parentesco, amigos, vizinhança) têm demonstrado historicamente ter um papel central para o processo de recrutamento de militantes de movimentos sociais. Charles Tilly (1978, p.63) aponta que para a existência de mobilização é necessária à presença de organizações que ajudam nos processos de difusão de ideias e na preparação de reivindicações, já para a existência de organizações é necessária à combinação de *Catness* (identidade e interesses coletivos) e de *Netness* (densas redes sociais). Para Oberschall (1995), quanto mais forte for a combinação desses dois fatores, mais fácil e rapidamente se mobilizariam atores em situações de confronto político.

De acordo com McCarthy (1999), as estruturas de mobilização e as *netness* possuem diferentes formas (tempo e espaço) exercendo também funções diversas, mas é de comum acordo, entre diversas abordagens teóricas, que elas funcionam como pilares que ajudam a coordenar e canalizar esforços em processos de mobilização. Para o autor, as decisões que os atores tomam em relação à forma como tais movimentos se estruturam traz consequências tanto para sua trajetória como determina sua capacidade de mobilização, as táticas e métodos que serão utilizados para reivindicar seus objetivos, podendo ser mais ou menos eficazes na consecução de suas metas e na obtenção de recursos. Segundo McCarthy (1999), as estruturas de mobilização são mecanismos consensuados que foram submetidos a disputas e debates

internos pelo conjunto de atores que formam o movimento, permitindo assim que sejam posteriormente colocados em prática também os repertórios de ação coletiva. Ainda de acordo com o autor, a estrutura organizacional de um movimento pode ser resultado ou ter sofrido influência de EOP, o que, por exemplo, explica muitas diferenças entre formas de agir de um movimento em diferentes contextos, uma vez que se têm diferentes relações de apoios ou estruturas diferenciadas de repressão. Nesse sentido Ganson e Meyer (1999) afirmam que muito frequentemente bons esforços organizativos são empregados por lideranças e ativistas, porém não são suficientes para se colocar em marcha um movimento social, devendo se compreender também o contexto em que surgem e quais as estruturas de interpretação são colocados em disputa para mobilizar os atores sociais. Esse processo de mútua influência de variáveis também é reforçado por McAdam, McCarthy e Zald (1999) quando dizem que a existência de EOP é apenas um requisito para fomentação de ações coletivas, essas de nada serão úteis caso não haja organizações (formais ou informais) capazes de canalizar esforços para colocar em prática suas reivindicações ou processos mais amplos de mudança social.

No mesmo sentido apresentado pelos autores da TPP, outras importantes estruturas de mobilização têm sido fortalecidas pela crescente articulação entre organizações, muitas vezes estruturadas por redes de movimentos sociais.

No Brasil, as abordagens teóricas sobre as redes sociais passaram a ser utilizadas a partir da década de 1990, para interpretar a estruturação de movimentos sociais e a sua capacidade reivindicatória. Neste contexto, a formação de redes é explicada por alguns fatores, tais como: a redemocratização do país na década de 1980, que deu visibilidade às reivindicações sociais; o desenvolvimento de tecnologias de informação (JACOBI e MONTEIRO, 2007; SCHERER-WARREN, 2007a); a redefinição da teoria sociológica, não mais centrada numa totalidade macroestrutural ou concebendo a classe como o sujeito privilegiado para a transformação social, mas aberta para um caráter multidimensional, que enfatiza as mudanças socioculturais e políticas promovidas pela articulação e ação desses atores em redes, privilegiando também questões referentes à construção de identidades coletivas. (SCHERER-WARREN, 2005, SCHERER-WARREN e LUCHMANN, 2004; GOHN, 2007).

Scherer-Warren (2005, p.17) também destaca que as categorias de ator social, sujeito ou organização popular e movimento social

passaram a substituir a categoria de classes sociais. A ação desses atores não mais designava o que anteriormente se enquadraria automaticamente como luta de classes, e apesar de que o uso do adjetivo popular ainda indicasse certo recorte de classe, o conceito estava vinculando sobretudo às carências socioeconômicas (LÜCHMANN; SCHERER-WARREN, 2006, p.97). Neste processo de mudança de categorias, a abordagem de redes passou a ter um lugar central nas análises sobre os movimentos sociais:

A abordagem de redes passou a tomar corpo no interior das análises sobre os movimentos sociais, devido não apenas às características articulatórias crescentes neste campo movimentalista, como às novas formas de institucionalidade e às novas sociabilidades decorrentes da lógica de cooperação solidária que passou a ser estimulada no interior de organizações voluntárias, pastorais, etc. Desenvolveu-se, assim, um campo de pesquisa privilegiado para a abordagem de redes, em sua dimensão estratégica e solidarística (SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004, p. 17).

Para Scherer-Warren (2006), o campo de ação da sociedade civil tem cada vez mais complexificado e diversificado os formatos das organizações. A autora diz, por exemplo, que mesmo organizações associativistas locais, informais e com pautas comunitárias e cotidianas, têm se inserido em articulações nacionais ou internacionais, como forma de dar visibilidade às suas reivindicações ou reconhecimento do seu modo de vida. Igualmente, tem-se fortalecido e ampliado articulações interorganizacionais, entre ONGs, movimentos sociais (nacionais ou locais), sindicatos, Fóruns, entre outros.

Deste modo se destaca aquilo que poderia ser denominado como redes de redes, que incluem articulações formadas por outras articulações societárias que transitam por uma pluralidade de fóruns, redes, articulações que conectam movimentos locais a redes transnacionais, ONGs temáticas a fóruns, ou seja, redes a redes e que, não obstante, também se relacionam com esferas estatais ou privadas.

Diante disso, tais articulações têm favorecido os processos de mobilização na esfera pública, seja por meio de campanhas, marchas, protestos, que não só ampliam a capacidade de ação de movimentos

específicos como também permitem a participação de simpatizantes, que de forma variada apóiam tais ações, mas não se inserem organicamente em nenhuma dessas organizações ou movimentos.

Para Scherer-Warren (2006) todo esse processo pode ser conceitualizado como rede de movimentos sociais, pois conecta organizações diversas a valores comuns, a projetos políticos e a situações conflituosas ou antagônicas que se quer superar, ao mesmo tempo em que lança possibilidades de superação, ainda que estejam em um plano idealista ou utópico.

Nesse sentido a formação e inserção de movimentos sociais em redes sociais têm-se caracterizado como uma importante estratégia de mobilização, de articulação, troca de informações e de disseminação de projetos políticos, como também de ampliação das capacidades para a implementação de campanhas e outras ações conduzidas pelos movimentos sociais.

Contudo, a autora alerta que essas redes foram vistas como estruturas mais homogêneas e muitas vezes com ausência de poder. Para Scherer-Warren (2008, p.511), isto se configura com um equívoco, pois no interior dessas redes há um pluralismo de tradições organizativas, desde mais hierarquizadas para mais cooperativas e autogestionárias. Essas diferenças necessitam ser negociadas e reconhecidas, pois são condições de tensão, ambiguidades e de conflitos. Assim, nessas redes há também poder, elos mais fortes (lideranças, mediadores, organizações de referência) que por vezes possuem maior influência para o direcionamento de ações e estratégias, ou para conectar ou agregar outros elos da rede. Mas, por outro lado, essas mesmas características podem gerar espaços riquíssimos para reconhecimento de alteridades, para solidariedade. Para autora (2007, p.122), é fundamental, portanto, compreender como se desenvolve o equilíbrio entre essas tendências.

#### 1.4 Quadros Interpretativos e Identidade

Para Tarrow (2009) o confronto também permite que sejam criadas estruturas organizacionais, objetivos, metas, ideologias e identidades coletivas, como também cria símbolos e imagens do opositor que ajudam a orientar e sustentar a ação por meio da solidariedade e das interações entre os participantes. É nesse sentido que Alberto Mellucci (2001) alerta que as análises sobre ações coletivas, em

particular, sobre as ações de movimentos sociais, sempre estiveram em volta de uma questão: por que as pessoas se engajam em ações coletivas e se dispõem a enfrentar situações adversas, conflituosas, que as expõem, muitas vezes, à repressão e à violência? As respostas a essa questão perpassam diversas correntes teóricas que buscam compreender o significado das ações coletivas. Deste modo, o engajamento coletivo já foi visto como resultado da irracionalidade das massas, que levadas pela emoção, se agregavam a outros indivíduos. Tal leitura, destarte, refletiria uma determinada patologia social.

No caminho contrário, as ações coletivas também foram interpretadas como uma forma de ação extremamente racional em busca da maximização de vantagens econômicas e políticas. O engajamento de indivíduos em movimentos sociais seria, portanto, uma estratégia para diminuir os custos da ação para o indivíduo, que pegariam carona (*free rider*) na mobilização de outros (*free riding*). Não obstante, a ação coletiva também foi (é) mediada por interpretações demasiadamente românticas que atribuem *a priori* às ações coletivas sempre um valor positivo ou uma capacidade de inovação e de transformação social, mesmo quando essas refletiriam processos conservadores<sup>8</sup> ou que caminhariam para atitudes autoritárias. Outra característica comum é o caráter totalizante de algumas interpretações que impõem uma determinada essência ou natureza a diferentes fenômenos empíricos, tornando-os referenciais de um processo maior vindouro.

Para Melucci (2001, p.78) tais leituras produzem dois tipos de efeitos ideológicos nas interpretações sobre a ação coletiva: a primeira tende a justificar a ordem social e reduz os fenômenos conflituais a anomia; a segunda busca exaltar cada caso com uma forma de ruptura da ordem social e questionamento do *status quo*, caracterizando-se *a priori* como sendo portadora de uma oposição antagonista.

Melucci (2001) propõe que para a análise de ações coletivas seja necessário decompor a (falsa) unidade empírica dos fenômenos coletivos, pois essas não podem ser consideradas de forma homogênea, apresentando diferenças caso a caso. Para o autor, um movimento social se apresenta ao exterior como algo coeso, mas para manter a unidade são investidos esforços significativos para administrar suas diferenças internas, tanto de concepções e projetos como de modo de organização e formas de ação. Dessa forma, antes de se estabelecer relações com outras ações coletivas, é imperativo interpretar as ações particulares e

---

8 Conservador, no sentido de volta a um passado perdido ou manutenção da ordem ou *status quo*.

entender que as mesmas são produzidas por diferentes motivações, possuem diversas orientações e formas de se relacionar, para num momento seguinte, compreender se tais ações coletivas contribuíram ou não para a mudança social.

Zald (1999) diz ser essencial trabalhar com os fatores culturais para compreender como se processa a mobilização de atores, a construção de identidades e as interpretações que os atores fazem sobre as situações que buscam modificar. A introdução de aspectos vinculados à cultura para a interpretação das ações coletivas foi uma preocupação central dos teóricos dos Novos Movimentos Sociais, mas que durante certo tempo foi negligenciada pelos teóricos do Processo Político, sobretudo por aqueles que estavam mais próximos às concepções da Mobilização de Recursos. A busca de interlocução entre as variáveis mais exteriores (EOP), com os aspectos relativos aos processos de micromobilização dos movimentos sociais, foi estabelecida principalmente pela introdução do conceito de quadro interpretativo (*Frame*) elaborado por Goffman (1974) e retrabalhado como uma categoria de análise de movimentos sociais por David Snow e Robert Benford (1988).

Zald (1999) lembra, contudo, que o conceito de quadro interpretativo se confunde com outros, como cultura e ideologia. Para o autor, todos esses ainda são utilizados de forma muito ampla e frouxa nas análises sobre ações coletivas, uma vez que todos falam dos mecanismos aos quais são dotados de sentido os objetivos e ações dos movimentos sociais. Tentando separar os conceitos, Zald define cultura como compartilhamento de crenças e cosmologias, que é mediada por elementos simbólicos e linguísticos e que se referenciam a determinados agrupamentos sociais, sendo anteriores às estruturas de mobilização dos atores sociais. Ideologia seria todo um conjunto de crenças e motivações que justificam determinada ordem social ou que negam e se opõe a ela. Já quadros interpretativos seriam metáforas específicas, que buscam avaliar e sugerir ações de mudanças, tais quadros podem se inserir em sistemas de crenças mais complexos como ideologias, como ser influenciados por estruturas simbólicas mais amplas, em referência a padrões culturais determinados. Segundo Tarrow (2009), ideologia é um conceito que se relaciona com o descontentamento entre grupos distintos, e é útil para a identificação de um alvo, porém o conceito é vago para descrever o porquê das pessoas se engajarem em determinadas ações. A ideologia, portanto, se apresenta muitas vezes como um resultado ou uma reação automática de descontentamento ou

uma relação direta entre determinada ideologia e determinada forma de ação coletiva. Com isso, Tarrow (2009) diz que a ideologia é um dos recursos mobilizados pelos atores para ação coletiva, porém não é o único nem o mais importante.

Nesse sentido, as interpretações dadas por Melucci (2001) se aproximam de McAdam, Zald e McCarthy (1999, p.06) quando esses se referem aos enquadramentos interpretativos de um movimento, que seriam os esforços conscientes e estratégicos desenvolvidos pelos grupos para formar um entendimento compartilhado do mundo e de si, que motiva e legitima as ações coletivas. Tais significados compartilhados definem uma posição para o movimento, pela qual passará a olhar e interpretar a realidade.

Oberschall (1999) acrescenta dizendo que os quadros interpretativos são mecanismos de avaliação que dão forma ao descontentamento, incluem avaliações morais sobre o bem e o mal, como sobre o que é a justiça e a injustiça. Para Aquilés Chihu Amparán (2000) as principais etapas deste referencial se articulam em torno da construção de quadros de significação, que são organizados primeiramente a partir da seleção ou destaque de objetos e/ou eventos dentro de uma situação determinada, que produz uma leitura sobre o justo e injusto e, posteriormente, envolve a produção de atribuições, em que se busca vincular a responsabilidade (pessoas, grupos, evento, etc) pela produção de justiça/injustiça. Assim, a construção dos quadros interpretativos teria três grandes momentos. O primeiro é a construção de uma situação que precisa ser modificada, inclui a identificação de problemas e a atribuição de causas e responsáveis, essa etapa é chamada de quadros de diagnóstico. O segundo momento é aquele em que são construídas as respostas ou soluções necessárias para se reverter ou modificar uma situação, tal etapa é caracterizada de quadros de prognóstico. As duas etapas são compatíveis entre si, contudo não são suficientes para a criação da ação. Amparán diz que é preciso a construção de motivos para o engajamento e para ação (quadro de mobilização), já McAdam, McCarthy e Zald (1999) apontam que tais quadros serão utilizados para julgar e lançar possibilidades de mudanças em relação a situações determinadas, porém o quadro de prognóstico sempre terá que conter minimamente algo de otimista, que justifique os esforços despendidos da ação coletiva.

Para Ganson e Meyer (1999) tais argumentos fazem parte da estrutura de mobilização, contudo, dizem que não bastam quaisquer argumentos para convencer os ativistas a agir. É necessário certo grau de

realismo, ao mesmo tempo em que os movimentos devem ser capazes de fazer diagnósticos e demonstrarem que sua ação levará a mudanças, convencendo outros de que tais possibilidades são reais, o que os autores chamam de “profecias autoverificadoras”. Da mesma forma Amparán (2000) aponta que tais motivos não podem ser demasiadamente fatalistas, pois como dito acima, estimularia a não ação. Diz ainda que um diagnóstico pode ser muito bem elaborado pelo movimento, já o prognóstico pode ser muito vago ou fantasioso, isso produziria incerteza e também desestimularia a ação coletiva. Portanto, um quadro de mobilização dependeria de um bom diagnóstico, mas também de prognósticos que mostrem que o esforço e os riscos de se envolverem em uma ação coletiva podem trazer ganhos ou modificar a situação indesejada.

Nesse sentido, Ganson e Mayer (1999) classificam que os movimentos estão envoltos em dois padrões básicos de argumentos que mediam a produção de ações coletivas; um seria as retóricas reativas e o outro as retóricas da mudança. A retórica reativa é usual dos atores que optam pela inatividade, quando interpretam oportunidades para ação, ressaltam os riscos, a ação como futilidade e os efeitos perversos. Desse modo, o discurso é pessimista, cada vez que se busca modificar algo se tem, primeiramente, o risco de perder o que já está estabelecido, sendo mais provável perder do que obter algum ganho. O fator futilidade pressupõe que não há oportunidades para mudança, qualquer ação não é nada mais nada menos do que perda de tempo e de recursos. O efeito perverso diz que qualquer ação tende a piorar a situação, os efeitos involuntários negativos superariam as boas intenções desejadas, portanto, seria preferível a inação.

Para superar tais argumentos, os movimentos sociais precisam construir um quadro interpretativo que supere o pessimismo, optando assim por argumentar em favor da retórica otimista da mudança. Tal retórica tem por objetivo convencer os atores de que a ação não só é desejável como é possível. Contra argumentam apresentando novos elementos que anulam os constitutivos da retórica reativa. Anulam o argumento do risco, apontando que a inação também é um perigo, valorizam, portanto, a urgência, dizendo que o não agir coloca em perigo as possibilidades futuras de ação, sendo *a posteriori* mais difícil e improvável de que ocorram mudanças. Negam a futilidade por meio das janelas de oportunidades; momentos raros e breves em que são claras as possibilidades de obter êxito; não agir significaria fechar as possibilidades de mudanças, como levaria à perda de esperança. Por fim,

anulam o argumento dos efeitos perversos, justificando que a promessa de novas possibilidades advindas pela ação trará uma melhor política, uma sociedade mais justa, sem guerras, sem desigualdades de diversos tipos, enfim, cada movimento argumentará em prol de uma possibilidade de futuro realizável pela sua ação, negando os argumentos a favor da inação ou de que sua ação não tratá resultados concretos.

Zald (1999) aponta que os movimentos passam por uma constante construção e adequação de seus quadros de interpretação para manter-se em atividade. Para o autor, a construção de quadros interpretativos é uma atividade estratégica dos movimentos sociais, uma vez que são construídos por meio de debates internos em que visões de mundo, metas estratégicas, táticas e repertórios são colocados em discussão e em disputa. Assim, constroem novos significados sobre temáticas específicas ou de como deveria ser a vida social, estabelecem cenários de injustiça como redefinem possíveis consequências devido à omissão ou continuidade em relação à determinada ação estatal, empresarial ou de outros grupos que considerem os responsáveis pela situação que buscam superar.

Para Ganson e Meyer (1999) cada movimento tem um nível de unificação e consenso em torno de quadros interpretativos. Contudo, a criação ou reformulação de novos quadros desencadeia uma série de desacordos e lutas internas sobre pontos de vista divergentes. Nesse sentido, os autores dizem que o grau de consenso é variável, modifica-se em torno de disputas retóricas que justificam a ação. A eficácia da ação precisa ser argumentada, sobretudo, para negar as retóricas que são contrárias ao agir dos movimentos.

Para McAdam, McCarthy, Zald (1999) os quadros interpretativos são diferentes durante as fases de desenvolvimento de um movimento: no início assumem formas menos conscientes, mas com forte capacidade para agregação de ideias, interpretações e atores sociais; em fases mais avançadas são objetos de críticas e avaliações que buscam reafirmar ou estender determinados quadros interpretativos, porém a inclusão de novas problemáticas não é feita sem a existência de grandes embates e disputas internas pela construção de novos significados.

Amparán (2000) sistematiza os elementos constitutivos das teorizações sobre o conceito de quadros interpretativos a partir de Goffman, Snow e Berfort, para investigar o nascimento de movimentos indígenas no México e como esses constroem uma interpretação sobre sua condição. Para Amparán, os enquadramentos interpretativos buscam vincular os indivíduos com as organizações, para tanto, é preciso que

ambos compartilhem de elementos comuns em torno de interesses, valores, metas, objetivos ou ideologias. Esse aspecto é chamado de quadro de alinhamento (*frame alignment*), sendo construído por múltiplos processos de micromobilização e de *netness*, que se desenvolvem em torno de processos comunicativos e de interação (espontâneos ou estimulados) que afetam ou promovem a aproximação entre interpretações de indivíduos e de organizações, criando uma ponte (*frame bridging*) que facilita os encontros entre diferentes quadros interpretativos.

Uma segunda característica dessa aproximação é a amplificação dos quadros (*frame amplification*), que significa os esforços das organizações para clarificar ou desenvolver certos quadros de interpretação, uma vez que os sujeitos que aderem a um movimento social dispõem e se inserem de forma diferenciada, tornando comum certa dispersão ou pouca integração a determinados referenciais. Contudo, é possível também que metas, objetivos, estratégias ou ideologias da organização sejam limitadas ou não estejam de acordo com a dos atores sociais, cabendo às organizações estender as fronteiras dos seus quadros interpretativos (*frame extension*) para agregar novos significados ou interpretações, evitando assim, a fragmentação de significados ou divisões internas. Por fim, um quadro interpretativo também pode ser transformado (*frame transformation*), quando as metas ou ideologias de um movimento já não correspondem às dos atores, cabendo à organização modificar seus referenciais por meio de novas ideologias, metas, valores, evitando a dissolução do movimento.

De acordo com Melucci (2001) para compreender o papel dos movimentos sociais na contemporaneidade é necessário resgatar a teoria da ação, entendendo-a como um objeto composto de motivações, sentidos e escolhas, não sendo um produto de leis históricas ou de simples respostas causadas por determinações externas. De tal modo que os movimentos não podem mais ser vistos como uma ação sem ator. O processo pelo qual esses constroem suas lutas e como as mantém ao longo do tempo torna-se fundamental para a compreensão sociológica das ações coletivas. É diante disso que o conceito de identidade, para o autor, é central para a produção de conhecimento sobre ações coletivas.

Segundo Melucci (2001), uma identidade coletiva não é uma essência, ela é produzida por meio de trocas, negociações, decisões e conflitos entre os atores que compõem determinado grupo. Assim, não só as relações internas, face a face, são essenciais como também as relações e conflitos estabelecidos com o ambiente externo, seja por meio

de construção de alianças ou de adversários, como o próprio sistema político e as estruturas de oportunidades ou restrições permitem a construção de identidades. O autor define identidade coletiva como uma capacidade reflexiva que produz consciência da ação, é a capacidade simbólica, pela qual os atores produzem reconhecimento sobre o seu agir.

Para Naujorks e Silva (2010) o conceito de identidade tem sido central para diversas teorias de movimentos sociais, sendo para algumas abordagens um paradigma constituinte e para outras um conceito emergente, principalmente nas perspectivas oriundas da mobilização de recursos, cuja utilização tem por objetivo fechar determinadas lacunas. Para os autores, esse conceito busca responder a importantes questionamentos acerca das motivações que levam indivíduos a se mobilizarem em ações coletivas. Diz respeito também aos microprocessos de recrutamento, de manutenção dos movimentos, como se vincula aos significados atribuídos e veiculados ao engajamento em movimentos. Contudo, diversas críticas são indicadas a essa perspectiva, sendo as principais, como já indicado por Melucci (2001), o demasiado essencialismo presente no conceito, que o atribui como um valor intrínseco; a falta de precisão conceitual; o caráter fortemente normativo, como algo que deve ser encontrado; a noção de conservação, que retiraria a própria ideia de processo presente nas ações coletivas.

A ligação entre quadros interpretativos e identidade se dá, principalmente, vinculada aos processos que permitem aos indivíduos partilharem de uma identidade construída por meio de interações coletivas, dando motivos que justificam a participação e os esforços necessários para o engajamento em movimentos sociais. Esse processo é construído fundamentalmente a partir da interação e dos processos de comunicação entre os diversos ativistas, que influem para que identidades sejam anunciadas ou renunciadas (NAUJORKS, SILVA, 2010, p.10). Nesse sentido, as construções identitárias de indivíduos pertencentes aos movimentos sociais, como a própria identidade do grupo, são resultado da interação social, que permitem o compartilhamento de significados.

### 1.5 Repertórios de Ação Coletiva.

Charles Tilly (2010, p.20) aponta que em diferentes lugares do mundo o chamamento público à participação de movimentos sociais surge com a necessidade de se colocar um contrapeso ao poder opressivo. Assim, seja no Zimbábue, Canadá ou Inglaterra, é comum ver apelos realizados por jornais, sites, ONGs e intelectuais para que se criem novos movimentos sociais para reivindicar a democracia contra a tirania, o fim da miséria no terceiro mundo, pela defesa de direitos ou pela criação de um movimento social amplo, genuíno ou europeu<sup>9</sup>. Para o autor, essa convocação “externa” traz a esperança de que a mobilização popular leve à solução de problemas políticos que não se resolvem adequadamente por meio da política institucional. No entanto, alerta que essa convocação em geral é capaz de criar campanhas, manifestações, petições, mas em poucos casos são criados efetivamente movimentos sociais, pois é preciso algo a mais para que tais mobilizações criem movimentos sociais capazes de sustentar um confronto político.

Para Tilly (idem, p.22), os movimentos sociais são uma invenção moderna que têm como principal característica uma forma particular de ação política que os diferencia de outras formas (ou de formas tradicionais) de fazer política. Um movimento social é uma interação inovadora entre de repertórios e a demonstração pública de um valor, de sua unidade, de número e de compromisso.

Em síntese estas podem ser descritas como:

a. construção coletiva e sustentada de reivindicações também coletivas direcionadas a autoridades, classificada de *campanha*;

b. uso de determinadas combinações de ação política, tais como: criação de associações e alianças para fins comuns, desfiles, manifestações, comícios, vigílias, protestos, desfiles, reuniões públicas, petições, declarações públicas, denominado de *repertório*;

c. manifestação pública concentrada de VUNC (valor, unidade, número e compromisso) por parte de seus membros.

Segundo o autor, uma campanha não se restringe à existência de um evento único, mas sempre vincula minimamente três partes: um

---

9 Ver artigo de Pierre Bourdieu: Por um Movimento Social Europeu, em que o autor reivindica a criação de um movimento social unitário na Europa, no formato de um novo sindicalismo (não nacional) que teria como papel integrar os trabalhadores imigrantes para lutar de forma conjunta com os “nativos” para construção de uma Europa “social”. Bourdieu, P. *Contrafogos* 2. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.

grupo a quem se atribuem as reivindicações, um (ou mais) objeto(s) reclamado(s) e um público a quem se dirige a reivindicação, ao qual sua ação ou omissão afeta ao grupo demandante. Assim, um movimento social não se caracteriza pela existência isolada de demandantes, objetos reivindicados e um público, mas pela combinação desses três aspectos.

A demonstração de VUNC (valor, unidade, número e compromisso) se apresenta por meio de atitudes e usos de determinadas linguagens (mensagem) às quais os movimentos tentam transmitir suas reivindicações ao público, assumindo formas variadas como slogans, rótulos, declarações e “bandeiras”. Assim, o valor se caracteriza pela demonstração de que a ação tem uma causa nobre, inclui uma ampla rede de apoios, a unidade se caracteriza pelo uso de símbolos que fazem referência às demandas e às pautas do movimento, como bandeiras, faixas, roupas, canções, hinos e insígnias; o número é também um referencial da força de um movimento, número de membros, de pessoas presentes em determinada manifestação, de assinaturas em petições, abaixo-assinado, de mensagens enviadas/recebidas de apoio, de ações (protestos/greves/ocupações) realizadas; compromisso em síntese são atitudes e gestos de demonstração de sacrifícios durante ações empreendidas. Tais demonstrações mudam significativamente em função de contextos culturais, mas compartilham de linguagens que foram difundidas pela própria história dos movimentos sociais. Tilly (2010) e Tarrow (2009) apontam que determinadas formas de ação coletiva existiam isoladamente antes mesmo do próprio surgimento de movimentos sociais, mas é a associação dessas demonstrações com determinados repertórios de ação coletiva, que permitiram distinguir a ação de um movimento social de outros fenômenos políticos. Neste sentido, o conceito de repertório envolve tanto uma dimensão histórica quanto cultural, pois descreve como são compartilhadas, escolhidas e executadas as formas, as habilidades e as rotinas de um movimento, como também permite perceber dentro de um conjunto limitado de possibilidades como esses são historicamente construídos (Tarrow, 2009, p. 41).

Assim, a escolha de uma forma de ação nunca é uma decisão individual, apesar das lideranças exercerem papel fundamental na seleção dos repertórios. Esses passam por instâncias coletivas, em que as opções são deliberadas entre possibilidades já conhecidas e que já demonstraram exercer vantagens táticas e determinados ganhos. Desse modo, os autores apontam para o fato de que as ações coletivas empreendidas pelos movimentos sociais, mesmo quando violentas, não

são resultados de impulsos irracionais de uma massa descontrolada, pois passam, mesmo que minimamente, por processos de reflexão, escolha e decisão sobre os possíveis resultados, incluindo as possibilidades de repressão. Com efeito, para que um protesto seja realizado, este deverá ter uma estrutura de funcionamento organizada anteriormente, uma vez que pessoas deverão ser mobilizadas, faixas e cartazes deverão ser fabricados, o caminho pelo qual a manifestação passará, em que local se fará a concentração, se haverá ou não discursos, quais as estratégias em caso de repressão também são ponderadas pelos seus organizadores. Ou seja, se em caso de repressão a estratégia será a dispersão ou resistência por meio de *sit-ins* ou coquetéis *molotov*, essas serão estratégias racionalmente estruturadas dentro de um quadro de rotinas e possibilidades que foram testadas no dia a dia do movimento e nas lutas despendidas contra seus oponentes (TARROW, 2009, p.21).

Para Tarrow (2009, p.51), os movimentos não só reproduzem velhos repertórios, na medida em que novas formas de ação também são testadas e colocadas à prova, desenhando um processo no qual a eficácia dos novos repertórios é comparada com as formas tradicionais de ação coletiva. As mudanças dos repertórios ocorrem também motivadas por mudanças culturais, pela perda de sua eficácia e por estruturas de oportunidades políticas. O autor ressalta que os repertórios de ação coletiva estão culturalmente inscritos na “memória” dos movimentos sociais, sendo socialmente comunicados. Assim, um novo movimento herda de seus antecessores um conjunto de possibilidades de ação que foram sistematicamente utilizadas ao longo do tempo. Para Melucci (2001, p.82), o embrião do novo surge por meio de velhas práticas. Os novos movimentos, por não terem uma linguagem própria, utilizam símbolos e linguagens que estão enraizadas na memória coletiva dos atores sociais. Nas palavras de Tarrow:

Os trabalhadores sabem como fazer greves porque gerações de trabalhadores as fizeram antes deles; os parisienses erguem barricadas porque as barricadas estão inscritas na história do confronto parisiense; os camponeses tomam terras, portanto símbolos que seus pais e avós usaram no passado (2009, p.40).

McAdam, Tarrow e Tilly (2009) dizem que os repertórios expressam uma relação conflitual entre demandantes e opositores. Assim, a utilização de um novo repertório sempre possibilitará a reação

das autoridades e elites, que poderão tanto reprimir como facilitar a expansão desta nova prática. Desse modo, a eficácia de um novo repertório também depende da sua capacidade de surpreender seus oponentes, burlando as estratégias de controle social e repressão. Isso aponta para a tensão constante entre inovação e persistência nos repertórios de ação coletiva. A novidade de um repertório expressa ganhos táticos, criando novas possibilidades de confronto e de sucesso para as ações empreendidas. Por outro lado, a capacidade de inovação não supera velhos repertórios, inclusive aqueles que aparentemente possuem uma menor eficácia instrumental. Dessa maneira, a persistência de determinados repertórios decorre também em função de sua força expressiva, que é capaz de encorajar, motivar e manter antigas práticas.

No entanto, Tarrow (2009) e Tilly (2010) apontam que independente das condições de mudanças nos repertórios, esses continuam a apresentar um conjunto extremamente limitado de possibilidades, tais como: as passeatas, o fechamento de ruas com pneus e outras formas de barricadas, a ocupação de prédios, fábricas ou fazendas, as greves e protestos (violentos ou não). Porém, os repertórios também assumem formas de confronto não necessariamente contenciosas, a exemplo das petições, pressão e negociação com autoridades, ou processos que desafiam códigos culturais, como a não utilização de determinadas roupas ou praticar atos que não são “aceitos” culturalmente em um contexto específico. Assim, um beijo em público entre pessoas do mesmo sexo pode significar uma ação de confronto tão simbólica como atear fogo em uma bandeira ou na imagem de um indivíduo que encarnaria a representação do inimigo, ou como a ocupação de uma propriedade<sup>10</sup>. Nesse sentido, Tarrow diz que os movimentos sociais utilizam de forma combinada os repertórios

---

10 Isso pode ser ilustrado pelos protestos da comunidade judaica na Alemanha contra o memorial das vítimas homossexuais durante o regime nazista. No memorial há a previsão de inclusão de imagens de lésbicas se beijando. O memorial já apresenta um vídeo em que dois homens se beijam. Os manifestantes acusam que o memorial tem distorcido a história sobre o holocausto. Holocaust memorial lesbian kiss outcry, 26 mar 2010, The Sidney Morning Herald. <http://news.smh.com.au/breaking-news-world/holocaust-memorial-lesbian-kiss-outcry-20100326-r0ay.html> Ou como o “beijaço Gay”, realizado em Barcelona, como forma de protesto contra a visita do Papa Bento XVI a Cidade. 07 de novembro de 2010, Folha.com. <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/826789-apos-beijaco-gay-papa-ataca-aborto-e-defende-casamento-tradicional-na-espanha.shtml>.

disponíveis, podendo, ao mesmo tempo, atuar em proximidade com instituições<sup>11</sup>, como agir de forma mais agressiva em manifestações.

Para Tarrow (2009) um dos principais elementos que diferencia o moderno movimento social de antigas formas de ação coletiva está na forma como esses mobilizam e exercem os seus repertórios. Para o autor, a passagem do tradicional para o moderno repertório é identificada a partir de 1830, por meio da: (i) crescente centralização dos Estados Nacionais, que expandiu as lutas para além do local de moradia, contribuindo para a identificação de inimigos mais amplos; (ii) a criação cada vez maior de associações de múltiplos fins, que passaram a exercer pressão sobre os governantes, contribuindo para a expansão e proteção de direitos (individuais e coletivos); (iii) a expansão na alfabetização que permitiu que a população acompanhasse a revolução ocorrida na imprensa escrita, que foi uns dos principais canais para a difusão de ideias, reivindicações e de denúncia contra abusos de governantes, e por fim, (iv) a criação de redes informais de movimentos e de sociabilidade, que exerceram importante papel para difundir novos modelos de ação coletiva.

Tarrow (2009) descreve que os antigos repertórios eram restritos a uma determinada localidade e dirigiam-se contra um alvo que sempre era conhecido e visível. A forma utilizada se caracterizava pela ação direta: a violência era expressão mais usual como forma de corrigir abusos ou promover vinganças contra uma situação de injustiça. As revoltas eram motivadas principalmente por quatro situações: conflitos em torno de pão, crença, terra e pela morte violenta.

Os conflitos pelo pão eram motivados por situações de escassez de alimentos, aumentos nos preços das mercadorias ou pelo lucro considerado abusivo pela população. O alvo das revoltas se dirigia aos comerciantes ou contra pessoas que eram relacionadas como culpadas pela situação de fome ou de privação. O autor também classifica esse tipo de repertório como uma ação redistributiva. Estas, porém, permaneciam localizadas, sem lideranças e sem envolver temas mais gerais. As revoltas em torno das crenças eram motivadas pela religião, e em geral, os conflitos eram extremamente violentos. Um dos principais repertórios utilizados em conflitos de crença estava em parodiar os rituais de seus opositores ou no desfile por regiões onde predominam o culto rival. Assim, tais repertórios eram caracterizados tanto pela

---

11 Os movimentos podem exercer tal proximidade por meio de petições, lobbies a parlamentares, ou como é mais comum no caso brasileiro, participando de instâncias de gestão democrática como Conferências, Orçamentos Participativos e conselhos gestores.

provocação e ironia, como por reações de violência. Os repertórios relacionados à terra eram frequentemente dirigidos aos proprietários, que desfaziam antigos acordos sobre o uso da terra ou pela percepção que esta era usurpada ou mal utilizada pelo proprietário. Segundo Tarrow (2009), as revoltas camponesas seguiam um ritual em que os camponeses marchavam até a terra usurpada, cantando e empunhando foices e imagens religiosas e, ao final, ocupavam a terra. Todavia, o autor ressalta que tais repertórios continuavam isolados, uma vez que não reivindicavam por outros temas e não se relacionavam com as revoltas e mobilizações ocorridas nas cidades. Por fim, os repertórios tradicionais também se vinculam à morte como uma fonte de protesto, sobretudo em relação à morte violenta ocasionada pelas autoridades. As mortes proporcionavam oportunidades para a população se organizar (funeral) promovendo emoção suficiente para mobilizá-la. Todavia, essa não era capaz de criar ações duradoras contra as autoridades. O tempo do protesto era o tempo do próprio ritual: morte, velório e sepultamento.

Diante desses exemplos, Tarrow (2009) classifica os repertórios tradicionais como estreitos, bifurcados e particulares. Estreitos, porque os objetivos e a ação estavam fechados dentro de determinada comunidade ou corporação; bifurcado, pois a tática escolhida sempre se dirigia às autoridades locais ou a um inimigo direto e visível - mesmo quando vinculado a um problema mais amplo, utilizava-se sempre da ação direta como forma de resolução do problema; particular, porque não havia comunicação ou troca entre as diversas ações. Estas eram sempre particulares, limitando-se a reivindicações imediatas e fechadas a determinadas localidades e temas.

A passagem para os repertórios modernos se dá a partir do momento em que os movimentos sociais passaram a reivindicar e a focar em objetivos mais amplos e a utilizarem táticas menos particulares. Assim, o autor classifica o moderno repertório como modular, cosmopolita e autônomo. Modular, porque passou a concentrar suas táticas em poucas rotinas, que eram adaptadas às mais diversas situações, localidades, reivindicações e desafiantes. Da mesma forma, os repertórios passaram a ser menos dependentes de rituais e místicas herdadas – essas não desapareceram por completo, mas ganharam novos significados, sendo combinadas a outros repertórios, contribuindo para a ampliação da capacidade de reivindicação e mobilização dos movimentos. É nesse sentido que os repertórios tornaram-se também mais cosmopolitas, pois não se restringiam a pautas locais. Como a ação política deixou de ser orientada exclusivamente para a agressão física,

formas indiretas e inimigos menos visíveis passaram a incorporar o universo dos repertórios de ação coletiva moderno.

Desse modo, outros repertórios menos contenciosos passaram a ser incorporados nas estratégias de atores coletivos, como a introdução do boicote a determinadas mercadorias, a criação de falsos julgamentos<sup>12</sup> ou encenação de funerais e petições, que poderiam ser utilizadas em diferentes contextos sociais. A petição, por exemplo, anteriormente utilizada como uma ação individual tornou-se um repertório modular quando por diferentes campanhas passou a incorporar ação de grupos específicos, a exemplo das petições em massa pelo fim da escravidão na Inglaterra, a ampliação do voto, a ampliação da liberdade de expressão e diversos outros temas que transformaram assuntos antes restritos ao ambiente privado em uma discussão de interesse público.

Da mesma forma, a barricada tornou-se um repertório modular, que de uma origem voltada à proteção de determinadas regiões contra a entrada de estranhos e ladrões, tornou-se, durante a Comuna de Paris (1871) um repertório amplamente utilizado. Ainda que demonstrasse ser incapaz de resistir ao poderio militar<sup>13</sup>, essa possuía uma lógica organizativa que favorecia a sua permanência, pois para sua fabricação era necessário estabelecer um processo de solidariedade para compartilhar as rotinas e tarefas necessárias para mantê-la (ACHCAR, 2009; TARROW, 2009;). Tal repertório tornou-se tão hostil que foi uma das justificativas para a profunda reforma urbanística implementada pelo Barão de Haussmann, em Paris, na década de 1870<sup>14</sup> (HOLSTON, 1993).

---

12 Durante a década de 1960, foram criados os Tribunais Internacionais de opinião pública como forma de denunciar abusos contra direitos humanos, sobretudo na Guerra do Vietnã e durante as ditaduras militares na América Latina. Em 1º de maio de 2001, em Curitiba, foi realizado o Tribunal Internacional contra os Crimes do Latifúndio, organizado pela Comissão Pastoral da Terra, MST e outras organizações de Direitos Humanos nacionais e internacionais, que encenou o julgamento e condenação do governador à época do Estado do Paraná Jaime Lerner, sob acusação de assassinato do militante do MST Antonio Tavares Pereira, em 1º de maio de 2000. (ver artigo de Ana Amélia Silva: Teatro da Exceção (figurações) in: OLIVEIRA. F. RIZEK, C. (Orgs). A Era da Indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007.

13 Durante os 40 dias de combates da Comuna de Paris foram mortos 1.000 soldados do exército de Versalhes, contra 20 mil do lado dos rebelados, sendo que pelo menos 17 mil foram executados após o fim da Comuna, durante a “semana sangrenta” de 22 a 28 de maio de 1871. ACHCAR. G. A Comuna de Paris. in: LÖWY. M. (Org.) Revoluções. São Paulo: Boitempo, 2009.

14 Haussmann foi prefeito de Paris (1850 a 1871), instituído por Napoleão III, sendo responsável pelo amplo processo de transformação urbana, em que milhares de edifícios foram

Além desses repertórios, outros passaram a circunscrever as práticas dos movimentos sociais, tais como: as greves, assembleias e passeatas. Em comum, tais repertórios apresentam a capacidade modular de se desligar de movimentos, reivindicações e locais específicos, adaptando-se, portanto, às mais diversas possibilidades de confronto político. Todavia, Tarrow (2009) destaca que os novos repertórios aumentaram o poder das pessoas comuns para reivindicar direitos ou desafiar autoridades e elites, mas também possibilitam a criação de mecanismos mais sutis de controle social. No mesmo sentido, diversos repertórios que antes eram proibidos tornaram-se práticas legítimas de ação coletiva, sendo política e juridicamente aceitas, a exemplo das greves. Tal aceitação serviu também para diferenciar práticas reivindicatórias e de confronto político de ações criminosas<sup>15</sup>. O caráter modular dos repertórios se mostra também pela expansão e aceitação de determinadas práticas. Por exemplo, o movimento antiaborto utiliza repertórios similares aos de suas adversárias, as feministas (TARROW, 2009, p.119) ao se posicionarem contra as clínicas de aborto e contra determinadas campanhas de direitos civis nos EUA. Ou os movimentos ruralistas na Argentina, que passaram a organizar protestos utilizando repertórios similares àqueles que os movimentos piqueteiros utilizaram anteriormente (ROFMAN, 2010).

Segundo Tarrow (2009) foi a passagem do repertório paroquial para um repertório de ação coletiva modular e autônomo dos atores e das reivindicações que foi capaz de transformar a política popular a partir do século XIX. Essa deixou de ser particular e referente a determinado grupo, tornando-se parte de uma estrutura de conflito (ALONSO, p.58). Para Tarrow, todavia, a transformação nos repertórios deve ser analisada em conjunto com as estruturas de oportunidades políticas, que facilitam ou não a emergência de determinadas práticas e estabelecem as mediações entre demandantes e autoridades, assim como para os quadros interpretativos pelo qual os movimentos dão sentido às suas práticas de confronto político.

---

derrubados para a abertura de grandes avenidas, criação de amplos parques e construção de prédios públicos. Tal reforma tinha tanto um viés sanitarista como político, pois também visou impedir que as barricadas fossem utilizadas como um repertório de confronto político.

15 Todavia cabe ressaltar tentativas constantes para considerar práticas movimentalistas como criminosas e ilegais. A exemplo do MST no Brasil e dos índios Mapuche no Chile. Esses têm constantemente militantes presos acusados de terrorismo (lei criada durante a Ditadura de Pinochet, para impedir protestos e ações contra o regime) após atos de protesto e de ocupação de terras. Já no Brasil a tentativa de associar o MST como um grupo terrorista tem sido praticada sistematicamente pela imprensa, ver: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/o-mst-e-o-terrorismo-oficializado/>; <http://www.mst.org.br/node/8782>

Assim, é a partir desses referencias teóricos apresentados acima, sobretudo pelos conceitos de estrutura de mobilização, redes sociais, estruturas de oportunidades políticas, projetos políticos e quadros interpretativos, que buscaremos analisar o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Ou seja, qual é a forma de sua organização, quais foram os mecanismos que facilitaram o seu surgimento e sua manutenção como um dos principais movimentos urbanos no Brasil, quais são as suas principais pautas e bandeiras de reivindicação, o que querem modificar, quais são as suas teorias explicativas, quais as novas temáticas que têm sido abordadas, com quais outras organizações tem se articulado, quais são os seus principais repertórios mobilizados, quais são os seus projetos políticos, como os têm mobilizado e quais foram os resultados ou conquistas obtidas ao longo dos últimos 25 anos pela ação deste movimento.



## CAPÍTULO 02 - ESTRUTURAS DE MOBILIZAÇÃO DO FNRU

O FNRU é composto por centenas de organizações e sua coordenação é formada por mais de 20 entidades com representação em todo o território nacional, tendo como projeto político a luta pela reforma urbana. Configura-se como o principal articulador de redes sociais nesta temática, sendo também um interlocutor central entre sociedade civil e o poder público, particularmente Executivo Federal e Congresso Nacional, no que tange à questão urbana no Brasil. Contudo, para aprofundar o entendimento sobre a articulação de entidades da sociedade civil, torna-se necessário compreender os processos que deram forma ao conjunto das organizações constituídas no entorno do FNRU. Para tanto, apresentar-se-á uma síntese dos caminhos e trajetórias independentes percorridos pelas entidades, apontando os seus principais objetivos, metas e estratégias, como também os elementos característicos de sua estrutura de mobilização, tais como a vinculação com outras organizações, redes movimentalistas e os repertórios de ação coletiva utilizados em suas campanhas e reivindicações.

A análise seguirá a seguinte estrutura: (i) apresentação do contexto em que as entidades foram formadas; (ii) indicação dos objetivos, metas e estratégias; (iii) mapeamento das articulações realizadas; (iv) apresentação dos principais apoios externos, particularmente os de ordem financeira. As organizações que formam a rede do FNRU foram agregadas para esta análise em três blocos<sup>16</sup>: (i) movimentos sociais; (ii) ONGs e articuladoras; (iii) sindicatos e outras entidades de classe.

Os movimentos sociais vinculados ao FNRU são: o Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM; a União Nacional de Moradia Popular - UNMP; a Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAN e a Central de Movimentos Populares - CMP. Neste texto se utilizará a nomenclatura de movimento social para o conjunto dessas organizações, por meio do critério de “autodenominação”, pois, quando os membros do FNRU se referem a elas dizem frequentemente “os quatro grandes movimentos nacionais” (RODRIGUES, BARBOSA, 2010). Contudo, pode-se afirmar que

---

16 A classificação das entidades seguiu o ordenamento utilizado pelo FNRU para as organizações que compõem a sua coordenação:

<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao.html>

desses “movimentos”, três deles, CMP, UNMP e CONAM, exercem claramente a função de articuladores, concordando com a classificação realizada por Lavalle, Castello e Bichir (2006), pois essas instituições combinam tanto atividades de reivindicação como a de organização de outros movimentos, realizando também o papel de mediação entre governos e demandantes. Os autores dizem que as articuladoras podem ter funções parecidas às das ONGs, mas se diferem dessas por “serem fundadas por outras entidades com o intuito de coordenar e articular suas ações, de construir agendas comuns e de escalar sua capacidade de agregação de interesses com fins de representação perante o poder público e outros atores sociais” (2006, p.20).

As entidades profissionais e sindicais articuladas ao FNRU são representadas pela Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB, Conselho Federal do Serviço Social - CFESS, Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica - FENAE, Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - FENEA, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas - FNA e a Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia - FISENGE.

As ONGs que compõem o FNRU são formadas pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE; ActionAid do Brasil; Centro de Defesa dos Direitos Humanos - Bento Rubião; Centro de Assessoria à Autogestão Popular - CAAP; Habitat para Humanidade; Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - PÓLIS; Terra de Direitos; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC e Observatório das Metrôpoles. Essa última, apesar de ser uma rede de pesquisa vinculada principalmente às universidades públicas, é classificada pelo FNRU (2010) como uma ONG, sendo que alguns dos núcleos regionais do observatório são constituídos formalmente como ONGs, a exemplo do Observatório de Políticas Públicas do Paraná.

Fazem parte ainda do FNRU as articulações regionais formadas pelo Fórum Sul de Reforma Urbana - FSRE, Fórum Nordeste de Reforma Urbana - FneRU, Fórum Amazônia Oriental - FAOR, Fórum Amazônia Ocidental - FAOC, além dos Fóruns Estaduais de Reforma Urbana (FERU): FERU/PE; FERU/RS; FERU/RJ, FERU/MG; Fórum Goiano de Reforma Urbana - FGRU e a Articulação Estadual de Direito à Cidade - SP.

## 2.1 O Caráter Relacional na Formação dos Movimentos de Reforma Urbana: CONAM, CMP, UNMP, MNLM

Para diversos autores, o panorama de lutas sociais ganhou uma nova dimensão com o fim da ditadura militar (1964-1985). A diminuição das estruturas de repressão, pelo menos daquela realizada de forma oficial, permitiu o crescimento do associativismo, das mobilizações, de passeatas e a organização de movimentos sociais no campo e nas cidades. Em paralelo a esse contexto, o país expandiu também sua população urbana que de 18 milhões de habitantes em 1950 passou para 80 milhões em 1980<sup>17</sup>, fruto de intenso processo migratório interno e de altas taxas de fecundidade, o que levou a concentração populacional nos centros urbanos a partir da década de 1960. O crescimento da população urbana, contudo, deu-se às margens da “cidade legal” e das políticas públicas de infraestrutura, mobilidade, saneamento, habitação e de outros equipamentos de uso coletivo, resultando na expansão das periferias, na precariedade das condições de vida, especialmente vinculadas à péssima qualidade habitacional. Tal fenômeno marcou a paisagem urbana brasileira notadamente por meio das construções ou autoconstruções sempre inacabadas, edificadas nas “horas-livres”, em áreas distantes dos espaços de melhor infraestrutura, com menor valor imobiliário e muitas vezes com restrições ambientais e urbanísticas, caracterizadas assim como áreas de risco (KOWARICK, 1979, 2000, ROLNIK, 1997, MARICATO, 1995). Entretanto, a política habitacional brasileira atrelou o provimento de moradia à produção privada, vinculando o acesso por meio de financiamentos públicos, como aqueles produzidos por meio do SFH/BNH (Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional de Habitação). Não obstante, a produção privada, antes mesmo que a produção da moradia em si, tem sua fonte geradora de capital e realização da mais-valia urbana na propriedade da terra, provocando um processo de especulação imobiliária crescente em áreas bem localizadas e melhor servidas com infraestrutura urbana, realizada invariavelmente pelo poder público (MARICATO, 1995, DÉAK, 1989). Como contradição, a regulação do uso do solo, a produção de habitação e seu financiamento, funcionaram também como indutores da expansão de periferias, seja por meio da produção de grandes “conjuntos habitacionais” ou pela ocupação ilegal de terras

---

17 IBGE, Censos Demográficos de 1950 e 1980.

(MARICATO, 1995). Ambas marcadamente “longe de tudo”, longe de serviços públicos, do trabalho e do lazer. Tal mecanismo gerou elevados custos sociais aos trabalhadores, que perdem inúmeras horas diárias, por exemplo, para realizarem o percurso casa/trabalho/casa. Esse processo foi chamado por Lúcio Kowarick (1979) de espoliação urbana e consiste na

Somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta deste” (KOWARICK, 2000, p.22).

Para o autor, durante as décadas de 1970 e 1980 diversas mobilizações sociais passaram a ocorrer, fruto tanto da insatisfação da população em relação à precariedade dos serviços públicos que chegavam (ou não) às periferias, como dos processos de mobilização social, organizados neste momento pelos sindicatos, como por alas da Igreja Católica. É neste contexto que também se formam os militantes que irão constituir posteriormente os quatro movimentos sociais (CMP, CONAM, UNMP, MNLM) que estão vinculados ao FNRU. Ressalta-se que a origem desses movimentos foi marcada pela construção relacional das organizações, sendo realizadas diversas mediações entre atores e a pluralidade de grupos, como a formação de uma ampla rede política e solidarística entre os diferentes movimentos sociais urbanos. Assim, os fluxos e migrações de indivíduos para organizações não estavam fechados, uma vez que as próprias organizações e seus projetos políticos se encontravam em contínuo processo de formação. A trajetória dos movimentos urbanos foi caracterizada por conexões interativas e influências de diversas outras organizações, como a Igreja, sindicatos e partidos políticos, como por processos de apoio e solidariedade entre os próprios movimentos.

Sader (2001) também aponta que estes “novos personagens” foram transformados em sujeitos coletivos por meio de processos organizacionais e ações cotidianas de reivindicação que impactaram na construção de identidades desses movimentos sociais como contribuíram para o alargamento da política e da democracia, para além dos espaços político-institucionais tradicionais. Para Doimo (1995) a

formação desses movimentos foi marcada também pela construção de uma identidade que definiu os diversos grupos como pertencentes a um mesmo campo “ético-político”: o campo dos “movimentos populares”. A identificação como parte de um coletivo permitiu a edificação tanto de uma linguagem comum, como de características gerais que as definiam como “iguais” ou pertencentes ao mesmo lado. Entre os principais elementos definidores deste campo estariam a autoidentificação como sujeitos autônomos e independentes, que não se deixavam manipular ou cooptar, principalmente, pelo Estado (DOIMO, 1995).

A existência de vínculos e apoios mútuos, contudo, não eliminaram desse cenário os conflitos e as disputas entre os movimentos e a rede que deu suporte a eles. Para Gonh (1997), a divisão e o fracionismo dos movimentos de moradia refletem também as subdivisões vinculadas às filiações político-partidárias que estavam em jogo nesse contexto. Ou seja, os partidos não só disputavam posições, ideologias e formas de concretização de projetos políticos, como disputavam entre si as bases sociais e os militantes. Estas disputas se davam sobretudo entre PT, PMDB e PC do B e PDT<sup>18</sup>.

Evaniza Rodrigues e Benedito Barbosa (2010), importantes lideranças de movimentos sociais urbanos no Brasil, afirmam que já nos meados da década de 1970 haviam grupos organizados de moradores de loteamentos irregulares e de defesa de favelados, e que uma infinidade de movimentos populares articulados por bairros, regiões ou por favelas passaram a surgir em anos seguintes, muitos com o apoio de setores da Igreja Católica, de profissionais, militantes de partidos políticos e de outras organizações, como o objetivo de mobilizar e organizar moradores das periferias para ações que visavam à melhoria das condições de vida dessa população.

Para Ammann (1991), as Comunidades Eclesiais de Base - CEBs<sup>19</sup> tiveram papel fundamental na organização de futuros movimentos, anteriormente à abertura democrática. Para Maria da Glória Gonh (1982) umas das principais características desses primeiros

---

18 PT – Partido dos Trabalhadores; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; Pcdob – Partido Comunista do Brasil; PDT – Partido Democrático Trabalhista.

19 As CEBs foram grupos e comunidades ligadas à Igreja Católica, que principalmente na América Latina durante as décadas de 1970 e 1980, buscavam se aproximar das “classes populares”, objetivando a evangelização por meio de uma leitura bíblica vinculada à realidade social. As CEBs foram responsáveis por organizar clubes de mães, associações de moradores e movimentos sociais. Teve forte atuação também na luta contra os ditaduras militares no Brasil e em outros países latinoamericanos.

movimentos urbanos era possuir uma composição social heterogênea e policlassista, sendo que a solidariedade e os processos identitários circulavam em torno dos problemas locais e cotidianos. O conteúdo das reivindicações se direcionava à esfera do consumo, sobretudo em relação aos bens e equipamentos de uso coletivo: infraestrutura, asfalto, creche, escola, linhas de ônibus (KOWARICK, 1979 e 2000; SOUSA, 2006).

Para Gonh (1982), tais ações se direcionavam exclusivamente ao poder público, para que esse suprisse as condições necessárias para a vida no meio urbano. Aponta ainda que naquele momento seria mais correto falar em desorganização do que propriamente em organizações populares, visto que suas reivindicações eram espontâneas, com baixo grau de organização e perenidade de ações. Em geral eram lutas isoladas em torno de luz, água, transporte, creches, mas que capitaneou a atenção e apoios para os movimentos claramente identificados à esquerda ou em defesa de princípios liberais, que se articulavam contra o Regime Militar. O que unia a todos nesse momento era que “o opositor era um só: o Estado” (GONH, 1991, p.09).

É a partir da década de 1980 que essas lutas passaram a ter um caráter mais organizado, sendo criadas diversas associações de moradores, federações e coordenações de movimentos que buscavam unir as diversas reivindicações e lutas que se colocavam de forma fragmentada pelas periferias das cidades (GONH, 1997). Com o objetivo de unificar essas ações esparsas, surge em 1980 a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais - ANAMPOS, organizada a partir da Pastoral Operária, das CEBs e por militantes do Partido dos Trabalhadores (PT). Dentre os principais nomes dessa articulação estavam Luís Inácio da Silva, João Pedro Stédile e Frei Betto, tendo como objetivo central a unificação das lutas populares e sindicais. Segundo Nance (2007), é no segundo congresso da ANAMPOS que se inicia um processo de autodefinição como um movimento social, e também do seu caráter classista, como um unificador das diversas lutas populares e sindicais:

Por movimento popular entendemos todas as formas de mobilização e organização de pessoas das classes populares diretamente vinculadas ao processo produtivo, tanto na cidade quanto no campo. São movimentos populares as associações de bairros da periferia, os clubes de mães, as associações de favelados, os grupos de loteamento

clandestino, as comunidades de base, os grupos organizados em função da luta pela terra e outras formas de lutas e organizações populares. É também parte integrante do movimento popular o movimento sindical que, pela sua própria natureza, possui um caráter de classe definido pelas categorias profissionais que o integram (ANAMPOS, 1980 apud NANCE, 2007).

Nesse sentido, a ANAMPOS definiu que tanto as lutas sindicais como as lutas nos bairros faziam parte de um mesmo processo de mobilização, uma vez que a fábrica e o bairro se inter-relacionavam por uma identidade de classe. Nestes termos, uma série de rotinas e práticas de solidariedade entre os movimentos populares e sindicais deveriam ser seguidas, por exemplo, que os sindicatos arcassem com os custos de impressão de materiais dos movimentos de bairros e ajudassem a distribuí-los nas fábricas. Em troca, os movimentos populares também divulgariam as campanhas e lutas sindicais nos bairros. Desta forma, tanto as greves, como os protestos que reivindicavam saúde, transporte ou educação, contariam com o apoio mútuo dos movimentos (NANCE, 2007).

No entanto o projeto ambicioso de unificação das lutas sociais associado às divergências partidárias internas à ANAMPOS levou à sua divisão. A ruptura se deu, primeiramente, em relação à estrutura organizativa e às estratégias de reivindicação que dessem conta de abarcar a diversidade de lutas (sindicais, rurais, urbanas) e, posteriormente, motivadas por disputas de ordem político-partidária, entre alas pró-PT, pró-PMDB e pró-PCB (GONH, 2003).

No caminho da divisão, em agosto de 1983, em congresso da ANAMPOS realizado em São Bernardo do Campo (SP), que contou com a participação de cinco mil delegados, foi fundada a Central Única dos Trabalhadores - CUT, com vínculo próximo ao PT. Posteriormente, em outro congresso realizado em Praia Grande (SP), em novembro daquele mesmo ano, foi criada a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora, próxima ao PMDB, futura Central Geral dos Trabalhadores - CGT (NANCE, 2007). Em 1989, após grandes debates entre correntes internas presente na ANAMPOS, foi criada uma nova organização voltada à organização exclusiva de movimentos sociais, chamada de Pró-Central, dando origem, em 1993 a Central de Movimentos Populares - CMP (BETTO, 2002; GOHN, 2003).

Neste amplo contexto, outros grupos passaram também a unir esforços e reivindicações, sendo criada em, 1982, a Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM, que surge também como uma dissidência político-partidária no interior da ANAMPOS, próxima aos simpatizantes do PMDB, PCdoB e CGT (GONH, 2003, BURNET, 2010).

### 2.1.1 Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM

A CONAM passou a agregar, desde seu início, uma grande heterogeneidade de entidades filiadas, como mutuários, associações de amigos de bairros (SP); e associações de moradores de bairros periféricos de grandes cidades (RODRIGUES e BARBOSA, 2010).

A CONAM está presente em 25 Estados e no Distrito Federal, possuindo como principal objetivo atuar na organização e mobilização de associações comunitárias e federações estaduais de associações de moradores. Possui mais de 550 federações municipais, 22 federações estaduais e mais de 18 mil associações de moradores e comunitárias filiadas. A CONAM já realizou 11 Congressos Nacionais, sendo cada evento precedido de reuniões locais ou estaduais que elegem delegados (as) para o Congresso Nacional, esses elegem um total de 63 diretores (as). Como é possível observar pelo quadro abaixo, o período de maior participação nos congressos da CONAM ocorreu nos anos de 1986 e 1989, que marcam justamente um contexto com importantes mobilizações societárias, tais como o processo Constituinte, a volta das eleições diretas para presidente da república e as greves operárias. Nesse contexto, o segundo Congresso da CONAM privilegiou a construção das propostas que foram apresentadas em audiência pública da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, em cinco de maio de 1987. Assim, é no momento de redemocratização em que se fortaleceram as organizações da sociedade civil e a entrada de novos personagens na cena política brasileira, que se expandem por todo o país organizações de moradores e associações comunitárias (LÜCHMANN e SCHERER-WARREN, 2006). Após esse período, classificado por diversos autores e militantes como o auge das associações populares no Brasil, há uma redução no número de delegados nos Congressos da CONAM.

**Quadro 1. Congresso Coordenação Nacional de Associações de Moradores**

Nº	ANO	LOCAL	Nº DELEGADOS
1º	1982	São Paulo	2.717
2º	1984	São Paulo	1.300
3º	1986	Brasília	7.500
4º	1989	Rio de Janeiro	8.700
5º	1992	Belo Horizonte	658
6º	1995	Brasília	800
7º	1999	Goiânia	1.050
8º	2002	São Paulo	1.250
9º	2005	Brasília	1.300
10º	2008	Lauro de Freitas	2.700
11º	2011	Praia Grande	2.000

Fonte CONAM, sistematização do autor, 2012.

A CONAM articula-se com outros movimentos sociais e tem participado de várias redes e federações, tais como: a *Frente Continental de Las Organizaciones Comunales* - FCOC, a qual exerce a função de diretora executiva; do Movimento pelo Direito ao Transporte Público - MDT; do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU; da Frente Nacional de Saneamento Ambiental - FNSA; do Fórum Mundial do Direito à Energia; da Coordenação Nacional de Movimentos Sociais - CMS; do Fórum Brasil do Orçamento - FBO; do Fórum Social das Américas; do Fórum Social Mundial – FSM e da Aliança Internacional dos Habitantes - AIH. Participa ainda dos Conselhos Nacionais das Cidades, da Saúde e da Juventude. O financiamento da CONAM se dá

basicamente por meio de anuidades pagas pelas entidades associadas, sendo o valor variável entre 01 salário mínimo e 50% deste, de acordo com a classificação (local, municipal e estadual) dada à organização.

Entre as principais atividades já realizadas pela CONAM destacam-se:

- Participação da Audiência Pública Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, da Assembleia Nacional Constituinte, 1987;
- Participação do Eco 92, Rio de Janeiro, 1992;
- Participação da Conferência Habitat II da ONU, Turquia, 1996;
- Participação e apoio a realização da 1ª Conferência das Cidades, 1999 (Câmara dos Deputados);
- Participação e apoio a Campanha pelo Plebiscito da Dívida Externa, 2000;
- Promoção da Caravana Nacional pelo Direito à Moradia, Brasília, 2001;
- Participação do Seminário Mundial pelo Direito à Cidade, realizado no FSM, 2002;
- Promoção do Seminário Nacional sobre Habitação e Reforma Urbana em Belo Horizonte, 2001;
- Participação e apoio a realização da III Conferência das Cidades, na Câmara dos Deputados, 2001;
- Participação no I Seminário das Águas, 2001;
- Realização do I Encontro Nacional de Mulheres do Movimento Comunitário em Belo Horizonte, 2003;
- Promoção, juntamente com o Ministério da Saúde, do Seminário de Incentivo à participação popular na gestão do SUS em Brasília, 2003;
- Participação em todos os FSM, compondo o Comitê de Organização Brasileiro do FSM de 2005;
- Participação do II Fórum Mundial do Direito da Cidade, 2004;
- Participação na Campanha Contra a ALCA e pela Paz;
- Participação em todas as Conferências Nacionais das Cidades organizada pelo Ministério das Cidades;
- Participação da Marcha Nacional pelo Direito à Cidade e pela Reforma Urbana, 2005;

- Participação da coordenação e das atividades do 2º Fórum Social Brasileiro realizado em Recife, 2006;
- Realização do X Encontro Continental de Organizações Comunitárias em Niterói, em parceria com a FCOC - Frente Continental de Organizações Comunitárias, 2007;
- Participação do Fórum Social Urbano, Rio de Janeiro, 2010;
- Participação do World Urban Fórum, ONU, Rio de Janeiro, 2010;
- Campanha Despejo Zero<sup>20</sup>.

Além dessas atividades, a CONAM também participa e apóia a participação de suas associadas em Conselhos Municipais e Estaduais das Cidades, como de marchas ou outras forma de manifestação. Contudo, cabe ressaltar que a CONAM se diferencia de outros movimentos de luta por moradia, como MNLM ou UNMP, pois não utiliza entre os seus repertórios de ação a ocupação, em parte devido ao fato de que as organizações filiadas à CONAM são constituídas por moradores de regiões periféricas, mas que em geral possuem certa estabilidade em relação à propriedade da moradia, seja por estarem localizadas em regiões já consolidadas urbanisticamente ou por serem formados, em grande medida, por proprietários de imóveis. Dessa forma, seus membros não correm o risco de sofrerem eventuais despejos, o que levaria à mobilização para ocupação por novas áreas para moradia.

### 2.1.2 Central de Movimentos Populares - CMP.

A CMP tem sua origem em virtude de divergências no interior da ANAMPOS, sobretudo, em relação à definição de centrais únicas que agregassem as lutas sindicais com todas as outras reivindicações gestadas pelos movimentos sociais, como àqueles que defendiam organizações diferenciadas para movimentos populares e sindicais.

---

20 A campanha Despejo Zero foi criada em 2004, durante o IV Fórum Social Mundial (Mumbai) por iniciativa da Aliança Internacional dos Habitantes. O objetivo é promover uma mobilização internacional para atuar contra a prática de despejos. Esta campanha está ativa no Quênia, Zimbábue, Nigéria, Itália, França, Croácia, Grã -betanha, Índia e Brasil.  
[http://www.habitants.org/zero\\_evictions\\_campaign/presentation/zero\\_evictions\\_campaign](http://www.habitants.org/zero_evictions_campaign/presentation/zero_evictions_campaign)

Assim, em agosto de 1989, em Brasília, é realizada uma plenária pela criação da organização chamada Pró-Central de Movimentos Populares, reunindo cerca de 500 pessoas de 18 Estados, representantes de diversos movimentos, como: movimento ecológico, mulheres, indígenas, meninos e meninas de rua, associações de moradores e sem-teto. Antes dessa plenária o movimento Pró-Central já apresentava uma relativa organização em 12 estados (NANCE, 2007).

Em 1991 foi realizada a II Plenária Nacional da Pró-Central, em São Bernardo do Campo (SP), contando com a participação de representantes de 20 estados. Nesse encontro foram definidos os critérios de afiliação, incluindo o veto para aquelas organizações que não fossem consideradas “populares”. A partir dessa definição foram excluídos os movimentos ambientalistas sob tutela da iniciativa privada, os conselhos comunitários vinculados ao poder público e os movimentos pastorais ligados à Igreja Católica. A última exclusão foi fruto de debates intensos entre os presentes, uma vez que as pastorais atuavam fortemente para a formação de lideranças e na defesa dos movimentos sociais populares. Contudo, conclui-se que as pastorais eram movimentos confessionais e não populares. Nessa plenária foi também definido o conceito de movimento popular como sendo “todas as formas de organização visando à defesa ou a conquista de direitos objetivamente coletivos e de natureza autônoma e de caráter democrático, laico e sem fins lucrativos” (CMP, 1991, apud CARVALHO, 2007 p. 80).

Da mesma forma, o encontro definiu que um dos eixos de luta da organização seria a Reforma Urbana “um dos mais importantes eixos de luta hoje é a Reforma Urbana. Em torno dele, agrupam-se os problemas mais agudos do país, como a moradia, o transporte e a saúde. Portanto, são muitos os movimentos que se aglutinam em torno de um mesmo eixo” (CPT, 1991, apud CARVALHO, 2007, p. 80). Em 1993, em Belo Horizonte, é realizado o 1º Congresso Nacional de Movimentos Populares, com a participação de 950 delegados de 22 estados. Estavam presentes também os movimentos de mulheres, moradia, saúde, crianças e adolescentes, meninos e meninas de rua; homossexuais e pessoas com deficiência. É neste encontro que a Pró-Central passou a organizar-se como CMP, tendo como objetivo articular e unificar as lutas populares no Brasil. Para tanto, foi demarcada a necessidade de congregar estratégias de reivindicação e mobilização conjuntas para os diversos movimentos sociais “populares” presentes no país.

Deste modo, a CMP tem como objetivos construir um projeto popular alternativo em direção ao socialismo, organizar e mobilizar movimentos sociais, ser referência na luta pela construção de políticas públicas com participação popular, além da democracia e de sua organização como um movimento de base, de massa e classista (CMP, 1996).

A CMP realizou o seu 1º Congresso em 1996, em Praia Grande (SP). Entre as propostas aprovadas estavam a ruptura com o FMI, o não pagamento da dívida externa, o aumento do salário mínimo e a aprovação do Fundo e do Conselho Nacional de Habitação. Como eixos centrais de luta estavam a Reforma Urbana e a Reforma Agrária sob o controle dos trabalhadores e a luta pelos Direitos Humanos e Cidadania.

O 2º Congresso foi realizado em 1999, em Belo Horizonte e contou com a participação de cerca de 450 delegados, sendo que entre os novos participantes do encontro estavam o movimento de negros e negras. Como eixo central de luta foi estabelecido as “Políticas Públicas com Participação Popular” que deveria perpassar por todos os demais eixos, como também ser uma diretriz para os movimentos filiados à CMP.

Em 2000, a CMP estabelece o dia 31 de maio como o Dia Nacional das Políticas Públicas com Participação Popular. Nessa data, as organizações vinculadas à Central deveriam organizar atividades em seus estados para divulgar a ação. Em 2003, é realizado o 3º Congresso da CMP, em São Paulo. Nesse encontro foram comemorados os 10 anos de atividade da organização e realizada uma avaliação crítica de suas atividades. Em 2008, foi realizado o 4º Congresso da CMP, em Brasília. Como pautas estavam as articulações de movimentos na América Latina, o socialismo e os movimentos populares, o uso social dos imóveis da União como instrumento de direito à cidade e os investimentos do Programa de Aceleração de Crescimento para a Habitação (CARVALHO, 2007). Participaram desse encontro 460 delegados de todas as unidades da federação.

A CMP atua em 17 estados<sup>21</sup> (eram 22 na fundação) e agrega um amplo número de movimentos e de temáticas, incluindo entre seus membros movimentos comunitários, culturais indígenas, mulheres, negros, moradia, além de ONGs e rádios comunitárias (FNRU, 2010a).

---

21 Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Acre, Pará, Piauí, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo.

A CMP, como a CONAM, também desenvolve suas atividades com forte capacidade para a articulação de movimentos, a coordenação de campanhas e a promoção de pautas e debates gerais para o conjunto de seus afiliados.

Entre as principais atividades realizadas pela Pró-Central e CMP destacam-se:

- A organização da Jornada de Lutas pela Terra, realizada em julho de 1991, juntamente com o MST e a CUT;
- A participação na elaboração da proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular, na coleta de assinaturas e na direção da Caravana de Movimentos Populares à Brasília, com outras entidades populares;
- A coordenação, juntamente com ONGs e entidades nacionais do Fórum Nacional de Reforma Urbana;
- A participação da organização do Fórum Global como atividade paralela a Eco92;
- A organização de jornadas nacionais sobre a questão da mulher, da saúde e da previdência social;
- A organização em conjunto com a CUT, MST e outras entidades da Jornada II Jornada de Lutas pela Terra em julho de 1992;
- A realização de campanhas pela implantação pelas gestões municipais do instrumento do orçamento participativo;
- A organização da Campanha Grito dos Excluídos, em parceria com a CNBB, CUT, MST desde 1995;
- A organização do Seminário Internacional de Solidariedade - articulação internacional entre CMP e Missão Central dos Franciscanos (Alemanha);
- A organização da Campanha Dia Nacional das Políticas Públicas com Participação Popular, a partir de 2000;
- A organização da Campanha pela liberdade de Gegê<sup>22</sup>, a partir de 2003;

---

22 A liderança Luiz Gonzaga da Silva (Gegê), líder do Movimento de Moradia do Centro de São Paulo, teve sua prisão decretada em face de ter sido denunciado como co-autor de homicídio ocorrido em 2002, em um acampamento na Av. Presidente Wilson, em São Paulo, após um despejo em um prédio na Rua Líbero Badaró, no centro da capital paulista. Movimentos sociais, diversas entidades e redes sociais consideram que a sentença teve como objetivo a criminalização do movimento de moradia. Gegê foi durante anos militante sindical, é fundador da CUT, do Partido dos Trabalhadores, da ULC ( Unificação das Lutas de Cortiço), do MMC (Movimento de Moradia do Centro), da União dos Movimentos de Moradia e do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da CMP (Central de Movimentos Populares), onde

- A participação do Fórum Social Urbano, Rio de Janeiro, 2010;
- A participação do Word Urban Fórum, ONU, Rio de Janeiro, 2010.
- A participação na Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra e Plebiscito Popular pelo Limite da Propriedade, 2010;
- A Campanha Despejo Zero.

A CMP se articula com outros Fóruns e redes, sendo que diversos movimentos estão associados à sua organização, tais como: União Nacional dos Estudantes - UNE; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST; Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB; Movimento dos Pequenos Agricultores - MPA; Pastoral da Juventude do Brasil - PJB; Movimento de Mulheres Camponesas - MMC; Movimento dos Trabalhadores Desempregados - MTD; Movimento Consulta Popular - MCP; Associação de Movimentos de Moradia da Região Sudeste; Coalizão Moradia do Distrito Federal; Movimento dos Catadores de Lixo Reciclável - MCLR; Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH; Vida e Juventude; Rede de Educação Cidadã; Liga Brasileira das Lésbicas; Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua – MNMMR e a Organização Sempre Viva Feminista - SOF. A CMP participa da Federação Continental de Organizações Continentais - FFCCOC; Secretaria Latino Americana de Vivenda Popular – SELUIP e o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. A CMP possui ainda uma ampla parceria para suas ações e campanhas com a CUT e com a CNBB, assim como as pastorais da Juventude, da Terra, da Pessoa Idosa e do Povo da Rua. A CMP recebeu, ao longo de sua existência, apoio internacional da ONG suíça E-Changer, da Inglesa Action Aid e do Governo de Cuba que concedeu bolsas de estudos para a realização de estudos universitários em Cuba para filhos de lideranças da CMP (CARVALHO, 2007, p.99). O financiamento da CMP se dá também por meio de anuidades pagas pelos movimentos associados.

### 2.1.3 União Nacional por Moradia Popular – UNMP

---

atualmente é membro da Direção Nacional. Em 05 de abril de 2011, após intensa campanha por sua liberdade, Gegê foi considerado inocente.

A União Nacional por Moradia Popular tem origem na União de Movimentos de Moradia de São Paulo, criada em 1987. O processo de mobilização para a coleta de assinaturas para a lei de iniciativa popular para o Fundo Nacional de Habitação<sup>23</sup> passou a agregar movimentos de moradia de outros estados, sendo realizado, em 1994, o 1º Encontro Nacional de Movimentos de Moradia, que reuniu movimentos de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, resultando na criação da União Nacional de Movimentos de Moradia, com a finalidade de atuar como articuladora de outros movimentos pelo país. Muitas das lideranças da UNMP têm suas origens de militância junto às CEBs, e segundo o próprio movimento, isso ainda reflete a forma de organização atual do movimento (FNRU, 2010f). Outra organização que apoiou na formação da União foi a Associação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, que influenciou também para a criação do MNRU, durante a constituinte. A UNMP se organiza a partir da articulação de movimentos de moradia, representados por sem-tetos, moradores de cortiços, ocupações, favelas, loteamentos e mutirões autogestionários, atuando em 18 estados brasileiros e no Distrito Federal<sup>24</sup>. Tem como bandeira de luta o direito à moradia, a defesa do mutirão e da autogestão, a democracia, a participação popular na construção de políticas públicas e a reforma urbana (UNMP, 2011). As reivindicações da UNMP são realizadas tanto por meio da negociação com o poder público, através de parcerias em projetos, participação em conselhos e reivindicações junto ao parlamento ou ao executivo nos três níveis da federação, como também realiza ações mais contenciosas por meio de ocupações em áreas públicas ou privadas e manifestações públicas.

A UNMP possui a seguinte estrutura organizativa: Encontro Nacional, de dois em dois anos, que define as linhas de atuação e organização; Plenárias Estaduais, definição de plano de lutas nos Estados; Coordenação Nacional com a presença de dois representantes por unidade da federação, que exercem a função de planejamento, definição de agendas, autorização de gastos, definição da posição do movimento em relação à conjuntura e atuação em temáticas específicas ou espaços que a UNMP exerce a função de representação; Coordenação Executiva, formada por sete membros eleitos na Coordenação Nacional,

---

23 Lei Federal 11.124/05.

24 Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Ceará, Espírito Santo, Goiânia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

que exercem a função de monitorar, encaminhar, realizar gastos, construção de projetos e convênios, prestação de contas e definição de critérios de atuação; a Secretaria Executiva, responsável por repassar os encaminhamentos da entidade, disseminar informação e documentação e planejar a logística das ações (UNMP, 2011).

Como estratégia de ampliar a sua atuação pelo país, a UNMP filia-se à Central de Movimentos Populares, organização que já possuía uma base nacional (MOREIRA, 2009), e posteriormente ao Fórum Nacional da Reforma Urbana e à Coordenação dos Movimentos Sociais. Em âmbito internacional, é filiada à *Secretaria Latino-Americana de la Vivienda Popular* - SELUIP e à Coalizão Internacional do Habitat. A UNMP recebe apoio da ONG Action Aid. As principais atividades destacadas pela UNMP são:

- A participação do processo de construção da emenda popular do Sistema, Fundo e Conselho Nacional de Habitação;
- A realização de centenas de ocupações promovidas em diversos estados;
- A conquista do financiamento junto ao Ministério das Cidades, para construção de moradias por meio de autogestão, via o Programa Crédito Solidário, em 2004;
- A luta pelo acesso direto aos recursos do FNHIS via Programa Produção Social da Moradia;
- A Jornada em Defesa da Moradia (manifestações e ocupações nos Estados em áreas do governo Federal), em 2009;
- A realização, em conjunto com outras organizações, da Campanha Moradia Digna, em 2009;
- A participação do Fórum Social Urbano, Rio de Janeiro, em 2010;
- A participação do World Urban Fórum, ONU, Rio de Janeiro, em 2010.
- A organização do Dia Nacional de Mobilização pelo Direito à Moradia - 19 maio de 2011<sup>25</sup>;

---

25 Neste dia foram realizadas 4 ocupações em São Paulo, sendo três dessas em imóveis da União e uma em imóvel privado; 01 ocupação em Curitiba em prédio do INSS; 01 ocupação em terreno do INSS em Santo André (SP); uma ocupação em Itambé (PE) em área do Estado de Pernambuco. Estas ocupações reuniram, segundo a UNMP, cerca de 2.700 famílias. Além das ocupações foram ainda realizadas manifestações em Goiania (GO), São Paulo (SP), Belém (PA), Rio de Janeiro (RJ), João Pessoa (PB), Curitiba (PR), Terezina (PI), Recife (PE), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Santos (SP), Jundiá (SP), Campinas (SP), Sumaré (SP) e Americana (SP). Tais ações incluíram marchas pelas ruas das cidades, panfletagem ou leitura

- A participação da coordenação do FNRU.

#### 2.1.4 Movimento Nacional de Luta Pela Moradia - MNLM

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) foi fundado em 1990, durante a realização do I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, em São Paulo, que reuniu grupos de várias regiões do país que lutavam por moradia, sobretudo aqueles que se mobilizaram em torno de ocupações, durante a década de 1980. Esse encontro foi organizado pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e teve como objetivo articular movimentos de moradia e iniciar o processo de mobilização para o projeto de Lei de Iniciativa Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular (NMLM, 2011).

O MNLM está organizado em 14 Estados e no Distrito Federal<sup>26</sup>, tendo como apoiadores iniciais a CNBB e a ONG Cáritas do Brasil. Hoje também estabelece vínculos e parcerias com a CUT e com o MST, sendo filiada à CMP. Tem como objetivo lutar para o fim do déficit habitacional por meio da articulação de movimentos de moradia e em torno do direito à cidade. O MNLM reúne grupos de sem-tetos, ocupantes, inquilinos e mutuários e tem como lema “Ocupar, resistir para morar e construir uma nova sociedade” (MNLM, 2011). Desde a sua fundação, o MNLM realizou centenas de ocupações em áreas vazias, sobretudo em imóveis públicos ociosos nas principais capitais brasileiras, como prédios do antigo INSS e RFFSA e de bancos como a CEF. Nos 20 anos de MNLM foram realizados oito encontros nacionais do movimento e entre suas diversas ações, o movimento destaca:

- A mobilização para o projeto de Lei de Emenda Popular do Fundo Nacional de Moradia Popular;
- A organização de centenas de ocupações;
- A participação no Conselho Nacional das Cidades;
- A conquista de financiamento junto ao Ministério das Cidades para a construção de moradias através de cooperativas habitacionais;

---

de manifestos em locais com grande concentração de pessoas, mas o principal repertório utilizado foi a concentração e acampamentos em frentes às sedes da Caixa Econômica Federal. 26 Acre, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

- A realização em conjunto com outros movimentos da Campanha Moradia Digna;
- A realização da Jornada de luta pelo Hábitat;
- A participação do Fórum Social Urbano, Rio de Janeiro, em 2010;
- Participação do World Urban Fórum, ONU, Rio de Janeiro, em 2010.

Figura 2 Estrutura de mobilização e origem dos movimentos sociais (FNRU)

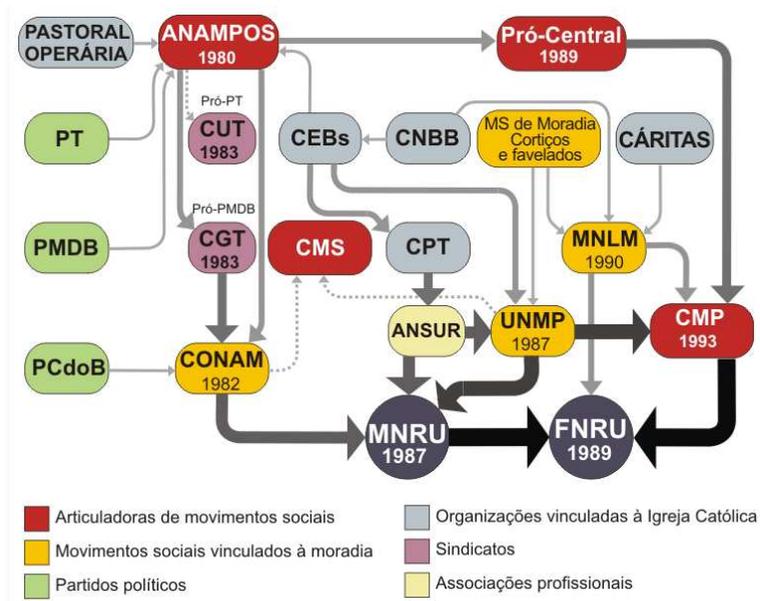


Ilustração: Ramon Gusso, 2012.

O esquema acima exemplifica os intercâmbios entre os diversos atores, que direta ou indiretamente contribuíram para o nascimento da CONAM, CMP, UNMP e MNLM, como também apresenta a centralidade da ANAMPOS para um amplo conjunto de organizações que surgiram a partir de sua organização ou de seu encerramento. Nesse

sentido, a constituição dos quatro movimentos presentes no FNRU foi marcada por um intenso processo relacional que envolveu movimentos sociais urbanos, sindicatos, correntes da igreja católica, ONGs e partidos políticos. Apesar das rupturas presentes nesse processo, marcado pelas subdivisões e disputas por projetos políticos, é possível identificar a presença de um campo ético-político que orientou posteriormente a inserção desses movimentos junto ao FNRU, ou a filiação da UNMP e MNLM à CMP, essa última buscando assumir, em partes, os objetivos que eram da ANAMPOS, ou seja, de ser uma grande articuladora de movimentos sociais. Estas organizações participam, portanto, de uma mesma estrutura de mobilização que envolveu uma rede ampla de atores que se desenvolveram durante o processo de redemocratização brasileira e ajudaram a forjar tramas complexas de apoio, de mobilização de recursos, solidariedade e que influenciaram a construção de identidades e de projetos políticos, que em parte permanecem dispostos na rede do FNRU. Esta mesma estrutura de mobilização sustentou e deu base para diversas ações implementadas por estas organizações nos últimos 30 anos. Ao mesmo tempo, também foi responsável pela construção de limites político-ideológicos entre elas, o que permitiu a constituição de espaços de articulação e trajetórias independentes para muitas delas, apesar da proximidade entre os projetos políticos. A partir dessa rede, portanto, outras tantas surgiram, envolvendo centenas de outras organizações e militantes pelo país.

## 2.2 As ONGs e Articuladoras da Reforma Urbana

Segundo Gonh (1997), anteriormente ao uso da denominação ONGs, muitos grupos eram chamados ou se autointitulavam de apoio ou de assessoria a movimentos sociais. Destes, muitos tinham vínculos forjados ou diretamente ligados a partidos políticos, grupos religiosos ou instituições universitárias. Outros foram constituídos como instrumentos de apoio técnico-político às administrações municipais, principalmente àquelas dirigidas por partidos de esquerda. A autora aponta ainda que diversas ONGs formalizaram-se durante o processo de redemocratização brasileira, atuando na formulação de propostas para a Constituinte. Nesse sentido, buscavam ser agentes democratizantes da sociedade ou estruturas de apoio à conquista de direitos e ao enfrentamento de carências socioeconômicas. Muitas das ONGs surgidas nesse contexto se organizaram para fornecer e sistematizar informações, produzir

diagnósticos socioeconômicos sobre determinada temática ou encaminhando demandas específicas, dentro de parâmetros técnicos, como na formulação de propostas de políticas públicas ou proposições legais, que foram realizadas durante o processo constituinte e, posteriormente à Constituição, na regulamentação de leis específicas, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990), a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993), o Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto da Igualdade Racial (2010).

O domínio técnico especializado permitiu que muitas dessas ONGs se tornassem referências em termos de “conhecimento” sobre sua área de atuação, passando a receber apoios e financiamentos de agências internacionais e de outras ONGs sediadas na Europa ou na América do Norte. Não obstante, é com frequência que muitas organizações atuam como verdadeiros “escritórios técnicos”, prestando serviços ou apoio especializado tanto aos movimentos sociais como para governos, como forma de financiar suas atividades.

Para Scherer-Warren (2005 e 2004) e Gohn (2007 e 2010) as ONGs tiveram papel central na sociedade brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, pois possibilitaram a formação de inúmeras redes sociais por meio de uma série de parcerias e articulações entre associações, movimentos sociais, ONGs e também com o Estado. Esse padrão de relacionamento permitiu, em muitos casos, um maior empoderamento da sociedade civil. Por outro lado, diversos autores consideram essa aproximação entre os movimentos sociais, as ONGs e as estruturas do Estado como uma forma de institucionalização das lutas sociais ou mesmo uma espécie de cooptação dos movimentos ou de suas lideranças pelos atores políticos. Marcelo Lopes de Sousa (2006, p.222) chama a atenção para o “tecnocratismo de esquerda”, que seria uma desmobilização das organizações populares a partir da década de 1990, sobretudo por meio da “supervalorização de marcos legais, instrumentos e documentos técnicos”, que incluiria uma demasiada confiança nas instâncias formais, como conselhos e conferências, que poderiam dirimir conflitos e alavancar mudanças sociais. Já Francisco de Oliveira (2003) denominou de “Saint-simonismo requentado” as conquistas prometidas pelo orçamento participativo e seus resultados em relação à interferência da participação popular no direcionamento do orçamento público. Nesse sentido, não só os técnicos e intelectuais, mas as assessorias e os próprios movimentos sociais passaram a organizar e a vincular as análises e as mobilizações aos procedimentos e disputas institucionais. Para os dois autores, o direcionamento de ações dos

movimentos sociais para as instâncias institucionais teria diminuído a capacidade de transformação social dos movimentos sociais. Em parte, isto também teria sido resultado da influência de ONGs junto aos movimentos sociais, que direta ou indiretamente, contribuíram para o refluxo dos MS ao estimularem lutas e ações para o campo técnico do direito, e no caso dos movimentos sociais urbanos, para o urbanismo, ou seja, dentro da legalidade dos planos diretores e das instâncias de gestão participativa criadas pelo Estado.

Já Lavallo, Catello e Bichir (2004) se perguntam até que ponto a institucionalização de demandas pode ser vista como um enfraquecimento das lutas sociais. Os autores consideram que houve certa ocultação da teoria social sobre movimentos sociais a partir dos anos 1990, diante da emergência das ONGs, vistas por muitos autores como sucessoras ou que estariam a ocupar o lugar dos movimentos sociais. Para eles, as ONGs possuem posições semelhantes aos movimentos sociais no interior da rede da sociedade civil, uma vez que também articulam atores, possuindo a capacidade de agregação de demandas e coordenação de outros movimentos, papel este que foi exercido fortemente pela Igreja Católica durante a redemocratização, especialmente pelas CEBs. Em outro trabalho (2006), Lavallo, Catello e Bichir demarcam algumas características que auxiliam na tentativa de compreensão sobre as dinâmicas relacionais estabelecidas pela sociedade civil. Mostram que as ONGs possuem alta centralidade<sup>27</sup> porque são as que mais constroem vínculos, pois são as que mais buscam e, ao mesmo tempo, as que são mais procuradas por outras organizações, tornando-se assim eficientes para alcançar outras entidades ou pontos da rede. Maria da Gloria Gohn (1997) aponta para o fato de que muitas ONGs assumiram o papel de centralidade em relação aos movimentos sociais, passando a elaborar as pautas, as agendas de encontros, ou ainda intermediando e captando recursos financeiros para esses.

Essa característica das ONGs é destacada também por Teixeira (2002) e Medeiros (2007) que fundamentam esse atributo em decorrência das trajetórias que marcaram as formações das ONGs no Brasil, a partir das décadas de 1980 e 1990, como grupos de apoio e/ou assessoria a movimentos sociais. Lavallo, Castello e Bichir (2006) apontam ainda que as ONGs são as principais construtoras de relações do universo de organizações da sociedade civil e que suas ações se

---

27 Maiores comentários sobre medidas de poder e centralidade em análises de redes sociais desenvolvidos ao final deste capítulo.

orientam, principalmente, para a realização de vínculos temáticos. Tais relações criam certos nichos de atuação, tais como habitação, saúde, criança e adolescente, direitos humanos, raça, gênero, o que em parte explica a crescente especialização e profissionalização de parcela representativa das ONGs. O depoimento de uma liderança do MNLM<sup>28</sup> (RJ), ao falar da relação de sua organização com as ONGs no interior do FNURU, é esclarecedor nesse sentido:

O Fórum ele tem uma participação muito misturada de acadêmica, ONGs e movimento popular, e foi crescendo a participação das ONGs. Na minha avaliação, as ONGs, neste contexto, se alimentam da capacidade de mobilização dos movimentos, para o diálogo delas com o poder público possa ser legitimado e avançar. Se elas vão negociar no mecanismo, não tem mobilização na rua, elas vão fazer o quê? Ao mesmo tempo elas não podem fazer mobilização na rua, porque elas não são movimento popular. Então, elas são uma coisa intermediária, que alguns acham lindo e outros acham feio e outros não se importam. Eu, às vezes, bato muito nessa história das ONGs, às vezes é necessário, mas às vezes é muito pernicioso. (...) a gente [MNLM] tem relação com todas as ONGs até certo ponto, porque nós temos uma concepção que o movimento tem que construir a sua autonomia, inclusive autonomia de formulação, e o assessor é para assessorar mesmo, não é para mandar, para dizer como tem que ser, não é para ditar. Então, às vezes a gente briga com todas as ONGs, mas em determinados momentos a gente está junto com todas elas (representante MNLM, 2010).

Para Gohn (1997), muitos dos atores que são membros de ONGs tiveram um papel destacado durante as décadas de 1970 e 1980 como militantes de movimentos sociais. Contudo, aponta que nesse caminho de transição, algumas das características dos militantes se perderam, tais como a paixão, a ideologia e a crença na transformação geral da

---

28 Entrevista concedida ao autor em 05 de agosto de 2010.

sociedade<sup>29</sup>. A passagem para as ONGs levou a uma profissionalização das atividades, resultando primeiramente num distanciamento em relação às “bases” populares, criando também uma camada de dirigentes de ONGs que muito se assemelham a altos executivos de empresas, com agendas ocupadas de compromissos nacionais e internacionais, substituindo por consequência, a antiga utopia transformadora pela lógica dos resultados imediatos, muito em decorrência das exigências de resultados estabelecidos pelos seus financiadores. Nesse sentido, os resultados devem ser claramente demonstrados em planilhas, relatórios de prestação de contas, balancetes contábeis relacionados ao pagamento de funcionários, fotografias e atas de reuniões com o seu público alvo. Da mesma forma, partes do corpo técnico das ONGs atuam como funcionários assalariados, dentro de uma lógica de mercado, em que os resultados são fundamentais para a manutenção do emprego, logo para a própria a continuidade das ONGs.

As ONGs passaram a ter um papel central não somente em relação aos movimentos, mas também em relação ao poder público, uma vez que para ambos as ONGs se tornaram referência em relação ao saber especializado para a condução de “projetos, propostas, sugestões, planos e estratégias de execução das ações demandadas” (GOHN, 1997, p.36). Todavia, Gohn (1997) também lembra que para muitos casos a estrutura das ONGs é um facilitador para a realização de articulações e ações coletivas junto a outros movimentos e atores, funcionando, muitas vezes, como alavancas capazes de impulsionar articulações e atores que se encontram isolados ou desmobilizados.

A seguir, destacamos as ONGs que compõem a coordenação do FNRU. Para a realização do agrupamento das entidades neste segmento, utilizamos como critério a classificação realizada pelo próprio Fórum<sup>30</sup>. Em grande medida, este segue o estatuto dado pela Associação Brasileira de ONGs - ABONG, que considera “Organizações Não Governamentais as entidades que são juridicamente constituídas sob a forma de fundação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas” (ABONG, 2012). Todavia, apesar de utilizarmos a denominação “nativa”, muitas dessas organizações classificadas pelo Fórum como ONGs poderiam ser nomeadas como articuladoras, redes

---

29 Tais características se mostram também como um “tipo ideal” de militante presente nas décadas de 1970 e 1980, que a autora, neste texto da década de 1990, apresenta com certa nostalgia.

30 <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/ongas.html>

de pesquisa, associações ou, em alguns casos, como empresas de consultoria.

### 2.2.1 Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS

Segundo Caccia Bava e Paulics (2002), o Instituto Pólis nasceu da discussão de cerca de 30 pessoas logo após a redemocratização do Brasil, esse grupo apontava para a necessidade de se criar uma organização voltada à pesquisa e à produção de conhecimento para apoiar as novas experiências de gestão municipal, principalmente aquelas que estavam comprometidas com a democratização do país. Nesse sentido, o Instituto Pólis tinha como um dos seus objetivos iniciais apoiar a formulação de políticas públicas incluídas e democráticas, buscando sistematizar, analisar e difundir políticas inovadoras que surgiam pelo país oriundas dos governos de esquerda. O grupo inicial do Instituto era formado por professores universitários, técnicos de órgãos públicos e educadores populares, que atraíram para a discussão outros amigos e conhecidos que possuíam princípios próximos àqueles em debate. Outros fatores que se agregaram para a formação do Pólis era que muitos dos seus fundadores foram exilados políticos durante a Ditadura Militar e, ao voltarem ao Brasil, se incorporaram em diversas lutas e projetos de redemocratização, bem como, vários dos seus membros vincularam-se ao processo que deu origem a formação do PT.

Em 1987, é fundado o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Pólis, formado por 108 profissionais das áreas de arquitetura, economia, sociologia, pedagogia, direito, assistência social, dentre outros. Os principais objetivos da organização eram: (i) realizar estudos, análises e pesquisas sobre a questão urbana, os direitos sociais, movimentos sociais, poder local e administração pública, participação popular e políticas culturais; (ii) construir espaços de debates, divulgação e sociabilização sobre experiências inovadoras, no âmbito da sociedade civil e do poder público; (iii) contribuir para a formação e capacitação de movimentos sociais, poder público e outras organizações com objetivos semelhantes; (iv) prestar consultoria e assessoria para movimentos sociais, ONGs e a técnicos da administração pública.

Para Caccia Bava e Paulics (2002), os primeiros anos foram marcados pelo trabalho voluntário de seus sócios, mas a partir de 1990 o Instituto passou a receber apoio de organizações internacionais, o que permitiu a sua profissionalização por meio da contratação de equipes técnicas, e aperfeiçoamento da infraestrutura que incluiu a doação de sua sede, em São Paulo, feita pela Fundação Ford. Na década de 1990, o Pólis direcionou também suas atividades para a participação em fóruns e redes da sociedade civil em âmbito nacional e internacional.

O Pólis tornou-se referência em estudos vinculados às políticas urbanas, principalmente, em relação à construção de instrumentos jurídicos e processos participativos. Passou a receber apoio de diversas instituições de fomento nacionais e internacionais, tais como: CNPq, FINEP, FAPESP e participou de vários projetos vinculados às redes internacionais de pesquisa, tais como o *International Development Research Council* e o *Centre for Urban and Community Studies*, ambas vinculadas à Universidade de Toronto, Canadá; *Lincoln Institute*, USA; *United Nations Research Institute for Social Development*, além de participar das redes *Global Urban Research Initiatives*, *Management on Social Transformations* - UNESCO, e do *Forum of Researchers on Human Settlements* - UNHABITAT. No Brasil, o Instituto tem participado de pesquisas conjuntas com universidades, especialmente com o Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania - CENEDIC, do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e com o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Nesse contexto, o Pólis também se associa a redes internacionais de ONGs, tais como: *Habitat International Coalitio*, *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción* – ALOP, Aliança para um Mundo Responsável e Solidário, Rede de Direito Alternativo, Rede Mundial Logolink (*Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance*), voltada para análise e disseminação de iniciativas e reflexões sobre o tema da participação cidadã e governança local, coordenando a LogoLink América Latina. Participa também do Conselho de Educação de Adultos da América Latina – CEAAL, sendo responsável pela animação da Rede de Educação e Poder Local do Conselho.

Também está vinculado ao Observatório Internacional do Direito à Cidade – OIDC e do Programa Mercosul Social e Solidário, articulado por 18 ONGs da América Latina, com foco no monitoramento e execução dos compromissos assumidos pelos governos com a infância e

a juventude. Entre as redes Nacionais de ONGs, participa da ABONG<sup>31</sup>, como membro do conselho fiscal.

O Pólis também participou como expositor da Eco92, em que apresentou propostas articuladas em torno da temática “Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento”. No mesmo evento coordenou os debates “Fórum Global das ONGs” e do “Tratado por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis”. Em 2006 participou da Conferência Habitat II, em Istambul, e em 2010 foi responsável pela articulação da mesa “Repensando o Direito à Cidade na América Latina” durante o *V World Urban Forum*, organizado pelo programa Habitat da ONU.

Outras ações do Pólis estão voltadas ao registro e disseminação de conhecimento e informações. Assim, foi criado o Centro de Documentação e Informação, com o objetivo de sistematizar tanto o conhecimento produzido no interior do Instituto, como a produção técnico-científica referente às temáticas de atuação do Pólis. Com esse intuito tem publicado trimestralmente a Revista Pólis<sup>32</sup>. Essa publicação direciona-se a divulgar pesquisas e trabalhos técnicos realizados pelo seu corpo técnico e a sistematizar experiências de gestão de políticas públicas. O Instituto também publica o caderno “Dicas - Ideias para a gestão municipal”, voltada a dirigentes municipais (prefeitos, secretários, vereadores) e lideranças sociais, sendo que os textos buscam oferecer informações sobre técnicas e práticas de gestão que contribuam para o avanço da democracia<sup>33</sup>.

O Pólis faz parte da articulação de diversos fóruns e de conselhos gestores de políticas públicas. Tem assento no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e nos conselhos municipal de Cultura e de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade de São Paulo. Entre os fóruns, o Pólis se insere no Fórum Nacional de Participação Popular, no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, no Fórum Nacional Lixo e Cidadania, no Fórum Nacional de Reforma Urbana, no Fórum Nacional de ONGs e Movimentos Sociais em Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, na Frente Nacional de Saneamento Ambiental, no Fórum Lixo e Cidadania do Estado de São Paulo, no Fórum Paulista de Participação Popular e na Articulação Estadual (SP) pelo Direito à Cidade (vinculado ao FNRU).

---

31 A Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - ABONG, foi formada em 1991, agregando associações e fundações da sociedade civil em todo o território nacional.

32 A revista se encontra na edição nº 47

33 O caderno se encontra no número 251.

Além dessas atividades, destaca-se a Escola da Cidadania, criada em 2002, destinada à formação de lideranças de movimentos sociais e educadores populares, cujo objetivo principal é a capacitação de movimentos sociais para intervenção em conselhos e no controle social de políticas públicas. Em 2006, o curso foi reformulado em parceria com movimentos sociais de São Paulo, entre eles: a Central de Movimentos Populares, União de Movimento de Moradia UMM, Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), sendo desenvolvido o módulo “Movimentos, Participação e Direitos”.

As atividades do Instituto Pólis são mantidas por meio de projetos financiados por agências e ONGs internacionais, além de convênios e outras prestações de serviços com instituições governamentais brasileiras. Entre os principais apoios financeiros destacam-se: *Evangelischen Entwicklungsdienst* - EED, da Alemanha; *Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand* - NOVIB, da Holanda; *Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement* - CCFD, da França; *Ford Foundation*, dos Estados Unidos; *Fondation Charles Leopold Meyer pour le Progrès de l'Homme* - FPH, da França; *Oxfam*, da Grã-Bretanha e *Brot für die Welt*, da Alemanha.

De acordo com o relatório de auditoria contábil do exercício do ano 2003 a 2004<sup>34</sup>, o Instituto Pólis tem um capital imobilizado<sup>35</sup> de aproximadamente um milhão e quatrocentos mil reais, e um capital líquido de dois milhões e quatrocentos mil reais.<sup>36</sup> Sendo que, no período analisado, o Instituto movimentou um total de cinco milhões de reais.

As principais áreas de atuação do Instituto Pólis são: juventude, direito à cidade e urbanismo, segurança alimentar e nutricional, participação cidadã, desenvolvimento cultural, políticas sobre água, desenvolvimento econômico local; controle social do orçamento, avaliação de políticas públicas, fortalecimento e articulação de entidades e movimentos populares. É em torno dessas temáticas que o Instituto desenvolve trabalhos específicos, inserindo-se nas principais redes e fóruns brasileiros e latino-americanos nessas áreas.

---

34 [http://www.polis.org.br/institucional\\_auditoria.asp](http://www.polis.org.br/institucional_auditoria.asp)

35 Capital imobilizado são os bens de uso que têm valor relevante e vida útil superior a 1 ano.

36 Dos custos do Pólis foram gastos exclusivamente para a participação em fóruns, redes e seminários, o montante de 400 mil reais

Em torno da temática da reforma urbana, o Instituto Pólis situa-se como uma das principais referências nacionais, por meio da proposição e divulgação de instrumentos jurídicos vinculados à questão fundiária e ao uso do solo, metodologias e técnicas de participação e formação técnica de gestores e militantes de movimentos sociais relacionadas à política urbana.

### 2.2.2 Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação - FASE

A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação - FASE é considerada a ONG mais antiga do Brasil, sendo fundada em 1961 por padres da *Catholic Relief Services* - CRS, agência de assistência humanitária vinculada à Conferência dos Bispos dos Estados Unidos. A FASE surge com o objetivo de ser uma organização voltada à articulação de grupos e entidades isoladas, prestando assessoria técnica, administrativa e financeira. O primeiro apoio para o fortalecimento da FASE foi dado pela CRS, que em 1962 destinou o montante de 24 milhões de dólares para a construção de sua infraestrutura e início dos projetos.

Desde sua origem a FASE desenvolve um forte trabalho de organização de base e mobilização social. Nos primeiros anos da década de 1960, a organização promoveu diversos projetos voltados ao incremento do associativismo e do cooperativismo. Com o golpe militar em 1964, a FASE direciona suas atividades para a formação de grupos sindicais e de movimentos comunitários críticos à ditadura militar, principalmente na periferia do Rio de Janeiro. Durante a década de 1970, a FASE apoiou o movimento contra a carestia, participou de campanhas contra o trabalho infantil e desigualdades socioeconômicas. Nesse período, a Federação inicia um processo de inserção junto aos trabalhadores rurais no norte e no nordeste do Brasil. No sudeste apoiou a organização de trabalhadores da construção civil e das indústrias metalúrgicas, ao mesmo tempo em que apoiava a formação de associações de moradores em todo o país. No final da década de 1970, a FASE apoiou a Campanha pela Anistia, e na década seguinte, as Campanhas pelas Eleições Diretas (Diretas Já!) e o processo Constituinte.

É na década de 1980, durante a transição para a democracia, que a FASE inicia um processo de criação de ferramentas e metodologias

educacionais voltadas ao estímulo à participação popular, ao controle social sobre políticas públicas, a ampliação de direitos sociais e à cidadania. Na década seguinte, a FASE direciona sua atuação para novas temáticas, como ações afirmativas de mulheres, negros e indígenas, desenvolvimento sustentável e justiciabilidade em direitos econômicos sociais e culturais. Atualmente, a FASE estrutura suas atividades em dois projetos de porte nacional: o Programa direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária e o Programa Direito à Cidade: Cidades Justas, Democráticas e em dois núcleos de atividades o Núcleo de Direitos Humanos Econômicos, Sociais Culturais e o Ambientais e Núcleo Brasil Sustentável: Alternativas à Globalização, além de outros seis programas regionais nos estados do Pará, Pernambuco, Mato Grosso, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

O Programa Agroecologia e Direito à Segurança Alimentar busca questionar o modelo de agricultura centrado no agronegócio de exportação. Para tanto vem atuando junto às associações e comunidades rurais para o fortalecimento da agroecologia e da agricultura familiar.

O Programa “Direito à Cidade: cidades justas e democráticas” tem como foco o enfrentamento de desigualdades sociais nas regiões metropolitanas, por meio da divulgação e consolidação da plataforma da reforma urbana. A FASE atua diretamente nas regiões norte, nordeste e sudeste, e, nacionalmente, de forma indireta por sua inserção em outros fóruns e redes vinculadas à temática. Este programa divide-se em três linhas de atuação: Exigibilidade pelo Direito à Cidade; Democratização da Gestão das Cidades; Cultura e identidade: impulsionando novas formas de coesão social na cidade.

A primeira linha de atuação caracteriza-se pela “exigibilidade” (*advocacy*) e pressão política (*lobbying*) em relação à elaboração de políticas públicas que possam promover o direito à cidade e a reforma urbana, sobretudo, em ações voltadas ao saneamento ambiental, habitação, serviços e equipamentos urbanos, regularização urbana e fundiária.

A segunda linha busca desenvolver e difundir metodologias, indicadores, pesquisas e cartilhas, voltadas ao controle social e ao monitoramento de políticas públicas, tendo como público alvo os movimentos sociais e as lideranças inseridas em conselhos e em processos de planejamento participativo e/ou orçamentário.

A última ação volta-se para a disseminação de projetos pedagógicos e artístico-culturais que promovam a sociabilização de jovens que vivem em periferias, buscando capacitar e estimular o

surgimento de novas lideranças. Entre as demais ações que a FASE promove a partir de outros programas, destacam-se os diversos cursos voltados à capacitação de lideranças, agentes comunitários, conselheiros municipais e movimentos sociais, como àquelas desenvolvidos pelo núcleo de comunicação, que ao longo dos anos têm publicado diversos livros, cartilhas, folders, revistas, sites e vídeos, com o intuito de divulgar o conhecimento produzido internamente, como integrar as ações realizadas pelas FASE regionais. Tais ações servem de subsídio para outras instituições e grupos, como também são fornecidas pautas e conteúdos para a imprensa e demais mídias alternativas.

A FASE também criou um Fundo de Apoio Estratégico (FAE) e o Fundo de Apoio a Pequenos Projetos (FPP). Estes buscam tanto proporcionar um acompanhamento especial a grupos em desenvolvimento, como fornecer apoio financeiro de R\$ 5.000,00 para cada grupo com o objetivo principal de fortalecer o processo organizacional dessas organizações. Segundo a FASE, foram beneficiados 2.390 projetos de grupos populares organizados até 2007<sup>37</sup>. De acordo com o relatório do balanço contábil do exercício do ano 2007 a 2008<sup>38</sup>, a Federação tem um patrimônio líquido de aproximadamente sete milhões de reais, sendo sua receita bruta para o período de onze milhões e trezentos mil reais<sup>39</sup>.

A FASE tem integrado diversas redes, fóruns e grupos de trabalho internacionais, nacionais e regionais vinculados aos seus principais programas. No âmbito internacional a FASE é integrante do Fórum Social Mundial, da *Internacional Forest Stewardship Council* - FCS e do Fórum Internacional de Entidades da América Latina - FIEAL. Nacionalmente, a FASE tem vínculos com os seguintes fóruns: Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU, Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP, Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental - FNSA e com o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo - FNRA, Fórum Brasileiro de ONGs para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável - FBOMS, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, Fórum Nacional Lixo e

---

37 O que equivale a quase 12 milhões de reais investidos, o recurso tem origem na cooperação internacional.

38 <http://www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3216>

39 Desta quantia, cerca de nove milhões são oriundos de cooperação internacional, o restante foi adquirido por meio de convênios com órgãos públicos e doações de pessoas físicas e jurídicas.

Cidadania - FNLC, Articulação Nacional de Agroecologia - ANA, Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional - FBSAN e do *Forest Stewardship Council* Brasil - FCSbr. Em nível regional e municipal a FASE participa ainda de mais de 50 fóruns, que envolvem as temáticas da reforma urbana, agricultura familiar, segurança alimentar, economia solidária, desenvolvimento sustentável, educação, direito humanos, comércio justo e cooperativismo.

A FASE participa das seguintes redes: Rede de Observatório das Metrópoles, Associação Brasileira de ONGs - ABONG, Rede ABONG da Bahia, Sergipe, Centro Oeste e Amazônia. Rede de Informações da Agroecologia na Amazônia - RIAA, Aliança Social Continental, Associação Latino-americana de Organizações de Promoção - ALOP, Rede de Informações para o Terceiro Setor - RITS, Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Rede Brasileira de Economia Solidária, Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Rede Brasileira Pela Integração dos Povos - REBRIP, Rede Latino-americana contra a Monocultura de Árvores - RECOMA, Aliança para um Mundo Responsável e Solidário - AMS; Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária - ECOSOL, Rede Economia e Feminismo, Rede de Desenvolvimento Local e Integrado - REDE-DLIS, Rede Alerta Contra o Deserto Verde, Observatório de Políticas Públicas Conhecimento e Movimento Social na Amazônia - COMOVA, Rede de ONGs da Mata Atlântica, Rede Cerrado, Grupo de Intercâmbio da Agricultura Sustentável - GIAS, Projeto Mato Grosso Sustentável e Democrático - MTSD.

As atividades da FASE são mantidas, em grande medida, por meio de projetos financiados por agências e ONGs internacionais, sendo muitas dessas organizações vinculadas à Igreja Católica e Protestante, que fornecem auxílio a organizações de países em desenvolvimento para o combate à pobreza, preservação do meio ambiente, desenvolvimento educacional e fortalecimento da democracia. Entre as organizações financiadoras da FASE estão: *Koepel Van de Vlamse Noord-Zuidbeweging* - Bélgica; *Action Aid International* - AAI, Reino Unido; *Developpement et Paix* - Canadá; *Evangelischer Entwicklungsdienst* - EED, Alemanha; Ajuda da Igreja Norueguesa - NCA; *Fonds Nationaux Civils Hungria* - FNCH; *Interchurch Organisation For Development Cooperation* - ICCO, Holanda; *Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand* - NOVIB, Holanda; *OXFAM*, Reino Unido; *Ihr Hilfswerk* - MISEREOR, Alemanha; *Brot für die Welt*, Alemanha;

*Christian Aid*, Reino Unido; *Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement* - CCFD, França; Fundação Ford, Estados Unidos; Fundação Heinrich Böll - FHB, Alemanha; *Secretariado de Misiones y Propaganda de la Compañía de Jesus* - INTERMOM, Espanha; *KFW Bankengruppe*, Holanda; *Duurzame Economie Begint Met Solidaridad* - SOLIDARIEDAD, Holanda; Fundação Rosa Luxemburgo - RLS, Alemanha; *Swedish Society for Nature Conservation* - SSNC, Suécia; *World Wildlife Fund* - WWF, Brasil.

A FASE recebe apoio também de agências governamentais brasileiras, sobretudo por meio de parceria e convênios relativos ao desenvolvimento específico de projetos. Entre os principais vínculos destacam-se: Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, Fundo Nacional do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Cidades.

### 2.2.3 Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião - FBR

O nome da Fundação Bento Rubião é uma homenagem ao jurista e advogado popular homônimo (1928-1985), que a partir de 1964 teve grande atuação na defesa de presos políticos e também na defesa de comunidades e moradores de favelas do Rio de Janeiro. Em decorrência dessa atuação, tornou-se advogado da Federação de Associações das Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ). Foi um dos autores, junto com os advogados da Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro, do projeto de Lei sobre “Usucapião Especial Urbano”, posteriormente adotado pela Constituição de 1988.

Em 1986, após a morte de Bento Rubião, surge a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião - FBR, criada por técnicos que atuavam em favelas promovendo o fortalecimento comunitário e processos de regularização fundiária vinculados à Pastoral de Favelas. No entanto, o surgimento da Fundação se deu em decorrência do rompimento entre técnicos com a Pastoral, sobretudo por discordarem da vinculação do trabalho técnico com a evangelização.

Desde sua origem, a Fundação manteve-se próxima às lideranças das favelas e durante o processo de elaboração da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, promoveu diversas atividades para a

produção de propostas oriundas dessas comunidades para serem incorporadas à nova legislação. A FBR também participou das discussões e articulações para a construção de propostas para a Constituinte (1986 a 1988).

Posteriormente, a FBR inicia atividades vinculadas ao fomento de cooperativas habitacionais e outras ações direcionadas ao direito à moradia, como regularização fundiária e fortalecimento comunitário. Nesse mesmo período direciona-se para atividades relacionadas ao tema dos direitos da infância e da juventude. A FBR foi umas das organizações que, em âmbito nacional, promoveu discussões para a formulação de propostas para o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e do Estatuto das Cidades (2001).

A FBR desenvolve suas atividades por meio de dois programas: Criança e Adolescente e Terra e Habitação. O primeiro busca a redução de danos à vida de jovens em conflito com a Lei, por meio da garantia dos direitos da infância e adolescência. Para tanto, realiza atividades sócio-educativas voltadas à juventude na periferia do Rio de Janeiro e na sua região metropolitana. A Fundação também participa da formulação, monitoramento e aprimoramento das políticas públicas de garantia dos direitos da infância e da adolescência, via sua inserção em fóruns, conselhos de direitos e dos conselhos tutelares dos municípios do estado do Rio de Janeiro.

O segundo programa volta-se para a conquista do direito à terra e a moradia, por meio de apoio ao desenvolvimento e organização de movimentos populares e de experiências habitacionais, atuando no fomento de cooperativas habitacionais e no auxílio jurídico a famílias em situação de irregularidade urbanística e fundiária. A FBR também desenvolve ações de formação política relacionadas ao direito à moradia e à construção e controle social de políticas públicas, formação de lideranças, mobilização e formação de associações de moradores.

A Fundação tem realizado múltiplos estudos técnicos como levantamentos, elaboração de plantas de assentamentos e cadastros socioeconômicos, que são utilizados como parte dos processos de regularização fundiária, além de outras ações como forma de garantir a permanência de grupos com risco de despejo e remoção. A FBR também utiliza como repertório de ação o exercício do *lobbying* junto a órgãos públicos para a promoção de regularização, atendimento a serviços públicos como saneamento, água, luz, esgoto e garantir áreas para o deslocamento de grupos de sem-teto ou construção de moradias. Desde a sua fundação, segundo a FBR, foram prestados apoio a mais de

20 mil famílias, seja por meio de processos jurídicos, manutenção da posse e regularização fundiária, urbanística e ambiental, assessoria técnica para construção habitacional e organização social, em pelo menos 67 comunidades e favelas no estado do Rio de Janeiro.

A FBR tem participado de diversos fóruns e redes da sociedade civil, entre elas destacam-se: Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do RJ, Fórum Estadual de Luta pela Reforma Urbana - FERU/RJ, Frente Estadual Contra Remoções - FECR, Fórum de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes do Estado do RJ, Fórum Estadual Popular Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente do RJ - Fórum DCA/RJ, Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMEDC, Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG. Entre os movimentos sociais que a FBR possui vínculos mais próximos estão a União de Moradia Popular - RJ e União Nacional de Moradia Popular - UNMP.

A partir de 1994, a FBR passou a estabelecer convênios e parcerias com o poder público para a realização de seus projetos, sendo os principais realizados com a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades e a Petrobrás. Os apoios internacionais são estabelecidos com a *Interamerican Foudation* - IAF, Estados Unidos, *Ihr Hilfswerk* - MISEREOR, Alemanha; *Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand* - NOVIB, Holanda.

A FBR tem participado de vários conselhos de políticas públicas, tais como o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/RJ, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional das Cidades. A Fundação recebeu vários prêmios nacionais e internacionais em reconhecimento a sua atuação, entre eles: Prêmio Habitat Mundial - 2º lugar na categoria Experiências de países do Hemisfério Sul - ONU, 2005; Menção Honrosa pela participação na criação do Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil - Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2005; Menção Honrosa pelo projeto Clube União e Lazer - Itaipu/Unicef, 1999; Prêmio Bem Eficiente, sendo eleita uma das 50 melhores entidades beneficentes do país, iniciativa das empresas Accor, Banco Dibens, Firmenich, Grupo Solvay e Intermédica Sistemas de Saúde, 1999; Menção de Louvor e Reconhecimento - Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 1998.

## 2.2.4 Centro de Acompanhamento em Autogestão Popular - CAAP

O CAAP teve como origem a Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, formada em 1983 por técnicos e militantes de movimentos de moradia, que tinham como objetivo prestar assessoria técnica aos projetos de moradia desenvolvidos por movimentos sociais. A partir desta organização surge o CAAP em 1990, com atividades na região metropolitana de São Paulo. A formação de uma equipe técnica voltada a empreendimentos populares teve como “inspiração” as experiências das “*Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*” do Uruguai, que desde 1966 já realizavam projetos pilotos de mutirões autogestionados para a produção de moradia.

Esta ONG enfatiza em suas atividades, o estímulo à autogestão e aos mutirões de empreendimentos habitacionais. A organização tem como objetivos: capacitar as organizações de base e movimentos de moradia para o exercício da autogestão, capacitar via processos autogestionários lutas por mudanças sociais e políticas, assessorar mutirões de conjuntos habitacionais de qualidade, mais baratos e mais adequados aos anseios das comunidades envolvidas. Os trabalhos do CAAP são desenvolvidos por arquitetos, engenheiros e técnicos sociais e envolvem tanto a elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos, como o acompanhamento de obras por mutirão e assessoria ao gerenciamento dos recursos destinados à execução dos projetos. Nesse sentido, é por meio do mutirão que são desenvolvidas atividades paralelas de formação política e capacitação para a gestão de empreendimentos cooperativos. Segundo dados da própria organização, já foram beneficiados por suas atividades cerca de quatro mil famílias de forma direta e 60 mil pessoas de forma indireta.

O CAAP também colaborou com a formulação dos projetos de Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Conselho Nacional de Moradia, Fundo de Habitação e do Conselho Estadual de Moradia de São Paulo além de outras propostas de legislações habitacionais em outros estados e municípios, como tem participado de projetos de elaboração de Planos Diretores e Planos de Habitação de Interesse Social. O CAAP atualmente está sediado na cidade de Florianópolis, e tem ampliado sua inserção no campo da reforma urbana por meio de vínculos com outras organizações, movimentos, redes e fóruns, bem como participado em conselhos. O CAAP presta assessoria a projetos de produção de moradia da UNMP desde a década de 1990,

tendo vínculos também com a União Florianopolitana de Entidades Comunitária - UFECO. Participa ainda do Fórum Nacional de Reforma Urbana, tem relações com a *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* - FUCVAM, é associada à ABONG e recebe apoio da *Swedish Cooperative Centre* - SCC, Suécia. Entre 2006 e 2009 o CAAP participou do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Apesar de ser uma das ONGs mais antigas no campo da reforma urbana, possui uma estrutura pequena, ou mesmo familiar, quando, por exemplo, Leonardo Pessina, fundador do Centro se transferiu de São Paulo para Florianópolis, levou consigo não somente sua família, mas também sua própria ONG.

#### 2.2.5 Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE.

O IBASE foi fundado na cidade do Rio de Janeiro, em 1981, pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), por Carlos Afonso e por Marcos Arruda, todos exilados políticos que voltaram ao Brasil após 1979. Anteriormente à fundação do IBASE, Herbert de Souza havia participado da criação do Centro de Estudos Latino-Americanos, organização criada para divulgar publicações e produções de audiovisuais. Segundo o próprio Instituto, esse Centro funcionou como uma espécie de Pré-Ibase.

O IBASE nasceu com o objetivo de ser uma organização voltada ao monitoramento de políticas públicas e democratização de informações e produção de estudos sobre a situação econômica, política e social brasileira. O IBASE tem desenvolvido projetos a partir das seguintes linhas de ação: alternativas democráticas à globalização; desenvolvimento e direitos; direito à cidade; economia solidária; processo Fórum Social Mundial; juventude, democracia e participação; observatório da cidadania: direitos e diversidade; responsabilidade social e ética nas organizações; soberania e segurança alimentar e nutricional.

A partir dessas linhas são desenvolvidos projetos de pesquisas e ações de intervenção e campanhas. Entre os principais projetos em desenvolvimento estão a Agenda Rio, projeto criado em 1996, responsável por uma série de publicações e ações de articulação e fortalecimento de atores locais, sobretudo movimentos sociais e grupos comunitários voltados à temática do direito à cidade e do acesso à

moradia, tendo como objetivo central contribuir para práticas de autogestão e o fortalecimento de redes com outras instituições locais; os Núcleos de Integração, que são projetos voltados ao fortalecimento de relações sociais e participação comunitária com o objetivo de criar processos de desenvolvimento comunitário, tendo como público alvo populações remanescentes de quilombos, atingidos por barragens, população indígena, assentamentos agrários e comunidades situadas no entorno de lixões; Observatório da Cidadania Rio, projeto de desenvolvimento de ações de fomento à participação e à intervenção da sociedade civil no debate sobre políticas públicas de segurança e obras de intervenção no território, sobretudo nas favelas; Formação Participativa em Segurança e Soberania Alimentar, projeto que visa à formação de atores sociais para o fortalecimento e a expansão de políticas relacionadas à temática; Estratégia Nacional de Formação em Economia Solidária, projeto que tem como objetivo a formação de redes e cadeias produtivas solidárias.

O IBASE também se destaca como uma organização produtora de estudos e pesquisas em âmbito nacional e latino americano. Nesse sentido, tem realizado diversas pesquisas nas temáticas da segurança alimentar, violência, desenvolvimento comunitário, meio ambiente juventude, Fórum Social Mundial, estratégias regionais alternativas de desenvolvimento, economia solidária e impactos da introdução da agenda neoliberal nos países latino americanos.

O IBASE, desde a sua fundação, tem se inserido em redes e campanhas de mobilização societária. Em 1992, a organização integrou o Movimento pela Ética na Política, que posteriormente culminou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello; participou ativamente da Campanha Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e pela Vida, das campanhas Natal Sem Fome e Campanha Nacional pela Reforma Urbana e do Movimento Terra e Democracia. Essas ações estavam fortemente associadas à imagem e ao ativismo de Herbert de Souza, fundador do IBASE.

Atualmente o Instituto tem trabalhado em prol das campanhas “Onde Você Guarda o Seu Racismo?” e da Chamada Global de Ação Contra a Pobreza (*Global Call to Action Against Poverty*). A primeira é uma ação que visa denunciar as diversas práticas discriminatórias e racistas presentes na sociedade brasileira, organizada por um coletivo de mais de 40 organizações nacionais. A segunda busca combater a pobreza e incentivar políticas de comércio justo, a anulação das dívidas externas dos países em subdesenvolvimento e o estímulo à criação de

novos mecanismos de financiamento e ajuda para o desenvolvimento. Essa campanha é organizada por um coletivo de mais de 100 entidades de todos os continentes.

O IBASE participa ainda de diversas redes nacionais e internacionais. Entre as brasileiras estão a ABONG, a Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB, Diálogos contra o Racismo, Plataforma Brasil DESCA, Rede Brasileira de Socioeconômica Solidária - RBSES, Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP. Entre as redes internacionais estão: *Alianza para un Mundo Responsable y Solidario* - ALIANZA 21, *Critical Networks*, Diálogo Entre os Povos, *Globalization Studies Network*, *Observatorio Euro Latinoamericano Sobre el Desarrollo Democrático y Social* - EUROLAT; *People's Dialogue*, Processo de Diálogo e Articulação das Agências Ecumênicas da Europa - PAD; *Red Puentes*, Rede Índice Latino Americano de Transparência Orçamentária - LLATO e *Social Watch*.

Da mesma forma, o IBASE tem se inserido em diversos fóruns da sociedade civil, tanto no Brasil como no exterior, tais como: Fórum Brasil do Orçamento - FBO, Fórum de Direito ao Acesso a Informações Públicas - FDAIP, Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional - FBSAN, Fórum de Cooperativismo Popular do Rio de Janeiro - FCP, Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos - FENDH, Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP, Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo - FNRA, Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro - FPO/RJ, Frente Estadual Contra a Remoção de Favelas - FECRF, *Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil* - UBUNTU, Conselho Internacional do Fórum Social Mundial - FSM; *Global Progressive Forum* - GPF; Interredes, *International Forum on Globalization* - IFG; *Montreal International Forum* - FIM.

As atividades do IBASE são mantidas por meio de financiamentos a projetos específicos, realizados por agências e ONGs internacionais, empresas e instituições públicas, mas também por doações individuais e por patrocínio contínuo, principalmente realizado por ONGs internacionais. O IBASE recebe financiamento das seguintes instituições: *Arcs Arci Cultura e Sviluppo* - AACS, Itália; Cooperação Descentralizada da Região Úmbria - CDRU, Itália; Ministério das Relações Exteriores da Itália - MAE, Itália; *Ayuntamiento de Sant Cugat Del Vallès* - ASCD, Espanha; Ajuda das Igrejas Norueguesas - NCA, Noruega; Cartões AMEX; *Center on Budget and Policy Priorities* -

CBPP, Estados Unidos; *Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement* - CCFD, França; Coordenadoria Ecumênica de Serviços - CESE, Brasil; *Evangelischen Entwicklungsdienst* - EED, Alemanha; *Fondation Charles Leopold Meyer pour le Progrès de l'Homme* - FPH, França; Fundação Heinrich Böll - FHB, Alemanha; *International Budget Partnership* - IBP, Índia; *Dag Hammarskjöld Foundation* - DHF, Suécia; Action Aid Brasil; *Brandeis University*, Estados Unidos; *Christian Aid*, Reino Unido; Fundação Rosa Luxemburgo - RLS, Alemanha; Fundação Ford, Estados Unidos; *Heifer Foundation Internacional* - HFI, Estados Unidos; *International Development Research Council* - IDRC, Canadá; *Open Society Initiative for Southern Africa* - OSISA, Estados Unidos, vinculado ao *Soros Fund Management*; *Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand* - NOVIB. Por meio de projetos específicos, o IBASE tem recebido apoio também do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher - UNIFEM; Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; Furnas Centrais Elétricas; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Ministério do Trabalho e do Emprego - MTE; Petrobras; Caixa Econômica Federal; Itaipu Binacional; Rede de Amigos do IBASE; Banco do Nordeste do Brasil - BNB. O IBASE participa ainda do Conselho Nacional de Juventude.

## 2.2.6 Habitat para Humanidade Brasil - HHB

A organização Habitat para Humanidade foi fundada nos Estados Unidos em 1976 pelo casal Millard e Linda Fuller. Ele renunciou sua fortuna para tornar-se missionário da Igreja protestante *Disciples of Christ* no estado da Geórgia, Estados Unidos, e posteriormente no Zaire, atual República Democrática do Congo. Ao retornar para os Estados Unidos o casal adquiriu uma fazenda e iniciou a construção de casas para pessoas de baixa renda. Os recursos para a aquisição dos materiais advinham de doações e a construção era realizada por voluntários em sistema de mutirão. As famílias beneficiadas reembolsavam a organização pelos custos reais com os materiais adquiridos, sendo esses os princípios iniciais do Habitat para a Humanidade. A organização atua em 90 países e, de acordo com seus informes, promoveu mais de 300 mil projetos e soluções habitacionais em mais de três mil comunidades, atingindo direta e indiretamente pelo menos 1,5 milhão de famílias no mundo.

A HHB iniciou suas atividades no Brasil em 1987, estando presente em 07 Estados (BA, CE, GO, PE, SP, RS, TO) com projetos em 21 cidades. Tem atuado nos seguintes eixos: promoção da moradia como direito humano fundamental e promoção do desenvolvimento comunitário. A partir desses eixos desenvolve projetos de diagnósticos sobre as condições de moradia com as comunidades, assessoria a projetos técnicos, construtivos e sociais, acompanhamento das obras, construção de casas e execução de melhorias habitacionais, capacitação em construção civil, apoio a processos de regularização fundiária; realização de oficinas e capacitações sobre temas de interesse das comunidades e elaboração de planos locais de habitação de interesse social.

Para a realização dessas atividades o HHB articula parceiros locais e internacionais, públicos e privados, sendo que muitos dos projetos desenvolvidos pela organização são executados por grupos de voluntários. Em 2009, por exemplo, a HHB recebeu 09 “Brigadas Internacionais”, com um total de 242 voluntários advindos do Canadá, EUA, Irlanda do Norte e Coréia do Sul, e outras 09 “Brigadas Locais”, com 216 voluntários provenientes de São Paulo e Pernambuco. Muitos desses voluntários são oriundos de outras sedes do Habitat para Humanidade, mas a grande maioria é formada por estudantes secundaristas e universitários, vindos, por exemplo, da Escola Suíça Brasileira; Graded - Escola Americana de São Paulo; Saint Francis College, São Paulo; *University of Pennsylvania's Wharton School of Business*; ou por funcionários de multinacionais, tais como a VALPAR (Tintas) e Whirlpool Latin América (Cônsul e Brastemp eletrodomésticos). Esses voluntários exercem atividades diversas nos canteiros de obra relacionadas à execução das moradias.

A HHB tem o apoio das seguintes empresas e organizações: *Citi Foundation*, Estados Unidos; *Dow Chemical Company*, Brasil; *El Paso Corporation*, EUA; *EMC Computer Systems Brasil Ltda*; Graded - Escola Americana de São Paulo; *Hyundai Motor Company*, Coréia do Sul; Instituto Azzi, Brasil; Saint Francis College, Brasil; *Whirlpool Corporation e Whirlpool Latin América*, EUA; Amanco; Rede Marista de Educação; Igreja Metodista - Terceira Região Eclesiástica; *Jersey Overseas Aid Commission* - JOAC, Inglaterra; SEBRAE - PE.

A HHB recebe apoio também, por meio de seus projetos, das seguintes instituições públicas: Caixa Econômica Federal, Companhia Estadual de Habitação - PE, Prefeitura de Feira Nova - PE, Prefeitura do Guarujá - SP, Prefeitura de Olinda - PE, Prefeitura de Salgueiro-PE,

Prefeitura de Salvador - BA; Prefeitura de Passira - PE, Prefeitura de Porto Alegre - RS; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB/PE. A HHB tem vínculos com diversos movimentos e organizações populares, tais como: a Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão - ACOPAMEC, BA; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC, PE; Cooperativa Habitacional dos Moradores da Vila Progresso - RS; União por Moradia Popular de São Paulo - UMP/SP; Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos - CEARAH PERIFERIA, CE; Rede Educação Cidadã - RECID, Centro Sabiá/Articulação do Semi-Árido - ASA, PE; Centros de Mulheres de Glória do Goitá e Vitória de Santo Antão - PE; Pastoral Carcerária e ONG Visão Mundial. Participa ainda dos fóruns de Reforma Urbana de Pernambuco - FERU/PE e do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU. A HHB se vincula a instâncias de gestão democrática vinculados à política habitacional e urbana, participando do Conselho Estadual das Cidades do Estado de Pernambuco e do Conselho Nacional das Cidades. O Habitat para Humanidade é uma das organizações que apóiam financeiramente o Fórum Nacional de Reforma Urbana.

### 2.2.8 Action Aid - AAID

A *Action Aid* é uma organização fundada na Inglaterra em 1972, vinculada à organização de caridade britânica *Action in Distress*. O primeiro projeto da AAID foi estabelecer um processo de “adoção educacional” em que 88 ingleses apoiaram financeiramente o desenvolvimento educacional de 88 crianças na Índia e no Quênia.

Posteriormente, o objetivo da AAID estruturou-se em combater a pobreza e em promover a melhoria de vida de crianças, sobretudo na África. Atualmente, a organização está presente em 42 países em quatro continentes, tendo seu escritório central em Johannesburgo, na África do Sul e outros escritórios no Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Itália, Grécia e Irlanda. Segundo dados da própria organização, suas atividades já beneficiaram 25 milhões de pessoas em 47 países. A organização é financiada por doações individuais, fundações, empresas e agências de cooperação internacional, sendo que o número de doadores em todo o mundo chega a 400 mil, destes 320 mil são europeus. Entre 2007 e 2008 foram arrecadados aproximadamente 180 milhões de Euros. Como

forma de incentivar as doações, a AAID tem apoio de pessoas públicas, que são chamadas de “embaixadores”<sup>40</sup>. O escritório no Brasil da *Action Aid* foi fundado em 1998, na cidade do Rio de Janeiro, atuando em quatro grandes temas: Direito à Alimentação, Direito à Educação, Direitos das Mulheres Afrodescendentes e Direito à Participação Democrática, articulando em redes e fóruns da sociedade civil nestas temáticas. A *Action Aid* desenvolve atualmente 20 projetos em 13 estados brasileiros, sobretudo nas regiões norte, nordeste e sudeste.

Em relação ao direito à alimentação, desenvolve as seguintes linhas de ação: (i) acesso aos recursos naturais, em que busca promover o acesso de populações tradicionais a terra agricultáveis, sementes e água (ii) acesso aos meios de produção, promovendo o uso de sistemas sustentáveis de produção agrícola; (iii) acesso a comercialização, promovendo campanhas por justiça no comércio que incidam sobre a criação de políticas nessa temática (iv) acesso a alimentos, por meio de mapeamento nutricional infantil, divulgação da multimistura e desenvolvimento de cursos para o aproveitamento nutricional. Vinculado a essa temática a AAID promove as campanhas “Alimentação - Direito de todos”, chamada também pela *Action Aid* Internacional de *HungerFree*, envolvendo um conjunto de ações com o objetivo de fomentar políticas para a erradicação da fome no mundo.<sup>41</sup> A campanha utiliza-se de repertórios diversos de ação coletiva tais como o envio de mensagens para líderes políticos (Grécia, Inglaterra), concentrações em locais públicos para promoção de barulhos com xícaras de café (Itália) ou com tambores e panelas (Brasil), realização de jantar simbólico em frente ao Parlamento (Dinamarca), produção de relatório sobre a fome enviados para parlamentares (Guatemala), além de tradicionais passeatas.

Em relação ao direito à educação, a AAID participou da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (2005 a 2006), atuando em defesa da aprovação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), sancionada em 2006. Participou também da Campanha Global pela Educação (CGE) e da Campanha latino-americana pelo Direito à Educação. Além dessas

---

40 Dentre os mais ilustres membros estão o Príncipe Charles e a Atriz Emma Thompson.

41 A campanha está presente em 30 países.

campanhas, tem realizado diversas atividades socioeducativas e de inclusão digital nas comunidades em que atua. Tem participado do Fórum Nacional de Educação de Jovens e Adultos.

O programa de Governança Justa e Democrática atua no fomento e apoio a projetos de formação de lideranças, com estímulo para práticas de associativismo e de participação para o exercício do controle social de políticas públicas. Nesse sentido, a AAID tem apoiado ações voltadas ao direito à moradia e a reforma urbana, por meio de sua participação e financiamento junto ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, da Central de Movimentos Populares e da União Nacional de Moradia Popular. Outro projeto nessa linha é o “Medindo o Impacto do Monitoramento de Políticas Públicas” que avalia a implementação e os resultados de políticas públicas vinculadas à Lei Maria da Penha; ao PAC da Habitação e ao Programa de Aquisição de Alimentos.

Em relação à temática dos direitos das mulheres afro-descendentes, a Action Aid tem atuado no fortalecimento de redes e diálogo entre movimentos feministas e demais movimentos sociais, com o objetivo de estimular a participação de mulheres em espaços de decisão políticas. Nessa linha a organização tem promovido a realização de debates e capacitações sobre políticas de gênero e etnia. AAID tem apoiado diversas organizações de mulheres e feministas, entre elas o Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu - MIQCB (Maranhão, Tocantins, Pará e Piauí), sendo também uma das organizações que apóia financeiramente a Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB. Nesta temática, a AAID, juntamente com outras 40 organizações, participa da Campanha “Onde Você Guarda Seu Racismo”.

A Action Aid apóia ainda diversos projetos em comunidades rurais e urbanas. Segundo seus dados, essas atividades já envolveram no país a participação de pelo menos 42 mil pessoas e vínculos com 300 organizações de base ou comunitárias. Nesse sentido, a AAID apóia as seguintes organizações: Associação Quilombola de Conceição das Crioulas - AQCC, PE; Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão - ASSEMA, MA; Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - ASPTA, PB; Centro de Agricultura Alternativa - CAA, MG; Centro de Tecnologia Alternativa da Zona da Mata - CTA, Conxiver, PE; Comunidade Semeando o Futuro - COMSEF, PE; Esplar, CE; Movimento de Organização Comunitária - MOC, BA; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, MA; Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais - SASOP, PE; Centro de Mulheres do

Cabo - PE; Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social - ETAPAS, PE; Centro de Formação Artística e Cultural da Baixada Fluminense, RJ; Comitê Comunitário da Cidade de Deus - CEACC, RJ; União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e São João Clímaco - UNAS, SP. Por fim, A Action Aid participa do Conselho Internacional do Fórum Social Mundial, do Fórum de Governança Local Brasil/Índia, sendo também uma das organizações financiadoras desse fórum, da rede de integração dos Povos - REBRIP, do Fórum Brasileiro do Orçamento - FBO e do FNRU.

### 2.2.9 Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM

O IBAM foi fundado em 1952 durante o II Congresso Brasileiro de Municípios - CBMs, na cidade de São Vicente, SP, por iniciativa do Movimento Municipalista Brasileiro. Segundo Faria (2010), esse movimento, surge durante o processo de redemocratização (1945-1946), depois de findo o Estado Novo (1937-1945), sendo formado por senadores, deputados, mas principalmente por prefeitos e vereadores buscava inserir na Constituição de 1946 instrumentos que garantissem uma maior autonomia e poder aos municípios brasileiros, inclusive em relação à divisão de tributos (ABM, 2010). Desse movimento também foi criada, em 1946, a Associação Brasileira de Municípios - ABM, entidade responsável pela organização dos CBMs.

O IBAM está sediado na cidade do Rio de Janeiro, RJ, possuindo escritórios nas cidades de São Paulo, SP, e Blumenau, SC, tem como objetivos o fortalecimento das administrações municipais em uma perspectiva democrática. Para tanto, desenvolve estudos e pesquisas, cursos e capacitações, assim como presta serviços de consultoria técnica. O IBAM possui os títulos de Instituição de Utilidade Pública pelo Governo Federal e pelo estado do Rio de Janeiro, e de Instituição de Fins Filantrópicos pelo Conselho Nacional de Serviço Social.

O IBAM passou a ter grande notoriedade durante a década de 1970, quando desenvolveu em conjunto com o Governo Federal, seminários e capacitação técnica para a criação de agências de planejamento metropolitano e articulação governamental. A ênfase na gestão metropolitana se deu em decorrência da aprovação da Lei Federal Complementar nº14/1973 que estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba,

Belém e Fortaleza, e a Lei Federal Complementar nº20/1974 que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Após aprovação da Constituição de 1988, o IBAM passou a atuar fortemente na produção de metodologias para assistência técnica à previdência municipal, além de realizar inúmeras assessorias de fortalecimento administrativo e institucional, e elaborou diversas publicações relativas ao novo pacto federativo. Na década de 2000 o IBAM desenvolveu diversos estudos e consultorias relacionadas à aprovação da Lei Complementar no 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Federal 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

As atividades realizadas pelo IBAM são em sua maioria desenvolvidas por meio de contratos e convênios firmados com órgãos dos governos municipais, estaduais e federal, e com instituições nacionais e estrangeiras. O Instituto já atuou em todas as capitais brasileiras e em centenas de municípios, além de ter desenvolvido projetos em mais de 20 países, sobretudo na América Latina e na África de língua portuguesa. Em relação ao Governo Federal o IBAM já desenvolveu projetos junto aos Ministérios da Fazenda, da Saúde, das Cidades, do Meio Ambiente, da Educação, do Planejamento, do Trabalho, dos Transportes, da Agricultura, da Ação Social, do Interior e das Relações Exteriores. Também tem desenvolvido parcerias e projetos com o Senado Federal e com a Câmara dos Deputados; Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA, Eletrobrás, Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, Fundação Nacional da Saúde e Fundação Instituto Oswaldo Cruz.

O IBAM recebe apoio por meio de financiamento de projetos de inúmeras agências, ONGs e organismos internacionais de cooperação, entre eles: Banco Alemão de Crédito para a Reconstrução - KFW; Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID; Banco Mundial - BIRD; Comunidade Econômica Europeia - CEE; Cooperação Técnica Alemã - GTZ; Cooperação Técnica Finlandesa - FINNIDA; Cooperação Técnica Sueca - ASDI; Federação Internacional de Capacitação de Organizações não Governamentais - FICONG; Fundação Ford, EUA; Fundação Friedrich Ebert - FES, Alemanha; Fundação Hans-Seidel, Alemanha; Fundação Konrad Adenauer - KAS, Alemanha; Fundação McArthur, EUA; Instituto da Mulher da Espanha; Fundação das Autoridades Locais da Coreia do Sul para Relações Internacionais - LAFIR, Coreia do Sul; Organização dos Estados Americanos - OEA; Organização das Nações Unidas (PNUD, UN-HABITAT, UNESCO,

UNICEF, CEPAL, UNIFEM, PNUMA, PROLID); Organização Internacional do Trabalho - OIT; Organização Panamericana de Saúde - OPAS; Organização Mundial da Saúde - OMS.

O IBAM também participa de redes e fóruns da sociedade civil, tais como: ProBest Practices, Rede de Enfrentamento da Violência contra Mulheres, Rede de cidade do MERCOSUL - MERCOCIDADES, Rede Mulher e Habitat; Rede Cidades Eficientes em Energia Elétrica. Além de participação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e Fórum Brasil do Orçamento - FBO.

### 2.2.10 Rede de Observatório das Metrôpoles

O Observatório das Metrôpoles foi fundado em 1992 como um núcleo de pesquisas vinculado ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ, em parceria com a Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional - FASE. O Objeto inicial para o vínculo se deu em torno do projeto de pesquisa “Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do Programa Nacional da Reforma Urbana”, que buscava analisar de que maneira os princípios da política urbana, criados a partir da Constituição de 1988, foram institucionalizados pelas administrações municipais. Tal pesquisa tinha como agente financiador a Fundação Ford. Em seguida foram desenvolvidos os projetos “Avaliação da Conjuntura Social e do Desempenho das Políticas Públicas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, com financiamento do Banco Mundial, e em 1996 “Impactos Metropolitanos da Política de Ajuste e da Reestruturação: o caso do Rio de Janeiro”, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Financiadora Nacional de Projeto - FINEP. Posteriormente, com a ampliação de estudos de casos para a execução da pesquisa “Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana” surge à estratégia de vinculação em rede do Observatório. Inicialmente foram criados dois novos núcleos do Observatório das Metrôpoles: São Paulo e Belo Horizonte.

A partir de 1996 o Observatório das Metrôpoles passou a articular e coordenar diversos grupos de pesquisas vinculados às problemáticas urbanas e metropolitanas em todo o país. Da mesma forma, outros grupos não vinculados às universidades passaram a colaborar com o

Observatório, como núcleos de pesquisas de governos estaduais e municipais, ONGs e movimentos sociais. Atualmente existem 11 núcleos do Observatório das Metrôpoles (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia, Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, Belém e Maringá). Essa rede estrutura-se em 51 organizações associadas (ONGs, poder público e núcleos de pesquisa) e conta com aproximadamente 200 pesquisadores. O Observatório possui quatro linhas de pesquisa: (i) Metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e território nacional; (ii) Dimensão sócioespacial da Exclusão/Integração nas metrôpoles: estudos comparativos; (iii) Governança urbana, cidadania e gestão das metrôpoles e (iv) Monitoramento da realidade metropolitana e desenvolvimento institucional. Além de pesquisas, os Observatórios são responsáveis também por ações de capacitação de lideranças populares e de técnicos dos poderes públicos e, em alguns casos, seus membros têm se inserido em instâncias de controle social, como conselhos de políticas públicas. Os núcleos regionais desenvolvem pesquisas pensadas e articuladas nacionalmente, coordenadas pelo Núcleo RJ e, em menor escala, desenvolvem projetos independentes. Contudo, muitos dos projetos independentes são agregados ao projeto nacional da Rede de Observatórios das Metrôpoles, como uma das estratégias para fortalecer a captação de recursos para a rede.

Como dito acima, a rede Observatório das Metrôpoles é composta por 11 núcleos regionais, sendo que cada um é formado por um conjunto amplo de organizações e grupos de pesquisas vinculados sobretudo às universidades públicas, mas em alguns casos, de acordo com características locais, agregam ONGs e pesquisadores vinculados a órgãos governamentais.

O Observatório das Metrôpoles/Rio de Janeiro estrutura-se como núcleo central dos demais observatórios, sendo a coordenação nacional da rede sob-responsabilidade de Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, professor do IPPUR/UFRJ. Fazem parte do núcleo as seguintes organizações: IPPUR/UFRJ; FASE; Programa de Pós-graduação em Urbanismo - PROURB/UFRJ, Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro - IUPERJ, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado, da Universidade Estadual do Norte Fluminense e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Os principais financiadores dos projetos do Observatório das Metrôpoles/RJ são as Fundações Ford, Rosa

Luxemburgo e Action Aid, além das agências de fomento CNPq e Capes, e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ. O Observatório das Metrôpoles possui o título de Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT, que certifica os melhores grupos de pesquisa do país, concedido pelo CNPq em conjunto com outras agências de fomento à ciência e tecnologia estaduais.

O Observatório São Paulo foi criado em 1997, por meio do Núcleo de Estudos de Pesquisas Urbanas (NEPUR) - Departamento de Sociologia da PUC/SP e do Laboratório de Planejamento (LABPLAN) do Departamento de História e Estética do Projeto, da FAU/USP. Além das pesquisas orientadas por meio do eixo central do Observatório das Metrôpoles, o Observatório/SP publica, desde 1999, a revista Cadernos Metrôpoles.

O Núcleo do Observatório de Minas Gerais foi formado em 1998, sendo juntamente com os Núcleos do Rio de Janeiro e São Paulo os mais antigos da rede. Tal núcleo foi criado para o desenvolvimento da pesquisa “Metrópole, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”. Fazem parte do Núcleo Minas os Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais, de Direito e de Geografia da PUC Minas, além do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

O Observatório das Metrôpoles núcleo Porto Alegre, constitui-se em 1999, por meio do convênio entre IPPUR e Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU), da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE/RS, para a realização da pesquisa “Metrópole, Desigualdades Sócioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre”. Após esse primeiro projeto o NERU/FEE passa a estabelecer novas parcerias locais com o objetivo de fortalecer e ampliar no núcleo do Observatório das Metrôpoles em Porto Alegre. Como isso, passaram a integrar a rede pesquisadores vinculados à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por meio do Programa de Pós Graduação em Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia, e pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Também integra o núcleo de Porto Alegre pesquisadores da ONG Cidade.

O Observatório das Metrôpoles da Região Metropolitana de Belém foi formado em 2000, tendo como membros o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará - UFPA (coordenadora); Centro Socioeconômico da UFPA; Centro de Filosofia

e Ciências Humanas da UFPA e FASE (Programa Pará/Amazônia). Em 2004, foi constituído também o Observatório de Políticas Públicas, Conhecimento Movimento Social na Amazônia (COMOVA), que agrega a FASE, o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA), o Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar (NEAF/UFPA) e os Departamentos de Serviço Social e o Departamento de Arquitetura e Urbanismo, também da UFPA. As pesquisas do Observatório das Metrôpoles e do Comova são financiadas pela Fundação Ford e CNPq.

O Núcleo Pernambuco do Observatório das Metrôpoles foi formado em 2000, com o nome de Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais. O núcleo é formado por pesquisadores da UFPE do Programa de Pós-Graduação em Geografia, do programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Departamento de Ciências Sociais, Arquitetura e Urbanismo e do Núcleo de Gestão e Políticas Públicas, todos da Universidade Federal de Pernambuco, e por membros das ONGs FASE/PE e Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Assistência Social - ETAPAS, contando ainda com parcerias em projetos específicos com a Universidade de Nantes (França) e com recursos do Serviço Alemão de Cooperação Técnica - GTZ.

No Paraná o Observatório das Metrôpoles se estrutura em dois núcleos (Maringá e Curitiba). O Núcleo Região Metropolitana de Maringá foi criado em 2002, agregando pesquisadores do Departamento de Ciências Sociais e do Departamento de Fundamento da Educação, ambos da Universidade Estadual de Maringá - UEM; técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e da Habitação e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, e pesquisadores da Faculdade Metropolitana de Maringá - UNIFAMMA. O núcleo Maringá participou ativamente do processo de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá, e atualmente possui vaga no Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial. Além de pesquisas, o observatório também tem atuado na capacitação de técnicos municipais e de lideranças de movimentos sociais. O Núcleo Curitiba foi formado em 2002, com o título de Observatório de Políticas Públicas Paraná, sendo formada pela ONG Terra de Direitos, pela Ambiens Sociedade Cooperativa, pelo CRESS, pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES/PR e pela CMP e MNLM. Integra ainda o Observatório Paraná pesquisadores vinculados a Universidade Federal do Paraná - UFPR, por meio do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Desenvolvimento, da Faculdade de

Direito; do Laboratório de Arquitetura Urbanismo e Habitação - LAURB, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Laboratório de Geografia Humana, Urbana e Regional - LAGHUR, vinculado ao departamento de Geografia. O núcleo Curitiba, além de pesquisas realizadas sob a coordenação do Observatório das Metrôpoles (núcleo Rio), realiza também atividades independentes do núcleo Rio, sobretudo, em relação à capacitação de técnicos e movimentos sociais e atividades de controle social em relação às políticas públicas de planejamento urbano e habitacional desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Curitiba e pelo Governo do Estado. O Observatório de Políticas Públicas do Paraná exerceu, entre 2006 a 2008, a função de Conselheiro Nacional das Cidades, pelo segmento ONGs.

O Núcleo de Goiânia foi formado em 2002 e reúne pesquisadores do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, vinculado ao Departamento de Economia da Universidade Católica de Goiás - UCG e do Mestrado em Sociologia e Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás - UFG, além de pesquisadores da Universidade Estadual de Goiás, por meio dos departamentos de Geografia e da Unidade Universitária de Ciências Sócio-econômicas e Humanas. Integra ainda o Núcleo de Goiânia, técnicos da Prefeitura Municipal, vinculados à Secretaria de Planejamento e do Departamento de Ordenação Territorial.

O Observatório das Metrôpoles núcleo Salvador foi formado em 2003, agregando pesquisadores da Universidade Federal da Bahia, por meio do Centro de Recursos Humanos vinculado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, do Laboratório de Computação Gráfica Aplicada à Arquitetura e ao Desenho - LCAD e do Laboratório de Habitação - LABHABITAR, ambos vinculados à faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

O observatório das Metrôpoles de Natal foi constituído em 2003, reunindo pesquisadores da UFRN, dos departamentos de Ciências Sociais, Arquitetura e Urbanismo, Estatística, Geografia e Demografia, além de técnicos das secretarias de Trabalho, Habitação e Assistência Social do Governo do Rio Grande do Norte. Por fim, o Núcleo Fortaleza do Observatório das Metrôpoles foi constituído em 2004, sendo composto por pesquisadores dos departamentos de Geografia, Teoria Econômica, Psicologia e Arquitetura e Urbanismo e da Universidade Federal do Ceará - UFCE e pela ONG Cearah Periferia.

### 2.2.11 Terra de Direitos – TD

A Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos foi formada em 2002 pelo então advogado da Comissão Pastoral da Terra - CPT, Darci Frigo, em Curitiba. A organização surge com o intuito de prestar assessoria jurídica a movimentos sociais, em especial ao MST, particularmente em relação à violação aos direitos humanos. A TD tem atuado na produção de denúncias à violação de direitos, mediação de conflitos, sobretudo relacionados a processos de despejos. Tem ainda produzido inúmeros diagnósticos, pareceres e pesquisas sobre a situação fundiária brasileira. Possui sede em Curitiba (PR) e escritórios em Santarém (PA), Recife (PE) e Brasília (DF). A TD é reconhecida nacional e internacionalmente pelo seu trabalho como organização de defesa dos direitos humanos, tendo recebido importantes prêmios nesta área, tais como: Prêmio Defensores de Direitos Humanos - categoria Dorothy Stang, da Secretaria Especial de Direitos Humanos; Prêmio Luta pela Terra, em comemoração aos 25 anos do MST e Prêmio Robert F. Kennedy de direitos humanos entregue pela Fundação Robert F. Kennedy e Senado dos Estados Unidos a Darci Frigo<sup>42</sup>.

A TD estrutura suas ações em quatro linhas programáticas: (i) terra, território e equidade sócioespacial; (ii) biodiversidade e soberania alimentar; (iii) justiciabilidade dos direitos humanos e democratização da justiça; (iv) política e cultura de direitos humanos. Em torno desses temas tem participado de diversos espaços de articulação da sociedade civil, tais como: Articulação Nacional de Agroecologia; Campanha Brasil Livre de Transgênicos; Comitê Brasileiro de Defensores de Direitos Humanos; Federação das Organizações Quilombolas de Santarém - FOQS; Fórum Brasileiro de ONGS, Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - FBOMS; Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos - FENDH; Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU; Fórum Sul de Reforma Urbana - FSRU; Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo - FNRA; Fórum Social Pan-Amazônico; Observatório de Políticas Públicas do Paraná; Plataforma Dhesca Brasil; Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP; Rede DESC - Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais; Rede de Justiça Ambiental; Rede

---

42 Darci Frigo foi indicado entre 30 nomes de todo o mundo, sendo eleito pela comissão a pessoa que mais se destacou na defesa dos direitos humano no ano de 2000, sobretudo em relação a sua atuação contra a violência e impunidade no campo. Darci foi também um dos fundadores da RENAP – Rede de advogados e advogas populares.

Puxirão dos Povos e Comunidades Tradicionais; Via Campesina; Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares - RENAP. A TD também participa do Conselho Estadual das Cidades - Paraná e do Conselho Municipal das Cidades - Curitiba, tendo participado também do Conselho Nacional das Cidades, no período de 2005 a 2007, representando o Observatório de Políticas Públicas Paraná, pelo segmento das ONGs<sup>43</sup>. A Terra de Direitos tem financiamento contínuo da Fundação Ford, EUA, e da Fundação Heinrich Böll, Alemanha.

#### 2.2.12 Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC

O CENDHEC foi formado em Recife em 1989, sendo que sua origem está diretamente relacionada à saída de Dom Helder Câmara da Arquidiocese de Olinda e Recife em 1985, quando foi destituído o Colegiado formado por representantes de diversas pastorais. O fim do Colegiado levou também à demissão dos membros da Comissão de Justiça e Paz e ao encerramento de outras atividades vinculadas a questões sociais, movimentos sociais e aos direitos humanos. Assim, com objetivo de dar continuidade às ações criadas por Dom Helder Câmara foi criado o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, que reuniu, em sua primeira formação, os demitidos da Arquidiocese, professores e alunos do Instituto de Teologia do Recife - ITER, além de outros militantes dos direitos humanos.

O CENDHEC tem atuado em dois grandes eixos articulados em torno do Programa Direitos da Criança e do Adolescente e do Programa de Direito à Cidade. Em relação ao primeiro programa suas ações tratam, sobretudo “do atendimento jurídico-social a crianças e adolescentes vítimas de violência e seus familiares; participação nos espaços públicos institucionais de controle e promoção dos direitos de crianças e adolescentes; mobilização social para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes; capacitação de adolescentes, agentes sociais e lideranças na área dos direitos das crianças e adolescentes; elaboração e publicação de subsídios teóricos metodológicos e formação para a cidadania” (CENDHEC, 2010).

---

43 A representação da TD no Conselho das Cidades motivou uma série de discussões e críticas no interior da articulação do Observatório de Políticas Públicas Paraná, uma vez que a TD assumiu a vaga (em nome do Observatório) sem que houvesse uma deliberação anterior sobre os critérios e a forma como deveria ser realizado a representação.

Em relação ao Programa Direito à Cidade, as ações giram em torno dos seguintes atividades: “promoção de ações de usucapião individual e coletiva e defesa de moradores em ações de reintegração de posse; mobilização das comunidades em torno do direito à moradia; participação nos espaços institucionais de formulação e controle das políticas públicas, e de articulação da sociedade civil, referentes ao tema da reforma urbana e democratização do acesso ao solo; elaboração de subsídios teóricos metodológicos e Formação na temática da cidadania e política urbana” (CENDHEC, 2010).

A partir desses dois programas o CENDHEC tem participado de diversos espaços de articulação da sociedade civil, tais como: ABONG; FNUR; Fórum Reforma Urbana de Pernambuco - FERU/PE; Fórum de defesa da Criança e do Adolescente de Recife - FDCA/Rec; Fórum de defesa da Criança e do Adolescente de Pernambuco - FDCA/PE; Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais - Plataforma DhESCA Brasil; Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED; Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH; Ação em Rede pela Criança e Adolescente - ARCA; Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil em Pernambuco - FEPETIPE; Rede Ecumênica de Processo de Articulação e Diálogo - PAD e Rede de Combate ao abuso e a exploração sexual em Pernambuco.

O CENDHEC participa ainda do Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/PE); Conselho Municipal de Recife de Desenvolvimento Urbano e do Conselho Nacional das Cidades. O CENDHEC tem apoio financeiro principalmente de agências de cooperação internacional como *Katholische zentralstelle für entwicklungshilfe e.v* - MISEREOR; Alemanha, *Evangelischer Entwicklungsdienst* (Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento) -EED, Alemanha; *Terre des Hommes* - TDH, Holanda; Habitat para a Humanidade, Brasil; *Intermon/Oxfam*, Reino Unido; *World Childhood Foundation* - CHILFHOOD<sup>44</sup>, Suécia; *Cooperazione Per lo Sviluppo Dei Paesi Emergenti* - Cospe, Itália, União Européia - EU; UNICEF; UNESCO e Rede Globo de Televisão - Projeto Criança Esperança; Ministério das Cidades; Petrobrás, além das empresas Companhia Hidroelétrica São

---

44 Organização fundada pela Rainha Silvia da Suécia.

Francisco - CHESF, BRASILIT - Saint-Gobain, França, Tintas Iquine e Koblitz.

### 2.2.13 Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP

A ANTP foi fundada em 1977 por gestores, empresas concessionárias na área de transporte, sindicatos patronais e de trabalhadores e universidades, possuindo mais de 300 organizações associadas. A ANTP atua diretamente relacionada à política de transporte, trânsito e de mobilidade urbana, sendo responsável pela realização do Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Realizam também diversos cursos, seminários relacionados à temática, além de editar a Revista dos Transportes Públicos e os Cadernos Técnicos da ANTP. A Associação também faz parte do Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano e dos Fóruns Regionais Catarinense, Gaúcho, Fluminense, Mineiro, Norte-Nordeste, Paranaense e Paulista de Secretários de Transporte e Fórum Nacional de Reforma Urbana. A ANTP exerce também a função de secretaria do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte – MDT, sendo o representante brasileiro na União Internacional de Transportes Públicos - UITP, órgão consultor das Organizações das Nações Unidas, assim como tem participado de diversas comissões e grupos de trabalho formados pelo Governo Federal, Estaduais e Municipais relacionados ao tema. A ANTP faz parte também do Conselho Nacional das Cidades.

### 2.3 As Organizações Profissionais

As organizações profissionais presentes no FNRU devem ser analisadas em relação ao processo de formação do “novo sindicalismo brasileiro”, que representa o período de ascensão das organizações de trabalhadores ao final do Regime Militar. Assim, a emergência deste sindicalismo vincula-se diretamente com a diminuição da repressão de Estado junto às organizações e às reivindicações dos trabalhadores<sup>45</sup>, que possibilitou a utilização da greve como um dos principais

---

45 Isto não significou ausência de repressão, mas simplesmente uma diminuição na intensidade da força utilizada, em virtude das fissuras no Regime Militar, que se encontrava em processo de transição para a democracia.

repertórios de lutas dos trabalhadores neste período. Eduardo Noronha (1991) aponta que as greves não foram os únicos mecanismos utilizados para expressar suas demandas, contudo, foram os que mais mobilizaram trabalhadores, sendo também os que mais garantiram conquistas aos manifestantes. Tal processo ficou marcado pelas greves de metalúrgicos no ABC paulista, entre 1978 e 1980, tendo como forte liderança Luis Inácio Lula da Silva. Nesse sentido, houve uma disseminação desse repertório grevista, tendo também ampliado de forma significativa o número de greves como o de grevistas em anos seguintes. Diz Noronha (1991, p.95) que

em 1978 foram deflagradas 118 greves, e dez anos depois elas passaram a somar 2.188. O número anual de grevistas aumentou sessenta vezes e, entre esses anos, o número de jornadas não trabalhadas (o indicador síntese de greves) pulou de 1,8 milhão para 132 milhões.

O novo sindicalismo brasileiro também representou mudanças nas práticas de atuação dos sindicatos, que passaram a atuar mais próximos de outras organizações sociais, como apoiar lutas realizadas por movimentos comunitários e outros movimentos sociais urbanos, fora do ambiente das fábricas. Da mesma forma, as lutas sindicais também foram apoiadas por outros grupos, como intelectuais, religiosos e militantes da esquerda. Assim, a mobilização sindical culminou também na formação do Partido dos Trabalhadores em 1980 e na criação da Central Única dos Trabalhadores em (1983), que passou a influir também no campo político-eleitoral em anos seguintes a sua criação (BOITO, 1991).

### 2.3.1 Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas - FNA

A FNA foi criada em 1979, agregando 16 sindicatos e associações estaduais de arquitetos e urbanistas. A entidade representa a categoria em acordos e negociações coletivas, atuando, sobretudo na defesa aos direitos e atribuições profissionais. Também realiza capacitações e aperfeiçoamento profissional, além de editar diversas publicações e livros como a revista Almanarq e o Jornal do Arquiteto e

Urbanista. Também atua no auxílio à fundação de sindicatos estaduais, oferecendo assistência técnica e jurídica.

A FNA é filiada a CUT, fazendo parte também do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, via Colégio das Entidades Nacionais - CDEN; Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL; Colégio Brasileiro de Arquitetos - CBA; além de participar do Congresso da União Internacional de Arquitetos - UIA e das Conferências Internacionais do Trabalho, e da Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal - ANEAC.

É por meio dos sindicatos estaduais que a FNA participa dos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, e das Câmaras Especializadas de Arquitetura e Urbanismo - CEARQ. A FNA participa desde a fundação do FNRU, sendo sua atuação vinculada principalmente a questões habitacionais e de desenvolvimento urbano. A organização faz parte também do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Atualmente a principal campanha da FNA se dá em torno da criação do Conselho Federal de Arquitetura e Urbanismo e da Campanha Nacional pelo Salário Mínimo Profissional. Entre seus filiados, alguns tiveram forte atuação junto ao Ministério das Cidades, durante a gestão de Olívio Dutra: Ermínia Maricato, professora de urbanismo da USP, com o cargo de Secretária Adjunta das Cidades e Benny Schasberg, professor de urbanismo da UNB, que ocupou a direção da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do MCidades, além de Nabil Bonduki, professor de urbanismo da USP, Ex-vereador (PT) por São Paulo, um dos autores do Projeto Moradia do Instituto Cidadania (base da proposta do Governo Lula para política urbana) e posteriormente consultor do Ministério das Cidades para a elaboração da nova Política Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação.

### 2.3.2 Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros - FISENGE

A criação do FISENGE se deu a partir da formação de grupos de Sindicatos Estaduais de Engenheiros - SENGE, que durante o Encontro Nacional de Engenheiros (1990) buscava articular a filiação da Federação Nacional dos Engenheiros - FNE (único órgão de representação nacional dos engenheiros à época) à Central Única dos

Trabalhadores - CUT. Essa proposta levou a uma ruptura no interior do FNE e posteriormente à desfiliação de vários sindicatos estaduais, sendo criada, em 1991, a Coordenação Nacional de Sindicatos de Engenheiros - CONSENGE. Porém esta não conseguiu se estruturar administrativa e financeiramente, sendo extinta em 1993 durante a realização do Congresso Nacional de Engenheiros, no Rio de Janeiro, quando foi criada a FISENGE<sup>46</sup>.

A FISENGE tem sede no Rio de Janeiro e atualmente congrega 11 sindicatos de engenheiros, sendo 10 estaduais e 01 municipal<sup>47</sup>. A Federação é filiada à CUT, a Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL e à Union Network International - UNI.

A Federação tem como objetivo articular a atuação dos sindicatos filiados, representar e defender os interesses profissionais de sua base, tendo participado de diversas campanhas e apoiado várias ações pela reforma agrária e contra a privatização de empresas estatais. Apoiou também a campanha pelo Plebiscito da Dívida Externa; o Movimento Anticorrupção da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia e a Campanha Nacional pelo Salário Mínimo Profissional. É uma das organizações que formam o FNRU e o Fórum Brasil do Orçamento - FBO; integra a rede do *Observatorio Sindical de Transnacionales Españolas* - OSRE, compondo a diretoria regional do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE. A FISENGE participa também do Conselho Nacional de Cidades. Além disso, a Federação realiza capacitações e aperfeiçoamento profissional, e edita, desde 2007, a revista Edições Fisenge.

### 2.3.3 Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal - FENAE

A FENAE é uma organização criada pelos funcionários da Caixa Econômica Federal, sendo fundada em 1971, durante o 6º Congresso Nacional das Associações de Pessoal, com o objetivo de integrar as diversas associações de empregados do banco e atuar na defesa de

---

46 Contudo, a sigla CONSENGE continuou a ser utilizada, passando a designar Congresso Nacional de Sindicatos de Engenheiros, sendo nesse encontro que há eleição a direção do FISENGE

47 Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Rondônia, Minas Gerais e Volta Redonda.

direitos e na promoção de políticas sociais, esportivas e culturais para os funcionários.

Integram a Federação 27 Associações de Pessoal da Caixa - APCEFS, tendo aproximadamente 50 mil associados, entre ativos e aposentados. Possui como parte de sua estrutura, a Corretora de Seguros - PAR, exclusiva para seus associados. A FENAE faz parte da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro - CONTRAF, associada à Central Única dos Trabalhadores e à *Union Network International* - UNI.

A FENAE faz parte ainda do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade - NósPodemos, cujo objetivo é a promoção, divulgação e monitoramento e alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. A Federação está vinculada, desde 1993, ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, inserindo-se, sobretudo nas discussões sobre habitação, desenvolvimento urbano e saneamento básico. Em 1993, foi criado o Comitê de Ação da Cidadania dos Empregados da Caixa (Campanha Natal Sem Fome) vinculado a FENAE, e que posteriormente originou a ONG Moradia e Cidadania, qualificada em 2001 como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. A ONG tem promovido diversos projetos de promoção de educação digital, alfabetização de jovens e adultos e de microcrédito para construção de moradias para população de baixa renda, e ações de combate à fome e à miséria em todo o país. A FENAE participa ainda do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, cujo objetivo é dar suporte às empresas filiadas para gerir o empreendimento de forma socialmente responsável.

#### 2.3.4 Associação de Geógrafos Brasileiros - ABG

A AGB foi criada em 1934, juntamente com a inauguração da Universidade de São Paulo, por iniciativa de professores vinculados aos cursos de Geografia e História. Estavam entre os fundadores Pierre Deffontaines, Caio Prado Junior, Luiz Fernando Morais Rego, Rubens Borba de Morais e Pierre Monbeig. A partir de 1944 passou a integrar outras associações de geógrafos fora da cidade de São Paulo, tendo realizado em 1955 seu primeiro Congresso Nacional. A ABG é uma associação que reúne professores e estudantes de geografia, aberta também a participação para não geógrafos.

Os principais objetivos da AGB são: a promoção do desenvolvimento da geografia no Brasil; estímulo ao estudo e ensino da geografia; manutenção de publicações sobre a temática geográfica; promoção de intercâmbio e colaboração com outras entidades dedicadas à pesquisa geográfica; promoção de encontros, debates e congressos vinculados ao pensamento geográfico. Nesse sentido, a AGB é a responsável pela publicação da Revista Terra Livre e pelo Jornal AGB em Debate, assim como pela realização do Encontro Nacional de Geógrafos<sup>48</sup>.

A Associação divide-se em quatro grupos de trabalho: (i) AGB e a Reforma Urbana; (ii) Ensino e Formação Profissional; (iii) Ambiente e (iv) Agrária. Em relação ao primeiro GT, a AGB estrutura debates e publicações sobre planos diretores, legislação de uso do solo urbano, conflitos urbanos, movimentos sociais urbanos e participação em conselhos de políticas públicas. Tem também proposto em Fóruns e Congressos à vinculação da temática da reforma urbana e do direito à cidade em livros didáticos, assim como incentivado, no âmbito do FNRU, um debate mais atento sobre as problemáticas das regiões metropolitanas.

A AGB participa desde as primeiras mobilizações que deram origem ao FNRU, à época organizada em torno da Associação Nacional do Solo Urbano - ANSUR, participando inclusive da campanha por assinaturas que deu origem a Emenda Popular pela Reforma Urbana, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Da mesma forma, a AGB participou da coleta de assinaturas para o Projeto de Lei de Fundo Nacional de Moradia Popular, e da Campanha Nacional pelo Limite da Terra. A Associação participa ainda do Fórum Nacional de Educação Superior - FNES e do Conselho Nacional das Cidades.

### 2.3.5 Conselho Federal de Serviço Social - CFESS

O surgimento do CFESS tem origem na década de 1950 com a criação de Conselhos Fiscalização Profissional, como forma do Estado regulamentar e controlar o exercício das profissões liberais. O Serviço Social foi regulamentado pela Lei nº 3252 de 1957, e em 1962 passa a existir os Conselhos Federais (CFAS) e Regionais (CRAS) de Assistência Social, como órgãos fiscalizadores da disciplina e do

---

48 O Encontro Nacional dos Geógrafos está em sua 17ª Edição.

exercício profissional<sup>49</sup>. Segundo textos de apresentação do CFESS (2010), os CFAS possuíam, em seu início, um caráter autoritário e burocrático, uma vez que não funcionavam como uma estrutura de articulação e mobilização da categoria; limitava-se a realizar a inscrição dos novos profissionais e a cobrança do tributo anual. Da mesma forma, o Código de Ética da categoria também era marcado por uma visão conservadora da profissão, influenciada por uma concepção assistencialista e de caridade. Em 1979, durante o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em São Paulo, há uma revisão conceitual em relação à prática profissional, que foi classificado como o “Congresso da Virada”, uma vez que se definiram novos princípios profissionais, sobretudo marcados “pelo seu caráter contestador e de expressão do desejo de transformação da práxis político-profissional do Serviço Social na sociedade brasileira” (CFESS, 2010). Ou seja, as mudanças nesses paradigmas estão inseridas no contexto de mudanças sociopolíticas ocorridas no país, de contestação ao regime autoritário e de busca pela democracia. Assim, a partir desse Congresso, grupos progressistas vinculados ao movimento sindical passaram a disputar tanto a direção do CFESS como dos CRESS. E partir da década de 1980, o CFESS e os CRESS passaram a se inserir em diversas campanhas pela redemocratização, como as Diretas Já e a Constituinte, como também a se articular a diversos movimentos sociais. Da mesma forma, a estrutura dos Conselhos passou a ser um espaço de formação política e de mobilização da categoria. Nesse espírito é que o surge um novo Código de Ética Profissional em 1986. Em 1993 é sancionado também o novo Regulamento profissional que definiu os Encontros Nacionais CFESS/CRESS como o fórum máximo de deliberação da profissão.

O CFESS estabeleceu como uma de suas estratégias de fortalecimento da democracia participativa, a participação em diversos conselhos e fóruns, tais como: Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA; Conselho Nacional de Saúde - CNS e das seguintes comissões no CNS: Comissão de Saúde Mental - CISM; Comissão de Saúde da Mulher Saúde Mulher - CISMU; Comissão de Saúde do

---

49 Hoje a denominação deles são CFESS e CRESS, sendo substituído o termo assistência pelo de serviço e atualmente são 25 Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) e as duas Seccionais de Base Estadual (Acre e Amapá).

Trabalhador - CIST; Comissão de Saúde da População Negra - CISPAN; Comissão de Recursos Humanos - CIRH; Comissão de Orçamento e Financiamento - COFIN; Comissão de Acompanhamento de Políticas DST/AIDS - CAPDA; Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde (interministerial); Câmara de Regulação do Trabalho em Saúde; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI; Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas; Fóruns de Participação e Articulação; Fórum Brasil do Orçamento - FBO; Fórum Nacional Permanente de entidades não governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente - FDCA; Fórum das Entidades Nacionais dos Trabalhadores da Área de Saúde - FENTAS; Fórum Nacional de Assistência Social - FNAS; Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU; Fórum Permanente MERCOSUL - FPMS.

O CFESS se insere internacionalmente por meio da Federação Internacional de Trabalhadores Sociais - FITS e do Comitê Mercosul de Organizações Profissionais de Serviço Social. O CFESS tem acompanhado as Conferências Mundiais da FITS desde 1998, tendo sido responsável pela organização do Congresso no Brasil em 2008. O CFESS tem apoiado também diversas campanhas e ações vinculadas a movimentos sociais, como a Consulta Popular, MST, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES, movimentos de moradia e da Coordenação Nacional de Lutas - CONLUTAS. O CFESS é responsável também pela publicação da revista *Inscrita*.<sup>50</sup>

### 2.3.6 Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - FENEA

A primeira estrutura de mobilização e representação dos estudantes de arquitetura e urbanismo foi a Executiva Nacional dos Estudantes de Belas Artes, originária da década de 1940 e que em 1953 passou a ser chamada de Executiva Nacional dos Estudantes de Arquitetura. Essa organização, porém, foi extinta durante o regime militar. Em 1972, em São Paulo, é realizado clandestinamente o I Encontro Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo, que

---

50 A revista esta em sua 12ª edição.

decidiu pela realização de encontros nacionais como forma de mobilizar os estudantes da disciplina. Em 1980, a organização se associa à União Nacional dos Estudantes - UNE, passando a se chamar Pró-Secretaria de Arquitetura, e em 1985 a designação passou a ser Executiva Nacional de Estudantes de Arquitetura - ENEA, nome homônimo ao encontro da categoria. Em 1988, no XII ENEA, realizado em Belém, criou-se a Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - FENEA, tendo consolidado seu estatuto no XVI ENEA, realizado em Londrina, em 1992. A partir desse encontro, a FENEA tornou-se a representação máxima dos estudantes de arquitetura e urbanismo do Brasil. Atualmente, congrega cerca de 50 mil estudantes de graduação em 214 faculdades, organizados em centros ou diretórios acadêmicos.

A FENEA se organiza em 06 regionais (Norte, Nordeste, Centro, São Paulo, Leste e Sul), sendo que cada regional possui seus Conselhos (COREAS) que levam suas discussões e posicionamento ao Conselho Nacional (CONEA). A FENEA possui 05 grupos de trabalho: Ensino, Pesquisa, Extensão, Educação Universitária e Reforma Urbana. O GT Reforma Urbana é responsável por criar nas faculdades de arquitetura e urbanismo grupos de estudos e debates, divulgar legislações e mobilizar estudantes para campanhas vinculados aos movimentos sociais urbanos e ao FNRU. A FENEA está associada ao FNRU e a UNE.

#### 2.4 Fóruns Regionais de Reforma Urbana

Além das organizações que compõem a coordenação FNRU, fazem parte ainda do FNRU uma série de outros grupos formados por ONGs, sindicatos, núcleos de pesquisa e movimentos sociais, articulados em torno de quatro Fóruns Regionais: Fórum Sul de Reforma Urbana, Fórum da Amazônia Ocidental - FAOC, Fórum da Amazônia Oriental - FAOR e Fórum Nordeste de Reforma Urbana - FneRU e de outros 06 Fóruns Estaduais; FERU/PE, FERU/RS, FERU/RJ, FERU/MG, Fórum Goiano de Reforma Urbana - FGRU, Articulação Estadual de Direito à Cidade - SP.

Tais fóruns são responsáveis por articular campanhas, ações e pautas, além de reproduzir diretrizes construídas nacionalmente pelo FNRU, mas também por estabelecer regionalmente programas específicos de ação e de reivindicações construídas por meio de um leque amplo de articulação e inserção em outros espaços coletivos da sociedade civil. Da mesma forma, muitos dos Fóruns Regionais trazem

para o FNRU demandas para a inserção de temáticas específicas e locais para serem debatidas no Fórum Nacional. Nesse sentido, a fala de abertura pelo representante do FERU-PE no Encontro Nacional do FNRU, realizado em Recife, em outubro de 2009 é singular, pois expressa uma crítica à centralização do FNRU no eixo RJ/SP, apontando também para a importância e o fortalecimento recentes dos Fóruns Regionais como parte constituinte do FNRU:

Inauguramos hoje uma data importante no Fórum [FNRU] porque ao longo do tempo os encontros sempre foram realizados no eixo Rio/SP, é a primeira vez que o Encontro é feito no nordeste. Esse é um processo que nós viemos incentivando e fortalecendo os Fóruns Regionais e Estaduais, então coroa um novo momento do Fórum [FNRU] para a gente fortalecer as regiões. O Brasil é um país muito grande, a gente sabe que não é só Rio e São Paulo, quem sabe o próximo não será inclusive na Amazônia. Acho que a escolha de Recife veio muito a calhar, Recife é o espelho das contradições do Brasil, uma cidade bela, mas com muita injustiça, concentração de riqueza, concentração da terra urbana, muita desigualdade mais, mas de um povo extremamente corajoso que luta por políticas públicas de inclusão, aqui tem o orçamento participativo, os quatro movimentos nacionais estão presentes aqui, uma gama enorme de movimentos locais, é um dos fóruns estaduais mais atuantes. Esse conjunto de fatores casou para a escolha de Recife para ser a primeira cidade a sediar um encontro do Fórum fora do eixo Rio/SP (Encontro Nacional do FNRU, 2009).

Os Fóruns Regionais, contudo, não possuem a mesma capacidade de articulação e reivindicações, sendo que alguns dos Fóruns Regionais e Estaduais possuem uma estrutura organizacional muito incipiente, como baixa capacidade para se articular e promover pautas de reivindicações. Muitas vezes, a articulação se dá exclusivamente por meio de trocas de e-mails entre organizações comprometidas individualmente com o projeto da reforma urbana naquela região, sem que haja a realização de encontros regionalizados para a construção de ações e projetos conjuntos. No mais, muitas das organizações regionais só realmente se encontram presencialmente durante os Encontros

Nacionais do FNRU ou nas Conferências Nacionais das Cidades. A escolha do Nordeste para sediar o último encontro do FNRU reflete a capacidade de organização e mobilização das organizações articuladas em torno do FneRU, especialmente por meio do FERU/PE e do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente - NUHAB, do Ceará. Segundo Oliveira (2009), estes dois fóruns estaduais conseguiram ampliar sua base organizativa a partir da elaboração dos Planos Diretores de Recife e de Fortaleza. No caso do NUHAB, este conseguiu barrar judicialmente a aprovação do primeiro plano diretor apresentado pela prefeitura de Fortaleza, exigindo que ele fosse novamente elaborado de forma participativa<sup>51</sup>. Desse modo, a mobilização surgida em torno da defesa de um plano diretor participativo foi responsável pela estruturação da própria articulação do NUHAB, como por dar a esse um referencial positivo perante a imprensa local.

Para o caso do FERU/PE, a articulação foi construída durante a elaboração do plano diretor, com a participação em suas audiências majoritária das organizações em torno do Fórum. Dessa forma, o plano aprovado tinha uma forte incidência das teses de reforma urbana, sendo, contudo, profundamente alterado durante a FASE de tramitação na Câmara Municipal para atender os interesses do setor imobiliário (OLIVEIRA, 2009). Apesar do FERU/PE não ter conseguido barrar a maioria das alterações ocorridas na Câmara, a articulação criada durante a elaboração do plano permaneceu.

O FneRU é formado por organizações de todos os estados da região, tendo sua secretaria executiva formada pela FASE-PE, ETAPAS-PE, CMP-NE, UNMP-NE, Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Margarida Maria Alves - FDDHMMA-PB, MNLM-PE, NUHAB-CE, Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários - FAMCC-PI, CMP-BA.

Fazem parte ainda do FneRU as articulações do FERU-PE, formado pelas organizações FASE, ETAPAS, Centro Josué de Castro, de Cultura Luiz Freire - CCLF, CENDHEC, CONAM, CMP, UNMP/MTST, MNLM; CUT, SOS Corpo, Observatório das Metrôpoles, Habitat para Humanidade. Pela articulação do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente NUHAB, participa a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza - FEBF/CONAM; Cáritas Diocesana de Fortaleza - CDF; CMP; o Movimento dos Conjuntos Habitacionais -

---

51 A segunda Elaboração do Plano foi realizada durante a gestão de Luizianne Lins (2004 - atual), Partido dos Trabalhadores. O segundo Plano Diretor foi realizado pelo Instituto Pólis, por meio de um amplo processo participativo (OLIVEIRA, 2009).

MCH/UNMP; o Escritório dos Direitos Humanos Frei Tito de Alencar; o Cearah Periferia; o Centro de Assessoria Jurídica Universitária - CAJU; o Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária - NAJUC; o Serviço de Assessoria Jurídica - SAJU; o Centro Socorro Abreu; o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza - CDVHS; a Oficina do Futuro; as Comissões Eclesiais de Base - CEBs, o Centro de Formação Profissional e Inclusão Social - Qualifica; a Central Única dos Trabalhadores - CUT; a Fundação Marcos de Bruin; o Movimento Pela Livre Orientação Sexual - Movê-los; a SEBRAPAZ, a Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB; a União da Juventude Socialista - UJS e a União de Negros pela Igualdade - Unegro. Na Paraíba o FERU/PB articula-se via o MNLM, a CMP, a AGB, a Fundação Margarida Alves - SEMOPS, Movimento do Espírito Lilás - MEL e Associação dos Moradores do Cabo Branco - AMCB. Em Alagoas participam os quatro grandes movimentos sociais do campo da reforma urbana UNMP, MNLM, CMP e CONAM. Na Bahia participam a CMP, a UNMP, MTST. No Piauí participam a Federação de Associações de Moradores e Conselhos Comunitários - FAMCC, Centro Piauiense de Ação Cultural - CEPAC e União de Moradia Popular - UMP. No Rio Grande do Norte participam a CHS e CMP. Em Sergipe a CMP e o NMLM.

Em geral, a agenda do Fórum Nordeste de Reforma Urbana e dos fóruns estaduais associados, gira em torno da participação em processos de elaboração de planos diretores, dos planos de habitação de interesse social e de regularização fundiária, assim como das Conferências Cidades, nas etapas local, estadual e nacional. Nesse sentido, foram realizados também diversos cursos de formação política, relacionados aos temas: Estatuto da Cidade; Planos Diretores; Conferências das Cidades; Orçamento Público; Gestão Democrática e Participação Popular (FneRU, 2006). O FneRU, em períodos de eleição municipal e estadual, também é responsável pela elaboração de uma plataforma eleitoral pelo direito à cidade, que consiste na elaboração de uma carta de princípios, propostas e recomendações que são entregues aos candidatos, para que esses assumam os compromissos estabelecidos pela carta. O FneRU, durante o período (2001 e 2006), se engajou em duas campanhas: a primeira consistiu na articulação com vereadores e deputados para a criação de Frentes Parlamentares pela Reforma Urbana; e a segunda na Campanha Nacional dos Planos Diretores, conduzida pelo Ministério das Cidades. Por fim, o FneRU participou em 2005 da Marcha Nacional em Defesa da Reforma Urbana, em que

caravanas de todas as regiões do país se deslocaram até Brasília no intuito de pressionar o Governo Federal para o cumprimento das propostas da Reforma Urbana, além de Marchas similares ocorridas no estado de Pernambuco.

Na região norte do país a rede do FNRU articula-se por meio do Fórum da Amazônia Oriental - FAOR e do Fórum da Amazônia Ocidental - FAOC. O primeiro congrega organizações dos estados do Amapá, Maranhão, Pará e Tocantins, e a segunda dos estados de Roraima, Rondônia, Amazônia e Acre.

A FAOR foi formada em 1993 em meio a “I Conferência da Sociedade Civil Organizada sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Combate à Fome e à Miséria na Amazônia no Pará”, sendo primeiramente uma rede apenas do estado do Pará, e que a partir de 2000 passa a incorporar organizações de outros estados. Em sua estrutura a FAOR possui um conjunto amplo de movimentos sociais, ONGs e associações comunitárias. Tem como objetivos a construção, defesa e intervenção em políticas públicas econômicas, sociais, culturais e ambientais na Amazônia oriental e a promoção dos direitos socioambientais e dos modos de vida de pequenos agricultores, extrativistas, quilombolas, indígenas, mulheres, jovens e GLBT, e população urbanas e periurbanas (FAOR, 2010).

Nesse sentido, estabelece mecanismos de controle social e de proposição de políticas públicas, além de atuar na defesa dos direitos das populações tradicionais e da sustentabilidade ambiental da Amazônia, diante de grandes projetos de intervenção no território e da ampliação de instâncias democráticas na região. A FAOR estrutura sua atuação por meio de nove grupos de trabalho (GT): GT Terra, Água Meio, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; GT Economia Solidária; GT Raça e Etnia; GT Políticas Urbanas; GT Políticas para a Juventude; GT Gays, Lésbicas e Transgêneros; GT Comunicação; GT Gênero e GT Observatório da Cidadania. É por meio desses GTs que a FAOR promove capacitações para as diversas lideranças integrantes Fórum, como também mobiliza a diversidade de atores para atuação em temas específicos das pautas de reivindicação da rede. A FAOR tem produzido diversas campanhas, tais como: “Que cidade queremos para viver”, promovendo a peça teatral “Eu Protesto” que buscou sensibilizar a população contra as diversas formas de preconceito e contra as empresas que agridem o meio ambiente, além de mostrar a necessidade de se produzir políticas públicas sociais; a campanha “Na Floresta têm direitos - Justiça Ambiental na Amazônia Já!”, desenvolvendo uma série

de ações que buscou denunciar as violações contra os direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (Plataforma Dhesca), realizado por meio dos desmatamentos, da expansão da pecuária e da monocultura, da grilagem de terra e dos grandes projetos de infraestrutura; e a Campanha “Observatório da Cidadania”, ação que busca produzir um conjunto amplo de relatórios, pesquisas e banco de dados sobre a violação de Direitos baseados na plataforma Dhesca, que são utilizados como subsídios as reivindicações da FAOR e de outros movimentos sociais. No âmbito dessas campanhas também tem sido realizados uma série de ações de capacitações de lideranças e discussão de programas como “Minha Casa Minha Vida” e “Terra Legal”, além de uma série de discussões sobre a implantação das grandes hidrelétricas em rios da Amazônia, tais como Belo Monte. A FAOR foi responsável também pela organização do I e do V Fórum Social Pan-Amazônico, ambos realizados em Belém, respectivamente em 2003 e 2010, e que reúnem diversos povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores de cidade e do campo e movimentos sociais da região amazônica (pertencente a oito países), para discussão de propostas e construção de alternativas e estratégias de resistência aos modelos de desenvolvimento, o que inclui também propostas de não desenvolvimento para a região.

Fazem parte da FAOR as seguintes organizações: Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins - APA; Associação de Gays, Lésbicas e Transgêneros de Santarém - AGLTS; Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará - CEDENPA; Centro Popular pelo Direito à Cidade - CPDC; Comunidade de Saúde, Desenvolvimento e Educação - COMSAÚDE; Grupo de Mulheres Brasileiras - GMB; FASE Amazônia; Associações das Organizações de Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas - AOMT-BAM; Movimento Xingu para Sempre Vivo - MXSV; Fórum dos Movimentos Sociais da BR -163, Pará; Instituto Saber Ser - Amazônia Ribeirinha; Federação de Associações Comunitárias de Santarém - FAMCOS; Fórum Carajás; Instituto Universidade Popular - UNIPOP; Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes - APACC; Associação Agroecológica Tijupá; Rede de Agroecologia do Maranhão - RAMA; Articulação Nacional de Agroecologia da Amazônia - ANA-AMAZ; Rede Abelha Maranhão; Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará - CEDENPA; Conselho Indigenista Missionário - CIMI; Federação das Associações de Moradores e Organizações Comunitárias de Santarém; Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense - FMMP; Rede Brasil sobre

Instituições Financeiras Multilaterais; Instituto Internacional de Transformance: Cultura & Educação; Rede Brasileira de Arteeducadores - ABRA; Pontão de Cultura Abração: Culturas Solidárias às Comunidades Sustentáveis; União dos Estudantes de Ensino Superior de Santarém - UES; Mana-Maní Círculo Aberto de Comunicação, Educação e Cultura; Instituto Amazônia Solidária e Sustentável; Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes.

A FAOR tem apoio financeiro do Serviço Alemão de Cooperação - EED, Alemanha; da Ação Mundo Solidário (*Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt* - ASW), Alemanha; Fundação Heinrich Böll, Alemanha; CESE, Brasil; *Ihr Hilfswerk* - MISEREOR, Alemanha e Fundação Redistribuir para Cuidar do Mundo - UMWERTEILEN, Alemanha.

O FAOC foi formado em 2006 e reúne organizações dos estados de Roraima, Rondônia, Amazônia e Acre. A pauta desse Fórum está centrada na articulação de propostas para as Conferências das Cidades e na construção de planos diretores. Também, mobilizou-se para a marcha pelo direito à cidade e para ações contra a construção de hidrelétricas na bacia hidrográfica amazônica: Xingu, Tapajós, Madeira e Teles Pires, articulando assim com movimentos indígenas e outros Fóruns. Em relação à rede formada nos Estados que compõe a FAOC, Roraima é que está mais organizada, articulando-se por meio do Fórum Popular de Roraima em Defesa das Cidades - FPRDC, que envolve a CUT, movimentos de moradia e movimento negro.

O Fórum Sul de Reforma Urbana foi formado em 2005, sendo representado por organizações dos três Estados. Contudo, sua articulação ocorre de forma fragmentada e sem periodicidade. Na prática, o Fórum Sul só se reúne durante a realização no Encontro Nacional do FNRU. No Paraná, representam o Fórum a ONG Terra de Direitos, a Ambiens Sociedade Cooperativa, o Sindicato dos Arquitetos do Paraná, o MNLM, a CMP, sendo que todas essas organizações estão articuladas no Observatório de Políticas Públicas Paraná, rede que se reúne periodicamente para monitorar políticas públicas de moradia e de uso do solo, especialmente na cidade de Curitiba, além de participar dos processos de conferências das cidades e dos Conselhos das Cidades do Estado do Paraná e da Cidade de Curitiba.

Em Santa Catarina, as organizações que representam o Fórum Sul são a CAAP, UNMP, a FAMESC e a UFECO. No Rio Grande do Sul, o Fórum está representado pela CMP, CONAM, MNLM, e até 2009,

quando encerrou suas atividades no Brasil, pela ONG *Centre on Housing Rights and Evictions* - COHRE.

O Rio Grande do Sul possui ainda o Fórum Estadual de Reforma Urbana, do qual fazem parte as organizações: Cidadania e Direitos Humanos - ACESSO; ONG Cidade; Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu - AMOVITA, CMP, CONAM, MNLM; Fórum de Justiça e Segurança Região Noroeste; Grupo de Assessoria Popular - GAP; Quilombo do Sopapo; Federação Gaúcha de Associações de Moradores - FEGAM; Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP; Instituto de Planejamento e Estudos Socioambientais - IPES; Serviço de Assessoria Jurídica - SAJU/UFRGS; Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS - SEMAPI.

No conjunto das organizações com vínculos com a rede do FNUR existem ainda mais quatro Fóruns Estaduais: Fórum Mineiro de Reforma Urbana; Fórum Rio de Janeiro de Reforma Urbana; Articulação Estadual pelo Direito à Cidade em São Paulo - APDC e Fórum Goiano de Reforma Urbana. O Fórum Mineiro é composto pela UNMP, MNLM, CMP; CONAM, Sindicato dos Arquitetos, Observatório das Metrôpoles, ONG Ação Urbana, Célula Negra; Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todo - MDT; Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB.

No Rio de Janeiro o Fórum Estadual é formado pela FASE; Fundação Bento Rubião; IBASE; CMP; UNMP; MNLM; CONAM e Movimento de Luta Bairros, Vilas e Favelas - MLB e Sindicato dos Arquitetos. A Articulação Paulista é formada pelo CRESS; Sindicato dos Advogados do Estado de São Paulo - SASP; UNM/UNMP; CMP; CONAM, MNLM; Laboratório de Habitação - LABHAB e Laboratório de Urbanismo - LABUR, ambos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP; pelas ONGs Centro Gaspar Garcia; Pólis, além de militantes de movimentos ambientalistas, parlamentares e profissionais liberais. O Fórum Estadual de Reforma Urbana de Goiás é formado pela CONAM; UNMP; MNLM; CMP; Sindicato dos Arquitetos; MDT; FNA; Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Goiânia - CCAB; Instituto Brasil Central - IBRACE.

## 2.5 A centralidade na Rede do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

O FNRU, como descrito acima, articula-se fundamentalmente como uma rede formada por um conjunto amplo e plural de organizações, tais como ONGs, sindicatos, associações locais, movimentos sociais e grupos de pesquisas vinculados a inúmeras universidades. Contudo, os múltiplos atores envolvidos na trama não possuem o mesmo grau de participação, conexão e de centralidade. Algumas são responsáveis por unir ou vincular diversas organizações isoladas à rede do FNRU, exercendo, desse modo, a função de “ponte” ao conectá-las a outros nós na rede. Outras organizações são periféricas em relação aos demais pontos da rede, pois, em geral, estão conectadas no máximo a duas organizações do FNRU. Nesse sentido, entre as organizações que compõem o núcleo central<sup>52</sup>, existem grandes disparidades em relação ao grau de conexão e centralidade desenvolvidas no interior dessa rede.

O sociograma a seguir apresenta os vínculos que são estabelecidos pelas organizações que compõem o núcleo central do FNRU e pelas articulações regionais e estaduais do Fórum. A representação gráfica da rede foi realizada a partir da construção de uma matriz de relacionamentos, sendo inseridos os vínculos realizados publicamente por cada entidade que compõe o Fórum<sup>53</sup>. A partir da listagem composta pelo conjunto das organizações ligadas direta ou indiretamente ao Fórum por meio das entidades, gerou-se uma matriz que cruzou as 34 organizações centrais do FNRU com outras 398 entidades que possuem relações com esse grupo. No grupo de organizações que se vinculam ao FNRU fazem parte associações de base local, movimentos sociais locais e nacionais, ONGs com diversas temáticas de atuação, sindicatos, outros fóruns e redes de articulações da sociedade civil (nacionais e internacionais), partidos políticos, fundações públicas e privadas, além de inúmeros núcleos de pesquisa, a maioria vinculada às universidades federais. Nesse sentido, as organizações associadas à rede refletem a própria estrutura heterogênea

---

sites, na página do FNRU e em documentos das organizações, como manifestos, livros e cartilhas. Ou seja, foram consideradas a participação conjunta em ações, campanhas, a participação em outros espaços de articulação, as relações de apóio (financeiro, logístico, etc). Outras formas de relações ou contatos que não foram indicadas por meio desses caminhos, não foram consideradas para fins desta análise. Todavia, entendemos que tais vínculos são dinâmicos e mais amplos do que os descritos neste texto.

que compõe o núcleo central do FNRU. Da mesma forma, o sociograma mostra também que a aproximação com outras organizações reproduz, de forma geral, o perfil de cada grupo de organizações. Assim, por exemplo, os sindicatos procuram com mais frequência outros sindicatos, os movimentos sociais de moradia procuram outros movimentos similares e as ONGs que não se alinham a nenhum tipo de organização especificamente, sendo característico, portanto, a pluralidade nas relações que são realizadas na rede do Fórum.

Figura 3. Sociograma da Rede de Organizações Vinculadas ao FNRU

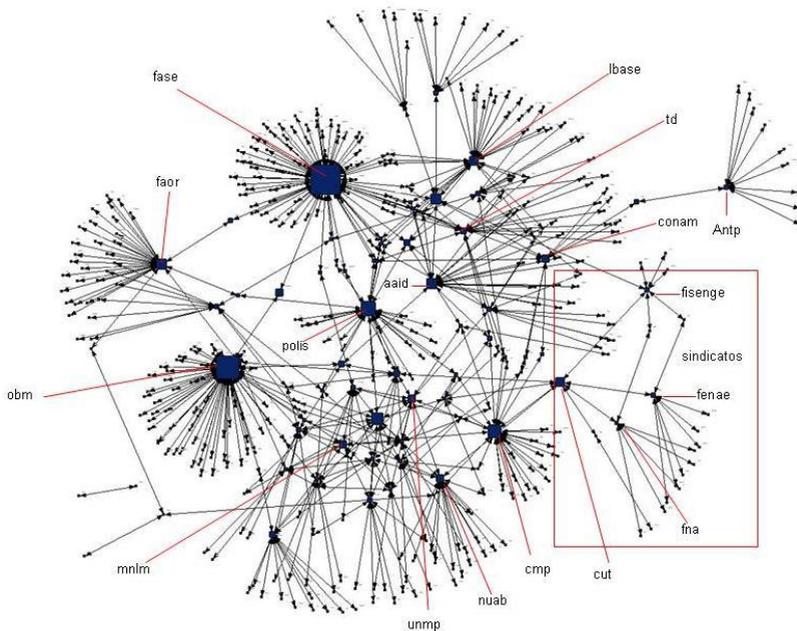
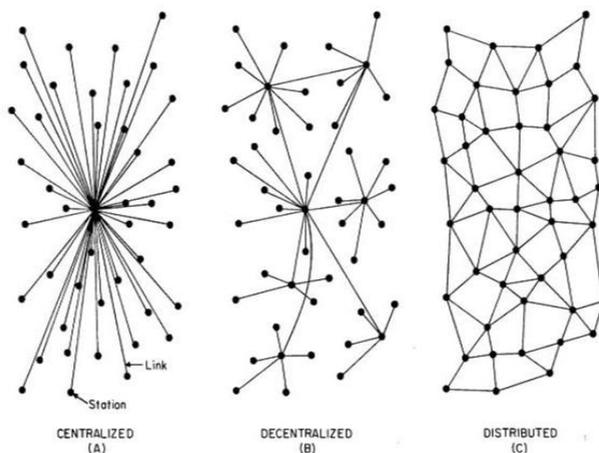


Ilustração: Ramon José Gusso.

Outra questão geral relacionada à configuração da rede é que esta se apresenta como descentralizada, sendo possível identificar visualmente as organizações que possuem as maiores centralidades ou poder.

Como apresentado na figura abaixo, a rede do FNRU se aproxima do modelo (B) de Paul Baran (1964), em que há vários centros ou hierarquias<sup>54</sup>. Assim, a rede não centraliza os vínculos em uma única organização, como apresentado no modelo A; nem distribui as relações homogeneamente como no exemplo C. O cálculo de densidade, que é a razão entre as relações existentes e todas àquelas matematicamente possíveis (modelo C) mostra que de um total de 10.820.000 relações possíveis, são efetivamente realizadas apenas 4% delas. Isto indica que a rede do FNRU possui baixa densidade, pois distribui uma ínfima parte das relações possíveis, confirmando ser uma rede descentralizada (modelo B).

Figura 4. Modelos de Redes Sociais segundo Paul Baran



Fonte: Baran, P. *On distributed communication*. CA: The Rand Corporation, 1964.

54 Em relação aos três modelos, o B é aquele que mais se aproxima daquilo que seria uma configuração “real” de uma rede social. Pois redes como a máxima centralização (A) ou máxima distribuição (C) são muito menos prováveis de existirem dentro desses padrões.

Apesar da rede do FNRU ser descentralizada, isto não significa que em sua estrutura não haja organizações que exerçam maior poder ou influência, indica apenas, que não há uma formação totalmente hierarquizada ou sua antítese, totalmente igualitária. Deste modo, o sociograma identifica que em relação ao total das organizações que compõe a rede, a centralidade está reunida em poucas delas, havendo uma estrutura de intermediação com relativa proximidade, uma vez que poucos são os atores que se encontram isolados. Contudo, existe um conjunto significativo de organizações que se vinculam ao FNRU necessariamente por meio de uma única organização, como são os casos, por exemplo, de todas àquelas vinculadas a ANTP, ao CFESS, ao IBAM, a AGB e a FENEA. Nessa lógica, as entidades sindicais se apresentam de forma muito semelhante entre si, sendo que a CUT exerce um papel fundamental de intermediação (ponte) entre elas. Ou seja, as organizações sindicais ligadas ao FNRU se situam próximas ao projeto político mobilizado pela CUT. Contudo, pode-se afirmar que essas organizações não exercem grande centralidade ou influência em relação ao conjunto das organizações vinculadas a essa rede ou ao campo da reforma urbana<sup>55</sup>, participam do Fórum exercendo um papel secundário, uma vez que a própria mensagem ou pautas advindas do FNRU tem uma capacidade limitada de repercussão<sup>56</sup>.

---

55 Entendemos aqui que o sociograma do FNRU representa parte significativa do campo das organizações da reforma urbana no Brasil. Obviamente não representa todo o campo, pois muitas outras entidades não se vinculam ao FNRU, seja por não chegarem à rede ou por que fazem parte de outras redes que disputam a hegemonia no campo.

56 Não necessariamente em números de indivíduos atingidos, mas sim na repercussão para outras organizações de diferentes abrangências e temáticas.

Quadro 2. Medidas de Centralidade Rede FNRU

<b>Organização</b>	<b>Degree</b>	<b>Organização</b>	<b>Betweenness</b>
FASE	20.930	FASE	29.887
OBSERVATÓRIO	16.047	OBSERVATÓRIO	26.489
CMP	10.000	CMP	13.686
POLIS	7.674	POLIS	10.992
IBASE	7.442	FAOR	10.992
FAOR	6.512	IBASE	8.976
ACTION AID	5.581	ACTION AID	8.264
CONAM	4.651	TERRA de DIREITOS	4.799
NUAB	4.651	ANTP	4.309
TERRA de DIREITOS	4.419	HPH	3.638
MNLM	3.721	CENDHEC	3.428
FERU/RS	3.488	CFESS	3.258
FNERU	3.023	BENTO RUBIÃO	3.142
HPH	2.791	FENAE	3.003
CENDHEC	2.791	FERU/PB	2.877
BENTO RUBIÃO	2.791	FNERU	2.727
FSRU	2.791	FNA	2.545
FERU/PB	2.791	CONAM	2.525
UNMP	2.558	MNLM	2.231
FERU/MG	2.558	UNMP	1.952

Fonte: Tabulação do Autor.

As organizações que apresentam a maior centralidade de intermediação (*betweenness centrality*), como apresentado no quadro acima, são: FASE, Observatório das Metrópoles, CMP, PÓLIS, IBASE e Action Aid<sup>57</sup>. Entre os fóruns regionais, o FAOR e o NUAB são os que possuem maior capacidade de intermediação. Tais organizações assumem o papel de intermediação justamente porque inúmeras outras dependem delas para conectar-se à rede ou para acessar outras organizações, possuindo assim, uma vantagem posicional em relações às demais. Entretanto, isto só é possível porque essas são, em grande medida, as que mais estabelecem contatos com outros pontos da rede,

<sup>57</sup> Todas as entidades destacadas no quadro exercem papéis centrais em relação às demais mapeadas na rede.

em decorrência de procurarem mais as outras organizações, como também de serem as mais procuradas por outras organizações.

Isto aponta para o indicador de centralidade de grau (*degree centrality*), que mede quem são os atores que possuem a maior quantidade de vínculos diretos na rede. Tal indicador também é uma vantagem relacional, pois quem tem o maior número de contatos se beneficia dessa posição, uma vez que pode mais facilmente disseminar uma informação, apresentar suas pautas, objetivos. Outra vantagem é que estabelecer um maior número de contatos faz com que essas organizações estejam entre as mais lembradas pelo conjunto de atores que formam a rede, facilitando a conquista de recursos dentro do campo<sup>58</sup>. Deste modo, novamente, FASE, Observatório das Metrópoles, CMP, POLIS e IBASE são as que estabelecem diretamente a maior quantidade de conexões, sendo, portanto, as que possuem a maior atividade relacional na rede. A FASE é a organização que mais se aproxima de organizações locais e regionais, participando também de um amplo conjunto de articulações com Fóruns e Redes. O Observatório possui tal centralidade por reunir em seu entorno uma rede nacional de núcleo de pesquisas sobre a questão urbana, sendo por meio desse que muitos dos núcleos recebem recursos para pesquisas, para publicações ou para realizarem atividades de capacitação para movimentos sociais, técnicos do poder público e membros de ONGs. A CMP vincula-se a um número amplo de outros movimentos sociais, como também participa de diversas outras articulações. O PÓLIS e o IBASE se destacam por serem as organizações que mais procuram se inserir em articulações da sociedade civil, participando de inúmeras redes e fóruns, no Brasil e na América Latina.

Entretanto, outra medida importante é o índice de centralidade e poder de Bonacich. Essa medida se diferencia da centralidade de grau, por considerar não somente as relações estabelecidas diretamente com outro ator, mas por considerar que estas devem ser analisadas em função das conexões realizadas pelos atores com o seu entorno. Deste modo, argumenta Bonacich (1987), que não necessariamente o maior número de contatos (*degree*) torna alguém poderoso na rede, mas somente central. Para o autor, os índices de centralidade e poder devem ser analisados em função das conexões realizadas por (A) em relação aos atores adjacentes, ou seja, o cálculo deve considerar as intermediações que são realizadas, como os demais vínculos criados por aqueles que se

---

58 C.F capítulo 03, sobre processo de votação para conselheiros nacionais das Cidades, no segmento ONGs, durante a IV Conferência Nacional das Cidades.

conectam a ele. Nesse índice, é central quem estabelece uma maior quantidade de contatos, somados as relações criadas pelo seu entorno ( $A \rightarrow B$ ) + ( $A \rightarrow D$ ) + ( $B \rightarrow C$ ) + ( $D \rightarrow E$ ). Assim, (A) pode ser bem conectado e vincular-se a outros atores que possuem alto grau de conexão, isto o torna central, mas não poderoso, pois os demais atores não dependem de A para acessar informações ou conectar-se à rede, são, portanto, mais autônomos. Porém, tem poder aquele que se conecta com o maior número de atores que possuem baixo grau de conexão, pois esses dependerão do ator central para vincular-se à rede e ter acesso às informações, como para a tomada de decisão.

Em relação ao índice de centralidade de Bonacich (Parâmetro Beta +1), percebe-se que as organizações tornam-se centrais porque se vinculam na maior parte das vezes com organizações que possuem uma grande atividade relacional, não dependente diretamente de uma organização para acessar ao FNRU. Nesse índice, as organizações mais centrais são a CMP, a FASE, MNLM, a CONAM, a CUT e a ABONG, entre os fóruns ou redes, aparecem com destaque o Fórum Brasil do Orçamento - FBO e a Articulação Paulista de Direito à Cidade - APDC. Já o indicador de poder de Bonacich (Parâmetro Beta -1), mostra novos valores em relação aos demais indicadores de centralidade. As organizações que apresentam os maiores índices de poder são o MNLM, a UNMP, a CONAM, o Cearah Periferia, o CAAP, a CMP e a Terra de Direitos, entre os fóruns e redes, destacam-se novamente o FBO, a APDC e o Fórum Amazônia Ocidental - FAOC. Isto ocorre porque essas organizações se ligam a outros grupos com baixo grau de conexão no seu entorno, ou seja, a que exercem uma baixa atividade relacional, sendo dependentes em relação às organizações diretamente ligadas ao FNRU.

Quadro 3. Centralidade e Poder - Bonacich

<b>Organização</b>	<b>Parâmetro Beta (+1) centralidade</b>	<b>Parâmetro Beta (-1) Poder</b>
ACTION AID	-35.651	7.672
ABONG	-55.823	43.960
APDC	-63.354	52.281
CAAP	-16.969	50.436
CEARAH PERIFERIA	-47.675	52.671
CENDEHC	-32.707	11.703
CMP	-89.077	49.976
CONAM	-57.816	62.734
CUT	-61.332	23.545
FAOC	-48.329	56.831
FAOR	-55.515	20.130
FASE	-72.592	43.028
FBO	-72.842	69.691
FERU/MG	-19.980	23.559
FERU/PB	-25.957	17.548
FERU/RJ	-21.554	29.078
FERU/RS	-34.613	9.544
FneRU	-25.713	39.140
FSRU	-21.530	19.024
HABITAT HUMANIDADE	-35.791	10.077
IBAM	-38.010	11.537
IBASE	-28.588	20.531
MNLM	-67.521	111.313
NUAB	-34.356	5.197
OBSERVATÓRIO	-38.860	37.477
POLIS	-43.946	16.451
TERRA DE DIREITOS	-51.952	38.417
UMP/SP	-49.408	44.004
UNMP	-31.003	60.973
FBSAN	-35.914	42.040
ANTP	-45.206	0.120
FNA	-41.521	-5.533
FENAE	-41.421	0.043

A partir dos vários cálculos de centralidade aplicados à rede do FNRU é possível perceber que há um conjunto limitado de organizações que são centrais e poderosas na rede. Nesse quadro, as ONGs exercem um papel de destaque em relação ao quadro geral. Entre elas, a FASE é a organização que com maior frequência apresenta os indicadores mais altos de centralidade e poder. Também se destaca em posições semelhantes o Observatório das Metrópoles, o Instituto Pólis, IBASE e Action Aid. Contudo, é perceptível pela análise do sociograma, que muitas das organizações que estão vinculadas ao FNRU são periféricas e dependentes das organizações destacadas acima para vincular-se ao conjunto da rede. Isto revela que há um padrão na forma como as ONGs atuam, pois são elas que possuem o maior número de relações, uma vez que procuram e são as mais procuradas dentro da rede, como também apresentam um padrão mais diversificado em suas relações. Essas participam de diversos fóruns e redes da sociedade civil, mas também atuam em proximidade com movimentos sociais e associações de abrangência local ou comunitária. Na rede do FNRU, há um papel de centralidade exercido também por outras redes e fóruns, pois diversas organizações presentes no FNRU participam de forma conjunta de outras articulações. Nesse sentido, o FNRU amplia sua articulação e seu programa de ação política se inserindo em outros Fóruns, tais como: o Fórum Amazônia Ocidental - FAOC, Articulação Paulista do Direito à Cidade - APDC, Fórum Brasil do Orçamento - FBO, Frente Brasileira de Saneamento Ambiental - FBSAN; Frente Nacional de Participação Popular – FNPP.

Entre os movimentos sociais é a CMP que apresenta os maiores indicadores de centralidade, isto porque ela também tem a função de articuladora de outros movimentos e redes de diversas temáticas, ou seja, atua para além da temática da reforma urbana e moradia. De igual modo, outros grupos e movimentos sociais ligados à reforma urbana são filiados à CMP, como é o caso da UNMP e MNLM. Os demais movimentos possuem valores de centralidade menores por atuarem de forma mais segmentada, ou seja, vinculam-se a outras organizações ou movimentos dentro de uma mesma temática, por exemplo, a União Movimentos de Moradia de São Paulo associa-se à UNMP. Isto também ocorre com os sindicatos e organizações profissionais ligadas ao FNRU, que possuem uma atividade relacional centrada em vínculos com organizações similares, que muitas vezes são representações locais ou regionais do mesmo sindicato. Isto é visível no padrão de

relacionamento estabelecido pela FISENGE, FNA, CFESS, FENAE, AGB, FENEA e ANTP.

A figura 05 (sociograma de apoios externos) contribui também para o entendimento das centralidades no interior da rede, pois apresenta o fluxo de parcerias desenvolvidas pelas organizações que compõem o FNRU. Assim, por um lado, tem-se a centralidade das organizações do FNRU em virtude do maior número vínculos de apoio externo<sup>59</sup> realizados (círculo azul) e, de outro, a centralidade das instituições que financiam os membros do Fórum (círculo vermelho). A pesquisa mapeou 119 fontes de financiamento para o conjunto de instituições presentes no FNRU, sendo 70% delas de origem internacional. Entre os apoios nacionais 70% são oriundos de instituições públicas. Contudo, diferentemente do recurso internacional que muitas vezes mantém as organizações de forma permanente, os recursos públicos advêm de projetos específicos, não necessariamente renováveis. Todavia, incluímos estas fontes, uma vez que elas também revelam a capacidade das organizações para acessar projetos ou estabelecer parcerias.

Entre as organizações do Fórum há um padrão homogêneo de financiamento para os movimentos sociais, as entidades profissionais e sindicais, ou seja, o recurso é oriundo, sobretudo, do pagamento de taxas de filiação à organização ou via contribuição sindical, realizado tanto por indivíduos como por outras organizações. Assim, por exemplo, uma associação de moradores que queira filiar-se à CONAM, pagará uma anuidade correspondente a 50% de um salário mínimo. Caso seja uma organização que agregue um conjunto de associações de moradores, como uma federação municipal ou estadual o valor de contribuição será de um salário mínimo ao ano. Já as ONGs apresentam um padrão mais heterogêneo de apoios financeiros. Estas recebem recursos que são provenientes de cooperação internacional, muitas vezes intermediada por outras ONGs de atuação internacional, de órgãos públicos, por meio de convênios ou acesso a editais de financiamento de projetos, como também de empresas privadas e, em menor escala, de doações individuais. No conjunto da rede são as ONGs que conseguem viabilizar o maior número de apoios externos, que são responsáveis, em grande parte, pela própria manutenção das organizações.

---

59 Entende-se por apoio externo todo aquele realizado através de outra organização.

Figura 5. Sociograma Apoio Externo às organizações FNRU

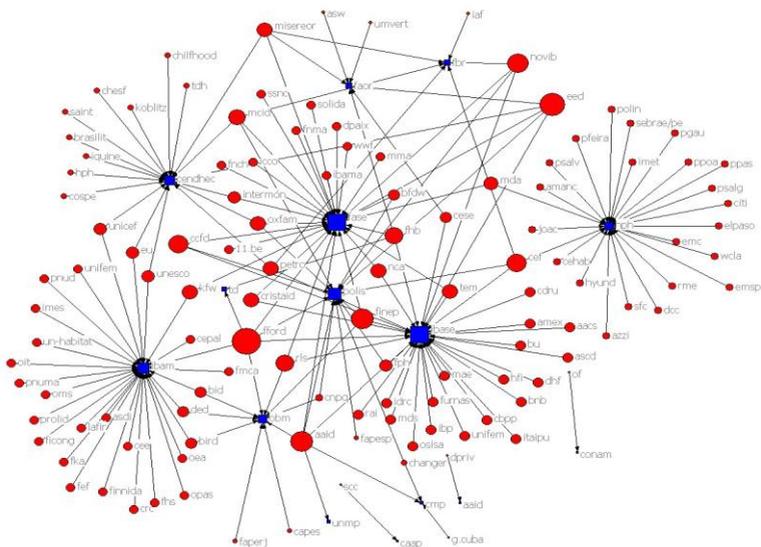


Ilustração do autor

Há dois padrões na origem do recurso: o primeiro de procedência internacional, sendo responsável na maior parte das vezes pelo apoio contínuo à manutenção das ONGs ou de projetos de longo prazo; o segundo, de origem nacional, é advindo principalmente de instituições públicas e destinam-se a execução de projetos pontuais de médio e curto prazo, que são acessados, sobretudo, por meio de editais de convênios para a prestação de serviços. Ambas as formas de financiamento demonstram a capacidade organizacional para acessar outras instituições, sejam elas nacionais ou internacionais, públicas ou privadas. O sucesso na captação de financiamento reflete outros recursos necessários para a efetivação desses laços, tais como: maior habilidade para comunicar-se por meio das tecnologias de informação e

comunicação; para escrever projetos dentro de estruturas formalizadas, em que são exigidos pré-requisitos formais, como documentação jurídica e fiscal; domínio técnico em diversas temáticas, fluência em outros idiomas<sup>60</sup>. Ou seja, todo um capital técnico-cultural é mobilizado para a construção dessas parcerias, o que inclui também *lobbies* de outras organizações ou indivíduos influentes para a efetivação de tais relações.

Quadro 4. Centralidade em relação a Apoios Externos - FNRU

ORGANIZAÇÕES	DEGREE	INTERMEDIACÃO
IBASE	33.000	26.805
IBAM	29.000	24.232
FASE	28.000	23.638
HPH	24.000	23.283
CENDHEC	18.000	13.157
PÓLIS	14.000	8.667
OBSERVATÓRIO	10.000	5.072
FAOR	6.000	2.498
BENTO RUBIÃO	6.000	2.383
CMP	3.000	1.209

#### Tabulação do Autor

Entre as organizações do FNRU que possuem o maior número de apoios externos estão o IBASE, o IBAM, a FASE, o Habitat para Humanidade, o CENDHEC, o PÓLIS e o Observatório das Metrôpoles. Dessas, FASE e PÓLIS são as que possuem um maior padrão de afinidade relacional vinculada aos apoios externos. É possível, neste caso, transportar o conceito de transitividade de Granovetter (1973), utilizado para análise de padrões de amizades para a relação entre organizações. Para o autor, quando há um laço forte entre A e B e entre B e C, provavelmente existirá um laço forte em A e C, em outras

---

60 Útil não só para apresentar as propostas, mas que é fundamental para que sejam transmitidos os resultados de ações anteriores, os propósitos e os princípios da organização em seminários, debates e encontros realizados no exterior

palavras, amigos dos meus amigos provavelmente serão meus amigos. Neste caso, FASE (A) e Polis (B) são muito próximos e possuem um padrão de ação parecido em relação ao resto do campo, sendo provável, portanto, que os apoios externos (C) que se vinculam a (A) também se vinculem a (B). Isto pode ser exemplificado no sociograma abaixo - um *zoom* em relação ao sociograma da rede do FNRU - que indica a maior recorrência de apoios comuns na rede entre as duas organizações. Ou seja, não se trata de uma ocasional coincidência, pois essas são organizações-chave e com relativa centralidade no campo da reforma urbana, sendo também as mais procuradas por outras organizações, que buscam apoiar projetos nessa temática no Brasil. Do mesmo modo, Pólis e FASE são organizações altamente estruturadas, possuindo os diversos atributos técnicos e políticos indicados acima, que as fazem competentes ao procurarem também seus apoios.

Figura 6. Sociograma Transitividade entre Pólis, FASE e Apoios Externos

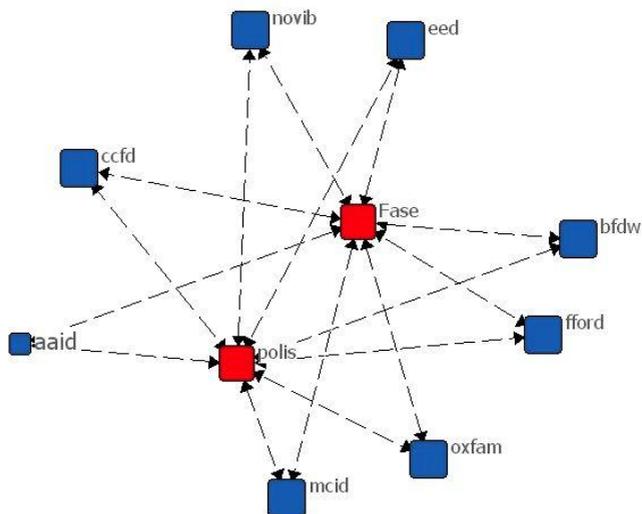


Ilustração do Autor.

Entre os principais apoiadores internacionais às organizações vinculadas ao FNRU está a Fundação Ford (EUA), a Action Aid (UK) que atua no Brasil desde 1998 e que além de participar e financiar o Fórum tem apoiado financeiramente outras 06 instituições do campo da reforma urbana, o Serviço das Igrejas Evangélicas da Alemanha para o Desenvolvimento - EED, a NOVIB (Holanda), a Fundação Heirich Böll (Alemanha) ligada à coalizão partidária Aliança 90, também conhecida como os Verdes, a MISEREOR (Alemanha), a OXFAN (UK) e o *Comité Catholique Contre La Faim et Pour Le Développement* - CCFD (França). Já entre as organizações nacionais destacam-se o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e a Petrobrás.

O quadro 06 apresenta de forma mais ampla os principais apoios externos ao Fórum. A partir desse quadro é possível comparar essa rede com os achados de Mayorga (2010), que, ao analisar a emergência de ONGs na Bolívia, indicou que majoritariamente essas recebiam repasses de fundações estadunidenses e européias, sendo que muitos dos financiadores apresentam vínculos fortes com organizações religiosas católicas e protestantes. O autor também diz que será o Estado a principal fonte de origem nacional de apoio às ONGs. Da mesma forma, como foi indicado por Mayorga (2010) para a Bolívia, no caso da rede de apoio externo às organizações do FNRU, as principais fontes de financiamento também são de origem europeias, sendo essas, em grande medida, organizações com laços ou origens em instituições religiosas. Nesta pesquisa, as organizações identificadas que possuem vínculos com igrejas são: EED, NOVIB, MISEREOR, OXFAM, CESE, CCFD, NCA, BFDW, INTERMÓN, Christian Aid, Action Aid, Developpement et Paix, E-Changer e ICCO. Apesar de não fazer parte dos objetivos dessa pesquisa, cabe a indicação rápida de que para muitas dessas organizações financiam a ação de ONGs não somente no Brasil, mas também em outros países da América Latina, África e Ásia. Na página principal destas organizações é possível identificar temas centrais que ajudam a entender o que motiva tais apoios financeiros. Entre os principais temas encontrados nos sites das financiadoras estão: fortalecimento da democracia; apoio a comunidades e a movimentos sociais; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; direitos humanos e políticas para mulheres. Assim, é dentro desse escopo que serão construídas grande parte dos projetos e as parcerias realizadas pelas ONGs do FNRU com estes apoiadores internacionais.

Quadro 5. Centralidade Degree - Apoios Externos as Organizações do FNRU

ORGANIZAÇÃO	SIGLA	DEGREE
Fundação Ford	F. FORD	6.000
Action Aid	AAID	6.000
Evangelischen Entwicklungsdienst	EED	5.000
Ministério Cidades	MCID	4.000
Nederlande Organisatie Voor Internationale Bijstand	EED	4.000
Fundação Heinrich Böll	FHB	4.000
Financiadora de Estudos e Projetos	FINEP	4.000
Ihr Hilfswerk – Misereor	MISEREOR	4.000
Caixa Econômica Federal	CEF	4.000
Petrobrás	PETROBRAS	3.000
Oxfam	OXFAM	3.000
Fundação Rosa Luxemburgo	RLS	3.000
E-Changer	CHANGER	3.000
Comité Catholique Contre La Faim Et Pour Le Développement	CCFD	3.000
Brot Für Die Welt - Pão Para O Mundo	BFDW	2.000
Ministério Desenvolvimento Agrário	MDA	2.000
Coordenadoria Ecumênica de Serviços	CESE	2.000
União Européia	EU	2.000
Ajuda da Igreja Norueguesa	NCA	2.000
Serviço Alemão de Cooperação Técnica	DED	2.000
Banco Alemão de Crédito para a Reconstrução	KFW	2.000
Banco Mundial	BIRD	2.000
Fundo Nações Unidas para Infância	UNICEF	2.000
Secretariado de Misiones y Propaganda de la Compañía de Jesus	INTERMON	2.000
Conselho Nacional de Desenvolvimento	CNPQ	2.000

Científico e Tecnológico		
Crinstian AID	CRISTAID	2.000
Ministério Trabalho Emprego	TEM	2.000
Bando Interamericano de Desenvolvimento	BID	2.000
Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura	UNESCO	2.000
Fondation Charles Leopold Meyer Pour le Progrès de L'homme	FPH	2.000

Tabulação do autor.

É preciso destacar, todavia, que a conquista de financiamento, sobretudo, pelas ONGs vinculadas ao FNRU, é reflexo da capacidade dessas de construir no interior do campo seu capital técnico e simbólico. Assim, a competência técnica, neste caso, é um atributo em disputa, que garante mobilidade relacional ao diminuir distâncias e abrir novas perspectivas de ação. A competência técnica construída tanto pelas organizações como individualmente pelos seus membros, confere a ambos, autoridade e capital simbólico para se falar em nome de uma causa, e, através dela, adquirir apoios, projetos e financiamentos. Nesse sentido, Bourdieu (2004) ao falar de capital científico, diz que a acumulação de prestígio e o reconhecimento adquirido pelas instituições é essencialmente uma estratégia política, realizável ao longo do tempo, por meio de sua inserção e ocupação de posições privilegiadas no campo, e, sobretudo, disposição para competir entre seus pares para se fazer presente nesses espaços.

Da mesma forma, Brulle e Jenkins (2005) apontam que a construção de tais apoios em longo prazo contribui para uma maior profissionalização da ação de tais organizações, enquadrando essas numa série de rotinas formais e burocráticas, como prestação de contas e produção de relatórios, para demonstrar que o recurso investido trouxe resultados concretos para o público ou a política alvo de determinada ação. A construção desses apoios, contudo, confere uma maior capacidade para realizações de campanhas e reivindicações pelas organizações, pois muitas vezes parte do recurso financeiro mobilizado para ação é despedido para a contratação de militantes assalariados, com dedicação em tempo integral às organizações, o que possibilitaria uma ampliação da capacidade de reivindicação e mobilização de outros atores e de apoios locais.

É importante ressaltar que esta pesquisa buscou mapear o grau de centralidade das organizações presentes no FNRU, isto incluiu a identificação dos apoios e financiadores, pois tais laços configuram parte das estruturas de mobilização à qual o FNRU tem a sua disposição para angariar apoios e recursos, não somente financeiros. O estudo não buscou identificar, todavia, o que motiva tal financiamento ou de forma mais objetiva qual é o capital financeiro transferido às organizações do Fórum. Entendemos que isso seria um passo adiante e fundamental para a compreensão das estruturas de apoio do FNRU e de outros movimentos sociais. Assim, cabe a indicação de que o recurso internacional despedido a essas organizações tem a cada ano diminuído<sup>61</sup>, refletindo em mudanças significativas nessas organizações, como fechamento de escritórios, diminuição no número de ações, de profissionais e de inserção em redes e fóruns. Tal processo, portanto, deverá ser monitorado para se compreender os impactos que a diminuição do recurso trará, por exemplo, para a organização, mobilização e reivindicações realizadas pelo FNRU e por suas organizações, particularmente, para as ONGs que são as mais dependentes desses recursos para a sua manutenção.

---

61 Tal indicação foi dada em conversas informais com membros das ONGs PÓLIS e FASE, não sendo apresentados números precisos sobre o quanto esses valores têm diminuído.



### **CAPÍTULO 3 - ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES, PROJETOS POLÍTICOS E OS REPERTÓRIOS DO FNRU**

#### **3.1 A Constituinte como Estrutura de Oportunidades para o Movimento de Reforma Urbana.**

A primeira proposta de reforma urbana com objetivos de regular e definir funções sociais à propriedade privada, surge durante a década de 1960, quando da elaboração das propostas às Reformas de Base<sup>62</sup> pelo governo de João Goulart (1961 a 1964), que tinham como objetivo fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, regulador da economia e agente democratizante da riqueza.

Muitas dessas propostas foram debatidas por amplos setores da sociedade. No caso específico da reforma urbana, o primeiro momento de articulação em torno da temática se deu durante a realização do Seminário Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, em 1963. Ao final deste encontro foi apresentada uma proposta que ficou conhecida como a Carta de Quitandinha<sup>63</sup>, que indicava uma série de medidas para regulamentar a questão fundiária urbana no país. Contudo, apesar da articulação realizada, sobretudo, por meio de arquitetos, para a instauração de um processo de reforma urbana, não foram produzidas novas situações que permitissem a concretização das propostas elaboradas durante o seminário do IAB. Na síntese de diversos textos que documentaram esse seminário e o nascimento do ideário de reforma urbana, três são as explicações dadas para o insucesso dessa proposta naquele contexto. A primeira indica que as questões urbanas se apresentavam com uma menor relevância em relação a outros debates que se travavam em torno das reformas de base, sobretudo, em relação à proposta de reforma agrária, que mobilizou uma rede muito maior de atores, tais como movimentos sociais vinculados às ligas camponesas, intelectuais, partidos de esquerda e setores ruralistas (SILVA, 1991). Na mesma linha, para Maricato (2011), outro motivo para a pouca permeabilidade para a proposta de reforma urbana se dava ao fato de que apenas 60% população brasileira vivia em cidades naquele momento, sendo os problemas urbanos também muito menores do que os apresentados duas

---

62 Reformas estruturais na área econômica e social, tais como a reforma fiscal, bancária, urbana, agrária, eleitoral e educacional

63 Em referência ao hotel que sediou o seminário em Petrópolis, Rio do Janeiro.

décadas mais tarde durante o processo Constituinte. Deste modo, as propostas de reforma urbana não contavam com uma base social mais ampla para ser mobilizada, ou seja, era uma temática estritamente técnica e ligada à disciplina da arquitetura. Maricato (2011) lembra também que a introdução desta temática nas discussões desse campo foi proposta por um grupo de arquitetos que havia participado de um congresso internacional de arquitetura em Cuba, em 1963. O último bloco de explicações para a limitação das propostas de reforma urbana gira em torno do golpe militar que destituiu o presidente João Goulart em 1964, dando fim ao processo de reformas de base que estavam em discussão.

O novo cenário é marcado pela centralidade dos processos decisórios e de planejamento pelas mãos dos militares, pelo fim das eleições diretas para presidente e prefeitos, pela subtração da autonomia do poder Legislativo e do judiciário, pela instauração da Lei de Segurança Nacional que criou os crimes de opinião, políticos e de subversão, dando início a um amplo processo de censura, cassação de mandatos, perseguição a militantes de esquerda e repressão a qualquer movimento social ou ação contestatória ao regime, o que levou à prisão ou ao exílio forçado e também voluntário de centenas de brasileiros, paralisando dessa forma todas as propostas de reforma que estavam em gestação, como impediu que estas avançassem, seja no nível de proposição ou como processo de articulação de entre organizações.

Assim, Maricato (2011, p.09) aponta corretamente para o fim de um primeiro ciclo de articulação em torno da reforma urbana. Tal ciclo foi de fato muito incipiente e restrito, sendo marcado por dois processos distintos, um de abertura política durante o governo de João Goulart e outro pelo fechamento de qualquer possibilidade de avanço democrático e mobilizatório dado pela Ditadura Militar. Deste modo, a primeira mobilização em torno de reforma urbana, como sua paralisação em seguida, é explicada em relação ou em orientação direta às instâncias institucionais, sobretudo, em direção ao Governo Federal. A mensagem de abertura institucional no governo João Goulart permitiu que diversos setores da sociedade civil se articulassem para o fortalecimento de suas propostas e reivindicações, sendo no caso da reforma urbana, mobilizados principalmente atores do campo da arquitetura e do urbanismo. Todavia, o engajamento em torno da reforma urbana se apresentava também de forma embrionária, carecendo de outras estruturas de mobilização que ampliassem o debate e a rede de organizações para além do debate técnico da arquitetura, para ser,

portanto, capaz de influir de forma mais direta nas reformas de base. Tal processo mobilizatório, que era incipiente e restrito, foi fechado logo em seguida com o golpe militar. Outros grupos em diferentes temáticas se mantiveram organizados, mesmo que na ilegalidade, por mais tempo, graças a uma estrutura mobilizatória mais consolidada e perene, porém também com elevados custos para seus militantes, seja por meio de prisões, torturas, exílios ou assassinatos. Não obstante, também foram fechados outros ciclos de reformas, de mobilização e de engajamentos sociais, que foram retomados somente quando o próprio regime militar já se apresentava enfraquecido, quando novas mobilizações, ações coletivas e movimentos sociais passaram a florescer, dando fôlego ao processo de redemocratização.

A redemocratização foi certamente um dos momentos de maior mobilização popular ocorridos na história recente do país, como já documentaram diversos autores (SILVA, 1991; SILVA, 2002; BASSUL, 2002, 2010; SILVA, 2003; GRAZIA, 2003; MARCHEZINI e RODRIGUES, 2006; FERREIRA, 2008; BONDUKI, 2009; BURNETT, 2009; MARICATO, 2011). Esse contexto foi também definidor de novos arranjos entre as elites políticas, o que permitiu a reconfiguração no sistema partidário como nos blocos de alianças. Novos partidos foram criados, tanto à direita como à esquerda, sendo a retomada as eleições diretas para os municípios um impulso a mais para este processo. Em paralelo, há uma diminuição (não extinção) na repressão aos movimentos sociais, que também passaram a se fortalecer e a organizar grandes mobilizações sociais, a exemplo das greves no ABC paulista e da campanha Diretas Já. Diante disto, a discussão em torno da reforma urbana ressurge não mais centrada no espaço técnico-acadêmico, mas em associação com setores populares. Os problemas urbanos, diferente do contexto das reformas de base, estavam em plena ebulição, agravados pelo crescente êxodo rural e crescimento das cidades à margem da legalidade e do planejamento.

É, portanto, neste ambiente de ampla mobilização social no contexto de abertura política que ressurgem às propostas de reforma urbana. Primeiramente, tal discussão foi retomada por meio da Comissão Pastoral da Terra - CPT, que passou a articular diversos atores e movimentos sociais que atuavam nas periferias dos grandes centros urbanos, tendo a intenção de criar um processo unificador para essas lutas, similar ao que era realizado junto aos movimentos rurais. Dessa proposição inicial realizada pela CPT, novas organizações são agregadas, dando origem a Associação Nacional do Solo Urbano -

ANSUR, em 1983 (MARICATO, 1997). Essa organização foi responsável por articular a primeira rede em torno das diversas reivindicações dos movimentos sociais urbanos e criar uma pauta comum para esse conjunto de atores que estavam mobilizados dentro dessa temática. A partir desse processo inicial, a ANSUR passou a realizar vários encontros para a formulação de uma plataforma de reivindicações e lutas, sendo a reforma urbana o conceito unificar de todas as demandas, seja por habitação, pela regulação da propriedade privada, por qualidade de vida no meio urbano, por transporte e outros direitos sociais associados a este processo. Deste modo, foi no rastro da ANSUR que se deu a criação do MNRU. Contudo, as lutas dos movimentos sociais ainda se apresentavam em grande medida fragmentadas e pautadas por problemas localizados, não se articulando com outros problemas urbanos ou outras reivindicações, apesar de já haver um esforço em unir essas demandas, sobretudo por meio da ANSUR como também pela ANAMPOS.

Esse projeto unificador ganhou força com a Constituinte, sobretudo, por meio da possibilidade regimental para a construção de emendas populares, que foi o resultado da inserção no regimento da Assembleia Nacional Constituinte do instrumento de Iniciativas de Emendas Populares ao projeto de Constituição, resultado dos esforços da articulação do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte. Este mecanismo passou a permitir a inserção de emendas advindas da sociedade, desde que estivessem subscritas por no mínimo 30 mil eleitores e por pelo menos três organizações da sociedade civil que estivessem formalizadas legalmente (BONDUKI, 2009; MARKEZINI e RODRIGUES, 2006). Assim, por meio deste recurso, foram encaminhadas 122 propostas de emendas populares à Constituinte, totalizando 12.264.854 assinaturas.

A abertura por meio deste instrumento deu um forte incentivo para a organização das lutas urbanas, mas principalmente para a construção de articulações em rede, que mobilizaram atores para além do seu local específico de atuação, representando também o fortalecimento de muitas organizações da sociedade civil. Da mesma forma, em outras temáticas, a luta para influenciar o texto constitucional foi a síntese de diversos processos de engajamento em prol da redemocratização.

Nesse sentido, as iniciativas populares permitiram que setores da sociedade brasileira que estavam organizados pautassem questões para a nova Constituição, como foi fundamental para fomentar o debate e a

mobilização de outros grupos temáticos que se apresentavam de forma dispersa. Ana Amélia Silva (1991) argumenta que a disputa pela construção da Constituição envolveu o engajamento de atores de diversas matrizes ideológicas, tanto à esquerda como à direita. No campo mais progressista, as forças mobilizadas representavam um conjunto amplo de articulações, temáticas e movimentos, que tinham como objetivo mais imediato a ampliação dos “direitos da cidadania”, tais como os direitos à saúde, à educação, à assistência social, da criança e do adolescente, da mulher, das populações indígenas, entre outros. A autora diz ainda que por todo o país se realizaram plenárias e fóruns com a finalidade de propor e influenciar o texto constitucional. Tais espaços aproximaram diversos grupos da sociedade civil, como movimentos sociais, ONGs, sindicatos, organizações de assessoria e um conjunto amplo de militantes, com destaque para o engajamento de advogados que atuavam na formulação ou na tradução de anseios destes setores para o formato do texto técnico/jurídico. Do mesmo modo, para Ferreira (2008) foi a Constituinte que permitiu a criação de canais de debate e de articulação para a sociedade civil em diversas temáticas, sendo a questão urbana um dos principais estímulos para a formação do Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Assim, as reivindicações dos movimentos urbanos que eram pontuais passaram a ser articuladas em torno de questões mais amplas, explicadas por conceitos que eram produzidos nas universidades e suas soluções justificadas em torno da conquista de direitos e cidadania. Novas bandeiras de luta surgiram, entre elas a reforma urbana e o direito à cidade, como relata Evaniza Rodrigues:

No momento das emendas, a questão da reforma urbana era uma questão a ser construída. Ela já estava presente para as ONGs, pois o movimento popular era muito organizado em torno da reivindicação à moradia. As pessoas formam movimento popular porque querem casa, não porque querem reforma urbana. Então, a Constituinte foi um momento especial porque as pessoas tinham um cenário apropriado para apresentar suas ideias, com um mecanismo garantindo, que era a Iniciativa Popular de Lei. (...) A emenda teve este papel importante; talvez se não tivesse a necessidade de produzir uma proposta concreta, um projeto de lei, a questão da reforma urbana ficasse muito abstrata. Ao

produzir a emenda, foi possível trazê-la ao concreto. A emenda conseguiu dar uma ‘cara’ para ela (Silva, p. 150, 2002).

Foi a partir dessa possibilidade de construção das emendas populares, que se criou o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), sob liderança da Associação Nacional do Solo Urbano - ANSUR<sup>64</sup> (BASSUL, 2002), que buscava aglutinar, em torno da bandeira da reforma urbana, diversas reivindicações pontuais realizadas por uma heterogeneidade de movimentos, tais como: movimentos populares de creches, mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, assim como reuniu ONGs, sindicatos, entidades de pesquisa e técnicos, integrantes da igreja católica vinculados à teologia da libertação, servidores públicos, prefeitos e parlamentares de esquerda, especialmente aqueles próximos ao PT (MARICATO, 2011; MARKEZINE e RODRIGUES, 2006, BASSUL, 2002) que possuíam ligação estreita com tais demandas e com a temática do planejamento urbano.

O grupo articulado em torno do MNRU organizou diversas audiências com o objetivo de subsidiar as discussões realizadas pela Subcomissão da Questão Urbana e Transporte da Assembleia Nacional Constituinte, sendo posteriormente, responsável pela apresentação da Emenda Popular de Reforma Urbana ao Congresso Constituinte. A subcomissão era parte da Comissão de Ordem Econômica, sendo responsável por elaborar o projeto de Lei referente às questões urbanas e de transporte, tendo o prazo regimental de 45 dias para a elaboração da minuta, a contar de abril de 1987. Era composta por 14 membros<sup>65</sup>,

---

64 Organização criada a partir de vínculos com a Pastoral da Terra e Pastoral Operária, cujo objetivo era auxiliar movimentos sociais urbanos na luta pela terra, aos moldes das articulações no campo.

65 Os parlamentares membros da Comissão eram: Manoel Castro (ligado ao Carlismo, nomeado prefeito de Salvador por ACM, PFL, estava, porém, comprometido com as propostas da Reforma Urbana); Assis Canuto (Arena, líder PFL 1987, prefeito de Ji-Paraná/RO), Expedito Júnior (vereador de Rolim de Moura/RO - PMDB), Gerson Marcondes Filho (PMDB, Secretário Municipal de Planejamento Guarulhos/SP), José Ulisses de Oliveira (PMDB, empresário), Lael Varella (PFL/MG – empresário ramo de transportes), Noel de Carvalho (Prefeito de Rezende PDT/RJ), Paulo Zarzur (dirigente empresarial PMDB/SP), Sérgio Naya (PMDB/MG, empresário construção civil), Dirceu Carneiro (ex-prefeito de Lages/SC, estava comprometido com as propostas da Reforma Urbana), Luiz Marques (PFL/CE – engenheiro, empresário construção civil, secretário de obras do Estado do Ceará), Luís Roberto Ponte (empresário construção civil – PMDB/RS, ministro casa civil – governos Sarney – Vice-Presidenta da Câmara Brasileira da Construção), Myrian Portella (advogada – PDS/PI, primeira dama do Estado do Piauí e presidente da Comissão de Assistência

sendo que destes 05 representavam diretamente interesses do setor imobiliário e da construção civil (SILVA, 1991). Para subsidiar os trabalhos dos parlamentares nas diversas comissões e subcomissões, foi admitida, pelo regimento, a realização de audiências públicas com segmentos organizados da sociedade. No caso da Comissão da Questão Urbana e Transporte, foram realizadas 07 audiências que contaram com a participação de diversas organizações. As audiências foram divididas nas duas grandes temáticas centrais à Comissão, sendo também realizada uma audiência com organizações municipalistas<sup>66</sup>, entendendo que essa problemática seria transversal as duas temáticas. Deste modo, em relação ao transporte, foram convidadas organizações de empresários de transportes marítimo, aéreo, rodoviário, empresas de transporte urbano, além de sindicatos de trabalhadores e de empresários do setor, prefeitos e secretários municipais de transportes e órgãos governamentais responsáveis pela regulação das atividades<sup>67</sup>.

Em relação à questão urbana, também foram envolvidas diversas organizações, sendo o debate dividido entre os segmentos governamental, empresariais e das organizações comunitárias e de meio ambiente. Assim, participaram em audiências específicas empresários da construção civil e do setor imobiliário, organizações de inquilinos, de associações de moradores e movimentos sociais, como também outros grupos e indivíduos que foram indicados por possuírem notório saber “técnico”, sobretudo quando ligados ao governo e organizações de

---

Comunitária, estava comprometido com as propostas da Reforma Urbana), Dalton Canabrava (PMDB/MG, médico e empresário).

66 As organizações municipalistas foram representadas pela Associação Brasileira de Prefeitos de Capitais; Associação dos Prefeitos da Bahia; Confederação Brasileira dos Municípios; Associação dos Municípios do Estado de São Paulo.

67 Organizações participantes do segmento de **transporte marítimo**: Superintendência Nacional da Marinha Mercante; Federação Nacional dos Marítimos; Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso; Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem; Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro; Associação Nacional dos Armadores de Roll-on, Roll-off e Transporte Intermodal. Organizações do segmento de **transporte aéreo**: Departamento de Aviação Civil; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos; Companhia Brasileira de Transporte Urbano. Organizações do segmento de **transporte terrestre**: Confederação Nacional de Transportes Terrestres; Federação Norte-Nordeste das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga; Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres; Associação Nacional das Empresas de Transportes interestaduais e Internacionais de Passageiros; Sindicato dos Engenheiros de São Paulo; Associação Nacional de Transportes Públicos; Sindicato dos Transportadores Autônomos Rodoviários de Bens do ABC; Sindicato das Indústrias de Transporte do Distrito Federal

profissionais liberais<sup>68</sup>. O conteúdo apresentado nas audiências e debatido pelos constituintes<sup>69</sup> apresenta um rico documento histórico pelo qual é possível ter uma leitura clara em relação às grandes questões e embates que se fizeram presentes naquele contexto. Os lados, os interesses e os projetos políticos estavam demarcados, sendo as brechas de mudança visíveis e agarradas com fervor e entusiasmo, ainda quando limitadas. Assim, foram apresentadas propostas e argumentos socializantes, ora estatizantes, muitas vezes radicais, perante um passado próximo, mas que se ancoravam na esperança da aprovação de mudanças por meio da grande mobilização social existentes naqueles dias.

(...) Acho que é nesse terreno da delimitação de um espaço de participação que nós podemos ter esperanças com relação a esta nova Constituição, para que, aí sim, se comece a fazer coisas. Estamos acompanhando – nós dizemos aí com nossos poucos recursos o trabalho da Constituinte e estamos vendo os lobbies milionários que estão sendo feitos aqui dentro. Não escapa a ninguém a

---

68 Organizações participantes do segmento **empresarial**: Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação; Câmara Brasileira da Indústria da Construção (diversas diretorias); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo; Conselho Diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção. **Organizações governamentais** Caixa Econômica Federal (presidência e diretorias de saneamento e habitação); Ministério do Desenvolvimento Urbano; Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano; Secretaria do Meio Ambiente e Empresa Brasileira de Transportes Urbanos. Organizações participantes como **segmento comunitário** e meio ambiente Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro; Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro – FAMERJ; Associação dos Trabalhadores da Zona Norte de São Paulo; Articulação Nacional do Solo Urbano; Associação dos Mutuários do Ceará; Federação de Mutuários de São Paulo, Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Pró-morar; Centro do Trabalhador para Defesa da Terra Paulo Canarin; Associação dos Usuários dos Transportes Coletivos do Estado de São Paulo; Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de São Paulo; Associação dos Inquilinos do Rio de Janeiro; Associação dos Inquilinos da Ceilândia; Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM; Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí – FAMEPI. Neste grupo participaram ainda três organizações apresentadas como “técnicas”: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, representado pelo professor Milton Santos; o Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, representado por Franklin Dias Coelho e o Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, com Nabil Georges Bonduki.

69 As atas e a transcrição das subcomissões e Comissões da Assembléia Nacional Constituinte encontram-se disponíveis no site do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/6b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20QUEST%C3%83O%20URBANA%20E%20TRANSPORTE.pdf>

percepção disto aí. (...) Então, isto está, evidentemente, sendo acompanhado, também, por nós e por todos que têm algum interesse em ver sair daqui um espaço maior de participação e um País melhor. (...) O que nós esperamos, com a maior ansiedade, é que os Constituintes estejam realmente atentos ao que está acontecendo lá fora: na explosão de greves, no Brasil, a sucessão – e isto nós conversamos durante horas aqui - de invasões em terrenos não ocupados e outras manifestações da situação concreta que o povo brasileiro vive. Acho que é essa atenção, essa percepção do que está acontecendo na sociedade é que pode gerar alguma solução, se não pela convicção democrática, pelo menos pelo temor de que se criem situações ainda piores e mais explosivas e que podem, com certeza, levar a conflagrações dentro do nosso País. Orlando Carrielo (Ata da Audiência da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.20).

Deste modo, discorreram discursos - tanto pelos parlamentares como pelos seus convidados - que enfatizavam a redistribuição da riqueza, a ampliação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e da cidadania, a gestão democrática da cidade, bem como o combate a especulação imobiliária por meio da definição de uma função social para a propriedade privada e pública. Em grande parte, as propostas defendidas nesse contexto eram mais progressistas e em alguns pontos mais radicais do que foi aprovado posteriormente no Estatuto da Cidade. Foram assim sugeridos diversos instrumentos de democratização como a suspensão de projetos contrários aos interesses coletivos por meio do veto popular, a ratificação de leis por meio do referendo ou a criação de legislações via projetos de iniciativa popular ou pelo debate em conselhos comunitários que estivessem vinculados diretamente às câmaras de vereadores, ou via mandados de segurança coletivos para paralisar ações contrárias ao interesse coletivo e a expropriação de imóveis que não cumprissem a função social da propriedade. Em paralelo a este debate, ou ao mesmo tempo, outros grupos se posicionavam contrariamente a essas teses, argumentando, por exemplo, que o direito à propriedade é um atributo indissociável da democracia, como justifica o Deputado Constituinte Paulo Zarzur:

As normas que regem a propriedade privada, bem assim as que regulam a livre iniciativa e o princípio da liberdade individual são os componentes indispensáveis e necessários para a existência e o fortalecimento da democracia. Inexistindo esses elementos, a democracia fenece e abre o flanco para as esdrúxulas formas de totalitarismo. Optando o Brasil pelo sistema democrático de governo, nessa fase de transição para a consolidação da democracia em que a nova Constituição deve expressar os anseios e aspirações do povo brasileiro, é importante que a propriedade privada, que é uma instituição no dizer do saudoso Pontes de Miranda, não somente seja preservada mas fortalecida, para que possamos concretizar o ideal democrático (Ata da audiência da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.206).

Por meio dessa lógica argumentativa este grupo se colocava, direta ou indiretamente, de forma contrária a ampliação da usucapião, visto como um incentivo à desordem e estímulo às ocupações irregulares, assim como a criação de outros instrumentos que fossem de encontro à propriedade privada (SAULE JR, et al. 2006). Também explanavam que as causas atribuídas aos problemas urbanos eram apresentadas sempre de forma equivocada, pois invariavelmente se atribuía à responsabilidade de tais problemas à iniciativa privada, enquanto as verdadeiras causas estariam na “falta” histórica de planejamento urbano das cidades brasileiras, cuja responsabilidade cabia ao Estado, como apresentado pelo diretor da Câmara Brasileira da Indústria da Construção:

O diagnóstico preliminar da questão urbana no Brasil tem sido sempre derivado da questão da especulação urbana. E, em virtude deste diagnóstico, derivam as soluções apresentadas. Essas soluções, que decorrem desses diagnósticos, são, sobretudo, restritivas à iniciativa privada e à propriedade privada, porque decorrem de um diagnóstico errado. (...) O que não funciona no Brasil são duas coisas, primeiro a ausência do Governo em termos de planejamento. (...)

Segundo: ausência total de soluções sociais para segmentos que não participam do mercado. O que tem o mercado a ver com isto? Quer dizer, ausência do Governo, ausência de soluções sociais. Então, é este o diagnóstico real. O diagnóstico anterior, o da especulação, é tumultuado por uma série de dados, emitidos por órgãos oficiais, que procuram tumultuar a solução porque têm outros propósitos. (Lucio Assumpção, Ata da audiência da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.160)

Cabe lembrar que o *lobbying* contrário à reforma urbana se deu de forma organizada e atuante no processo constituinte, sendo mobilizado, sobretudo, pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil - CBIC. Segundo o deputado constituinte Luis Roberto Ponte “o *Lobby* organizado por eles [CBIC] atuaria ordenadamente na Constituinte para garantir a preservação da economia de mercado no país, o direito de propriedade, além de instrumentos para o disciplinamento e o uso correto da área urbana” (in: Silva, 1991, p.23) No interior deste debate, o referencial ao planejamento torna-se central para todos. Se de um lado fala-se em ausência de planejamento como um problema, de outro se argumenta que não seria a falta de planejamento em si, mas tão somente a dissociação deste da gestão democrática das cidades. Diante da articulação de diversos grupos para a construção de um diagnóstico sobre a questão urbana, como também de soluções cabíveis em normas constitucionais, é que o MNRU irá se articular e produzir a sua mensagem e argumentos em prol de um modelo de reforma urbana.

Para tanto, o primeiro argumento do MNRU apresentado à Subcomissão se deu no dia treze de abril de 1987, quando membros da Federação Nacional de Arquitetos, do Instituto de Arquitetos do Brasil e da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura, apresentaram sinteticamente questões fundamentais a qual a Subcomissão deveria abordar em seus debates ao longo das audiências. Nesta apresentação foram pautadas também propostas oriundas da articulação do MNRU. Entre as principais questões indicadas estavam à definição da função social da propriedade; a gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano, que incluía a política de transporte; o direito à habitação digna; a vinculação da política de reforma urbana à política de reforma agrária, com a ampliação do direito à usucapião; a necessidade

de formação de estoques de terra públicos e a possibilidade de desapropriação de terras, ambas para fins habitacionais; a implantação de imposto territorial progressivo sobre a valorização imobiliária, coibindo a especulação urbana. Recomendava-se também que o tratamento de questões relativas à ocupação de terras deveria ser abordado no âmbito da política e não por meio de ações policiais, como recorrentemente foram lembradas pelos expositores.

Contudo, foi na audiência do seis de maio de 1987 que se deu a apresentação oficial do MNRU aos constituintes, como também a exposição das propostas à nova Constituição oriundas dessa articulação. Nabil Bonduki lembra que esta data “foi a primeira aparição pública deste Movimento Nacional pela Reforma Urbana” anunciando também os próximos passos que seriam dados pela articulação:

É intenção do nosso movimento realizar um congresso, um encontro nacional sobre reforma urbana, e que saia uma decisão que tomamos aqui no começo da tarde, onde nós queremos culminar o processo de coleta de assinaturas e de entrega de assinatura para que o Congresso pudesse incluir as nossas emendas, com o respaldo não sei se de 30 mil ou de 300 mil. O que nós percebemos é que nós vamos poder neste momento, desde já anunciando o evento que vai acontecer, procurar reforçar a série de teses que nós estamos incorporando e trazendo à Subcomissão. Essas teses vão voltar no momento em que nós tivermos as assinaturas com uma emenda, sejam ou não incorporadas pela Subcomissão; deverão voltar através de um processo de reafirmação popular, do desejo popular de que elas possam ser incorporadas à nova Constituição. Afirmamos que é muito importante a criação deste movimento, dessa articulação, para que nós possamos interferir, não apenas na Constituição, mas que permaneça como uma coordenação, como um movimento que possa interferir na legislação ordinária que certamente, deve se seguir à Constituição. É fundamental que nós consigamos estabelecer que a Constituição seja clara, e aquilo que está definido na Constituição como obrigação possa ser cumprido efetivamente, para que a legislação ordinária para que o empenho do

legislativo, certamente respaldado por uma mobilização popular, possa garantir essa articulação que está na Constituição e daquilo que vai ser posteriormente encaminhado como legislação ordinária. Nós pretendemos participar e continuar participando desse processo. (Ata da Audiência da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.202).

Após anunciada a articulação do NMRU, foi realizada a fala dos demais integrantes do movimento para que estes apresentassem as suas teses. Há uma reprodução dos argumentos, porém diferentemente do que fizeram outros segmentos, a exposição não seria monopolizada pela fala de uma instituição. No caso deste debate, o MNRU dividiu sua apresentação em 12 expositores de diferentes organizações, justamente para reafirmar o caráter plural, nacional e unitário das organizações articuladas em torno das teses do movimento.

Gostaria de inicialmente dizer que nós todos aqui fazemos parte, como já deu para ver, de um movimento nacional heterogêneo, que é formado por representantes de entidades comunitárias, entidades de base, entidades de classes, enfim, diferentes formas de participação na sociedade, diferentes tendências, diferentes condições econômicas e sociais. E nós achamos que aí está uma das riquezas desta contribuição que hoje trazemos para os Srs. Constituintes, para este trabalho tão importante, que é o de passar a limpo este País, elaborando uma Constituição à altura dos tempos, contemporânea, moderna, que civilize minimamente as relações sociais neste país (Mário Madureira, Ata da Audiência da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.189).

Contudo, antes das falas dos representantes das organizações, foi apresentada por Nabil Bonduki a lista de organizações que compunham o MNRU e que foram responsáveis pela construção das propostas à Constituição, também como mecanismo de demonstrar a força desse movimento pela reforma urbana. As entidades integrantes naquele

momento do NMRU<sup>70</sup> tinham grande centralidade em articulações formadas por mutuários do BNH de diversos estados, pelos sindicatos de arquitetos e de engenheiros, e outras associações profissionais como IAB e Associação de Geógrafos do Brasil (AGB), por movimentos de associações de moradores e movimentos favelados, de sem terra e sem teto, diversos comitês pró-participação na Constituinte, departamentos de universidades e algumas ONGs. É importante destacar que durante o processo de coletas de assinaturas para o projeto de iniciativas populares, outras organizações passaram a compor o quadro de entidades ligado ao MNRU, a exemplo, da União de Moradia Popular.

---

70 As entidades que compunham o MNRU eram: No **Rio de Janeiro**: Associação dos Funcionários do BNH; Sindicato dos Engenheiros; Sindicato dos Arquitetos; Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro; FASE; Pós- Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto dos Arquitetos do Brasil; Articulação Nacional do Solo Urbano, Seção Rio de Janeiro; Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio de Janeiro; Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Volta Redonda e Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis. Em **São Paulo**: Articulação do Solo Urbano, Seção de São Paulo; Movimento dos Sem-Casa; Federação Estadual dos Mutuários; Comissão da Terra de Mauá, São Paulo; Movimento dos Sem-Terra, da Zona Leste de São Paulo; Movimento dos Sem-Terra de Itaquaquecetuba; Plenário de Participação Popular na Constituinte de São Matheus; Movimento Unificado de Favela, MUF; Centro de Defesa da Terra de Guarulhos; Plenário de Participação Popular na Constituinte de Santo André; Movimento dos Inquilinos Intranquilos; Comissão dos Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo; Associação dos Geógrafos do Brasil; Sindicato dos Arquitetos de São Paulo; Núcleo de Habitação do Centro Acadêmico XI de Agosto; Assembléia do Povo de Campinas; Centro Pastoral Vergueiro; Movimento dos Usuários de Transportes de São Paulo; Movimento de Defesa dos Favelados, MDF; Associação de Favela de Diadema; Laboratório Habitat da PUC de Campinas; Plenário de Participação Popular de São José dos Campos; Movimento dos Favelados de Osasco; Sindicato dos Metroviários de São Paulo; Movimento Filhos da Terra da Zona Leste; Movimento Terra Prometida da Zona Norte de São Paulo; Movimento dos Loteamentos Clandestinos da Zona Sul de São Paulo; Plenário Próprio de Participação Constituinte de São Paulo. No **Ceará**: Associação dos Mutuários do Estado do Ceará, AMEC; Associação dos Moradores do Conjunto Jereissati; Associação dos Moradores do Conjunto Esperança; Federação das Entidades dos Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza. Em **Minas Gerais**: Associação dos Mutuários de Viçosa, Minas Gerais; Sindicato dos Engenheiros de Minas; Associação dos Mutuários de Minas Gerais. Na **Paraíba** Associação dos Mutuários de João Pessoa; Associação dos Mutuários de Campina Grande. Em **Alagoas**: Associação dos Mutuários de Alagoas. No **Espírito Santo**: Associação Capixaba de Mutuários. ASCAM: Movimento de Defesa da Moradia da Grande Vitória. No **Rio Grande do Norte**: Associação dos Mutuários do Rio Grande do Norte. Na **Bahia**: Associação dos Engenheiros Agrônomo do Estado da Bahia; Federação Nacional dos Engenheiros. No **Rio Grande do Sul**: Comissão dos Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Assembléia Legislativa; Federação Riograndense das Associações Comunitárias e de Bairro; União de Associações de Moradores de Porto Alegre; Associação de Moradores do Parque Cidade Verde, Guaíba; Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu, em Porto Alegre, Associação dos Moradores do Jardim Leopoldina, em Porto Alegre; IAB; Sindicato dos Arquitetos do Rio Grande do Sul; Associação dos Sociólogos do Rio Grande do Sul.

Assim, as propostas apresentadas pelo MNRU, segundo Nabil Bonduki, deveriam estar dispostas em um capítulo específico sobre a questão urbana, pois além de 70% da população brasileira viver em cidades, os problemas enfrentados por grande parte desses cidadãos não eram alvo de políticas e ações pelo poder público, justamente por não se terem respaldo legal que garantisse direitos e soluções a esses problemas. Deste modo, a nova Constituição deveria dar respostas às grandes questões de seu tempo, sendo o urbano um dos mais importantes e que estava ausente nas Constituições anteriores. As teses do MNRU foram encaminhadas por meio de quadro grandes questões ou problemas urbanos. Em primeiro lugar, encontravam-se os argumentos em prol de direitos urbanos, que articulados a outros direitos sociais, possibilitariam o exercício da cidadania. Esses direitos deveriam condicionar o direito à propriedade, ou seja, que a necessidade social se imporia ao uso individual da propriedade. Afirmam também o papel central do Estado como indutor dos direitos urbanos, sendo o responsável pela definição da função social da propriedade. Em segundo lugar, o MNRU apresenta uma série de instrumentos jurídicos que teriam a finalidade de limitar o direito à propriedade e controlar o direito de construir, reforçando assim os direitos urbanos. Entre os principais instrumentos propostos estavam: o IPTU progressivo sobre imóveis ociosos; o imposto sobre a valorização imobiliária; o direito real de concessão de uso; o parcelamento e a edificação compulsória; o direito de preferência ao poder público na aquisição de imóveis; a desapropriação para fins sociais ou utilidade pública, e o direito à usucapião após três anos de posse sem contestação. O terceiro bloco de propostas tinha a finalidade de garantir que a produção da cidade não estivesse submetida à obtenção de lucro. Para tanto, o Estado deveria estar presente de forma contundente para evitar esta distorção. A produção de moradia, os serviços públicos como saneamento e transportes, seria de responsabilidade e monopólio do Estado. Essa medida serviria para eliminar a possibilidade de financiamento ou subsídio público para grupos privados. O último bloco de questões enfatizava que a cidade deveria ser gerida democraticamente, por meio de instrumentos e processos de participação comunitária nas políticas atreladas ao desenvolvimento urbano, sobretudo nos processos de planejamento urbano e execução dos programas associados.

Em relação à construção de propostas junto à Subcomissão, Ana Amélia Silva (1991) diz que, diferentemente do que ocorreu nas comissões sobre a Reforma Agrária, em que os debates foram

demarcados por fortes antagonismos político-ideológicos, a discussão sobre a questão urbana foi mediada por pareceres técnicos e debates teóricos. Neste sentido, completamos essa análise afirmando que, mesmo entre os contrários as propostas de reforma urbana, estes se contrapunham baseados em diagnósticos e diversos dados técnicos. Foram assim percorridos longos discursos que argumentavam sobre os problemas urbanos, sendo muitas vezes o mesmo dado utilizado e interpretado de forma diferente por atores com posições diferenciadas. Não foi à toa, portanto, que entre os expositores - de ambos os lados - estivessem pessoas de renome e reconhecimento técnico-intelectual, como professores, pesquisadores, prefeitos de capitais e grandes empresários, sendo pequena a presença de “classes populares” (SILVA, 1991). No caso das discussões na Subcomissão da Questão Urbana e de Transporte, os atores vinculados às organizações populares se fizeram presentes somente na audiência do dia seis de maio de 1987. Em outros momentos, organizações de caráter técnico, como o Instituto de Arquitetos do Brasil, que participaram mais vezes desses debates, argumentavam que suas propostas tinham sido anteriormente debatidas com outras organizações da sociedade civil e que tinham absorvido as pautas que vinham dos setores populares.

Finalizado este primeiro momento, o MNRU passa a organizar o processo de coletas de assinaturas para a Emenda Popular de Reforma Urbana, que envolveu toda a rede de organizações que anteriormente já havia se mobilizado para o envio de propostas à Subcomissão. Assim, a partir da militância de centenas de pessoas em diversas cidades e regiões do país, iniciou-se o “abaixo-assinado” em prol da reforma urbana. Tais organizações passaram a disponibilizar militantes, associados e funcionários para a coleta de assinaturas no interior dos sindicatos, nas salas de aula das universidades, nas sedes das federações e associações, nas ruas e vielas das favelas, nas praças dos grandes centros urbanos, durante manifestações, na porta das fábricas, em seus lares, enfim, em qualquer lugar que pudesse encontrar alguém disposto a escrever seu nome, assinatura e RG neste documento. Contudo, não bastava deixar uma folha em branco em qualquer lugar, ainda que em espaços “estratégicos” para que esta fosse assinada. Para o sucesso da ação foi necessário à intervenção de militantes e voluntários, que passaram semanas procurando cidadãos a favor da Ementa Popular de Reforma Urbana. Nesta procura diária por assinaturas, aqueles que estavam engajados na coleta do abaixo-assinado replicavam em diversos cantos do país o discurso do direito à cidade, convencendo milhares de

desconhecidos que sua assinatura iria construir um novo país, com cidades mais justas e melhores.

Tem-se assim a criação de um movimento social articulado nacionalmente e a definição de um campo de luta, que passa diretamente pela intervenção no Estado. A Constituinte forneceu o espaço de luta para o movimento de reforma urbana: o campo institucional, possibilitando a construção ou alteração de leis e o direcionamento de políticas públicas. O repertório que uniu os diversos movimentos sociais, os sindicatos, as ONGs e intelectuais das universidades, não foi, por exemplo, o da ocupação de terras, mas a redação da proposta à Emenda Constitucional e a realização, em seguida, do abaixo-assinado para a Emenda popular. O campo jurídico tornou-se central, conformando os frames de diagnóstico e as utopias transformadoras. A lei torna-se central, pois representaria a conquista da luta, do engajamento, dos esforços coletivos. A lei é o direito conquistado, mesmo que posteriormente ou em curto prazo não se materialize em melhoria de vida. Representa em si um ganho, capaz de promover outras ações, novos engajamentos, novas leis, novos direitos.

Nesse sentido, as falas de representantes do MNRU na audiência da Subcomissão de Questões Urbanas e de Transporte da Assembleia Constituinte são esclarecedores ao mostrar a forte confiança na mudança que seria proporcionada pela introdução dos princípios de reforma urbana na Constituição:

(...) o que se pede aos Constituintes, é isso que estamos discutindo, é a nossa vontade, é o nosso anseio, é o nosso desejo, é aquilo que estamos sentindo na pele no dia-a-dia e queremos que seja colocado na lei: que tenhamos direito à habitação, para não acontecer o que está havendo por aí: a palavra "invasão" e a palavra "resistência" são crimes. Só que, para nós, crime é a palavra despejo. A palavra criminosa é a palavra despejo, porque se a pessoa está morando mesmo em condições desumanas, por enquanto, estamos pelegando para melhorar, e o Governo ao invés de melhorar ele piora, tira da casa, da favela e joga na rua, para virar marginal. Para terminar, eu queria fazer um pedido: que dessem os nomes desses Constituintes safados que votam contra a gente, porque a gente vai ficar contra eles. Miguel Borges Leal, do Movimento Unificado de Favelas

de São Paulo. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.189)

De início, gostaria de dizer que para nós, do Movimento Popular, para nós, do Movimento Comunitário, fazendo esse movimento do dia a dia, é com grande prazer e com grande alegria que podemos hoje participar, trazendo nossas ideias e nossas sugestões para esta Subcomissão, desfrutando de uma conquista do povo brasileiro que é a Constituinte, essa nova Constituição do Brasil, e acreditando que é também fruto de outra conquista do povo, que foram as eleições diretas, pois dela saíram os instrumentos para escrever esta Constituição, que são os Deputados e Senadores Constituintes. Acreditamos que essa nova lei possa garantir o desejo da maioria do povo brasileiro. É com esse objetivo que trazemos as sugestões para os Srs. Constituintes. José Anselmo de Oliveira Dias, Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí - FAMEPI. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.198)

Quando estamos interessados em colocar as questões urbanas aqui, na Constituinte, é porque achamos que temos condições reais, hoje, de um ordenamento jurídico capaz de resolver os problemas que o nosso povo está vivendo - basta a vontade dos Constituintes. O momento é propício para serem feitas modificações. Para isso, nossos Constituintes têm de aprovar leis. De outro lado, a sociedade civil deve participar do processo de execução dessas leis. Os princípios gerais estão colocados no nosso documento, constituem matéria da Constituição Federal, a ser regularizada pelos poderes locais, ou seja, Câmara dos Vereadores e dos Deputados estaduais. Juscelino Silva Neto, Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de São Paulo. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.192).

Por isso, assume singular importância a decisão histórica adotada de ouvir, em audiência pública, os diferentes segmentos representativos da sociedade. Entendemos que este processo de participação das entidades associativas na Constituinte, particularmente nesta Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, em muito favorecerá o encaminhamento de solução dos graves problemas enfrentados pelas grandes massas populares que sofrem nas grandes e médias cidades. Eloy Alfredo Pietá, do Centro do Trabalhador para Defesa da Terra Paulo Canarin. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.196).

Todavia, também são apresentadas avaliações ponderadas, que indicam que a conquista da legislação é fundamental enquanto os avanços possíveis dentro de uma determinada conjuntura de abertura institucional à participação de movimentos sociais. Entretanto, a legislação em si continuaria a ser mediada por relações de poder desiguais. Por isso também reconhecem que tal processo e as conquistas advindas dele podem fornecer novas oportunidades de ação coletiva, de mobilizações mais amplas, que retroalimentariam outras conquistas, além da manutenção do próprio movimento.

Nenhum de nós aqui tem a ilusão de que o problema da habitação ou o problema urbano é um problema de saber; cada um aqui é capaz de sentar e escrever um anteprojeto de Constituição, explicando a maneira como melhor acha que deveria ser o mundo, a partir de agora; não é uma questão de saber, não é um problema técnico, apenas é um problema de poder, é um problema de organização dos interessados, para defenderem os seus interesses. E é isto que nós do MNRU viemos fazer aqui e continuaremos a fazer, durante o trabalho dos Srs. Constituintes, e depois, para que se assegure o avanço possível, neste momento, da história do nosso País. Mario Madureira. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.190).

É necessário, no processo de ordenamento da nova sociedade, que, esperamos, a Constituinte vai fazer, a participação da comunidade, inclusive na elaboração das leis. Os poderes constituídos têm de participar junto com a comunidade no novo ordenamento social. Só assim será possível mudar as regras do jogo. Do contrário, iremos ter explosões sociais gravíssimas, que, de certa forma, já estão acontecendo. Reafirmamos que o nosso projeto de participação popular e de construção democrática da cidade é no sentido de colocar a comunidade junto aos poderes constituídos no ordenamento do sistema urbano em geral. Juscelino Silva Neto, Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste de São Paulo. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.192).

O relatório desta Subcomissão, na medida em que incorpore boa parte dos nossos trabalhos, será um reforço fundamental no crescimento deste movimento, no movimento social. Quer dizer, no momento em que ele se mostre como resultado do relatório desta Subcomissão, ele irá às ruas, com muito mais força, para fazer frente à Comissão de Sistematização e daí, estaremos dando mais um passo na direção de mudanças efetivas para a nossa sociedade. Associação dos Usuários dos Transportes Coletivos do Estado de São Paulo. (Ata audiência Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, 1987, p.202).

Segundo Maricato (1997), o processo de coleta de assinaturas para a Ementa popular foi, até aquele momento, o período em que mais se discutiu os princípios daquilo que seria uma reforma urbana para as cidades brasileiras. Essa ação, conduzida pelo MNRU, obteve 160 mil assinaturas, 130 mil a mais do que era exigido pela Assembleia Nacional Constituinte, dando legitimidade ao documento e servindo como um estímulo ao próprio movimento, ao demonstrar sua capacidade de mobilização entre os diversos atores envolvidos em lutas ou discussões sobre o espaço urbano. Deste modo, a Emenda Popular de Reforma Urbana foi protocolada por esse conjunto de assinaturas

individuais, sendo subscrita por 06 entidades da sociedade civil: Movimento em Defesa das Favelas - MDF, Federação Nacional de Engenheiros - FNE, Federação Nacional de Arquitetos - FNA, Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, Coordenação Nacional dos Mutuários e Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR e defendida no Plenário do Congresso Nacional pela arquiteta e professora da Universidade de São Paulo, Ermínia Maricato, em 27 de agosto de 1987 (Silva, 1991).

O conteúdo da Emenda resumia-se, segundo Grazia de Grazia (2003, p.54), em três princípios: Direito à Cidade e à cidadania; Gestão Democrática da Cidade e Função Social da Cidade e da Propriedade, como já havia sido apresentada aos constituintes na Subcomissão da Questão Urbana e de Transportes. Para Burnett (2009, p.76), no interior desses três princípios, estava presente outro eixo, articulado em diversas propostas que sintetizam também a centralidade da luta pela moradia. Para Maricato (1997) as propostas para a política de habitação consistiam basicamente na criação de uma agência nacional para regular o setor, juntamente com a descentralização ou municipalização gestão da política e na limitação dos valores das parcelas do financiamento e dos alugues de forma proporcional à renda familiar.

Ao final da Constituinte foi incorporado à Constituição apenas parte das propostas indicadas pelo MNRU, representadas pelos artigos 182 e 183 do Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, que definiu a função social da propriedade e da cidade e a introdução de mecanismos de gestão democrática para as cidades. Apesar dos dois artigos aprovados não expressarem todo o conteúdo proposto pela emenda popular, eles foram interpretados como uma conquista fundamental da mobilização popular ao colocarem, pela primeira vez, em texto constitucional um capítulo específico sobre a questão urbana (SILVA, 2002). Nas palavras de Maricato (2001, p. 100), foram “a maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80”. Porém, a Constituição deixou em aberto a necessidade de regulamentação deste capítulo por meio de uma legislação específica, como também permitiu que a introdução de processos participativos para a elaboração das novas leis Orgânicas e das Constituições estaduais (SILVA, 2002). Para Bonduki (2009), a Constituinte municipalizou a reforma urbana ao submeter à definição da função social da propriedade à elaboração de planos diretores municipais. Essa proposta não partiu da articulação do MNRU que desacreditava o instrumento em decorrência da forma autoritária e tecnocrática como foi praticado historicamente no país (MARKEZINI e RODRIGUES, 2006; BONDUKI, 2009). De

acordo com Bonduki (idem), foi uma proposta realizada pelo jurista José Afonso Silva, então assessor do relator Mário Covas, que incluiu a obrigatoriedade de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes e, conseqüentemente, a subordinação dos demais instrumentos de reforma urbana à elaboração dos planos municipais.

Assim, objetivando resgatar a articulação e o conteúdo criado durante a construção da Emenda Popular, foi formado em 1989, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, nos moldes da rede estabelecida durante a Assembleia Constituinte, dando continuidade à luta pela regulamentação dos artigos 182 e 183 agregados na proposta de lei chamada de Estatuto da Cidade. Deste modo, a EOP aberta com a Constituinte, associada a não inclusão por completo das propostas apresentadas pelo MNRU, criou a possibilidade deste movimento permanecer “unido” em torno das conquistas de âmbito legal, marcando assim, o futuro do FNRU por meio de repertórios centrados na ação dirigida ao campo institucional.

Após a realização da campanha pela Emenda Popular de Reforma Urbana e findo o processo Constituinte, foi realizado pela articulação mobilizada em torno do NMRU, em dezembro de 1988, o I Encontro Nacional do Fórum de Reforma Urbana. Nessa reunião foram avaliadas as ações empreendidas pelo movimento durante a Constituinte, sendo também encaminhadas novas pautas e ações que deveriam ser empreendidas pela articulação. Entre os objetivos retirados desse encontro estavam à manutenção da articulação pela reforma urbana, sendo, para tanto constituído o FNRU, que passaria imediatamente a criar ações com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo da política urbana presente na Constituição, como também atuaria nos processos de elaboração das Constituições Estaduais, para que estas incorporassem os princípios de reforma urbana e da gestão democrática (SAULE JR, et al. 2006; FNRU, 1993; SILVA, 2002).

No ano seguinte, é realizado o II Encontro do Fórum de Reforma Urbana, em que são construídos os princípios que deveriam pautar a ação das organizações ligadas ao FNRU, como também as estratégias de atuação da articulação em torno da elaboração das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores municipais. Para Ferreira (2008), ao vincular a função social da propriedade à outra lei de âmbito municipal, tal fenômeno propiciou a articulação de novas redes locais, que por sua vez induziram a volta do planejamento municipal, sobretudo, via a realização de Planos Diretores. Para o FNRU, a retomada da municipalização, concedendo

maior autonomia e papéis aos governos locais, representou também o surgimento de novos campos de luta. Deste modo, desenvolveram-se diversas ações em torno da aprovação das Leis Orgânicas e das Constituições estaduais.

Segundo Bassul (2002), foi neste encontro que o FNRU passou a interpretar a elaboração de Planos Diretores como um instrumento de reforma urbana. Já para Burnett (2009), essa foi uma estratégia que consistia em armar o FNRU de propostas que poderiam ser mobilizadas, sobretudo, na elaboração dos Planos Diretores dos governos de esquerda recém-eleitos. Nesse sentido, o FNRU passa a produzir uma série de propostas com o objetivo de transformar o antigo instrumento de planejamento - visto como tecnocrático e autoritário pelos militantes da reforma urbana - em um mecanismo capaz de transformar positivamente as cidades, sobretudo, em razão dos princípios de gestão democrática que seriam o motor fundamental de tais mudanças. Para Burnett (2009), esse encontro construiu um receituário de como construir Planos Diretores baseados nos princípios da reforma urbana. Tal proposta ganhou força entre os membros das organizações do FNRU, como também se inseriu em programas de governo, particularmente, naqueles vinculados ao Partido dos Trabalhadores. Assim, as administrações municipais do PT foram os primeiros laboratórios a utilizarem instrumentos baseados em princípios da reforma urbana, sendo os processos em torno da elaboração dos Planos Diretores o caminho mais rápido para a promoção de reformas no espaço urbano.

Deste modo, tem-se o primeiro cruzamento de fronteiras entre sociedade civil e Estado, ou melhor, entre membros do FNRU e os governos petistas, demonstrando que o compartilhamento de projetos políticos e de interpretações comuns sobre os problemas urbanos dava-se em decorrência da estrutura de relações construídas no processo de redemocratização que tornou tais atores partidários com múltiplos vínculos, ou múltiplas militâncias, que ao se conectarem a uma variedade de redes sociais, sobrepuseram identidades e permitiram a existência de complexos mecanismos de interação comunicativa e processos de recrutamento, alianças e disputas entre os atores (MISCHE, 2003). Da mesma forma, consolidava-se, neste contexto, uma matriz ideológica e discursiva pró-democracia comum aos atores, que

sinalizou para a possibilidade, até então impensável, de um partido de trabalhadores, de modo orgânico, por via eleitoral e oferecendo

conteúdo programático às reivindicações que surgiam na sociedade civil, mediar o trânsito até o Estado do projeto de transformação elaborado originalmente pelos setores populares (FELTRAN, 2006, p.373).

Assim, neste caminho, os princípios do FNUR para a gestão urbana e a habitação também se confundem com as propostas e os métodos propugnados como o “modo petista de governar”<sup>71</sup>.

Na experiência da gestão de nossas prefeituras trabalhamos na formulação de mecanismos e instrumentos de uma política fundiária e imobiliária capaz de avançar rumo à reforma urbana (...). O plano diretor é um momento privilegiado para colocar esses princípios em discussão, na medida em que representa uma revisão global das regras de usos e ocupação do solo que orientam a produção da cidade. A introdução destes mecanismos no plano possibilita reorganizar toda a estratégia da cidade na direção de uma reforma urbana. (...) Nossa experiência na elaboração de planos diretores, embora tenha sido bastante diversa de municípios para municípios, significou na maior parte das administrações petistas uma politização do debate, ou seja, a superação da visão tecnocrática da fórmula-plano como proposta de ordenamento racional do território (BITTAR, 1992, p. 43).

Essa convergência de objetivos é claramente resultado da interação entre militantes em diversos espaços sociais e políticos em torno da “disputa pela construção da democracia”, em que valores, interesses, utopias, repertórios de ação coletiva e outras tantas práticas sociais são combinadas e postas em ação. Como indica Feltran (2006),

---

71 O conteúdo das temáticas reunido no livro “o modo petista de governar” foi elaborado a partir de seminários setoriais internos realizados em diversas cidades cujo PT exercia ou tinha exercido o governo (Santo André, São Paulo, Santos, Ipatinga, Belo Horizonte, Agra dos Reis, Vitória, Porto Alegre). O conteúdo desse documento tinha como objetivo difundir experiências, práticas e princípios relativos ao modo petista de se governar. O Seminário Habitação e Uso do Solo foi realizado em São Paulo, em 22 de fevereiro de 1992, sendo coordenado por Nabil Bonduki, Raquel Rolnick e Franklin Coelho, todos históricos militantes da reforma urbana e membros do PT.

essa convergência colocava em jogo fundamentalmente a crença de um projeto popular que via como real a possibilidade de democratização do Estado e da sociedade pela interação entre governos e população, por meio da abertura a processos participativos.

As primeiras experiências da administração petista, ainda na década de 1980<sup>72</sup>, contribuíram para que tais princípios fossem colocados em prática. Nasceram assim inúmeros processos de orçamentos participativos e conselhos de gestão de políticas públicas. No caso da reforma urbana, a disputa para a implementação dos princípios de uma democracia popular se deu em torno da elaboração dos planos diretores e também da criação de conselhos de habitação e de desenvolvimento urbano.

A maneira como as prefeituras petistas implementaram a política habitacional contribuiu para o fortalecimento dos movimentos de moradia, pois estes se tornaram interlocutores privilegiados da administração, tanto na formulação de programas e na elaboração orçamentária, como na definição de prioridades de intervenção, como ocorreu em São Paulo. Não foi por acaso que a proposta da campanha pelo Fundo Nacional de Moradia nasceu em São Paulo, frente à constatação pelo movimento de que a Prefeitura não tinha recursos para ampliar o programa do mutirão por autogestão, de grande aceitação. A transparência na discussão do orçamento foi indispensável para que o movimento compreendesse as limitações do poder municipal e desse um salto político em direção a uma nova bandeira de luta a nível nacional. Conseguiu-se assim que o movimento superasse uma visão meramente reivindicatória, avançando em direção à interferência numa política nacional. (BITTAR, 1992, p. 45)

Houve, portanto, nesse contexto, a inserção de um conjunto amplo de militantes da reforma urbana como técnicos dessas administrações, sendo o caso da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo, durante o governo

---

72 Fortaleza, 1985 e São Paulo, São Bernardo do Campo, Campinas e Vitória, em 1988.

de Luiza Erundina (1989 a 1992), talvez o mais emblemático. Como relata Maricato “entregamo-nos totalmente à chance de colocar em prática tudo o que vínhamos discutindo (...). Mas governar São Paulo, a maior cidade do país, era algo antes impensável” (MARICATO, p.18, 2011). Junto a este exemplo, outras tantas experiências similares neste período foram realizadas em administrações “populares e democráticas”, tais como: Porto Alegre, Fortaleza, Vitória, Belo Horizonte, Diadema, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, Santos e Campinas.

Tais experiências permitiram, por um lado, a aproximação dos governos com setores populares, por outro, a inserção de um conjunto amplo de intelectuais, que segundo Maricato (2011), atuavam primeiramente na formação de um pensamento crítico sobre os processos de urbanização, e que durante as administrações do PT foram incorporados às equipes técnicas que passando a formular uma série de inovações no campo das políticas públicas, tais como urbanização de favelas, regularização fundiária e mutirões autogestionários para a construção de moradias. Além disso, foram desenvolvidas uma série de procedimentos e métodos participativos baseados em uma “pedagogia popular” (PONTUAL, 1994) inspirada nas proposições de Paulo Freire e em sofisticadas teorias sobre a democracia<sup>73</sup>, que buscavam tanto construir mecanismos de diálogo com a população como atuar em um processo mais amplo de formação política. Em relação a este processo, também foi fundamental a atuação, no interior dessas administrações, de técnicos oriundos de ONGs, como as relações de parceria que foram desenvolvidas entre os governos e ONGs, muitas dessas nascidas também por iniciativas de militantes de esquerda.

Para Feltran (2006), tal característica mostra a capacidade do PT, naquele contexto, de atrair gerações de militantes de diversas origens que lutavam pela ampliação democrática no país. A participação popular em espaços como conselhos e OP, servia também como um mecanismo de aproximação ao projeto do partido, funcionando como um espaço privilegiado para se recrutar militantes e simpatizantes, que posteriormente se configurariam como estruturas de apoio às candidaturas ou na defesa do projeto perante a população. Nas palavras de Feltran (2006, p. 397) funcionavam “como terrenos privilegiados

---

73 Por exemplo, a participação de Cornelius Castoriadis a convite da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para proferir conferência sobre o socialismo do futuro e participar das Plenárias do OP, em 1991. <http://www.musicgoal.com/podcast/id/1000049962.html>

para conquistar o consentimento ativo dos setores sociais e, portanto, a disputa pela hegemonia do seu projeto político”<sup>74</sup>.

Durante as primeiras administrações petistas foram colocadas em prática uma série de iniciativas e proposições defendidas pelos militantes da reforma urbana, assim como surgiram novas demandas oriundas da intervenção nas realidades específicas, que apontaram a importância de se avançar na construção de novos instrumentos capazes de responder aos dilemas observados. Da mesma forma, a introdução de iniciativas de reforma urbana no âmbito das administrações municipais revelou o campo de oposição à democratização da política urbana e da gestão sobre a propriedade privada e o uso do solo. Todavia, lembra Silva (2002) que o FNRU passou a conduzir diversos processos de assessorias a movimentos e organizações locais, a fim de capacitá-los para atuarem como interlocutores da sociedade civil perante as administrações municipais, tanto nos processos de elaboração das Leis Orgânicas como nos Planos Diretores. A autora também indica que foi no âmbito municipal que a luta por reforma urbana acumulou o maior número de vitórias, sendo essas demonstradas pela incorporação, nas legislações municipais, dos princípios que norteavam a luta pelo direito à cidade e a reforma urbana. Entretanto, Evaniza Rodrigues, da UNMP pondera dizendo que

do ponto de vista do movimento popular, percebe-se também uma dependência em relação ao sistema político. Isto se traduz em mobilização e conquistas do movimento popular em um mandato democrático, mas também em perdas se o mandato é de um Executivo autoritário (In: CYMBALISTA, 2000, p.11).

Já, Grazia de Grazia (2002), de forma mais enfática, aponta que uma das barreiras que limitavam a ampliação de avanços institucionais em favor da reforma urbana ligava-se diretamente com a capacidade de permeabilidade entre projetos políticos com aqueles que ocupavam os governos. De tal modo, sabiam que na relação como o Estado “o fruto de sua ação não cairia longe do pé”, sendo a abrangência do projeto restrita aos governos mobilizados em torno da bandeira da democracia popular.

---

74 O autor indica que posteriormente há um deslocamento do espaço privilegiado pelo PT para a construção hegemônica de seu projeto político, saindo da sociedade civil para o Estado (FELTRAN, 2006, p.398).

Nas Leis Orgânicas e nas Constituições Estaduais ‘tem nossa mão’. O FNRU é reconhecido por ter participado deste processo. Agora, evidente que elas [as leis] só se efetivaram concretamente nos governos petistas. Por exemplo, no Rio de Janeiro, conseguimos um Plano Diretor super avançado, mas não foi implementado nenhuma linha. Então, esta é a grande questão para nós: o que significa o avanço na institucionalidade? Essa é uma discussão complicada, pois quem hegemoniza a elaboração das políticas ainda não é o nosso campo (Grazia de Grazia, in: SILVA, 2002, p.165).

### 3.2 A Busca pela Internacionalização do Direito à Cidade: Eco 92 e Habitat II

Um segundo momento de definição de estratégias de atuação para o FNRU se deu durante o III Encontro Nacional do FNRU, realizado em 1991. Nesse espaço de debates e articulação de propostas, ficou programado um plano de ação para o conjunto das organizações, sendo também realizada uma série de propostas ao projeto de lei de Desenvolvimento Urbano em debate no Congresso Nacional. Nesse encontro, também foi aprovada a participação do FNRU na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Eco 92, sendo criada a Coordenação Nacional do FNRU<sup>75</sup> (FNRU, 1993). Próximo à realização da Eco 92, o FNRU promoveu seu IV encontro nacional, a centralidade dos debates voltou-se para a preparação do documento base “Nossas Propostas para o Meio Ambiente nas Cidades” que seria apresentado no evento internacional (BASSUL, 2002).

Durante a Eco 92 o FNRU foi o responsável pela inserção da temática da reforma urbana nos debates no evento, tanto daqueles realizados pelos representantes oficiais da ONU e de governos, como da programação do evento paralelo (Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) promovido pelo Fórum Brasileiro de ONGs. Assim, dentro do espaço reservado para a apresentação das propostas e iniciativas das ONGs, o FNRU promoveu o Fórum Internacional de Reforma Urbana. A promoção deste evento representou

---

75 A primeira coordenação do FNRU foi composta pela FASE; PÓLIS, ANSUR, CONSENTE, AGB e FNA.

também a primeira articulação internacional realizada pelo FNRU ao contar com a participação e apoio da *Frente Continental de Organizações Comunes* - FCOC e do *Habitat International Coalition* - HIC (FNRU, 1993).

Os debates durante o encontro internacional contaram com a participação de diversos movimentos sociais, ONGs, técnicos, parlamentares e acadêmicos de 21 estados brasileiros e 28 países. Como resultado, foi proposto, ao final do encontro, o tratado “Por cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis”, cujo documento base havia sido produzido pelo FNRU durante seu IV encontro nacional<sup>76</sup>. Tal documento passou a incorporar questões diretamente relacionadas aos problemas urbanos com a questão ambiental, refletindo também a articulação entre movimentos sociais e ONGs, tanto na temática urbana como na ambiental (SILVA, 2002).

Para Coraggio<sup>77</sup> (1993) o conteúdo do documento, contudo, que pretendia ser um manifesto global, refletia fortemente o contexto das organizações brasileiras, como dos problemas urbanos específicos do país, articulando-se pouco com questões de outros países latino-americanos e de outros continentes. Ou seja, o debate da reforma urbana era, sobretudo, uma questão nacional. O autor diz ainda que o documento apresentava uma crítica à cidade “real” ou a cidade capitalista baseada na acumulação privada sobre o processo de produção do espaço, apresentando, em contraposição, um modelo de cidade alternativa, desenhada a partir dos movimentos sociais. Basicamente, a proposta consistia em compartilhar um projeto democrático, baseado na participação dos agentes urbanos, que definiriam as demandas e prioridades, por meio de um projeto de desenvolvimento fundamentado em um planejamento racional, que satisfizesse plenamente as necessidades coletivas, garantindo uma acumulação social sobre a produção da cidade. Por seu turno, essa concepção promoveria o controle ao acesso ao solo urbano, à organização espacial, o acesso à moradia e aos serviços urbanos a todos, à distribuição de bens e serviços e à garantia de mínimos para a reprodução da vida. Por fim, aponta que as propostas tinham um forte caráter estatista, com destaque para a mudança político-jurídica como via de reforma.

---

76 O Tratado foi resultado da participação de 1.000 pessoas e representantes de aproximadamente 600 ONGs, movimentos sociais e sindicatos

77 José Luis Coraggio foi convidado pelos organizadores do Fórum Internacional da Reforma Urbana a produzir uma leitura crítica acerca das propostas de reforma urbana apresentados no Fórum, que foi realizado entre 31 de maio a 4 de junho de 1992, Rio de Janeiro.

A ênfase do jurídico-institucional, contudo, indicava que as transformações não poderiam ser apenas locais, mas deveriam ser baseadas em transformações de âmbito nacional ou mesmo globais, em decorrência da integração das economias capitalistas. Em grande parte, o documento trazia como princípios fundamentais os mesmos argumentos que haviam sido produzidos para a emenda popular de reforma urbana (direito à cidadania, gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade). A novidade consistia nos compromissos em se fortalecer a articulação entre as organizações signatárias do documento, na promoção de ações conjuntas para intervir e promover a agenda do direito à cidade em nível internacional.

Com o objetivo de fortalecer sua articulação internacional o FNRU irá se mobilizar para participar da II Conferência Global sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, Turquia, em 1996. Para Silva (2002), o FNRU se engajou fortemente para se consolidar como ator de referência em relação à questão urbana junto ao governo brasileiro. Assim, o FNRU decide participar dos eventos preparatórios à Conferência, organizando, primeiramente, a “Conferência Brasileira pelo Direito à Moradia e à Cidade”, que propõe uma série de medidas e compromissos que deveriam ser assumidos pelo Estado. Em seguida, insere-se ao Comitê Oficial do Governo Brasileiro para o Habitat II, no intuito de politizar o debate e garantir que suas pautas fossem assumidas pelo Estado brasileiro junto ao evento da ONU (BASSUL, 2002). Contudo, esse comitê foi fechado pelo governo que elaborou - sem a interlocução do FNRU e de outros atores sociais - o Plano Nacional de Ação apresentado no Habitat II.

Para o FNRU, a participação no HABITAT II consolidou sua imagem como ator de referência internacional, uma vez que foi capaz de influir na definição da moradia como um direito humano, impondo assim uma série de responsabilidades e compromissos aos países signatários da Agenda Habitat (documento oficial da conferência) para o provimento deste direito (SAULE, JR. 2005; MARKEZINI e RODRIGUES, 2006). Por outro lado, a participação do FNRU no HABITAT II, como também na Eco 92, fortaleceu de forma indireta, as organizações participantes da articulação, como aponta Bava e Paulics (2002, p.51):

Outra dimensão dos trabalhos que permitiu o acúmulo de uma *expertise* nos temas urbanos foi a crescente integração do Instituto Pólis com projetos de pesquisa internacionais e redes

internacionais de produção de conhecimentos nessas áreas. (...) De fato, o processo de integração com iniciativas internacionais - facilitado em muito pelo ciclo dos anos 90 das Conferências das Nações Unidas - torna cada vez mais comum o convite a seus técnicos para participarem de eventos internacionais. (...) Tais critérios aproximaram o Instituto Pólis também de redes internacionais de ONGs, em que a troca de conhecimentos e a articulação de iniciativas conjuntas se fazem nesta perspectiva de potencializar os trabalhos locais.

Desta forma, a inserção internacional do FNRU trouxe ganhos tanto para a articulação como para várias das organizações inseridas no Fórum, uma vez que permitiu a ampliação da agenda pelo direito à cidade, incluindo a mobilização em torno de lutas globais, com destaque para a campanha contra os despejos forçados. Também fortaleceu a consolidação de intercâmbios, trocas de experiências e informações, possibilitando a realização de encontros e intermediações com agências e organizações financiadoras, e resultando na concretização de apoios institucionais e financeiros para a condução de atividades rotineiras e a implementação de ações ou campanhas específicas. Deste modo, destacam-se os recursos para a realização de eventos de capacitação para movimentos populares, subsídios para a realização dos Encontros Nacionais do FNRU, ou a participação em campanhas, seminários ou eventos nacionais ou internacionais pelos membros das organizações, além da disponibilidade de recursos para publicações de cartilhas, livros e outros materiais fundamentais para a divulgação da bandeira da reforma urbana e do direito à cidade.

### 3.3 Em Busca do Estado: Primeiros Passos da Aproximação com o Governo Federal

Para Carla Almeida Silva (2002) o Governo Federal, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, agiu de forma ambígua na relação estabelecida com o FNRU. De um lado, o governo encerrou o Comitê Oficial do Governo Brasileiro para o Habitat II, que contava com a participação de atores da sociedade, inclusive do FNRU, elaborando isoladamente o Plano Nacional de Ação para o Habitat,

frustrando dessa forma as expectativas das organizações de reforma urbana de influir no conteúdo do documento. De outro, porém, o governo, por meio da Secretaria Nacional de Políticas Urbanas (SEPURB), passou a elaborar o Plano Nacional de Habitação, abrindo à participação ao FNRU e outros atores sociais. Para os movimentos pró-reforma urbana, o Plano Nacional de Habitação continha uma série de avanços em relação às históricas políticas do setor. Entre eles, estava a integração da política habitacional com a política urbana e de saneamento, medidas de combate à especulação imobiliária (BURNET, 2009), e a iniciativa de criação do Conselho Nacional de Política Urbana (SILVA, 2002). O FNRU enxergou no Plano Nacional de Habitação uma possibilidade de estabelecer um espaço de interlocução com o Governo Federal e promover avanços em relação à política urbana e habitacional. De acordo com Silva (2002), essa perspectiva se projetava, primeiramente, na própria criação da SEPURB, apontando para um avanço institucional, e em seguida, por esta ser dirigida por Edson Ortega, ex-represente da CUT no Conselho Curador do FGTS, que mantinha certa proximidade com organizações vinculadas ao FNRU. Contudo, estes foram os únicos avanços alcançados (SILVA, 2002), uma vez que não se deu continuidade a uma série de propostas, como a criação Conselho Nacional de Habitação e a manutenção da prioridade no atendimento em programas habitacionais para a população acima de três salários mínimos.

Silva (2002) indica que a estratégia de aproximação do FNRU junto a SEPURB gerou um amplo debate no interior do Fórum em relação aos resultados obtidos. Por um lado, posições críticas apontavam que o governo não assumiu a política habitacional e urbana como prioridade, sendo a SEPURB um espaço destituído de poder, mas que mesmo assim mobilizou esforços e deu vitalidade ao FNRU na tentativa de negociar com o Governo Federal. Assim, como indica uma liderança da CMP, o FNRU teria acreditado demasiadamente que suas proposições poderiam “convencer o governo” (SILVA, 2002, p.174). Por outro lado, diante dos mesmos limites, apontava-se que ao reivindicar uma posição de interlocutor com o Estado, o FNRU trouxe a possibilidade de introduzir novas demandas e reivindicações dos setores populares, constituindo-se como mais um ator na “mesa de negociação” como o Governo Federal. Deste modo, a fragilidade da negociação refletiria dificuldades internas ou erros na estratégia de como se colocar como interlocutor perante o Estado, mas não necessariamente uma condenação desta aproximação. Entre as principais fragilidades

estariam: (i) a necessidade de uma maior articulação entre os próprios atores constituintes do FNRU; (ii) as agendas e ações das organizações serem demasiadamente locais; (iii) a ausência de membros do FNRU em Brasília, para exercer cotidianamente pressão junto a SEPURB; (iv) a própria dinâmica de Fórum como um obstáculo, uma vez que as organizações também seguem agendas e demandas próprias independentes daquelas construídas para o Fórum (SILVA, 2002).

As estratégias utilizadas pelo FNRU para se aproximar ao Governo Federal, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em grande parte, foram retomadas, ao longo do Governo Lula, corrigindo certos erros que haviam sido identificados, como veremos mais à frente.

### 3.4 De Frente para o Parlamento: a Luta pela Aprovação do Estatuto da Cidade

A elaboração da Emenda Popular de Reforma Urbana foi uma vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e das demais organizações que se engajaram na ampla mobilização para a coleta de assinaturas à Emenda. Não é à toa, portanto, que o número de assinaturas obtidas figura-se como a grande referência da conquista desse movimento. Tal como indica Tilly (2010), a utilização de referências numéricas por movimentos representa em grande medida a demonstração da força de um movimento que é mobilizada de acordo com os interesses e o contexto ao qual se está inserido. Assim, a conquista de mais de 100 mil assinaturas representou para o MNRU sua capacidade de mobilizar a sociedade em torno de suas reivindicações, de obter aliados e apoiadores, assim como representou a unidade entre as diversas organizações e movimentos sociais durante o processo constituinte. Esse referencial é utilizado frequentemente pelo FNRU, seja na fala ou nos textos de seus militantes como um símbolo da campanha pela Emenda Popular, dando-lhe legitimidade para atuar como interlocutor da sociedade civil perante o Estado e o Parlamento.

Contudo, os números 182 e 183 também são frequentemente utilizados para demonstrar que o movimento saiu do processo constituinte derrotado, ou, utilizando-se de um eufemismo, parcialmente vitorioso. Esses representam os dois artigos da Política Urbana presente na Constituição, que incorporou minimamente as propostas oriundas da Emenda Popular de Reforma Urbana. Seria, portanto, uma derrota, na leitura de Burnett (2009), pois a Constituição omitiu questões-chave para o NMRU, como praticamente todo o conteúdo em torno da questão

habitacional. Apresentando de forma tímida a vinculação do direito à propriedade ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, repassando aos municípios a responsabilidade por determinar a função social por meio da retomada do planejamento urbano, realizado, sobretudo, via a elaboração de planos diretores obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes. Nesse sentido, Silva (1991) diz que a Constituição criou a função social, mas ao mesmo tempo criou etapas sucessivas que deveriam ser preenchidas para a aplicação das penalidades à especulação imobiliária, que resultavam em obstáculos à reforma urbana. Assim, entre uma etapa e outra, haveria tempo suficiente para a manutenção das situações contrárias à função social da propriedade e da cidade (SILVA, 1991). Todavia, a autora também reconhece que, mesmo diferente da proposta apresentada pelo MNRU, a inserção da usucapião especial urbano foi uma “conquista inegável do movimento de reforma urbana”<sup>78</sup> (SILVA, 1991, p.18).

Entre vitórias e derrotas, a limitação do projeto de reforma urbana imposta pela Constituição irá fornecer ao FNURU uma nova batalha para a concretização de suas reivindicações: a luta em torno da regulamentação do Estatuto da Cidade. A partir de 1989, dá-se, portanto, o início do processo de mobilização do FNURU para a aprovação desta lei, sendo o campo privilegiado para sua ação o Congresso Nacional.

Segundo BASSUL (2010), logo após a aprovação da Constituição Federal, é apresentado pelo Senador Pompeu de Sousa (PMDB), com assessoria de Roberto Bassul, o projeto intitulado “Estatuto da Cidade”. Este recebeu a identificação de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181/89, sendo o conteúdo do PLS basicamente o mesmo daquele construído pelo MNRU e que tinha sido a proposta de Emenda Popular. O PLS nº181 tramitou no Senado por quase um ano, tendo recebido parecer favorável do relator Senador Dirceu Carneiro (PSDB/SC), aprovado e enviado à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, o projeto é apresentado pelo Deputado Eduardo Jorge (PT/SP) com a identificação de PL 5.788/90. Imediatamente a sua entrada, o projeto recebeu 13 novas proposições, num total de 17 durante toda a tramitação do PL na Câmara. Destas, 04 foram

---

78 A proposta do MNRU para a usucapião era sua aplicação para áreas até 300m<sup>2</sup> ocupadas por período de 03 anos. O texto constitucional prevê o instrumento para áreas de até 250m<sup>2</sup>, ocupadas por no mínimo 05 anos, utilizadas para fins de moradia, sem processos de contestação.

construídas juntamente com o FNUR, sendo apresentadas pelos deputados Eduardo Jorge, Lurdinha Sovignon (PT/ES) <sup>79</sup> e Nilmário Miranda (PT/MG).

Em 1991, há uma mudança regimental na Câmara indicando que os projetos deveriam ser debatidos e aprovados por diversas comissões, sendo ao final desse processo encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR para debate e aprovação final. Deste modo, não havendo contraposições, os projetos não teriam a necessidade de serem votados em plenário. Com essa mudança, o PL 5.788/90, que já se encontrava na CCJR, é encaminhado para Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - CDUI. Nesta comissão, é indicado como relator Nilmário Miranda (PT/MG), próximo ao FNUR e que realizará durante o ano de 1992 amplos debates sobre o Estatuto da Cidade a fim de construir um acordo entre defensores e opositores da proposta original. Neste mesmo ano, o PL 5.788/90 é enviado para a Comissão de Economia, Indústria e Comércio - CEIC, cujo seu relator será o deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB/RS), presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, notório opositor das propostas de reforma urbana desde o momento em que o projeto foi apresentado na Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, da Assembléia Nacional Constituinte.

Neste período, em paralelo aos debates e articulações realizadas na Câmara de Deputados, três movimentos contrários ao Estatuto da Cidade também se destacam. O primeiro deles se dá em torno da Câmara Brasileira da Construção, que ao realizar seu 56º Encontro produz, ao final do evento, um manifesto de repúdio ao PL 5.788/90, considerando uma máscara para o autoritarismo de Estado, uma vez que interferiria nas transações de compra e venda entre particulares. O segundo, também organizado por empresários, é produzido pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais - SECOVI, que consideravam o Estatuto da Cidade um incentivo às invasões. Tanto a SECOVI como a CBIC irão exercer esta oposição por meio de manifestações públicas, notas à imprensa, mas, sobretudo, pelo exercício direto de *lobbying* junto aos parlamentares. O terceiro grupo opositor ao PL5788/90

---

79 A deputada apresentou mais uma proposta em co-autoria com Eduardo Jorge. As demais foram apresentadas pelos deputados Raul Ferraz (1990), Uldorico Pinto (1990), José Luiz Maia (1990), Ricardo Izar (um em 1990, e outro em 1991), Antônio Brito (1990), Paulo Ramos (1990), Mário Assad (1990), José Carlos Coutinho (1991), Magalhães Teixeira (1991), Benedita da Silva (1993), Nilmário Miranda (1996), Augusto Carvalho (1997), Carlos Nelson (1997) e Fernando Lopes (1997).

será estruturado em torno da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade - TFP, movimento conservador originado no interior da Igreja Católica<sup>80</sup>.

Esse movimento irá utilizar de repertórios similares àqueles produzidos pelo MNRU para a construção da Emenda Popular de Reforma Urbana, indo às ruas, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, para produção de abaixo-assinados contra o projeto<sup>81</sup> e pedindo que ele passasse por um plebiscito antes da votação pela Câmara de Deputados. Segundo a TFP (1995), sua tática consiste em

Campanhas de rua em contato direto com o público, nas quais os propagandistas arvoram altaneiros estandartes rubros, marcados com o leão heráldico, e envergam capas vermelhas, evocando a simbologia da cavalaria cristã medieval. São das ocasiões em que mais reluz o charme grandioso da TFP

Outro repertório utilizado pela TFP foi o envio de cartas e documentos ao Congresso, para que o projeto fosse retirado de discussão (GRAZIA, 2003). Mas durante todo o período que o PL 5.788/90 tramitou na Câmara e posteriormente com a aprovação do Estatuto da Cidade, o principal canal de oposição exercido pela TFP se deu na vasta produção de textos e manifestos publicados na revista “O Catolicismo”, que a partir do final da década de 1990 também passara a ser disponibilizadas pela internet. Nesse sentido, já em 1987 a TFP condenava o processo constituinte por meio do livro “Projeto de

---

80 A TFP tem origem na Ação Universitária Católica (AUC), fundada em 1929, por estudantes da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, sob a liderança de Plínio Corrêa de Oliveira. Esse fundou em 1932 a Liga Eleitoral Católica (LEC), sendo eleito para a Assembleia Nacional Constituinte de 1934, como o deputado mais jovem e mais votado do país. Posteriormente foi professor da USP e PUC/SP. Em 1960, Plínio Corrêa de Oliveira funda a Associação Brasileira da Defesa da Tradição, Família e Propriedade - TFP. Essa passou a publicar suas teses inicialmente na revista “O Legionário” (semanário da Arquidiocese de São Paulo) e posteriormente na revista “O Catolicismo”, criada pela organização. A TFP também publicou os livros “Revolução e Contra-Revolução” e “Reforma Agrária - Questão de Consciência”, ambos buscam demonstrar os perigos do comunismo para a sociedade (TFP, 2011). Em 1985, a ala progressista da CNBB, reunida na 23ª Assembleia Nacional da CNBB, lançou um documento pedindo aos católicos para não colaborem ou se filiarem a TFP. Entre os motivos, estavam o culto exacerbado ao seu líder e o forte fanatismo religioso exercido pela organização.

81 A TFP organizou outros abaixo-assinados contra projeto de reforma agrária (1963), totalizando 23 mil assinaturas de agricultores, e contra a lei do divórcio (1964), quando subscreveu 1 milhão de assinaturas.

Constituição angustia o País”, em que foram distribuídos, segundo seus organizadores, 70 mil exemplares. Entre os argumentos opositores da TFP ao Estatuto da Cidade estavam que a lei iria de encontro aos princípios da ordem natural: o direito à propriedade privada e o da livre iniciativa. Assim a TFP publicou longos textos explicando artigo por artigo como o Estatuto da Cidade representava um perigo para a sociedade. Nas palavras da TFP<sup>82</sup>:

Depois da Reforma Agrária, a Reforma Urbana socialista e confiscatória. Mais um sério golpe contra o direito de propriedade no País. E com a aplicação efetiva das Reformas Agrária e Urbana, irá sendo extinto em nossa Pátria o que resta da propriedade privada, a qual, juntamente com a família, é um dos fundamentos da civilização cristã.

Estamos diante de uma verdadeira revolução, feita sem derramamento de sangue (ao menos enquanto os sem-teto não imitarem a violência dos sem-terra), que será ruína tanto para os proprietários urbanos como para os inquilinos e trabalhadores manuais. E, de modo geral, para toda a vida urbana, com reflexos na vida econômica e social do País.

O que achar dessa reforma urbana, que irá modificar profundamente a fisionomia não apenas das cidades, mas de todo o Brasil, avizinhandoo dos regimes dos países comunistas como Cuba, China, Coréia do Norte e Vietnã?

Ambos [Estatuto da Terra e Estatuto da Cidade] foram concebidos dentro de uma mentalidade hostil à propriedade privada e à livre iniciativa. Nos dois crepitam velhas e profundas tendências do antigo comunismo fracassado.

Tal como o Estatuto da Terra, também o Estatuto da Cidade investe, em última análise, contra dois

---

82 Todos os trechos foram retirados do site da revista O Catolicismo, sendo publicados de 1991 a 2005: <http://www.catolicismo.com.br>

princípios da ordem natural, consagrados pela doutrina social da Igreja e arraigados na sociedade brasileira: o da propriedade privada e o da livre iniciativa.

O pressuposto que parece animar a mentalidade dos que elaboraram essa Lei é de que o proprietário urbano é incapaz, mau administrador, conspirador contra o bem comum. Em suma, um malfeitor. E isto numa época em que se evita a punição dos maus alunos nas escolas e se defendem os direitos humanos dos bandidos nas penitenciárias. Mas contra o proprietário é preciso aplicar medidas rigorosas!

O Plano Diretor é que vai definir o que é um imóvel subutilizado (art. 5, parágrafo 1). Portanto, se sua casa não seguir os critérios cerebrinos que vierem a ser impostos, pode ser que o Plano Diretor proponha a introdução, dentro de sua casa, de moradores de rua ou outros, para ocupar os quartos “subutilizados”. E sua família terá de conviver com estranhos, para a plena utilização do imóvel. É o comunismo prático que vai se introduzindo.

É o caso de se perguntar: a nova lei não propiciará, na realidade, com a adoção dessa “gestão democrática” e dessa participação de “associações representativas”, o estabelecimento de uma espécie de sovietes urbanos como os da antiga União Soviética, ou de associações de quarteirão como as existentes em Cuba?

Por coincidência ou não, de acordo com a TFP (apud, BASSUL, 2002. p.83) após essa campanha, o Estatuto da Cidade teria saído da pauta da Câmara de Deputados. Em parte, a afirmação de que o Estatuto saiu de pauta é verdadeira, porém os motivos se explicam muito provavelmente por outros fatos. Quando o PL 5.788/90 chegou à Comissão de Economia, Indústria e Comércio - CEIC, em 1993, seu relator paralisou o processo de discussão da lei, ao utilizar como

estratégia de oposição ao Estatuto da Cidade a simples ação de não apresentar seu relatório.

Diante desse impasse, o deputado Nilmário Miranda propõe ao deputado Luiz Roberto Ponte a criação de um grupo de trabalho, que deveria ser formado por técnicos e especialistas indicados por defensores e opositores ao Estatuto da Cidade. A proposta foi aceita e o trabalho do grupo resultou em uma nova proposta, que incorporou sugestões dos setores empresariais, ao mesmo tempo, em que foram suprimidas questões originalmente propostas pelo movimento de reforma urbana. Cabia então ao relator incorporar essas propostas ao PL e encaminhá-lo para a próxima Comissão. Contudo, Luiz Roberto Ponte ignorou o acordo estabelecido anteriormente e paralisa novamente o projeto ao não apresentar seu relatório.

Nesse momento, o FNRU lança-se numa nova empreitada, agora não mais baseada na interlocução exclusiva com parlamentares que compartilhavam de um mesmo projeto político (principalmente petistas) ou por meio da divulgação de notas públicas lançadas à imprensa, mas irá procurar negociar também com os deputados contrários ao projeto, incluindo nesta lista o próprio Luiz Roberto Ponte. Neste diálogo, o FNRU abriu mão da inclusão de certas proposições, entendendo que o principal naquele momento era permitir que o projeto saísse da CEIC. Da mesma forma, o FNRU imaginava que poderia incluir novamente tais itens nas comissões seguintes (GRAZIA, 2003). Em paralelo a essa interlocução, o deputado Luiz Roberto Ponte é pressionado pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento para apresentar seu parecer. Nesse momento novas propostas são incorporadas ao PL.

Diante desses fatos, em 1996, é apresentado pelo deputado Luiz Roberto Ponte o seu parecer à CEIC, sendo aprovado por unanimidade. Para BASSUL (2002), essa aprovação por consenso se deu em virtude do tempo em que a o PL 5.788/90 tramitou na Câmara, que permitiu que muitos dos seus instrumentos fossem experimentados por prefeituras, sendo que alguns desses apresentaram ganhos positivos para o setor da construção civil e imobiliário<sup>83</sup>. Dessa forma, o próprio conteúdo do

---

83 Por exemplo, as prefeituras de Curitiba e de Porto Alegre já utilizavam o instrumento “Solo Criado” desde 1991 e 1994, respectivamente. Sendo esse instrumento regulamentado em âmbito federal pelo Estatuto da Cidade, em 2001, passando a se chamar Outorga Onerosa do Direito de Construir. Na década de 1990 as prefeituras de Santo André e Rio de Janeiro realizam estudos para verificar os impactos da utilização deste instrumento em seus Planos Diretores. No caso de Santo André, a utilização foi vetada pela Câmara de Vereadores, no Rio, apesar de aprovado, o instrumento não chegou a ser utilizado. Esse instrumento separa o direito

Estatuto da Cidade deixava de ser visto como um atentado à propriedade privada.

Dando continuidade à tramitação, o PL 5.788/90 é enviado para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias - CDCMAM, sendo incorporado o instrumento de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, proposto pelo Deputado Flávio Feldmann (PSDB/SP). Em seguida, o Estatuto da Cidade é encaminhado para a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - CDUI. Nessa comissão, o FNRU buscou se articular com partidos de esquerda para que esses indicassem a relatoria. Contudo, não houve disputa pela relatoria com partidos fora desse campo, sendo nomeado como presidente e relator o deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE), que possuía fortes vínculos como movimentos sociais urbanos. Destarte, o presidente dá início a uma série de atividades a fim de debater o PL 5.788/90. Entre os principais eventos realizados, estava a 1ª Conferência das Cidades, que foi organizada pela CDUI em parceria com o FNRU, CONAM, IAB e CONFEA, em dezembro de 1999 (GRAZIA, 2003).

Nesses debates promovidos pela CDUI, novas propostas foram inseridas no projeto, sobretudo, por indicação do FNRU e da SECOVI. BASSUL (2002) destaca que o FNRU conseguiu retomar parte do conteúdo que havia se perdido na CEIC, incluindo instrumentos de regularização fundiária (ZEIS, concessão especial de uso para fins de moradia), além de instrumentos próprios da gestão democrática das cidades. A SECOVI, aponta BASSUL (2002), naquele momento já se apresentava satisfeita como o PL, não indicando questões de grande peso ou que desconfigurasse o projeto. No entanto, surpreendeu algumas das propostas feitas pela entidade, por serem anteriormente defendidas pelos atores próximos ao campo do FNRU. Assim, a SECOVI propôs o instrumento do orçamento participativo e a obrigatoriedade da gestão democrática em operações urbanas, sendo ambas inseridas no documento aprovado na CDUI.

Após passar pela CDUI, finalmente o PL 5.788/90 retornou a CCJR, depois de 10 anos de peregrinação pelas diversas comissões. Para influenciar a aprovação do projeto, o FNRU buscou se aproximar de parlamentares governistas que tivessem certa abertura para o projeto de reforma urbana. Nesse sentido, o FNRU estabeleceu contatos como o Deputado Inácio Leitão (PSDB/PB), que posteriormente assumiu a relatoria na CCJR, para dirimir possíveis dúvidas em relação ao

---

de propriedade do direito de construir. Assim, para se construir além do limite estabelecido (coeficiente de aproveitamento), o proprietário deve pagar por esse direito ao Município.

conteúdo do projeto. O deputado se colocou a favor do PL 5.788/90, estabelecendo também articulações com deputados governistas para a aprovação do Estatuto da Cidade. Em paralelo aos debates na Câmara de Deputados, o FNRU investe numa série de atividades para pressionar a aprovação do PL, tais como: o acompanhamento direto do debate nas comissões; a realização de debates como a Oficina Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis, realizada no Fórum Social Mundial; a realização de abaixo-assinados pela constitucionalidade do projeto subscrito por advogados e juristas. (GRAZIA, 2003; BASSUL, 2002).

Na CCJR, a principal oposição ao projeto foi mobilizada pela bancada evangélica, liderada pelo deputado Bispo Rodrigues (PL/RJ), que era contrária a aprovação do instrumento de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Essa oposição resultou na retirada do detalhamento do instrumento, que definia a realização de audiências públicas com a comunidade afetada pelos projetos. Em novembro de 2000, o relatório foi aprovado na CCJR, devendo, na sequência, ser encaminhado para o Senado. Contudo, foi apresentado em dezembro de 2000 o recurso nº113 de autoria dos deputados Márcio Fortes (PSDB/RJ) e Paulo Octávio (PFL/PB), para que a votação da Lei fosse realizada em plenário<sup>84</sup>. Diante deste novo fato, diversos deputados de oposição e do governo se mobilizaram para derrubar os recursos, tendo, segundo Grazia de Grazia (2003), um papel destaque neste processo o deputado Ronaldo César Coelho (PSDB/RJ), então presidente da CCJR. Assim, somente após a derrota dos recursos, em fevereiro de 2001, que o relatório é votado, sendo aprovado por unanimidade após 11 anos de tramitação na Câmara dos Deputados. Em seguida, o projeto de lei do Estatuto da Cidade retorna ao Senado onde tramita por aproximadamente dois meses, sendo aprovado por unanimidade em plenário, em 18 de junho de 2001 e, sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 10 de agosto de 2001, marcado pelo número 10.257/2001.

Quadro 6. Histórico de Tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional

Ano	FATOS
1986	Assembleia Nacional Constituinte

84 Pelo regimento, caso não houvesse oposição aos projetos aprovados nas Comissões, esses são encaminhados ao Senado sem a necessidade de votação em plenário.

1987	Criação da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte: realização de audiências públicas
1987	Apresentação da Emenda Popular de Reforma Urbana
1988	Aprovação da Constituição Federal e capítulo sobre a questão urbana Art. 182 e 183
1989	Apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 181 "Estatuto da Cidade", por Pompeu de Sousa (PMDB), assessorado por Roberto Bassul.
	PLS nº 181 recebe parecer favorável do senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), é aprovado pelo Senado e enviado à Câmara dos Deputados.
1990	Deputado Eduardo Jorge (PT) apresenta o projeto Estatuto da Cidade à Câmara - PL 5788/90
1991	Mudança Regimental Câmara - projetos devem passar por comissões Enviado à Comissão de Constituição e Justiça e Redação - CCJR e à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior - CDUI
1992	Nilmário Miranda (PT/MG) assume Relatoria da CDUI e Realiza audiências para debater o Estatuto da Cidade
1993	PL enviado à Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) Deputado Luiz Roberto Ponte (PMDB/RS) é nomeado relator do projeto.
1993	Deputado Nilmário Miranda propõe a formação de grupo de trabalho com especialistas indicados por opositores e defensores do Estatuto da Cidade, proposta aceita pelo relator.
1993 a 1996	Paralisação do PL devido a não apresentação do parecer do relator do Deputado Luiz Roberto Ponte
1996	Deputado Luiz Roberto Ponte não incorpora em seu parecer as proposta de substitutivo construído a partir do debate com especialistas
	Deputado Luiz Roberto Ponte apresenta seu parecer, após pressão (acordo) da SEPURB,
1997	Relatório Aprovado por unanimidade (CEIC)
	PL 5788/90 é enviado à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM).

1998	Retorno PL 5788 para a CDUI, relator Inácio Arruda (PC do B/CE).
1999	Promoção de debates e audiências. Realização da 1º Conferência das Cidades
2000	Retorno PL 5788/90 à CCJR recebe parecer favorável do deputado Inaldo Leitão (PSDB/PB)
	Apresentação de recurso nº 113 de autoria dos deputados Márcio Fortes (PSDB/RJ) e Paulo Octávio (PFL/PB)
2001	Recursos são derrotados. Projeto volta ao Senado
	Tramitação no Congresso recebe parecer favorável do Senador Mauro Miranda (PMDB/GO), sendo aprovado por unanimidade.
	O Estatuto da Cidade é sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso

Fonte: sistematização do autor a partir de (BASSUL, 2002; GRAZIA, 2003, SILVA, 2002).

A aprovação do Estatuto da Cidade após 11 anos de pressão e articulações desenvolvidas pelo FNUR trouxe, num primeiro momento, certa sensação de entusiasmo pela conquista da Lei, vista como histórica, pelos movimentos sociais, ONGs, entidades de classe, pesquisadores e demais grupos envolvidos com a luta pela reforma urbana. O Estatuto da Cidade apresentou uma nova pauta para as cidades brasileiras ao colocar a obrigatoriedade da formulação de Planos Diretores Municipais por meio de participação popular e da criação de instrumentos de gestão democrática. Num segundo momento, houve uma redefinição das estratégias e ações que o FNUR desenvolvia, justamente por considerarem que a conquista da Lei era um grande passo, mas que sua aprovação colocaria em debate a formulação de novas pautas e projetos para o FNUR.

A conquista do Estatuto da Cidade não pode mesmo ser considerada uma vitória total, pois precisamos continuar firmes, unidos, democráticos, políticos, articulados, abertos, solidários, nesta longa jornada que temos para vivermos nossas vidas em cidades mais justas, igualitárias, democráticas, cidadãs, integradoras, belas, alegres, éticas e solidárias (SAULE JR, 2001).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o estágio de luta pela reforma urbana passou a ter dois grandes desafios. O primeiro foi capacitar os atores sociais sobre o significado e as perspectivas abertas pelo Estatuto da Cidade para promoção de políticas públicas com base na plataforma de reforma urbana nas cidades brasileiras (...) o segundo desafio foi disseminar e popularizar o Estatuto da Cidade, para que o mesmo fosse implementado nas cidades brasileiras (SAULE JR, et alii., 2006, p. 25).

Foi esse movimento organizado [FNUR] que lutou, articulado a deputados de vários partidos e enfrentando todos os tipos de oposição, pela aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional. Vitória da população na defesa de seus direitos, a Lei foi conquistada. Agora a luta será redobrada para a sua implementação. É hora de fortalecer as mobilizações para que sejam realmente garantidos os direitos instituídos pelo novo instrumento legal (FNUR, 2001, p.01).

O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia - a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. (...) Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas (ROLNIK, 2001, p.7).

Assim, logo após a aprovação do Estatuto das Cidades, o momento foi de euforia e de entusiasmo, mas que na sequência já vislumbrava certos empecilhos para a concretização da reforma urbana, sendo que o maior deles estava na obrigatoriedade de regulamentação dos instrumentos contidos nesta legislação por meio da elaboração de Planos Diretores. Deste modo, o ganho aparente foi mediado pela necessidade de influir na definição destes Planos que deveriam ser radicalmente o inverso da concepção funcionalista que produziu no passado, "Planos Diretores genéricos, tecnicistas e centralizadores, feitos em gabinetes bem longe da realidade urbana, voltados mais para a retórica eleitoral do que para serem efetivamente aplicados, e que quase sempre acabaram mofando em alguma gaveta das prefeituras"

(FERREIRA, 2003, p. 05). Os novos planos diretores deveriam ser, portanto, reinventados sob o prisma da gestão democráticas das cidades. Nesse sentido, toda a rede em torno do FNUR passou os primeiros anos após a aprovação do Estatuto da Cidade mobilizada para a formação de atores e lideranças para a intervenção nestes planos. Assim, inúmeras palestras e oficinas foram realizadas para debater o conteúdo do Estatuto, esmiuçar as possibilidades de aplicação dos seus instrumentos e formar multiplicadores, sendo produzidas também dezenas de modelos de cartilhas e materiais didáticos, como jogos<sup>85</sup>, cujo objetivo era explicar o conteúdo da Lei em “linguagem popular”.

Nestes cursos, a lei não era divulgada de forma neutra, mas sim apresentada a partir de uma visão específica: a da reforma urbana, do direito à cidade e da democratização da terra e da propriedade urbana. Esses cursos respondiam à necessidade de capacitar e tornar os instrumentos do Estatuto da Cidade comuns à população, como elemento não de uma política dissociada da realidade concreta, mas do dia a dia das comunidades, sobretudo como instrumento para a transformação social que atua sobre o cotidiano (RODRIGUES e BARBOSA, 2010, p.25).

O principal resultado desse processo mobilizatório foi a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, criado pelo Ministério das Cidades em 2005 com o objetivo de divulgar o Estatuto da Cidade e mobilizar a sociedade civil e os governos municipais para a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores Participativos - PDP<sup>86</sup>. Para a realização da Campanha foram formados 23 núcleos regionais de mobilização, estruturados em grande medida pelas organizações vinculadas ao FNUR. Os núcleos tinham o objetivo de sensibilizar e capacitar agentes locais para atuarem na defesa e implementação dos PDPs. De acordo com o Mcdidades foram capacitados 3.150 multiplicadores da Campanha e até 2009, 87% dos municípios - de um total de 1.644 - haviam elaborados os seus PDPs.

---

85 Cf. Jogo do Estatuto da Cidade (Instituto Pólis) e Jogo do Direito à Cidade (Ambiens Sociedade Cooperativa)

86 Com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) ficou definida obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores Participativos para municípios com mais de 20 mil habitantes, o prazo estipulado foi de 5 anos (10 de outubro de 2006) para a finalização dos planos.

### 3.5 Outras Conquistas e Repertórios

Não obstante o engajamento do FNRU para a aprovação do Estatuto da Cidade, outras ações caminharam em paralelo. Entre as mais importantes está a mobilização, em conjunto com os movimentos de moradia, da proposta de iniciativa popular do Fundo Nacional de Moradia Popular. Essa, assim como o Estatuto da Cidade, nasceu de um processo de abaixo-assinados que durante todo o ano de 1991 mobilizou atores de 18 estados<sup>87</sup> e de diversas organizações próximas ao FNRU para a construção da proposta, que foi subscrita por um milhão de pessoas. Dessa mobilização, resultou também a criação e a estruturação da União Nacional de Moradia Popular, que agregou em seu entorno diversos movimentos de moradia que atuavam de forma isolada em vários Estados.

Nós levamos o projeto de iniciativa popular, a gente colheu um milhão de assinaturas com R.G e título de eleitor. Com as listas, aí nós levamos a Brasília e subimos a rampa do Congresso com catorze carrinhos de mão, carrinho de mão-de-obra, carrinho de supermercado e mais de cinco mil militantes do movimento de moradia em caravana (Luis Herlain - CMP in: SAULE Jr et alii, 2006, p.38).

O Estatuto da Cidade, assim como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, também foi uma luta que travamos no período em que ainda estávamos no início, com o movimento de assinaturas no Brasil, com muitas caminhadas e muitas idas e vindas a Brasília sem nenhuma estrutura, diga-se de passagem, muitas caravanas sem recursos e com dificuldade de transporte e alojamento (José Francisco - MNLM in: Saule Jr et alii, 2006, p.43).

A construção dessa Campanha foi, em si, um grande marco para a democracia brasileira, sendo a primeira proposta de iniciativa popular

---

87 PR, SC, RS, RJ, SP, MG, ES, MS, MT, GO, RO, MA, PA, PI, PB, PE, CE, BA, além do DF.

apresentada a partir da Constituição de 1988 que instituiu o instrumento como parte dos direitos políticos e exercício da soberania popular, sendo entregue ao Congresso Nacional em 19 de novembro de 1991. O projeto recebeu a identificação de PL nº2710/92, tendo como objetivos principais a criação de um fundo nacional para o provimento de habitação com prioridade de atendimento para a população de baixa renda, a criação de subsídios, a diferenciação na elaboração de projetos arquitetônicos, a destinação de recursos diretos para associações de moradores e cooperativas habitacionais e a criação de um conselho gestor do fundo de caráter deliberativo.

Mas apesar de seus pré-requisitos, o PL 2.710/91 permaneceu paralisado nas diversas comissões que deveriam analisá-lo. Os movimentos de moradia, juntamente como FNUR, passaram a realizar periódicas “caravanas da moradia” no intuito de pressionar o andamento do FNMP, sendo realizada em 1995 uma audiência com o Ministro do Planejamento de Orçamento José Serra. Após a reunião, os movimentos concluíram que para o governo de FHC a criação de um fundo de moradia não era uma prioridade (MOREIRA, 2009). Somente em 2003, já no governo Lula, volta-se a se discutir a proposta do Fundo de Moradia Popular, indicado agora como uma prioridade do governo.

Nesse sentido, o Projeto foi destaque na fala da abertura da 1ª Conferência Nacional das Cidades, proferida pelo presidente da República, que se contrapôs ao governo anterior, lembrando que não esqueceu o que escreveu no passado, ou seja, que seu nome, RG e título de eleitor estavam presentes juntamente como outras milhares de assinaturas em algum daqueles carrinhos de mão que carregavam as listas da iniciativa popular.

Quero falar sobre o projeto de Lei (...) do Fundo Nacional de Moradia Popular. Este projeto esta há 12 anos tramitando na Câmara, já recebeu um monte de modificações, já recebeu um monte de emendas, já recebeu um monte de coisas. Eu disse ao companheiro João Paulo que vamos ter que tirar esse projeto. Possivelmente aqui vocês tratem de propor aperfeiçoamentos naquilo que já foi feito há 12 anos, e vamos ter que votar esse projeto, porque eu não quero esquecer tudo o que fiz e escrevi no meu passado e eu fui consignatário desse projeto de lei (Presidente Lula, em 23 de outubro de 2003. in: MOREIRA, 2009, p.98).

A fala de Lula, não foi construída ao acaso, uma vez que se encontrava diante de uma platéia de duas mil pessoas, entre as quais, muitas, ou quase a totalidade, naquele contexto, eram signatárias do projeto político da “democracia popular” que havia elegido Lula no ano anterior, estando assim engajadas no processo de “construção de uma nova política urbana para o Brasil”<sup>88</sup>. A retomada da discussão do projeto do Fundo de Moradia Popular foi interpretada como uma vitória que “indo ao encontro dos anseios dos movimentos populares” (SAULE JR et alii, 2006, p.26), atendia a mais uma das reivindicações históricas do FNUR. E cumprido o prometido, o governo apresenta, em 2004, um substitutivo ao PL 2.710/90, que rapidamente é aprovado nas duas instâncias do Congresso Nacional, sendo sancionada pelo presidente Lula, em 16 de junho 2005, a Lei nº 11.124/05. Já em 2006 são regulamentados pelo decreto nº 5.796, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, outras duas reivindicações dos movimentos pela reforma urbana. Porém, apesar de não conter todas as propostas apresentadas no projeto do Fundo Nacional de Habitação Popular, apresentado da década de 1990, essas conquistas legais não deixaram de ser saudadas.

Com o fundo Nacional de Habitação e também com o Estatuto você deixou de estar na briga ideológica e entrou no institucional, quer dizer, virou lei, é uma diferença muito grande. Aí, não precisa você ser ideológico, não precisa você estar ali, é um direito, quer dizer, aquilo ficou garantido. Não está na cabeça de um iluminado, mas sim garantido no institucional, na lei. Então essas eu acho que são as conquistas que sai da luta ideológica dos trabalhadores, dos movimentos sociais, é o passo para virar institucional. Mas virando institucional tem que estar se adaptando. Porque aquilo que nós articulamos no final dos anos 80 e início dos 90, você vê que hoje no novo século, aquilo que era avançado para nós naquela época, hoje não é tão avançado (Silvio José

---

88 Título do capítulo de abertura do relatório de atividades da 1º gestão do Conselho da Cidade.

Gonçalves - MNLM in: Saule Jr et alii, 2006, p.39).

Para além das ações de interlocução direta com o executivo e com o Congresso Nacional, o FNUR tem desenvolvido diversas manifestações e campanhas com o objetivo de dar visibilidade às reivindicações em torno da reforma urbana e do direito à Cidade. Entre elas destacam-se, sobretudo, as campanhas Jornadas de Lutas pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.

A primeira campanha foi organizada em 2005, quando o FNUR realizou a Marcha Nacional da Reforma Urbana e Direito à Cidade, no dia 15 de agosto em Brasília. O Fórum reuniu aproximadamente 5.000 mil militantes oriundos de 17 estados e do Distrito Federal<sup>89</sup>, vindos em 80 ônibus de todas as regiões do país<sup>90</sup>. No dia seguinte, a Marcha da Reforma Urbana se juntou a outra manifestação, organizada pela Coordenação dos Movimentos Sociais e MST, que reuniu cerca de 20 mil manifestantes. Neste dia também foi realizado o lançamento da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana, composta por deputados e senadores, tendo como objetivo estabelecer a intermediação e vínculos

---

89 São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Pará, Goiás, Ceará, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná, Tocantins, Bahia, Sergipe, Espírito Santo e Rio Grande do Norte.

90 Para a realização da Marcha o FNUR contou como apoio das seguintes organizações: Novib (infra-estrutura e mobilização); OXFAM (infra-estrutura e mobilização); ACTION AID (infra-estrutura e mobilização); Fundação Rosa Luxemburg (infra-estrutura e mobilização); INTERMÓN Oxfam (infra-estrutura e mobilização); Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (ônibus); ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento; FISENGE (transporte); FNA (ônibus e mobilização); IBASE (divulgação); MDT (ônibus, infra-estrutura e mobilização); POLIS (infra-estrutura e mobilização); FACESP/CONAM (ônibus); UNMP (ônibus e mobilização); CONAM (ônibus e mobilização); MNLM (mobilização); CMP (mobilização); FASE (infra-estrutura e mobilização); SAAP/FASE (ônibus); Governo do Estado de Tocantins (ônibus). No Encontro do FNUR em junho de 2005, na GT Marcha Nacional de Reforma Urbana, foi questionado pelos participantes Marcelo (CMP-RJ), Modesto (UNMP - SC), Pedro Dias (CONAM-RS), Roberto (MNLM) e Wellington (CMP - RN) o apoio do FNUR a campanha Tarifa Cidadã, organizada pelo MDT. Para estes a campanha era uma proposta dos empresários do setor de transporte, sendo que em troca do apoio do FNUR a campanha, o MDT disponibilizaria ônibus para a Marcha da Reforma Urbana. José de Fátima (MDT-MG), Nazareno (ANTP), Koka-Kola (MDT-MG) Olmo (MDT) e Veruska (CONAM) questionaram essa afirmação dizendo que os movimentos também participam do MDT, sendo “repudiada a idéia que exista qualquer conchavo ou acordo de uma venda do movimento de luta da reforma urbana para os empresários do setor” (FNUR, 2005).

programáticos entre o movimento pela reforma urbana com o parlamento<sup>91</sup>.

Entre os objetivos da Marcha da Reforma Urbana estavam a apresentação de uma agenda de compromissos e princípios que deveriam conduzir as políticas públicas do Governo Federal, entre eles destacam-se: a ampliação de programas habitacionais, ações contra despejos, a regulamentação do Conselho de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação, o reconhecimento da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, a aprovação da política nacional de saneamento ambiental e, de forma geral, a adoção de políticas que promovam o protagonismo juvenil, a equidade de gênero, a ampliação de oportunidades aos afrodescendentes e o reconhecimento dos direitos dos idosos e dos homossexuais.

Estas reivindicações foram apresentadas por uma comissão com 30 representantes do FNUR, em audiências realizadas com o Presidente Lula, como os Ministros Silas Rondeau (Minas e Energia), Luiz Marinho (Trabalho), Paulo Bernardo (Planejamento) e Márcio Fortes (Cidades), com as Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, com a Secretaria da Juventude, com o presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti, e com representantes do Ministério da Justiça e da Caixa Econômica Federal. Segundo o FNUR

O resultado da Marcha foi muito positivo, cabendo destacar dois pontos. Primeiro, o movimento da reforma urbana mostrou sua capacidade de mobilização social e saiu fortalecido nacionalmente. Segundo, o movimento da reforma urbana conseguiu discutir sua agenda com o governo federal, que assumiu diversos compromissos reivindicados pelo movimento da reforma urbana (FNUR, 2005).

---

91 Faziam parte da Frente Parlamentar pela Reforma Urbana os Dep. Federal Zézeu Ribeiro (PT-BA) - presidente, Senador João Capiberibe (PSB-AP) - secretário geral, Senador Saturnino Braga (PT-RJ), Dep. Federal Maria do Carmo Lara (PT-MG), Dep. Federal Inácio Arruda (PdoB CE), Dep. Federal Jakson Barreto (PTB-SE); Dep. Colbert Martins (PPS-BA); Dep. Júlio Lopes (PP-RJ); Dep. Federal Jamil Murad (PCdoB-SP); Dep. Federal Roberto Gouveia (PT-SP); Dep. Federal Luciano Zica (PT-SP); Dep. Dra. Clair (PT-SC); Dep. Luci Choinacki (PT-SC); Dep. Ricardo Berzoini (PT-SP); Dep. Rogério Teófilo (PPS-AL); Dep. Simplício Mario (PT-PI); Dep. Telma de Souza (PT-SP); Dep. Terzinha Fernandes (PT-MA); Dep. Vignatti (PT-SC); Dep. Vitorassi (PT-PR).

Nesta mesma linha, Regina Ferreira, assessora do Programa Direito à Cidade da FASE e membro da coordenação do FNRU, diz que essas ações resultaram em “mais recursos para moradia popular em 2006, ampliação dos processos de participação popular na discussão das políticas urbanas – e a realização da Conferência das Cidades – e mais organização do próprio movimento, com a criação de vários fóruns locais e regionais por meio dos Comitês Estaduais da Marcha” (FNRU, 2006).

Tendo como saldo positivo a mobilização realizada em 2005, o FNRU dá continuidade a essas ações, criando em 2006 a Jornada de Lutas pela Reforma Urbana e Direito à Cidade, sendo realizadas diversas mobilizações simultâneas pelo país no dia 28 de junho com o objetivo de divulgar o FNRU e dar visibilidade as suas reivindicações. Nesse sentido, foram realizadas ações como: (i) ocupações simbólicas em prédios públicos e sedes de órgãos públicos, como a CEF e secretarias de habitação; abraços simbólicos a prédios ou lugares públicos; sessões solenes nas Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores, realizadas em parceria com parlamentares e vereadores pró-reforma urbana, sendo lembradas as lutas e reivindicações do movimento; produção de materiais de divulgação, como panfletos, cartilhas, textos divulgados nos sites da rede, folders, jornais da campanha e lançamento da Campanha de “Olho no seu Voto”. Esta ação consistia na elaboração de propostas e compromissos que deveriam ser cobrados dos diversos candidatos<sup>92</sup>, como na divulgação dos nomes dos candidatos favoráveis à plataforma da reforma urbana, sendo realizadas também dezenas de debates com os candidatos. Essa campanha apontou para 12 questões que deveriam orientar o voto, sendo propostas as seguintes orientações:

Vote em candidatos que defendam e proponham:  
i) 3 bilhões (R\$ 3.000.000) para o Fundo Nacional de Habitação e recursos para associações e cooperativas habitacionais; ii) nenhuma ação de despejo contra a população; iii) a regularização fundiária das favelas e assentamentos informais e a utilização das terras da união e dos estados para

---

92 As eleições de 2006 foram para os cargos de Presidente da República, Governadores de Estado, Senadores, Deputados Federais e Estaduais.

projetos de habitação para a população de baixa renda; iv) repasse dos imóveis públicos vazios para habitação popular; v) água e esgotos para todos e para todas; vi) transporte público de qualidade com redução das tarifas; vii) a universalização dos direitos humanos como base da política de segurança pública; viii) participação popular e controle social nas políticas públicas urbanas; ix) o acesso à energia elétrica para toda a população, com tarifas sociais para a população de baixa renda; x) pela defesa e garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais com mudança na política de superávit fiscal e a redução das taxas de juros; xi) combate a todas as formas de discriminação e preconceito; xii) fim da criminalização dos movimentos sociais. Voto é coisa séria! Outro Brasil, com justiça social e cidadania é possível! Vote em candidatos e candidatas comprometidos (as) com a Reforma Urbana! (FNRU, 2006b)

Em 02 de outubro do mesmo ano, em virtude da realização do Dia Mundial do Habitat, instituído pela (UN-HABITAT), foram organizadas outras ações no sentido de indicar a centralidade da moradia como direito fundamental, sendo lançada a Plataforma Brasileira de Prevenção aos Despejos durante um seminário como o mesmo tema realizado em Recife. Entre os pontos centrais desse documento estão as ações que o Estado deveria se submeter a fim de garantir o direito à moradia, tais como: o provimento de mais recursos para habitação popular, a construção de uma política nacional para o setor, o atendimento prioritário às famílias de zero a três salários mínimos, o repasse de recursos para a gestão dos empreendimentos por cooperativas habitacionais e associações de moradores, o fim da criminalização dos movimentos sociais e da prisão de lideranças, o fim dos despejos e a garantia dos direitos humanos fundamentais.

Em 2007, é reeditada a “Jornadas de Lutas pela Reforma Urbanas e Direito à Cidade”, sendo organizadas ações simultâneas em dezenas de cidades, como passeatas, exposições fotográficas e exibição de filmes e documentários, divulgação de notas à imprensa, distribuição de panfletos e realização de seminários. Nesta jornada, as principais temáticas debatidas foram o aprofundamento dos mecanismos de participação social na gestão das cidades; a regulamentação dos

Conselhos da Cidade; os recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e a política para a redução do déficit habitacional. Nos anos de 2008, 2010 e 2011 foram novamente realizadas atividades similares organizadas rede do FNRU, em torno das Jornadas de Lutas pela Reforma Urbana e Direito à Cidade; da Campanha de Olho no seu Voto e do Dia Nacional pela Mobilização pelo Direito à Moradia<sup>93</sup>. A pauta da Campanha de Olho no Seu Voto orientou-se para os seguintes tópicos: difusão da agenda de reforma urbana; garantia dos compromissos políticos de governo relacionados à agenda urbana; contribuição para a formação de bancadas em defesa da reforma urbana nas Câmaras de Vereadores e denúncias de ações e medidas contrárias à reforma urbana implementadas pelas Câmaras de Vereadores e por prefeitos municipais. Para essa campanha, o FNRU produziu diversos materiais de publicidade, entre eles gravou programas para distribuição em rádios comunitárias, ampliando a ação para além da interlocução com os candidatos.

Entre as principais reivindicações indicadas pelas Jornadas estava a campanha pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 285/2008, chamada de PEC da Moradia Digna, que prevê a vinculação de 2% dos recursos da União e 1% para Estados e Municípios destinados aos Fundos de Habitação de Interesse Social. Para pressionar a aprovação da PEC, foi lançada a Campanha Moradia Digna, que coletou um milhão de assinaturas a favor da proposta, sendo protocolada na Câmara dos Deputados em outubro de 2009. Além desta ação, diversos movimentos participaram de audiências públicas na Comissão de Desenvolvimento Urbano, assim como, uma comissão de representantes dos movimentos de moradia passou pelos gabinetes dos deputados da Comissão Especial que analisava o mérito da proposta, na véspera da aprovação do relatório. A Proposta de Emenda Constitucional - PEC 285/2008 foi aprovada na CCJ em março de 2009 e na Comissão Especial em outubro do mesmo ano. Desde então, encontra-se paralisada à espera de ser votada no Plenário da Câmara.

Paralelamente a essas ações, o FNRU tem-se mobilizado também para participar de eventos de âmbito internacional como uma estratégia para a internacionalização de sua agenda e estabelecimento de novas articulações. Nesse sentido, o FNRU tem se inserido ativamente no

---

93 Essa organizada pela União Nacional de Moradia Popular e que tem incluído repertórios diversos que vão de panfletagens, passeatas, acampamentos em frente sedes da CEF até ocupações de prédios públicos e privados.

Fórum Social Mundial - FSM, como também participou do *World Urban Fórum* - WUF e do Fórum Social Urbano - FSU.

Em relação ao FSM, o FNUR tem participado por meio da realização de oficinas, cujos objetivos são divulgar a plataforma de luta, apresentar experiências e efetivar novas articulações com redes e movimentos sociais. Como forma de publicizar a realização dessas oficinas foram convidados também intelectuais de renome internacional, como por exemplo, a participação de David Harvey no FSM de Belém/PA, em 2009, cujo título de sua palestra era “O Direito à Cidade e a Luta contra o Capitalismo”, dando sinais dos limites e disputas pela ampliação do “direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente” (HARVEY, 2009).

O principal resultado da mobilização do FNUR junto ao FSM foi a construção da “Carta Mundial do Direito à Cidade”, tendo como subsídio outros dois documentos: a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade (2000) e o Tratado por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis, construído pela articulação do FNUR durante a Eco 92. A construção contínua desta carta ao longo das últimas edições do FSM tem como objetivo disseminar os princípios do direito à cidade como um novo direito humano, e promover o seu reconhecimento institucional pelos organismos internacionais como OEA e agências da ONU, como HABITAT e PNUD (SAULE Jr, 2005). Segundo o FNUR, a participação neste espaço tem por objetivo a

Construção de estratégias coletivas e uma agenda unificada entre organizações, redes e fóruns para: (i) a implementação da democracia participativa; (ii) a difusão dos processos autogestionários na produção social da moradia; (iii) a luta pela universalização da água e contra a privatização dos serviços de saneamento ambiental; (iv) o reconhecimento do direito à cidade como um direito humano fundamental e as medidas em curso para sua implementação. No horizonte, está a construção de uma plataforma latino-americana que expresse e unifique as lutas no continente em favor da moradia digna e pelo direito de todos e todas à cidade (FNUR, 2006).

Em Relação ao *World Urban Forum*, evento organizado pela UN-HABITAT em parceria com o Ministério das Cidades, em março de 2010, no Rio de Janeiro e ao Fórum Social Urbano, evento paralelo (e

em contraposição ao WUF) organizado por movimentos sociais, o FNRU posicionou-se pela participação em ambos.

No WUF, cujo tema era “o Direito à Cidade: unindo o urbano dividido”, o FNRU participou da programação oficial do evento por meio de três atividades: uma sessão especial, “o direito à cidade com justiça social<sup>94</sup>”; de uma mesa redonda “consulta latino-americana: atualizando o direito à cidade”<sup>95</sup> e de um evento em rede “Conflitos Urbanos: mega eventos e despejos”<sup>96</sup>. A primeira tinha como objetivo a revisão do conceito a partir das perspectivas dos direitos humanos e da justiça social. A segunda mesa propunha apresentar as conquistas do direito à cidade nos últimos 20 anos na América Latina, sobretudo indicando os avanços jurídico-institucionais para os casos do Brasil, Bolívia, Equador e Cidade do México, além de apontar os novos desafios para o Direito à Cidade. A terceira visava debater as violações aos direitos humanos e ao direito à moradia, em decorrência da realização de megaeventos, sobretudo, esportivos. Além das atividades organizadas em nome do FNRU, outras organizações vinculadas ao Fórum também participaram do WUF como proponentes de mesas redondas, a exemplo do Pólis com a mesa *State of Cities Reports: a tool for better understanding the urban divide*; da Fundação Bento Rubião com a mesa *Informal Settlements Regularization: city right's entrance door*.

O FNRU indica que sua participação no WUF possibilitou a inclusão no relatório final do evento do conceito de direito à cidade como “direito coletivo, como paradigma para a existência de cidades democráticas, justas, sustentáveis e humanas” (FNRU, 2010), além de outras reivindicações contidas na Carta Mundial do Direito à Cidade, consolidando, dessa forma, diversas pautas da reforma urbana como avanços institucionais em âmbito internacional. Da mesma forma, a participação em eventos internacionais, tais como o WUF, são estratégias claras para a ampliação do programa de reforma urbana, para além das fronteiras brasileiras. Como resultado desse processo, tem-se o

---

94 Nesta mesa o FNRU foi representado por Regina Ferreira, da ONG Fase e Donizete Fernandes, representando a CONAM.

95 Nesta mesa o FNRU foi representado por Nelson Saule, membro do Instituto Pólis e Marcos Landa como representante do MNLM

96 Este evento foi organizado em conjuntos com a Habitat International Coalition (HIC), Asociación latinoamericana de Promoción (ALOP), Centre On Housing for Humanity and Evictions (COHRE), Habitat for Humanity, international Alliance of Habitants(IAI) e UN Special Rapporteur on Adequate Housing of OHCHR. O representante do FNRU foi Orlando Jr. do Observatório das Metrópoles.

fortalecimento de articulações e a inserção em diversas redes internacionais. Contudo, novamente, a participação nestes espaços não é homogênea ou compartilhada entre as diversas organizações que compõem o FNRU. Tem-se a presença, de forma mais acentuada, das organizações indicadas como as mais centrais no interior do FNRU, ou seja, as ONGs.

No FSU, o FNRU e suas organizações propuseram diversas oficinas autogestionárias, sendo a temática dos megaeventos (Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas) o grande fato gerador de discussão e propostas neste espaço. As oficinas e mesas realizadas pelo FNRU no FSU foram: os megaeventos como geradores de conflito; criação de agendas de inclusão social pelo direito à cidade: um olhar sobre o diálogo urbano-metropolitano e a questão periurbana; o direito à cidade e a função social da propriedade; conflitos urbanos e criminalização dos movimentos sociais; diálogo Sul & Sul: megaeventos e gestão democrática nas cidades; conflitos, megaeventos e despejos; participação da sociedade civil no planejamento e execução dos megaeventos nas regiões metropolitanas; urbanização de favelas: disputas em torno do significado da integração à cidade e da pacificação; autogestão e Habitação na América Latina - a construção da *Secretaria Latino Americana de la Vivienda Popular* - SELAVIP; o direito à cidade na perspectiva dos movimentos sociais que lutam pela reforma urbana. Várias dessas mesas no FSU e no WUF contaram também com a participação de representantes de movimentos sociais, ONGs e acadêmicos de renome internacional de diversos países, como David Harvey e Peter Marcuse<sup>97</sup>, apontando para a consolidação e inserção do FNRU em redes internacionais em torno do direito à cidade.

Ao final do FSU foi apresentada a “Carta Rio: nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas”, em que condenam o modelo de cidade “ideal” defendido pelo capital e que preconiza a cidade empresa, global, competitiva, do *city marketing*, das decisões centralizadas, dos administradores-empresendedores. Este modelo, de acordo com a Carta, tem gerado “consequências perversas” como a desigualdade, o desemprego, a degradação da qualidade de vida, as crises ambientais, o aumento da

---

97 David Harvey, geógrafo marxista, professor da City University of New York (CUNY), autor dos livros *Justiça Social e a Cidade: Condição Pós-moderna*; *A produção capitalista do espaço*; *Espaços da Esperança* e *o Enigma do Capital*. Peter Marcuse, filho de Hebert Marcuse, é professor de planejamento urbano na Columbia University, é autor dos livros: *A German Way of Revolution: DDR-Tagebuch eines Amerikaners*; *Globalizing Cities: A New Spatial Order?* e *Of States and Cities: The Partitioning of Urban Space*.

violência, a criminalização dos pobres, o fim dos espaços de diversidade e ampliação dos enclaves fortificados para o convívio dos iguais, a criminalização dos movimentos sociais, a despolitização da cidade, a transformação de cidadãos em consumidores. Enfatizam, contudo, que no interior desta cidade, surgem novas experiências, mas que não são “modelos alternativos, mas alternativas aos modelos baseadas em valores e objetivos diferenciados, em outros ideais de cidade, numa urbanidade e num planejamento urbano insurgentes, que desafiam e contrariam o mercado, ao invés de servi-lo subservientemente. Trata-se, sobretudo, de resistência, mas uma resistência ativa, positiva, criativa, que aponta novos caminhos e possibilidades” (FSU, 2010, p.13).

As alternativas indicadas no documento passam, sobretudo, pela universalização das lutas, baseadas na solidariedade internacional, na difusão de experiências e de conquistas concretas (práticas, teóricas, conceituais e metodológicas) de intervenção no planejamento urbano, capazes de “construir cidades mais democráticas, social e ambientalmente justas, comprometidas simultaneamente com a igualdade e o respeito às diferenças, igualitárias e diversas” (idem, 2010, p.14).

Ao final, a Carta apresenta os motivos que alimentam as esperanças de construção de cidades melhores e diferentes dos modelos hegemônicos atuais, enfatizando que as mudanças serão produzidas pelas mãos dos movimentos sociais, com a participação de intelectuais e profissionais comprometidos com: (i) o direito à cidade e contra qualquer forma de discriminação racial, econômica, de gênero, de orientação sexual e religiosa; (ii) a luta por políticas habitacionais que assegurem moradia digna; (iii) a garantia da função social da propriedade da cidade e contra as remoções e despejos forçados; (iv) a luta pela urbanização e regularização fundiária dos bairros populares e assentamentos ocupados por populações de baixa renda; (v) a luta pelo transporte público de qualidade; (vi) a luta contra todas as formas de criminalização dos pobres, dos trabalhadores, moradores de rua, imigrantes e dos que ocupam imóveis ociosos; (vii) a luta contra todas as formas de criminalização dos movimentos e lutas sociais, na cidade ou no campo; (viii) a oferta universal de serviços públicos, de qualidade e preços acessíveis, de transporte, saneamento e saúde, educação e cultura, esporte e lazer pelo Estado; (ix) a luta pela gestão pública dos serviços de saneamento ambiental e por sua universalização; (x) a luta contra o monopólio dos meios de comunicação; (xi) a luta contra todas

as formas e manifestações de injustiça ambiental e por cidades ambientalmente responsáveis.

Para a concretização desses objetivos destacam o papel central do Estado, seja por meio dos recursos, mas também pela submissão dessas políticas ao controle popular em espaços democráticos e com verdadeiras atribuições deliberativas. Ao final do evento, as organizações participantes do FSU declararam o dia 25 de março como Dia Internacional de Luta pelo Direito à Cidade, pela Democracia e Justiça Urbanas, sendo também marcado o II Fórum Social Urbano para 2012, em paralelo ao sexto *World Urban Forum*.

O FNRU, como destacado nos itens acima, tem atuado, ao longo de sua história, de forma oportunista. Em outras palavras, tem tido uma leitura objetiva em relação às mudanças no contexto político e das possibilidades geradas a partir da realização de grandes eventos internacionais. Essa análise de conjuntura, produzida pelo movimento, tem permitido que sua inserção ocorra de maneira menos periférica, uma vez que, ao priorizar certas escolhas, o Fórum tem se mobilizado (e organizado) para melhor aproveitar as oportunidades abertas. Assim, a utilização de determinados repertórios tem sido resultado, muitas vezes, desse olhar mais amplo sobre o cenário político, influenciando, portanto, as estratégias para a concretização do ideário de reforma urbana. É nesse sentido que o FNRU priorizou sua participação na ECO 92; no HABITAT II; no FSM e no WUF, bem como, sua colaboração junto ao governo de Fernando Henrique Cardoso, para a elaboração do Plano Nacional de Habitação e a centralidade de ações junto ao Congresso Nacional, buscando influir, sobretudo, junto aos parlamentares próximos ao campo da reforma urbana.

### 3.6 Os Repertórios dos Movimentos de Moradia

A partir da década 1980, a ocupação torna-se um dos principais repertórios de ação coletiva utilizada pelos movimentos de moradia. Tal repertório é fundamental porque estabelece uma disputa que é ao mesmo tempo simbólica e pragmática em torno da negação da propriedade privada, sendo, portanto, um instrumento de grande impacto para o exercício de suas reivindicações.

Gonh (2003) localiza o primeiro ato organizado de ocupação realizada por movimentos de moradia no ano de 1981, nas terras da

Fazenda Itupu<sup>98</sup>, de propriedade do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS<sup>99</sup>, na zona sul de São Paulo. Essa foi precedida por pequenas ocupações que tinham como causa comum as enchentes, mas que invariavelmente eram sucedidas por despejos forçados. Nesse sentido, Fix (2010) diz que há historicamente um ciclo implacável de assentamento, despejo e reassentamento em áreas cada vez mais precárias.

Essa ocupação foi organizada pelos movimentos de moradia e comunitários da zona sul da cidade de São Paulo, que tiveram sua origem nos movimentos contra o custo de vida na mesma região (1970) e que se ligavam também às ações das CEBs, como em organizações em torno da defesa dos favelados, contando com apoio de setores da igreja católica e de partidos de esquerda. Já em 1979, onze favelas tinham se organizado para a realização do Congresso dos Favelados da Grande Cidade de São Paulo, e que nos meses seguintes organizariam manifestações dirigidas à prefeitura para a reivindicação de instalação de serviços de água e luz, principalmente. Mais tarde, tais movimentos ampliaram a pauta de reivindicações direcionado-as para o uso e a posse da terra (ISCARO, 2010). Cabe lembrar também que em 1985 foi realizado o congresso de fundação do MST que lançou o lema: “terra não se ganha, se conquista”, elaborando assim um chamamento às ocupações de terras pelos movimentos sociais no país. Segundo dados do DATALUTA (2010), de 1988 a 2009 foram realizados, no Brasil, 8.128 ocupações de terra (excluídos movimentos urbanos), praticados, em sua maioria pelo MST, mas também por outros 100 movimentos sócioterritoriais.

Dessa forma, as manifestações em prol de serviços, mas, sobretudo as ocupações que os movimentos de moradia promoveram, dão destaque às suas ações, por criarem um fato político ao qual o Estado se vê obrigado a enfrentar, mesmo que na forma de repressão. As ocupações, portanto, contribuíram para a conquista de determinados direitos, como para avanços na política habitacional (movimentos

---

98 Gonh (1991) indica que a ocupação da Fazenda Itupu, foi realizada estrategicamente durante o feriado de carnaval, uma vez que o efetivo policial estava mobilizado para o evento. Após a ocupação, contudo, espalhou-se de forma não planejada a notícia de distribuição de terras no local. Assim, aproximadamente 20 mil famílias se deslocaram espontaneamente para a fazenda e ergueram ali barracos de lona improvisados. Nos dias seguintes à ocupação, após liminar de reintegração de posse, deu-se a ação de despejo que resultou na morte de um militante e de dezenas de feridos.

99 Órgão extinto ao ser fundido ao INPS quando da criação do INSS.

urbanos) e para a política de reforma agrária<sup>100</sup>. É, portanto, pelos ganhos materiais, políticos e simbólicos que a ocupação torna-se um dos principais instrumentos de reivindicação dos movimentos sociais que lutam pela posse da terra e pela moradia.

No final da década de 1990 os movimentos ampliaram os locos de ocupação, incluindo assim imóveis vazios, geralmente localizados no centro das cidades<sup>101</sup>, como uma nova forma de pressionar as autoridades públicas (ISCARO, 2010), bem como um mecanismo para acelerar o processo decisório em relação às pautas dos demandantes. A escolha do centro como local privilegiado para tais ações não se dá como um mero acaso, uma vez que são locais com elevada infraestrutura, fácil mobilidade para os locais de trabalho e grande circulação de pessoas, proporcionando, dessa forma, uma maior visibilidade para a realização das manifestações.

A ocupação reflete um espaço de autonomia dos movimentos de moradia em relação ao FNRU e outros espaços de articulação, uma vez que depende estrategicamente da organização e da militância construída pelos movimentos, sendo um repertório essencial na luta pela reforma urbana. Contudo, ao ser realizada, coloca em prática uma ampla rede de apoios, mobilizando assessorias jurídicas, intelectuais, políticos, militantes de outros movimentos, ONGs, jornalistas, sobretudo, vinculados à mídia alternativa e simpatizantes. Todos esses buscarão, primeiramente, garantir a segurança dos ocupantes frente a possíveis ações de despejo, e, posteriormente, prover outros suportes necessários, como alimentos, água, material de limpeza e divulgação da ação para outras redes, além de articulações com setores do Estado para a garantia de acordos, projetos e de forma mais ampla de políticas públicas.

De acordo com Scherer-Warren (2010) a ocupação vincula movimentos e lutas no campo e na cidade, e, em ambos, a ocupação contribui para a (re)territorialização dos espaços. Para a autora (idem, p.249) “o espaço, como território, é local e referência aos locais de

---

100 Segundo o MST (2010), de 2000 a 2010, 80% das desapropriações de terras, em decorrência do não cumprimento da função social, foram realizadas após ações de ocupação pelo Movimento.

101 Geralmente é privilegiada a busca por imóveis nos centros onde há uma maior oferta de imóveis vagos, públicos e privados, em decorrência do deslocamento de atividades comerciais ou pela criação de novas centralidades pelo mercado imobiliário, levando assim ao esvaziamento desses imóveis. Como também, há uma maior repercussão midiática de ações nessa região, o que pode trazer ganhos para as reivindicações dos movimentos. A primeira ocupação em imóvel no centro ocorreu em 1997, quando cerca de 1.500 famílias organizadas pela União para a Luta de Cortiços (ULC) ocupou, durante 51 dias, um casarão na Rua do Carmo, em São Paulo (ISCARO, 2010).

conflito mais acirrados na sociedade”, pois reflete a disputa por duas lógicas distintas de mundo: por um lado, defende-se o “domínio, o controle e a manutenção de espaços privatizados”, seja em latifúndios rurais ou sob domínio da especulação do setor imobiliário nas cidades, e de outro, advoga-se a “conquista, a legalização e a preservação de espaços sob a ótica da função social”. Neste grupo encontram-se os sem-terra, os quilombolas, os indígenas, os atingidos por barragens, a população que mora nas favelas, os movimentos sociais urbanos, os moradores de rua<sup>102</sup>, etc.

Assim, ao ocuparem determinado espaço tais movimentos transformam territórios-zona (centradas em dinâmicas sociais ligadas ao controle das superfícies ou áreas com “fronteiras” bem demarcadas) em mistos de território-zona e territórios-rede. São territórios-zona, não na forma de domínio estritamente econômico e político, mas por carregarem um projeto de utopia que transforma esse território em propriedade coletiva ou individual, mas ancorada ao uso ou à produção da terra. São territórios-rede porque são muito mais amplos do que o espaço em si, pois se conectam com nós mais amplos (regional, nacional e internacional) sendo carregados de simbolismo, de reivindicações e de lutas históricas que visam à transformação social desses espaços.

A ocupação significa, portanto, um momento de (des)territorialização (antigo uso) e simultaneamente de (re)territorialização (política e simbólica), contribuindo para a formação de redes de solidariedade e de identidade. Nas palavras de Scherer-Warren: (...) “a lógica reticular, que produz o território-rede, articula não apenas espacialidades e temporalidades, mas por meio destas conecta o presente e o passado, representados pelo cotidiano, com o futuro, representado pela utopia e os projetos de mudança” (2010. p.252).

Nesse mesmo sentido adverte o jurista Miguel Baldez (2010) que o ato de ocupação é um elemento radical em relação à ordem jurídica, pois a estrutura do direito está baseada na propriedade privada, nos conceitos de contrato e subjetivação individual. A ocupação é uma inversão em relação a todos esses conceitos fundantes do direito. Assim, quando o MST e os movimentos urbanos ocupam terras ou prédios vagos estão construindo um outro Direito, por meio de sua prática

---

102 Na cidade de São Paulo, moradores de rua organizaram-se em movimentos para reivindicar moradia no centro. Muitos moradores de rua a partir dos anos 1990 passaram a ser recrutados pelo MST para participarem de ocupações no campo (GOHN, 2010, p.49).

política. O autor conceitua esse ato como um Direito Insurgente<sup>103</sup>, que decorre da prática política e que se constrói independente da repressão sobre ele. Assim, a ocupação é também um ato renovador e inovador que se fundamenta na história, não só na história das lutas camponesas, mas também em uma prática social anterior a Lei de Terras (1850)<sup>104</sup> em que a propriedade era fundada na posse, ou literalmente na ocupação de determinada terra. Para Baldez (idem, 2010), a ocupação nega o direito de propriedade e impõe a ela uma subjetivação coletiva que rompe, pelo menos em princípio, com o conceito de compra e venda que está na essência da aquisição da propriedade. É nesse sentido que o autor aponta que o próprio direito é um instrumento de enfrentamento das contradições sociais, portanto, ferramenta política fundamental para os movimentos sociais.

Não obstante, os movimentos de moradia não empregam apenas a ocupação como prática de luta e conquista de direitos, na medida em que esses fazem uso também de ações fortemente inseridas em políticas institucionais para o acesso a moradia. Para Rodrigues e Barbosa (2010), no final dos anos de 1980, com as eleições municipais que possibilitaram a chegada ao poder de governos “democráticos e populares”, os movimentos de moradia passaram também a atuar como “parceiros” do poder público municipal para a construção e direcionamento de políticas públicas. Para Martins e Santos (2010), a atuação dos movimentos de moradia em espaços participativos como conselhos, conferências, mas também por meio de parcerias formais

---

103 Entende-se o conjunto de práticas e estratégias jurídicas e judiciais encaminhadas a utilizar o direito como um mecanismo de mudança social e de transformação social. Este uso emancipatório do direito tem como fins últimos a defesa do interesse coletivo, a promoção dos direitos humanos e a justiça social. É também usual o uso do termo pluralismo jurídico para designar esta prática. No Brasil, o direito insurgente surge por meio de advogados populares e promotores como: Thomaz Miguel Pressburger, Miguel Baldez, Jacques Távora Alfonsín, assim como pela atuação da Comissão Pastoral da Terra.

104 A Lei de Terras lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 consolidou toda propriedade constituída durante o processo colonial. Todos os que já estavam nela receberam o título de proprietário, porém, tinham que residir e produzir na terra. Essa Lei aboliu o sistema de sesmarias e estabeleceu que a aquisição de novas propriedades far-se-ia por meio da compra e venda. Segundo Baldez, é neste momento que se funda a cerca jurídica da terra. Entre outras coisas, a Lei estabelece o preço como modo de divisão da propriedade no Brasil, sendo que até aquele momento a terra não tinha preço (Baldez, 2010).

para a execução de projetos de moradia, permitiu a esses induzir a produção do espaço nas cidades, interferindo no formato das políticas públicas específicas e no próprio desenho da política habitacional do país, a exemplo do SNHIS e do FNMP. Da mesma forma vinculou a política habitacional com a política urbana e induziu projetos de revalorização do centro como uma opção para a moradia popular. Nas palavras de Tatagiba (2007):

Nessa interação com o sistema político, os movimentos fazem uso de um diversificado repertório de ação, o que significa dizer que cada movimento potencialmente combina em sua prática protesto e proposta, participação direta e participação institucional, pressões nas ruas e luta por dentro das instituições estatais, violência e mobilização das redes personalistas. E nessa capacidade de combinar diferentes repertórios de ação que reside o poder dos movimentos contemporâneos.

Nesse sentido, julgar os movimentos de moradia pela ótica da cooptação pelo Estado, ou do diagnóstico de estarem em “crise” por utilizarem repertórios de ação menos conflitivos, ou interpretar as ações vinculadas ao campo institucional como sempre “negativas”, uma vez que representariam uma perda obrigatória de sua autonomia, é não perceber que as ações empreendidas pelos movimentos são estratégias construídas politicamente e ponderadas pelos atores. Estes levam em consideração os possíveis ganhos e perdas, as relações existentes com o sistema político, que envolvem tanto o estabelecimento de vínculos, de aliados, como também o compartilhamento de projetos políticos, muitos dos quais forjados no próprio contexto de desenvolvimento desses movimentos, como de outras redes movimentalistas surgidas na década a partir da década de 1980.

Martins e Santos (2010) dizem, por meio de depoimentos realizados por lideranças de vários movimentos de moradia, que uma ação de ocupação é sempre muito complexa, requer um longo tempo de planejamento e forte aparato organizacional para a definição de papéis durante o tempo (indeterminado) de uma ocupação, tais como: limpeza, segurança, alimentação, educação para as crianças e elaboração de estratégias e táticas de defesa para possíveis ações de despejos, que não raramente são realizadas com uso da violência. Essas trazem obviamente

benefícios para os movimentos, caso contrário não teriam se desenvolvido como um repertório estratégico para os movimentos, como aponta Tarrow (2009). Todavia, ações mal sucedidas podem expor as fragilidades dos movimentos, como dispersar ou causar revoltas entre os militantes contra as lideranças, seja em decorrência da omissão das autoridades ou pelos sofrimentos causados durante a ação (repressão, fome, frio, falta de conforto, etc.). Assim, uma ação de confronto, como a ocupação, é mediada pela tensão e expõe aos limites a capacidade dos atores.

Para Martins e Santos (2010), contudo, ações institucionais podem trazer ganhos diretos aos movimentos, tais como conquistas materiais fundamentais como a moradia. Dizem, por exemplo, que a construção de um conjunto habitacional sob a bandeira de um movimento funciona como um mecanismo publicitário, capaz de agregar novos militantes que buscarão novas moradias em torno da luta dos movimentos.

É nesse sentido que os movimentos sociais de moradia contemporizam as possibilidades de ação, criando um campo flexível para a utilização dos seus repertórios, que incluem tanto a ocupação de terrenos e imóveis vazios ou escritórios da administração pública, como a participação institucional em projetos, conselhos e audiências públicas. Como diz Evaniza Rodrigues “as oportunidades de pressão e conquistas institucionais devem ser exploradas ao máximo, mas não se pode organizar a mobilização apenas em função disso” (in: Cymbalista, 2001, p.12). Assim, de igual modo, os movimentos de moradia fazem abaixo-assinados, redigem cartas direcionadas ao presidente, ministros, secretários estaduais e municipais, denunciam abusos ou a omissão do poder público à ONGs e a organismos internacionais<sup>105</sup>, participam de encontros e fóruns, fazem palestras, publicam textos em blogs ou vídeos no youtube<sup>106</sup>, como também militam em campanhas eleitorais que vão do legislativo municipal à presidência da república<sup>107</sup>.

Contudo, a atuação desses movimentos e sua relação com o Estado e com outros movimentos de moradia não estão isentas de tensão

---

105<http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/112686/>  
[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_166.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf)

106[http://www.youtube.com/watch?v=\\_wj2ewPfcg8](http://www.youtube.com/watch?v=_wj2ewPfcg8)  
[http://www.youtube.com/watch?v=j8HS\\_Lq6Ydc&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=j8HS_Lq6Ydc&feature=related)

107 Ver manifesto de apoio à Dilma Rousseff redigido por militantes da Reforma Urbana in: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=464:manifesto-pro-dilma-de-profissionais-e-movimentos-sociais-pela-reforma-urbana&catid=36:noticias&Itemid=61](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=464:manifesto-pro-dilma-de-profissionais-e-movimentos-sociais-pela-reforma-urbana&catid=36:noticias&Itemid=61)

e de conflito. Tatagiba (2010) aponta que uma grande parte dos movimentos de moradia compartilha do projeto “democrático-participativo” moldado no em torno do PT. Este projeto político, que apostou na “luta por dentro do Estado”, tem possibilitado a oferta de vários espaços institucionais para a participação de atores da sociedade civil. Porém, este mesmo cenário tem gerado, entre os movimentos de moradia, amplos debates, rupturas políticas e fragmentação dos próprios movimentos. A resposta para essa fragmentação tem sido comumente vinculada aos usos de determinados repertórios. Assim, por um lado, teríamos os movimentos mais críticos, autônomos e combativos que usam a ocupação como estratégia central de luta.

De outro lado, os movimentos que participam dos diversos espaços institucionais proporcionados pelo Estado e que também se utilizam da ocupação como forma de repertório, porém de forma menos intensa. Para além dessas respostas, que atribuem o motivo da fragmentação ao repertório utilizado, Tatagiba (2010, pg.70) lança novas hipóteses: “há uma intensa competição entre o conjunto das organizações que compõe esse campo e são frequentes as divergências e rachas, que geram novas organizações, muitas vezes com um perfil similar”. De acordo com a autora, uma das explicações para esses rachas está na disputa pelo acesso ao recurso público, sobretudo, por meio de programas de moradia<sup>108</sup>. Dessa forma, os movimentos disputam a operacionalização dessa política, selecionando também quem (entre os seus militantes) terá direito ao benefício.

No geral, a inclusão da família na lista dos beneficiários segue os critérios dos movimentos, que costumam premiar aqueles que têm participação mais ativa nas assembleias, nos atos e

---

108 O programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV/Entidades), disponibiliza recursos diretos para as “entidades” cadastradas no programa selecionarem o seu público alvo e gerenciarem os recursos e as obras. Essa possibilidade de gerenciamento do recursos do MCMV pela “entidades” foi amplamente festejada pelos movimentos como uma conquista. “Por outro lado, o atendimento a essa demanda tem produzido um efeito burocratizador das ações do movimento social que precisou se organizar para que em nível local as ações dos programas nacionais possam ser realizadas. O trabalho de cadastramento da demanda local, a escolha das áreas, o desenvolvimento dos projetos, a contratação e acompanhamento da execução, o acompanhamento dos pagamentos e a prestação de contas recaiu sobre os movimentos sociais sob novo desígnio de “entidades”, que tem procurado se formalizar para que possam ser contempladas pelo programa e assim produzir moradias para famílias que militam nesses movimentos” (GUSSO, POLLI, 2010, no prelo).

ocupações promovidos pelo movimento. (...) Uma vez que o acesso aos programas habitacionais passa pela participação no movimento, não só o Estado, mas também as lideranças construíam sua clientela dentre os menos favorecidos (TATAGIBA, 2010, p. 72).

### 3.7 Repertórios, projetos políticos e EOP: o FNRU no século XXI

A entrada do novo século marca profundamente o FNRU, sobretudo, pelo forte entusiasmo que marcou as entidades e militantes da reforma urbana. O clima otimista se configurou a partir da conjunção de três fatores: a aprovação do Estatuto da Cidade, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional; a eleição de Lula para presidência da república, e, posteriormente, em seu governo, a criação do Ministério das Cidades e do sistema de gestão democrática que envolveu a realização das Conferências Nacionais das Cidades e o estabelecimento do Conselho Nacional de Cidades - Concidades. Essa conjuntura criou uma nova estrutura de oportunidades para a atuação do FNRU, refletindo também em desafios internos, novas estratégias e repertórios de ação coletiva.

Como vimos, a aprovação do Estatuto da Cidade trouxe a sensação de vitória pela conquista da Lei e, junto com ela, a introdução de novas pautas e ações. Se antes da aprovação do EC o FNRU se caracterizava por ser uma rede de entidades organizadas para o exercício de reivindicações junto ao Congresso Nacional tendo em vista a regulamentação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal, a partir desse novo aparato jurídico, o FNRU reorienta sua ação, agora não mais exclusivamente direcionada ao Congresso Nacional, mas para o estabelecimento de formas mais diretas de cooperação com a esfera governamental, sobretudo, por meio de projetos que incluíam a divulgação e a capacitação para a implantação dos novos instrumentos jurídicos. Esse processo tornou-se mais intenso quando da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, a partir de 2005.

A eleição de Lula para presidente da república significou, para o campo de organizações e militantes próximos ao FNRU, a emergência de um projeto popular para o país e a possibilidade de realização de mudanças profundas na condução das políticas públicas. De acordo com o FNRU

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 (FNRU, 2003, p. 01).

Para tanto, o projeto petista buscava se diferenciar dos modelos de gestão marcados pelo caráter tecnocrático e por vezes autoritário. Dessa forma, assume, nesse governo, centralidade as propostas e os mecanismos de controle social e de participação cidadã, principalmente por meio da instauração e ampliação de conselhos e processos de conferências. Tem-se como hipótese, para um vasto grupo de organizações da sociedade civil articuladas junto à ABONG, que o modo petista de governar iria assumir a participação popular como um dos principais mecanismos para a formulação de políticas públicas (SOUZA, 2011). Em tese, essa hipótese também é compartilhada pelo governo. De acordo com Gerson Almeida, Secretário Nacional de Articulação Social da Secretária-geral da Presidência da República,

O presidente Lula e os partidos que constituem o núcleo histórico da construção política estabeleceram laços orgânicos com diferentes movimentos e lutas sociais, atuando para ampliar o mundo da política de forma a torná-lo capaz de incorporar uma diversidade maior de sujeitos sociais e, assim, diminuir as fronteiras rígidas que o separam da sociedade civil (ALMEIDA, 2010, p.135).

De fato, logo nos primeiros anos da gestão petista, assiste-se a criação de diversos espaços de participação. Segundo Almeida (2010), foram criados, de 2003 a 2007, dezoito novos conselhos nacionais, sendo também reformulados outros seis conselhos criados antes de 2003, de modo a permitir uma maior participação da sociedade civil. Em paralelo à criação dos conselhos nacionais foram criadas, de 2003 a 2010, vinte e quatro novas temáticas de conferências nacionais, que se agregaram a outros quatro temas que já realizavam periodicamente conferências (Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social e Saúde).

No caso da política urbana, a chegada de Lula à presidência significou também a criação de novos mecanismos de participação popular e a consolidação de diversas reivindicações históricas dos movimentos sociais urbanos, sobretudo, relacionadas à criação do Ministério das Cidades<sup>109</sup> e da Conferência Nacional das Cidades<sup>110</sup>, ambos em 2003 e do Conselho Nacional das Cidades em 2004, contribuindo para o clima otimista que marcou o início de seu governo. Segundo o FNRU:

A vitória nas urnas de Lula para presidente significou uma inflexão progressista na coalização de partidos que governam o país e adoção de uma nova agenda reformista, incorporando as propostas elaboradas pelos pensadores e pelas organizações vinculadas ao movimento de reforma urbana (FNRU, 2009, p. 11).

Pode-se dizer que desde o início do governo Lula (2003), constata-se a intensificação desse processo, configurando a base para a construção de um modelo de gestão participativa, baseada na mobilização de conferências e na institucionalização de conselhos de políticas setoriais (FNRU, 2009, p.09).

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

---

109 Criado pela Medida Provisória 103 de 2003, posteriormente pela Lei Federal 10.683/2003.

110 De 2003 a 2010, foram realizadas quatro conferências das cidades em âmbito Municipal e Estadual e Nacional. Na 1ª Conferência das Cidades (2003), 1.430 municípios realizaram suas conferências e na etapa Nacional participaram 2.095 delegados. A 2ª Conferência das Cidades (2005) foi realizada por 865 municípios e contou com a participação de 1.820 delegados na etapa nacional. A terceira Conferência (2007) foi realizada por 1.554 municípios e a plenária nacional contou com a participação de 2.513 delegados. A quarta Conferência Nacional das Cidades ocorreu de 19 a 23 de junho de 2010, contando com 2.000 mil delegados. Segundo o Ministério das Cidades, até janeiro de 2008, 93% dos municípios (1.682) com obrigação de realizarem planos diretores realizaram dentro do prazo estabelecido.

habitação, saneamento, transporte e mobilidade (FNRU, 2003, p 01).

Contudo, a construção desse novo desenho institucional, que centralizou diversas temáticas junto ao Ministério das Cidades e estabeleceu novas instâncias de participação, não é explicada somente como resultado de um projeto político petista, mas também como resultado de reivindicações históricas dos movimentos ligados à reforma urbana e de sua capacidade para impor uma agenda de governo. Neste caso, a implementação dessa nova estrutura seria o resultado também da complementaridade e do cruzamento entre projetos construídos por atores ligados ao FNRU e ao novo governo. Assim, a influência do FNRU para a criação do Ministério das Cidades é explicitada também pelo texto de apresentação do site do Ministério das Cidades, sem, no entanto, citá-lo nominalmente:

A estrutura do MCidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos, tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição Federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, e a Medida Provisória 2220, também de 2001 (Ministério das Cidades, 2009).

Maricato (2011) confirma que o desenho do Ministério foi fruto do longo processo de reivindicações construídas pelo FNRU, bem como da própria estrutura de mobilização a qual o movimento estava inserido, que incluía, portanto, a articulação com diversas organizações, redes e partidos políticos, como o PT:

O caminho que levou a criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Um significativo

número de documentos, projetos de lei, plataformas, programas foi desenvolvido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, por cada entidade que dele fizeram parte, pelos partidos políticos progressistas, pelas instâncias legislativas, pelas entidades sindicais, profissionais ou acadêmicas e apresentadas em fóruns internacionais (...). O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil (MARICATO, 2011, p.24).

Ermínia Maricato (2005) diz que a criação do Ministério das Cidades era também uma proposta que já circulava nos programas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) em eleições para presidência anteriores a 2003. Contudo, o nome desse Ministério ao longo das diversas eleições sofreu variações como Ministério da Reforma Urbana, Ministério do Desenvolvimento Urbano e Ministério das Cidades. No programa de governo que elegeu Lula em 2003, havia um tópico chamado Projeto Moradia<sup>111</sup>, que indicava a criação do Ministério das Cidades com a função de articular o conjunto de políticas urbanas que historicamente estavam espalhadas em diversos ministérios e secretarias do Governo Federal. Dessa forma, quando da criação do Ministério das Cidades, esse se estruturou a partir das três temáticas identificadas como os problemas urbanos de maior importância: habitação, saneamento ambiental e transporte, incluindo, em sua estrutura, uma quarta área, cujo objetivo seria articular o planejamento urbano e a política fundiária, agregada em torno da secretaria de Programas Especiais Urbanos.

No contexto de criação do Ministério das Cidades fora escolhido como Ministro Olívio Dutra, ex-prefeito de Porto Alegre, que contribuiu para tornar a cidade referência internacional vinculada à participação popular, sobretudo, por meio do orçamento participativo. Em decorrência dessa experiência, havia a crença que esse projeto político iria fortalecer a democratização da gestão urbana no país. Associado à escolha de Olívio Dutra, outro fator fundamental para dar credibilidade a esse processo foi a formação da equipe que iria conduzir o Ministério,

---

111 Maricato (2005) destaca que este Projeto Moradia foi escrito por um conjunto de entidades, movimentos sociais e professores universitários vinculados à “bandeira da reforma urbana”.

formada por importantes lideranças, técnicos e intelectuais de renome no campo da reforma urbana ou mesmo diretamente ligados ao FNUR e às organizações que o compõem. Assim afirma o Fórum:

Vale destacar que alguns dos Secretários Nacionais e dos técnicos do Ministério das Cidades eram pessoas vinculadas a esse movimento. Ao mesmo tempo a atuação do FNUR, pode ser considerada como um elemento chave nas mudanças ocorridas, por dar legitimidade as políticas implementadas pelo Governo Federal e por formular novas demandas e propostas, em parte incorporadas nesse processo (FNUR, 2009, p.10).

Da mesma forma ressalta Maricato (2011, p. 26):

A primeira equipe<sup>112</sup> que compôs o time que dirigiu o Mcidades resultou numa convergência também rara de militantes, sindicalistas, profissionais, acadêmicos com a participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos.

Nesse sentido, a diminuição de distâncias entre o FNUR e o poder público se dá pela presença de diversos membros das entidades vinculadas ao Fórum Nacional de Reforma atuando como técnicos no Ministério das Cidades, pois a presença deles também é ressaltada como um reconhecimento do saber acumulado pelo Fórum. Regina Fátima Ferreira, secretária executiva do FNUR pela FASE até 2010, aponta que a criação do Ministério das Cidades

---

112 Entre os nomes dessa equipe com vínculos com o projeto de reforma urbana, ou diretamente ligados ao FNUR, estavam Grazia de Grazia (coordenadora da FASE, Secretária Executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana e Membro da Coordenação do Fórum Nacional de Participação Popular); Denise de Campos Gouvêa (integrante do Instituto Polis); Weber Sutti (integrante do Instituto Pólis); Anderson Kasuo Nakano (Integrante do Instituto Polis); Antonio Menezes Júnior (foi vice-presidente da FNA); Benny Schvasberg (Professor da UNB); Olílie Macedo Pinheiro (arquiteta, foi técnica nas prefeituras de Santo André 1989 a 1992, Betim 1993 a 2000, Belo Horizonte 2001 a 2002); Evaniza Lopes Rodrigues (Membro da Coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da Direção da Coalizão Internacional do Habitat, Integrante da UNMP).

É uma reivindicação histórica do movimento de reforma urbana. Esse novo órgão reuniu as diversas políticas setoriais, antes dispersas em vários ministérios. Como boa parte de sua equipe técnica oriunda do Movimento de Reforma Urbana, favoreceu o avanço na construção de políticas e da gestão democrática (FERREIRA, p.35, 2008).

Com a criação do Ministério uma parte significativa dos técnicos provém de articulações vinculadas ao campo da reforma urbana, sobretudo durante a gestão do Ministro Olívio Dutra. O quadro abaixo mostra que durante a gestão de Olívio Dutra, vários dos Secretários Nacionais tinham forte vinculação ao projeto da reforma urbana, tendo inclusive nomes indicados diretamente pelo Fórum. Cabe observar ainda, que cada Secretaria é composta por várias diretorias, e que parte significativa do quadro técnico foi indicada diretamente pelos secretários, sendo que muitos desses eram nomes com uma profunda história no campo da Reforma Urbana<sup>113</sup>.

Quadro 7. Secretários do Ministério das Cidades - 2003 a 2010

<b>Gestão Olívio Dutra - 2003 a 2005</b>		
<b>Secretarias</b>	<b>Nome</b>	<b>Trajatória e Indicação</b>
Secretaria de Mobilidade e Transportes	José Carlos Xavier	Seu nome compôs uma lista tríplice, sendo indicado pela comissão setorial de transportes do PT e Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), organização vinculada ao FNRU.
Secretaria de Saneamento Ambiental	Abelardo de Oliveira Filho	Frente Nacional do Saneamento indicou alguns nomes e o Ministro escolheu um sindicalista e histórico

113 O primeiro concurso público para o Ministério das Cidades aconteceu em 2005 e o segundo em 2008. Em 2010, foi realizado outro concurso para preenchimento de vagas temporárias.

		militante da temática.
Secretaria de Habitação	Jorge Fontes Hereda	Nome apoiado pelos movimentos sociais de moradia. Tinha trabalhado pela COHAB de Salvador e de São Paulo, pelas Prefeituras de Diadema e de Ribeirão Pires, tendo sido um dos pioneiros da Articulação Nacional do Solo Urbano, criada pela Comissão Pastoral da Terra, na década de 1980, e que, posteriormente, articulou o FNRU.
Secretaria de Programas Urbanos	Raquel Rolnik	Professora de arquitetura e urbanismo da USP, fundadora do Instituto Pólis, foi indicada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. Atualmente é relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada, após indicação e mobilização do FNRU para a escolha de seu nome.
Secretária Executiva do MCidades	Ermínia Maricato	Professora titular de arquitetura e urbanismo da USP. Foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989/1992), COHAB (1991-1992) e Ministra Adjunta das Cidades (2003-2005). Foi a relatora da Emenda Popular de Reforma Urbana na Assembléia Nacional Constituinte. Participou do FNRU até 1996. Foi indicada pelo Presidente Lula, participou da equipe de transição que elaborou o Projeto Moradia, que foi a base para a estrutura do MCidades.
<b>Gestão Márcio Fortes - 2005 até 2010</b>		

Secretaria de Mobilidade e Transportes	Luiz Carlos Bueno de Lima (2007)	Administrador de empresas, Luiz Carlos Bueno de Lima foi Secretário Nacional de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, entre 2004 e 2005. Foi indicado pelo PP.
Secretaria de Saneamento Ambiental	Leodegar da Cunha Tiscoski (2007)	Em 1987, foi eleito para o primeiro de três mandatos de Deputado Estadual (SC) até 1999. Na Câmara, foi membro da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Foi Secretário Estadual dos Transportes e Obras de Santa Catarina (1999-2002) e Secretário da Casa Civil (1992-1994). Foi indicado pelo PP.
Secretaria de Habitação	Inês da Silva Magalhães	Socióloga. Foi Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários no MCidades. Foi Diretora de Projetos entre 1998-2002 da ONG Urbis. Entre 1998 a 2002, foi Assessora da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores. Entre 1989 a 1993, foi Chefe de Gabinete da Administração Regional da Sé, Prefeitura Municipal de São Paulo, durante a gestão de Luiza Erundina.
Secretaria de Programas Urbanos	Celso Santos Carvalho (substituto)	Engenheiro Civil, professor da Escola Politécnica da USP e Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades. Foi indicado por Raquel Rolnik para diretoria de Assuntos Fundiários. Com a Saída de Raquel Rolnik (2007), assumiu a Secretaria (2008) Teresa Jucá (PSB/RR), ex-prefeita de Boa Vista e ex-esposa de Romero Jucá, líder do Governo no Senado (PMDB/RR) que a indicou ao cargo. Deixou o cargo em março de 2010, para sair

		candidata à deputada Federal. A vaga ainda pertence ao PP.
Secretária Executiva do MCidades	Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo	Advogado, filho do ex-deputado Milton Teixeira de Figueiredo (MT) um dos principais líderes políticos de Mato Grosso. Possui ligação estreita com o governador Blairo Maggi (PR). Foi indicado pelo PP.

Fonte: TORRES (2005), Ministério das Cidades (2010), entrevista com técnico Ministério das Cidades (2010).

De acordo com o quadro acima, percebe-se que após o afastamento de Olívio Dutra, houve de fato uma reformulação na composição das secretarias, o que levou à saída de muitos membros do quadro técnico/político vinculados ao FNUR, bem como ao próprio PT. Segundo o FNUR (2009, p.40), houve uma “inflexão conservadora” no Ministério das Cidades, após a entrada do Ministro Márcio Fortes (PP), permanecendo apenas a Secretaria de Habitação com quadros técnicos e políticos vinculados diretamente ao campo da Reforma Urbana.

Para Maricato (2011), alguns fatores explicam a mudança de orientação ou projeto político junto ao Ministério das Cidades, entre eles estariam primeiramente, a forte oposição da equipe do ministério à forma como era distribuído o orçamento federal e o repasse de fatia importante dos recursos do órgão para o “clientelismo [das] emendas parlamentares que nos primeiros anos engoliam 50% das migalhas de recursos orçamentários que cabiam ao MCidades” (2011, p.51). Essa postura, segundo a autora, teria atraído para o Ministério diversas críticas, tanto internas como externas ao governo. O segundo fator, talvez mais importante, se deu em relação à ampliação da base governista no Congresso Nacional que, em troca, redistribuiu Ministérios e pastas para os partidos aliados. Nesse caminho, houve a transferência do Ministério das Cidades da gestão petista para o controle do Partido Progressista - PP, do então presidente da Câmara Severino Cavalcanti. Após essa mudança, muitos dos secretários e técnicos alinhados como o projeto da reforma urbana saíram progressivamente do Ministério. De acordo com o FNUR, essa mudança trouxe “graves consequências [como a] interrupção de várias propostas em andamento e na dinâmica do próprio Conselho das Cidades, apesar de este manter seu funcionamento regular” (FNUR, 2009, p.39). Para o FNUR, os impactos

advindos com a mudança de orientação do MCidades foram a fragmentação de ações e políticas e a interrupção de articulações setoriais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, Maricato (2011) faz uma ampla defesa da equipe técnica que compôs o MCidades nos primeiros anos de sua existência, indicado que a saída desse grupo p fim a possibilidade de se avançar na construção de políticas públicas que fossem ao encontro do projeto de reforma urbana. Assim diz ela:

Não se pode afirmar que mantida a equipe inicial do MCidades o novo paradigma da política urbana fosse alcançado mas, sem ela, certamente, não haveria chances. Não se trata aqui de falsa modéstia, mas sim do reconhecimento da legitimidade dada por muitos anos de militância no chão social das cidades, muitos anos de estudo e debates sobre as especificidades da cidade periférica e, finalmente, muitos anos de trabalho profissional no setor público priorizando combater a injustiça urbana. Sem essa equipe, ou alguma outra que representasse esse arranjo, dificilmente a tarefa se completaria (MARICATO, 2011, p.43).

Segundo o FNUR (2009), essa proximidade entre projetos políticos, construída também pela presença de militantes do Fórum e de suas organizações na função de técnicos do MCidades, permitiu a introdução de diversas políticas e ações que foram ao encontro das pautas e reivindicações defendidas pelos movimentos de reforma urbana, em especial pelo FNUR.

Quadro 8. Incidência das Propostas do FNRU Junto ao Governo Federal

<b>Pautas FNRU</b>	<b>Ações e Repertórios do FNRU</b>	<b>Ações Governamentais</b>
Aprovação do Fundo Nacional de Interesse Social e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.	Pressão junto ao Congresso Nacional para aprovação do Fundo e do Sistema, por meio de envio de cartas e ofícios aos parlamentares; apresentação de resolução de apoio ao projeto junto ao ConCidades, marchas a Brasília, audiência com o presidente Lula.	Apresentação de substitutivo ao PLC 36/2004, aprovada pelo congresso Nacional após negociação com o FNRU; regulamentação do Sistema (decreto nº 5.796) e instituição do Conselho do FNHIS;
Alteração da Lei de criação do Fundo, para viabilizar o acesso aos recursos por cooperativas e associações populares	Pauta da audiência com o Presidente Lula	Envio ao Congresso Nacional da Medida Provisória 387, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente.
Alteração das regras de funcionamento do programa de crédito solidário para programas de habitação popular	Reuniões realizadas com o Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal	Alterações em parte das regras do programa
<b>Pautas FNRU</b>	<b>Ações e Repertórios do FNRU</b>	<b>Ações Governamentais</b>

<p>Elaboração e aprovação da Lei Nacional de Saneamento Ambiental</p>	<p>Participação do FNRU na Câmara Técnica de Saneamento Ambiental do ConCidades</p>	<p>Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental elaborou o projeto de Lei, junto à Câmara Técnica de Saneamento do ConCidades, incorporando pontos defendidos pelo FNRU e FNNSA, sendo enviado ao Congresso Nacional o PL 5296/05, contemplando a proposta aprovada no ConCidades. A lei é aprovada, porém com alterações - Lei nº 11.445/07</p>
<p>Retomada dos investimentos para redução dos déficits no acesso aos serviços de saneamento, tais como: a universalização do acesso à água, à coleta de tratamento de esgoto, à coleta de resíduos sólidos</p>	<p>Resoluções aprovadas junto ao ConCidades</p>	<p>Contratação de R\$ 8 bilhões para a política de saneamento de 2003 a 2006 e R\$ 40 bilhões de investimentos previstos para o período de 2007 a 2010</p>
<p><b>Pautas FNRU</b></p>	<p><b>Ações e Repertórios do FNRU</b></p>	<p><b>Ações Governamentais</b></p>
<p>Direito à Mobilidade Sustentável</p>	<p>Aprovação de resoluções junto ao ConCidades</p>	<p>Elaboração do Projeto Brasil Acessível, realização de compromissos</p>

<p>Política Nacional de Mobilidade Sustentável e Política Nacional de Trânsito</p>	<p>Participação do FNRU junto ao Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade do ConCidades</p>	<p>Encaminhamento de diversas propostas aprovadas no ConCidades para o Congresso Nacional, aglutinadas no PL 1687/2007 - Projeto de Lei da Mobilidade Urbana. O projeto encontra-se em tramitação; realização de compromissos acerca da Política Nacional de Trânsito</p>
<p><b>Pautas FNRU</b></p>	<p><b>Ações e Repertórios do FNRU</b></p>	<p><b>Ações Governamentais</b></p>
<p>Luta contra despejos e deslocamentos forçados</p>	<p>Construção da plataforma brasileira de prevenção de despejos; organização do GT de conflitos fundiários no ConCidades; aprovação de resoluções orientadoras de processos de regularização fundiária; construção de proposta de Política Nacional de Prevenção de Despejos Forçados, encaminhadas para a UN Habitat; elaboração de carta dirigida aos municípios para a proteção legal contra despejos.</p>	<p>Aprovação de grupo de trabalho sobre conflitos fundiários no âmbito do ConCidades; aprovação de resoluções referentes ao tema no ConCidades</p>
<p>Construção da lei de responsabilidade territorial (revisão da Lei do Parcelamento</p>	<p>Propostas de ementas ao projeto ao Projeto de Lei 3.057/00 em tramitação no Congresso Nacional;</p>	<p>Aprovação da Comissão de Desenvolvimento da Câmara de Deputados do substitutivo ao PL 3.057,</p>

do Solo - Lei 6766/79)	realização de campanha e pressão junto ao Governo Federal, deputados federais da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Ministério do Meio Ambiente e Ministério Público Federal	incorporando propostas do FNRU
<b>Pautas FNRU</b>	<b>Ações e Repertórios do FNRU</b>	<b>Ações Governamentais</b>
Luta pela elaboração de Planos Diretores Participativos	Participação da Campanha Planos Diretores Participativos, de iniciativa do Ministério das Cidades	Elaboração do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana (2004); Realização da Campanha Planos Diretores Participativos: Cidade de Todos
Construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano	Defesa da institucionalização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano; apresentação de resoluções nas Conferências Nacionais	Incorporação das propostas apresentadas pelo FNRU pelo Ministério das Cidades e regras de funcionamento do ConCidades de Conferência Nacional das Cidades

FONTE: FNRU, 2009. Organização do Autor, 2012.

O quadro acima sintetiza em que medida o FNRU compreende que suas pautas foram incorporadas no âmbito da política urbana nacional. Para o Fórum houve, principalmente no período de 2003 a 2005, o compartilhamento de entendimentos acerca da construção de políticas públicas, revelando “a inegável capacidade de incidência do FNRU na esfera pública, interferindo no desenho e na gestão da políticas urbanas nacionais” (FNRU, 2009, p.40) Nesse aspecto, a pauta do FNRU, construída ao longo de duas décadas, aparentemente foi assimilada e inserida na esfera governamental por meio de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano e à habitação de interesse

social<sup>114</sup>. Além da regulamentação de instrumentos jurídicos de gestão democrática e de controle social que permitiram a inserção de pautas e demandas advindas dos movimentos sociais. Para o Fórum, foi tão intensa a proximidade entre o seu projeto com as propostas realizadas pelo governo que a tarefa de classificar e separar a origem de cada ação tornou-se algo de grande complexidade.

A correlação de forças no interior da coalizão partidária que sustenta o Governo Federal possibilitou uma composição de pessoas no interior do Ministério das Cidades comprometidas com a agenda da reforma urbana, o que, por diversas vezes, gerou iniciativas que não faziam parte da plataforma da reforma urbana elaboradas pelo Fórum, mas que estavam em absoluta sintonia em o seu ideário. Daí a dificuldade, em diversas situações, de separar as iniciativas do FNRU das do Governo Federal, tendo em vista que nesses casos seria mais adequado falar de **iniciativas compartilhadas** (FNRU, p. 40, 2009). Grifo nosso.

Isso não significa que o Fórum tenha perdido a sua capacidade reivindicatória ou que tenha sido simplesmente cooptado pelo Estado, mas que as mudanças ocorridas na esfera administrativa do Governo Federal, após a chegada de Lula à presidência, trouxeram novos desafios, estratégias, disputas internas, articulações e conflitos para o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Nesse sentido, o FNRU indica que a estratégia de aproximação com a esfera institucional resultou no alcance de vitórias para o movimento, em decorrência, sobretudo, da estrutura de oportunidades políticas que fora criada a partir da formação da equipe do Ministério das Cidades. Assim,

---

114 O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi instituído pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. A Lei nº 11.124 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que em 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. Sendo apontado pelo FNRU também como conquistas das lutas e articulações desenvolvidas pelo Fórum.

Podemos dizer que os resultados alcançados pelo Fórum expressam o êxito de uma estratégia coletiva planejada pelo conjunto de organizações que compõem essa coalizão social, que combina diferentes escalas de ação, articulando intervenções societárias – no campo da organização da sociedade e da capacitação – e institucionais – no campo das políticas públicas. Nesse sentido, concebemos as ações desenvolvidas como ações de advocacy, situadas no campo da exigibilidade pelo direito à cidade. A força de incidência do Fórum parece vir exatamente dessa estratégia (FNRU, 2009, p. 40).

Esse tem sido um debate central para o FNRU, na medida em que a própria análise sobre as conquistas e avanços na política urbana não se apresenta na forma de um consenso interno. Assim, a princípio, duas abordagens têm sido recorrentes: a primeira aponta que a política de aproximação do FNRU e dos movimentos sociais urbanos com o Governo Federal, particularmente com o Ministério das Cidades, gerou uma desarticulação das lutas e a cooptação de lideranças, uma vez que o Fórum passou a agir dentro da agenda estabelecida pelo governo. Dessa forma, não haveria mais lutas sociais, porque os todos os movimentos teriam uma agenda lotada pela participação em conferências, debates e reuniões para leitura de diagnósticos, legislações e articulações para participação nos espaços institucionais<sup>115</sup>. A segunda tendência aponta também para a limitação da luta mediante a conquista de legislação, mas enfatiza que a aproximação com atores institucionais é fundamental para a conquista do direito à cidade, e que isto não é menos importante que outras formas de luta ou que essa aproximação signifique necessariamente o enfraquecimento dos movimentos<sup>116</sup>.

Outro aspecto que contribui para esse debate diz respeito à centralidade da participação do FNRU e de suas organizações junto ao ConCidades e as Conferências das Cidades. Ou seja, a partir de 2003 os movimentos de reforma urbana elegeram essas instâncias como um dos

---

115 Apontamento feito por Ermínia Maricato durante mesa redonda para avaliação das lutas sociais urbanas no Fórum Social Urbano, realizado no Rio de Janeiro entre os dias 22 e 26 de março 2010.

116 Apontamento feito por Nelson Saule Jr e outros na mesa redonda “Atualização da Reforma Urbana na América Latina”, realizado no Word Urban Forum (ONU/Hábitat) realizado no Rio de Janeiro entre os dias 22 e 26 de março de 2010.

focos privilegiados de suas ações, sendo essa inserção mediada por uma série de atividades prévias como: a elaboração de textos e cartilhas que explicam a importância desses canais para a construção da política urbana nacional; a realização de encontros entre as organizações que compõem a coordenação para o desenvolvimento de estratégias; a inserção dessa temática nos Encontros Nacionais; a formulação de propostas a serem apresentadas e defendidas pelas articulações regionais nas conferências e conselhos municipais, estaduais e nacionais. Assim, a centralidade dessas instâncias pode ser percebida também, por um lado, pela forte presença das entidades que compõem o Fórum no ConCidades, mesmo que não o representem formalmente, uma vez que as entidades são eleitas de forma autônoma pelos seus segmentos durante a Conferência Nacional de Cidades<sup>117</sup>.

O ConCidades é formado por 86 conselheiros titulares e 86 suplentes, divididos nos seguintes segmentos: Movimentos Sociais, com 47% das vagas; Organizações Não-Governamentais com 8%; Entidades Empresariais e de Trabalhadores com 16% cada; Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa com 12% das vagas e Poderes Público Federal, Estadual e Municipal, com 40%, 32% e 27% vagas, respectivamente. No total, a distribuição é de 57% das vagas para a sociedade civil<sup>118</sup> e 43% para os poderes públicos.

O que diferencia os conselheiros titulares dos suplentes é o direito a voto nas plenárias, já que todos podem participar dos comitês técnicos<sup>119</sup>, o que na prática permite aos suplentes participarem diretamente das decisões, resoluções e pareceres construídos pelo ConCidades.

---

117 Entre as ações estratégicas do FNUR está a atuação no ConCidades, definidas nos Encontros Nacionais. Assim, o FNUR realiza, a cada início de mandato do Conselho, cursos que visam à formação dos conselheiros, com o objetivo de definir as propostas políticas que orientarão a gestão dos conselheiros eleitos que integram o Fórum.

118 Para o ConCidades, a sociedade civil refere-se a todos os segmentos que não fazem parte do poder público.

119 O Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, estabelece que o ConCidades será assessorado por quatro Comitês Técnicos (CT), relacionados às políticas setoriais de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e Gestão do Solo Urbano. O Regimento Interno do ConCidades atribui como finalidade dos CTs subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do ConCidades, propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, entre outras. São compostos por, no máximo, 50 representantes, respeitada a proporcionalidade dos diferentes segmentos integrantes do ConCidades. <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/comites-tecnicos>

Quadro 9. Distribuição de Vagas por Segmentos no Conselho Nacional das Cidades. Gestão - 2008/2011

Total de Vagas por Segmento	Titulares	Suplentes	Total	% total de vagas Concidades	% total de vagas da SC
Movimentos Populares	23	23	46	26,74	46,94
ONGs	4	4	8	4,65	8,16
Sindicatos trabalhadores	8	8	16	9,3	16,33
Empresários	8	8	16	9,3	16,33
Ent. Profissionais, Pesquisa e Acadêmicas	6	6	12	6,98	12,24
Total	49	49	98	56,98	100

Fonte: Ministério das Cidades. Tabulação do autor, 2010.

O quadro acima mostra a forte incidência de conselheiros (titulares e suplentes) vinculados às entidades pertencentes ao FNRU, na gestão 2008 a 2011. Do total de vagas pertencentes aos segmentos da sociedade civil, 60% dessas possuem vínculos com o Fórum, sendo mais expressiva essa relação com os segmentos dos Movimentos Populares e ONGs. No primeiro segmento, todas as vagas são pertencentes aos quatro movimentos sociais<sup>120</sup> vinculados ao FNRU, ocupando também sete (07) das oito (08) vagas pertencentes ao segmento das ONGs<sup>121</sup>.

120 CMP – Central de Movimentos Populares; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP – União Nacional por Moradia Popular.

121 As vagas estão distribuídas da seguinte forma: titulares (CORHE – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, CEAP – Centro de Educação e Assessoria Popular); Suplentes: (Cearah Periferia, Bento Rubião, Instituto Polis). As entidades CENDHEC, Cearah Periferia fazem parte da articulação Fórum Nordeste de Reforma Urbana e a CEAP da articulação da FAOC – Fórum da Amazônia Ocidental de reforma urbana.

Quadro 10. Distribuição de Conselheiros vinculados ao FNRU no Conselho Nacional das Cidades. Gestão – 2008/2011

Conselheiros Vinculados ao FNRU	Titulares	Suplentes	Total	% total de vagas SC	% Vagas por segmento
Movimentos Sociais	23	23	46	46,94	100
ONGs	4	3	7	7,14	85,75
Ent. Profissionais, Pesquisa e acadêmicas	3	0	3	3,06	24,5
Sindicatos trabalhadores	3	1	4	4,08	24,5
Total	33	27	60	61,22	

Fonte: Ministério das Cidades. Tabulação do autor, 2010.

A forte incidência de representante do FNRU junto ao Conselho das Cidades não é uma mera coincidência. A ocupação dessas vagas é uma estratégia para a concretização de parte de suas pautas. Ou seja, por meio da participação como conselheiros nas plenárias ou dos suplentes nas câmaras técnicas, o FNRU encaminha suas reivindicações e propostas, como indica o próprio Fórum ao analisar a sua incidência em relação à política urbana nacional, sistematizada no Quadro 08. Assim, a ação do Fórum no interior do Conselho direciona-se tanto para a aprovação de normativas e resoluções pelo ConCidades, como para construção de políticas e direcionamento de investimentos pelo Ministério das Cidades.

A inserção do FNRU neste espaço é, portanto, um dos repertórios institucionais que foram privilegiados nestes últimos anos, contribuindo para a sua ampliação para além das reivindicações junto ao Congresso Nacional que marcavam sua atuação no período anterior à aprovação do Estatuto da Cidade.

Para a execução dessa estratégia, o FNRU inicia sua articulação com grande antecedência. Em geral, esse processo começa com a avaliação das

ações encaminhadas e que foram inseridas como pauta ou como política de governo. Em seguida, dá-se sequência à produção de propostas nas diversas temáticas que serão abordadas na Conferência. Essa avaliação, como a construção de propostas, pode ocorrer tanto nas atividades de planejamento anual, ou nos Encontros Nacionais do FNRU, como indicado acima. A partir desses debates é construído o documento síntese com as propostas que serão levadas pelas articulações estaduais e regionais às Conferências Municipais e Estaduais, e posteriormente à Conferência Nacional.

Nesse espaço, os diversos delegados do Fórum reunidos, seja nos grupos por temáticas, nas mesas de trabalho ou nas plenárias, se articulam para a aprovação dessas propostas. Todavia, o momento em que se exerce a maior articulação entre as organizações ligadas ao FNRU se dá durante o processo de eleição das entidades que irão compor o Conselho Nacional das Cidades. Assim, cada segmento tem autonomia para se reunir e decidir como se dará o processo de escolha das entidades. É nesse momento que o FNRU exerce seu “domínio da agenda” (LAVALLE, 2009), principalmente nas reuniões dos segmentos de Movimentos Sociais e de ONGs.

Nesses dois segmentos, a entrada de organizações não vinculadas ao FNRU é relativamente baixa, sendo quase nula junto aos movimentos sociais que, neste caso, distribuem as vagas entre CONAM, CMP, UNMP e MNLM, seguindo critérios de proporcionalidade em relação às eleições anteriores. Neste segmento, a disputa se dá em relação ao número de vagas que serão distribuídas para cada movimento em relação à vaga de suplência ou de titular do conselheiro. Esse domínio entre as quatro organizações se realiza, principalmente, em razão de que todas elas se articulam anteriormente para ocupar as vagas de delegados nesse segmento a partir das conferências municipais e estaduais. A isso se completa o fato de que muitos dos delegados ligados ao FNRU (como de outras organizações com representatividade nacional) também são indicados diretamente pelo Ministério das Cidades para a Conferência Nacional, sem ter a obrigatoriedade de serem eleitas nos processos anteriores. Dessa forma, muitas das entidades que foram eleitas para a Conferência Nacional representando um determinado movimento popular local (ou mesmo nacional) que não seja associado aos quatro movimentos da reforma urbana, terá poucas chances de se eleger como membro do Conselho Nacional das Cidades.

No caso das ONGS<sup>122</sup>, o processo é similar. Porém devido a pluralidade de organizações que chegam até a Conferência Nacional, é

---

122 Esse processo foi acompanhado pelo autor durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília, no período de 19 a 23 de junho de 2010.

necessária a realização de maiores esforços para eleger as entidades ligadas ao FNRU para o ConCidades. Exemplifico com o processo da 4ª Conferência Nacional das Cidades (2010). Nele, as ONGs vinculadas ao campo da reforma urbana se reuniram anteriormente a data da eleição das entidades para a elaboração das estratégias e indicação das entidades que o FNRU iria lançar como candidatas às oito vagas do segmento, entre titulares e suplentes. Nessa primeira reunião, organizada pelas ONGs integrantes da coordenação do FNRU, foram apresentadas cada uma das organizações presentes na Conferência, e sua forma de articulação ao Fórum. Na sequência, foi indicado se havia ou não intenção de pleitear uma vaga junto ao Conselho.

Após essa apresentação pelas diversas organizações, a coordenação do FNRU indicou alguns critérios que iriam nortear a escolha das entidades. Entre eles estava uma estratégia de manter parte das organizações que já estavam presentes no Conselho, sendo outra parte formada por novas organizações ligadas ao Fórum. O mandato anterior era formado pelas seguintes organizações: Cearah Periferia; Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), PÓLIS; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC; Fundação Bento Rubião, Centro de Educação e Assessoria Popular (CEAP) e Vida Brasil. Destas, apenas a Vida Brasil não estava ligada à rede do FNRU. Após essa breve reunião, a chapa formada pelo FNRU para a disputa das vagas no ConCidades mantinha as seguintes organizações: FASE, PÓLIS, CENDHEC, Cearah Periferia; Bento Rubião, sendo as novas entidades Habitat para Humanidade, Ambiens e Cáritas. Destas, apenas Cáritas e Ambiens nunca haviam ocupado vaga nos conselhos anteriores<sup>123</sup>.

A reunião do segmento das ONGs para a eleição dos conselheiros para o mandato de 2011 a 2014 foi marcada para dia 22 de junho, contando com 81 participantes nesse segmento, entre elas, muitas ONGs ambientalistas e várias ligadas às organizações de pessoas com deficiência. A mediação da mesa foi realizada pela ONG SOS Corpo, integrante do FneRU. A primeira parte foi marcada por muita confusão, com momentos de conflitos e acusações de manipulação do processo. Em geral, tais acusações eram produzidas por ONGs não vinculadas à rede FNRU ou mesmo a uma discussão sobre Reforma Urbana.

---

123 O COHRE não participou, pois fechou seu escritório no Brasil.

Para a eleição dos Conselheiros, o FNRU não apresentou a chapa anteriormente formada, mas seus membros passaram a indicar alguns critérios que deveriam orientar a votação das entidades. Assim, os critérios apresentados foram: (i) ter atuação nacional ou discussão sobre as políticas urbanas nacionais; (ii) participar de fóruns ou redes de organizações da sociedade civil; (iii) diversidade regional na composição das vagas; (iv) diversidade temática vinculada aos grupos de trabalho do Conselho; (v) rodízio e continuidade das entidades. Como recomendação, também foi colocado que as entidades eleitas deveriam dividir as vagas em 50% para mulheres e pelo menos uma indicação de afrodescendente.

Durante o debate dos critérios, muitas entidades (não ligadas ao FNRU) colocaram que não se deveria priorizar a atuação nacional, mas sim priorizar entidades ligadas ao movimento negro e pessoas com deficiência<sup>124</sup>. Após a votação dos critérios, sendo aprovada a proposta do FNRU, deu-se a indicação das candidaturas.

Foram colocadas 27 candidaturas, sendo que três eram de entidades ligadas à ONGs de pessoas com deficiência, mas duas tiraram sua candidatura para apoiar a Associação de Deficientes do Brasil. Em seguida, cada delegado apresentou a sua organização, indicando também de que forma respondia aos critérios colocados. A eleição foi secreta, sendo que cada entidade votava em uma lista com oito indicações. O resultado final teve a seguinte ordem: Cearah Periferia - 52 votos; Cáritas - 51 votos; FASE - 47 votos; PÓLIS - 46 votos; CENDHEC - 42 votos; HABITAT - 39 votos; Associação dos Deficientes do Brasil - 39 votos; Bento Rubião - 38 votos, Ambiens - 33 votos; Instituto Afrobrasileiro Cidadão - 27 votos. As demais organizações que lançaram candidatura obtiveram poucos votos. As quatro organizações mais bem votadas foram indicadas como conselheiros titulares e as quatro seguintes como suplentes.

Da chapa do FNRU, apenas a Ambiens não logrou votos suficientes. Da mesma forma como na eleição do mandato anterior, sete das oito vagas das ONGs no ConCidades é composta por organizações da rede de reforma urbana<sup>125</sup>.

Deste modo, a partir do exemplo de atuação das ONGs e dos movimentos sociais vinculados ao FNRU para a conquista das vagas junto ao ConCidades, fica claro que, para o Fórum, a inserção neste espaço não

---

124 Isto também foi uma estratégia construída pelas demais ONGs presentes no processo eleitoral, que diante dos critérios colocados, estariam excluídas da disputa.

125 Sendo que dessas, três fazem parte do Fórum Nordeste de Reforma Urbana que, entre as articulações regionais, é a que possui uma das maiores estruturas de mobilização, como indicado anteriormente.

significa apenas atuar junto ao campo institucional, mas sim, agir de forma estratégica, de maneira a criar certos domínios que, direta ou diretamente, poderão significar uma maior capacidade para a conquista de suas bandeiras. Assim, alguns grupos no interior do FNRU exercem - em relação às demais entidades - constrangimentos e restrições que limitam a competição por essas vagas. Ou seja, as demais ONGs ou movimentos sociais não são impedidos de disputar, mas terão que fazê-lo dentro de um espaço que já se apresenta restrito, diante do domínio da rede do FNRU.

Este fato aponta, como analisa Lüchmann (2011), que a representação exercida por associações e movimentos sociais junto aos conselhos de políticas públicas no Brasil, tem se configurado como um repertório central para a ação política destes. Tal fato indica, por um lado, novos campos de lutas para o exercício de suas reivindicações e inserção de propostas, mas, por outro, traz novos desafios e tensões às suas práticas, sendo o exercício da representação um dos mais complexos entre eles.

A centralidade de atuação do FNRU junto a esses espaços institucionais, ou a sua inserção como técnicos junto ao Ministério das Cidades tem, em certos momentos, despertado severas críticas de analistas (MARICATO, 2011, BURNETT, 2010) que classificam essa aproximação com o Estado com uma relação estratégica baseada simplesmente em fins econômicos. Nesta visão, os militantes da reforma urbana teriam trocado uma possível luta “revolucionária” por “passagens aéreas”:

Não se pode descartar os expedientes de cooptação como a ligação direta de lideranças presentes nos Conselhos e Conferências Nacionais com alguns ministros. Vários deles atendiam-nas diretamente pelo celular. O pagamento de viagens aéreas, algumas até internacionais, estadias em hotéis, frequência em bons restaurantes propiciados pelo Estado não significa pouco em uma sociedade tão desigual como a brasileira (MARICATO, 2011, p.84).

A relação entre muitas das lideranças sociais e o Governo Federal envolve uma forma ambígua de cooperação, cobrança, cooptação que passa pelo atendimento das demandas de seus movimentos e

não da construção de uma política universalista ou republicana onde cada um tem distintos papéis. As críticas, quando são feitas, frequentemente têm um endereço certo: ampliar o espaço de influência e favores. (...) Deixar a representação popular ou operária pode significar o retorno a um cotidiano difícil (até para a sobrevivência, no caso dos setores populares), sem prestígio e sem as benesses que o poder envolve. (MARICATO, 2011, p.154).

Já para Burnett (2010, p.226) o FNUR por atuar “no campo do direito burguês” e se aproximar demasiadamente do Estado, teria por consequência se “enfraquecido”, “fragmentado” e se “desmobilizado”, como também perdido sua capacidade “revolucionária”. Por outro lado, Maricato (2011) tem como uma de suas teses que os movimentos de reforma urbana estariam passando por um processo de “imobilização” que se “deve à satisfação dos setores populares com a melhoria das condições de vida dada pelo crescimento econômico e pelas políticas sociais distributivas” (2011, p.85). Para a autora (idem, p.09), os movimentos de reforma urbana estão vivendo um fim de ciclo, que foi iniciado na luta contra a ditadura e se encerra com o governo Lula e a criação do Ministério das Cidades. Esse processo para a autora é o “limite” da reforma urbana, fundiária e urbanística. O projeto atingiu o seu máximo: “bateu no teto”. Parte desse limite se daria em razão do “declínio, [d]a perda de ofensividade e [d]a fragmentação dos movimentos sociais reunidos sob a bandeira da reforma urbana” (MARICATO, 2011, p.10). Essa perda de ofensividade seria motivada pela

ineficiência do participacionismo, decorrente de milhares de conselhos governamentais consultivos que incluem lideranças sociais na discussão de políticas públicas, e o pragmatismo que passou a predominar sobre a maior parte dos movimentos sociais engolidos pelo aparelho de Estado (ibidem, 2011, p.11).

Contrariando a análise de Maricato, não parece que o FNUR tenha sido “engolido” pelo Estado, como que se esse não tivesse capacidade racional para escolher, em seu julgamento, qual seriam as

melhores ações e estratégias. Estar próximo ou no interior do Estado parece ser justamente uma ação consciente que reflete não a sua inocência, mas o compartilhamento de projetos políticos e de interesses materiais e simbólicos. Neste caso, a própria posição ocupada pela autora junto ao Ministério das Cidades de 2003 a 2005 refletiria o intercâmbio entre esse projeto e a crença na possibilidade de se avançar na reforma urbana via mecanismos institucionais. Caso contrário, a crítica não seria válida somente aos movimentos de reforma urbana que teriam sido “cooptados” e trocado ações mais radicais por “benesses e prestígio”, como também aos intelectuais que trocaram a academia por altos postos no governo. Contudo, certamente que nesse processo relacional entre sociedade civil e Estado há padrões diversos de interação que impõem novas problemáticas e sugerem a complexificação dessas relações, apontando para graus diversos de autonomia ou para a ideia de uma autonomia relacional, mediada por outros fatores como o compartilhamento de projetos políticos (CAYRES, 2011).

Deste modo, tais críticas parecem ignorar uma perspectiva de ação relacional em seus repertórios institucionais, tratadas com uma ação pouco crítica e sem capacidade de obter resultados, diante de grandes utopias, certamente desejadas. Nesse sentido, não parece também que o padrão seja a “imobilização”, uma vez que isso significaria a não existência de qualquer tipo de ação política. Tais atores estão se movendo estrategicamente diante de projetos políticos e oportunidades que foram abertas, indicando ganhos sociais e políticos, mesmo que pequenos diante dos problemas sociais. Ou seja, por meio de repertórios diversos os atores do FNRU produzem ações coletivas. O pano de fundo dessa crítica parte de um modelo idealizado de movimento social e de ação coletiva, que seria contencioso, combativo, não relacional, autônomo, ora revolucionário, e com um padrão de mobilização de massas. Para esse modelo, os repertórios de ação institucional pressupõe que o movimento enfraqueceu, fragmentou, desmobilizou e foi cooptado, sendo que qualquer ação coletiva que não reflita esse ideário seria, portanto, a exemplificação da “imobilização”.

Por outro lado, como indica Lüchmann (2011), a atuação institucional traz à tona a dimensão das tensões e dificuldades do exercício de formas alternativas de representação. Assim, esses repertórios institucionais “promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política

eleitoral” (LÜCHMANN, idem, p. 150). Contudo, muitas vezes, essa representação, como indica a autora, não se traduz imediatamente em uma maior democratização da sociedade, pois a forma como esses atores acessam os canais de gestão democrática criados pelo Estado podem ampliar os déficits de representação existentes, levando a certo privilégio ou domínio daqueles que já se encontram organizados, ou que dispõem de maiores recursos, criando, portanto, a uma espécie de sobre-representação.

Da mesma forma, Lüchmann (2011, p.168), chama a atenção para o fato de que a representação nos conselhos de políticas públicas possa estar promovendo uma espécie de “monopólio da representação” por meio da resistência, por parte de atores da sociedade civil, em renovar as organizações presentes nos conselhos, impedindo assim “uma maior pluralização da atuação coletiva” (LÜCHMANN, 2011, p.168). Esse fato pode ser observado, por exemplo, em relação à disputa pelas vagas nos segmentos das ONGs e dos Movimentos Sociais no Conselho Nacional das Cidades, em que o “monopólio da representação” exercido pelo FNRU demonstra justamente a centralidade exercida por este repertório para as organizações do Fórum.

Assim, em que pese estas tensões, o fato é que o FNRU tem se mantido ativo por mais de 20 anos, tendo inclusive ampliado sua estrutura de mobilização, fortalecendo redes e articulações, sobretudo, no norte e nordeste do país, mas também internacionalmente. Sua ação direcionada ao campo institucional - que não se deu somente a partir de 2003, mas que é central desde a sua formação quando da construção da Emenda Popular de Reforma Urbana, direcionada, portanto, ao Congresso Nacional - tem sido relativamente vitoriosa dentro daquilo que o FNRU tem se proposto na prática a realizar, por meio de suas reivindicações e bandeiras. Desta forma, apesar da centralidade das ações direcionadas ao campo institucional, o FNRU tem combinado diferentes repertórios, tais como as Marchas pela Reforma Urbana, campanhas de sensibilização, coletas de assinaturas e apoio às ocupações promovidas pelos movimentos de moradia.

Nesses termos, o Fórum entende que tem avançado para a construção de suas pautas:

É fundamental destacar o papel exercido por esse movimento social na construção na política nacional de desenvolvimento urbano. Como principal expressão do movimento nacional pela reforma urbana, o Fórum tem se destacado pela sua atuação tanto na esfera institucional como na mobilização social em torno da agenda de reforma urbana (FNUR, 2009, p.10).



## **CAPÍTULO 04 - QUADROS INTERPRETATIVOS do FNRU**

A estrutura de funcionamento do FNRU é composta por três principais espaços de debate, definição de pautas, formulação de decisões e monitoramento de atividades. Por ordem de importância, essa estrutura pode ser hierarquizada pelo seguinte esquema: (i) encontros nacionais, de três em três anos; (ii) oficinas de planejamento, realizadas anualmente; (iii) reuniões ordinárias, com encontros a cada dois meses.

O Encontro Nacional do FNRU é o espaço essencial, portanto, indispensável para a definição da agenda da Reforma Urbana. Por mais que haja outros espaços fundamentais para a articulação e a definição de atividades, como são as reuniões de planejamento do fórum e as reuniões ordinárias, as últimas envolvem exclusivamente as entidades que compõem a coordenação do Fórum. Assim, o encontro nacional permite que todas as entidades mobilizadas na rede, incluindo os Fóruns Regionais e Estaduais e suas próprias articulações, possam se encontrar, produzir diagnósticos sobre a questão urbana, sobre os problemas enfrentados em cada região ou por cada entidade, como também produzir acordos, estratégias de ação, novas articulações, pautas ou bandeiras de luta. De forma ampla, é nesse espaço que são apresentadas as críticas acerca dos limites das campanhas e ou dos repertórios mobilizados. Enfim, é o locus por excelência da autoavaliação, que por meio da interação entre atores diversos, seja por origem de filiação (sindicatos, movimentos, ONGs, academia) ou localização geográfica, produz interpretações marcadas por pontos de vistas diferenciados, mas não necessariamente excludentes, que definem aonde se quer chegar e qual o melhor caminho a se percorrer.

Nesse sentido, esses espaços produzem o “dia a dia” do movimento, independente do distanciamento temporal entre uma reunião, uma oficina e um encontro, que limitam a produção rotineira de interações face a face. Esta lacuna é preenchida por outras formas de interação promovidas pelo uso das tecnologias de informação e comunicação e que permitem a conexão entre os diversos nós da rede. Da mesma forma, a interação entre membros do FNRU, como de suas organizações, se dá também via encontros mediados pela participação conjunta em outras articulações, redes e fóruns da sociedade civil, criando, assim, um campo comum de atuação e interação entre os atores

que possibilita a continuidade de debates, a troca de informações, a divisão de tarefas e o encaminhamento de deliberações<sup>126</sup>.

Estes espaços se constituem, portanto, como esforços estrategicamente elaborados pelo movimento para a produção de um entendimento compartilhado sobre o atual quadro de injustiças, os responsáveis, as dificuldades, como também se ressaltam os avanços que foram conquistados ou motivados pela atuação do movimento. Contudo, a produção desse diagnóstico conduz para reinterpretções acerca das mudanças nos contextos cultural, econômico e político, indicando novas interpretações sobre a realidade, novas situações de conflito e descontentamentos, disputas e enfrentamentos que deverão ser conduzidos a fim de reverter posições e diagnósticos. A elaboração dessas interpretações motiva também a inserção de novas problemáticas, referenciais teóricos, repertórios e aliados, como reafirma ou atualiza os projetos políticos. Nesse sentido, Dagnino (2002, p.12) indica que esses espaços de debates, próprios da sociedade civil, permitem que se estabeleçam regras democráticas “para a administração de conflitos e para a construção de consensos”, configurando-se, portanto, como uma “dimensão propriamente pública na sociedade brasileira, distinta da regulação produzida pela lógica estrita do Estado ou do mercado”.

É possível, por meio das atas, dos relatos e das falas dos atores<sup>127</sup>, identificar quais são os principais quadros interpretativos (*frames*) do FNRU e em que medida estes têm se transformado ou se estendido para abarcar novas problemáticas, desafios, agendas e demandas oriundas também de anseios das entidades e dos militantes participantes da rede pela reforma urbana.

---

126 Como também a sobreposição de agendas e atividades, ora organizada e executada sobre a assinatura do FNRU, ora elaborada e realizada individualmente pelas entidades. Não obstante, ambas contribuem para dar substrato aos quadros interpretativos daquilo que se compreende como a luta pela reforma urbana e, por consequência, a própria identidade do movimento pela reforma urbana.

127 Serão utilizados para esta análise, os relatórios das oficinas de planejamento dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 e os Relatórios dos Encontros de 2003,2005,2007 e 2009b. Em relação ao encontro de 2009, também será utilizada as transcrições das mesas de debates e as falas decorrentes desses debates pelos participantes. Contudo, serão omitidos os nomes referentes às narrativas, sendo indicado apenas as organizações como referência e o ano 2009.

#### 4.1 Atualizando a Agenda e o Ideário da Reforma Urbana

Um dos principais legados do movimento pela reforma urbana, iniciado ainda na década de 1980, foi sem dúvida a construção de um amplo diagnóstico sobre os problemas urbanos no Brasil, apontando para causas estruturais e políticas que questionavam radicalmente a lógica que atribuía ao indivíduo à responsabilidade única e exclusiva pela sua realidade. Assim, por meio de uma ampla rede de organizações e atores, produziram-se diagnósticos, em muitos casos em articulação com universidades, que afirmavam a lógica desigual da produção do espaço, servido assim como instrumento de luta desse movimento.

As forças que construíram a proposta de reforma urbana fizeram isso durante pelo menos duas décadas. Ganharam adeptos em diversos setores da sociedade, construíram uma leitura original sobre a cidade periférica, dando visibilidade ao que era invisível, e uma agenda original sobre a reforma urbana (MARICATO, 2011, p.46).

A construção sistemática desses diagnósticos tem certamente início como o processo que levou a produção das propostas para a Emenda Popular de Reforma Urbana, e que conseguiu “elaborar um texto consensual, apesar da heterogeneidade dos atores” (FNRU, 1993.p.06). Outros importantes momentos para a amplificação desses diagnósticos se dão também durante as participações do FNRU em eventos de caráter internacional, quando são elaborados documentos sínteses que fazem uma análise crítica da situação urbana, como também apresentam diversas propostas com o caráter de reverter tais mecanismos de exclusão e desigualdades. Deste modo, são documentos de referência para este quadro o “Tratado por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, redigido durante a realização da ECO 92; a “Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (2005), apresentada no Fórum Social Mundial e, mais recentemente, durante o Fórum Social Urbano (2009), a redação, junto a outros movimentos, da “Carta Rio: nos bairros e no mundo, em luta pelo direito à cidade, pela democracia e justiça urbanas”.

Tais cartas são importantes porque criam unidade acerca das causas de exclusão social, criando indicadores para aferição do quão distante estão as cidades brasileiras do projeto da cidade desejada pelo

movimento. Mas são também fundamentais porque demarcam quais são os conceitos teóricos que dão pano de fundo para estes argumentos e diagnósticos produzidos e compartilhados pelas organizações em torno do FNRU.

Nesse sentido, o próprio projeto de reforma urbana torna-se um conceito central que irá, a partir da década de 1980, aproximar movimentos sociais, intelectuais, sindicatos e ONGs. Para Marcelo Lopes de Sousa (2006), Ana Amélia Silva (1991) e Carla Almeida Silva (2002), a aproximação do termo reforma urbana com a luta dos movimentos populares ocorreu somente no final da década de 1980, com a possibilidade oferecida pela Constituinte de realização das emendas populares. Os movimentos que surgiram nesse período eram, em sua grande maioria, de caráter reivindicatório, e suas lutas estavam focadas no acesso à moradia e aos serviços e equipamentos de uso coletivo: infraestrutura, asfalto, creche, escola, linhas de ônibus (KOWARICK, 1979 e 2000; SOUSA, 2006), sendo que o ideário da reforma urbana ainda se encontrava distante dos movimentos sociais, como aponta o depoimento de uma liderança popular presente em artigo de Silva (1991):

O movimento popular até 1985, ele tinha característica mais reivindicatória, nesse período é que nós começamos a discutir uma maneira que vinha mais do setor de intelectuais, que era o problema da reforma urbana, entendendo que a cidade não era de todos, e a partir de então a cidade deveria ser de todos (SILVA, 1990, p.33).

Segundo Ana Amélia Silva (1991), o Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi fundamental por criar uma nova representação da cidade e da cidadania, ao colocar o acesso à cidade, à moradia, à mobilidade urbana e ao saneamento como um direito que deveria ser alcançando pela indução do Estado. A autora (*idem*, p.33) destaca que neste contexto a cidade deixa de ser tematizada apenas nos ambientes acadêmicos e é incorporada nos discursos dos movimentos sociais, que se apropriam, por exemplo, do debate teórico sobre a cidade legal versus a cidade clandestina, sob a ótica da justiça social e da construção de uma nova cidadania que passaria pela luta dentro da ordem jurídica:

A lei sempre foi para a gente um mostro. E com o movimento aí de Reforma Urbana, a gente começou a compreender a lei e ver como ela esconde os interesses da classe dominante, como ela escreve os interesses da classe dominante, então é perceber como ela pode escrever os nossos interesses e modificar a sua função (SILVA, 1991, p.33).

Naquele contexto, os estudos das Ciências Sociais centravam suas análises nas contradições urbanas e no processo de exploração do trabalho que refletiam a “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979). O paradigma das análises, segundo Scherer-Warren (1993 e 2004) e Gohn (1997), estava centrado em conceitos marxistas que geralmente consideravam as mobilizações urbanas e os movimentos sociais como parte de um processo maior, que apontaria para a luta entre classes sociais. Assim, destacamos os depoimentos sobre o sentido da reforma urbana apresentados por indivíduos vinculados ao movimento durante a década de 1980, presente em SILVA (1990), e que apontam a construção de um novo ideário que buscava articular as lutas sociais que ocorriam no meio urbano com as propostas e conceitos que também vinham de setores acadêmicos:

[reforma urbana] é uma nova ética urbana, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos. (Haroldo de Abreu in: Silva, p.07).

Nova ética social, entendida como valores básicos que devem orientar a vida na cidade. A nova ética pretende politizar a discussão sobre a cidade, ao mesmo tempo servir de plataforma política aos movimentos urbanos, fornecendo um horizonte que ultrapasse as questões locais e específicas. A ética se compõe de dois elementos: o primeiro deve ser a condenação das práticas econômicas que tornam a cidade um objeto de lucro, por outro o acesso à cidade deve ser um direito: direito de ir e vir à cidade, sem que seja necessário pagar um tributo àqueles que mercantilizam o solo urbano. (Luis Cesar Queiroz Ribeiro in: Silva, p.07).

Reforma urbana é mudar a forma de organização da cidade. É não fazer da cidade um grande gueto dos trabalhadores e o paraíso dos ricos. (Luiz Paulo Ferreira Teixeira, in: Silva. P. 07).

Reforma urbana significa negar essa não-cidade (excluída), garantindo as camadas exploradas e oprimidas da população brasileira um estado de cidadania, ou, explicitamente, acesso aos bens concretos da vida: habitação, saúde, educação, transporte etc. (Miguel Baldez in: Silva, p.07).

O projeto geral da reforma urbana é uma costura por dois lados, primeiro é uma “costura” das reivindicações de movimentos específicos, do movimento de creche, dos sem-teto, dos sem ônibus, dos sem lazer, dos sem cultura, dos que não participam da vida da cidade. O projeto de reforma urbana costura a reivindicação de cada setor específico que luta por uma cidade melhor: e por outro, ele é a formulação de um sonho, de um ideal, do ideal de ver todo mundo morando bem, dignamente, ser considerado à altura de um cidadão, de não ser mais cidadão da exclusão, do apartheid, mas um cidadão da socialização, uma cidade da igualdade. (Luiz Paulo Ferreira Teixeira in: Silva p.09).

Diversos autores destacam o papel exercido pelos mediadores no período de redemocratização do país. Esses atuavam junto aos grupos populares, seja para a formação política e/ou fomentação de lutas sociais. Os principais agentes dessa mediação eram formados pela Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pelos sindicatos, por partidos políticos - que também voltavam a se organizar - pelas assessorias e pelas ONGs, a partir da década de 1990 (SADER, 2001; SCHERER-WARREN, 2005; GOHN, 2007). Ermínia Maricato (2011) analisa que, neste contexto, a atuação (teórico/prática) de intelectuais foi importante para a formação de um pensamento crítico sobre a cidade e sua periferia, o que a autora sintetiza como um olhar crítico sobre a produção da moradia precária (favelas, cortiços, autoconstrução), que contribuiu para que a interpretação que os movimentos sociais faziam sobre a produção da cidade também se ampliasse.

Dessa forma, o discurso dos movimentos sociais passou a incorporar conceitos advindos da sociologia, geografia, urbanismo e direito. No campo teórico, esses intelectuais forneceram também uma nova interpretação sobre a cidade periférica e seus moradores: “se até os anos 1980 as favelas eram apenas ‘caso de polícia’, a partir dessa década elas passam a ser também caso de políticas sociais” (MARICATO, 2011, p. 107). Se anteriormente a solução dada pela racionalidade técnica era remoção, essa passou a ser a urbanização. No mesmo caminho, muitas pesquisas antropológicas e sociológicas realizadas no interior de favelas modificaram o olhar sobre seus moradores: de exclusivamente bandidos passou a ser majoritariamente de trabalhadores (id, 2011, p.109)<sup>128</sup>.

Essa aproximação entre o conhecimento teórico com a realidade vivenciada no dia a dia dos movimentos sociais, como uma fonte privilegiada de aprendizado também é destacada pelos depoimentos de Raquel Rolnik e Evazina Rodrigues da União Nacional dos Movimentos por Moradia Popular:

Houve uma ‘contaminação mútua’. Eu não seria quem sou, não teria a atuação profissional que tenho se não tivesse ‘feito minha cabeça’ no fórum, nessas articulações, com movimentos diferentes (...) o que fez me mover, questionar o que tinha aprendido, foi o contato direto com modos de ver diferentes. Eu me transformei por conta desse contato (...) todo mundo se transformou. (Raquel Rolnik in: SILVA, 2002, p.152)

(...) quando você começa a ter outro referencial para além do direito à moradia, você muda o jeito de fazer as coisas. Por exemplo, nós não ocupamos, hoje, áreas de proteção ambiental. Não sei se há dez anos atrás a gente tinha essa leitura. Outro exemplo: no final dos anos 80, fizemos duas ocupações na zona leste de São Paulo. O que teria acontecido se nós não tivéssemos sido despejados daquela ocupação? Aquilo lá iria virar um favelão, porque ninguém tinha a preocupação com o tamanho da rua, com nada. Cada família marcava o seu lote e pronto. E como é que a gente

---

128 Especialmente trabalhos de Alba Zaluar, Tereza Pires do Rio Caldeira e Ruth Cardoso.

ocupa agora? Com barracos coletivos. A ideia é que ninguém marque seu lote, porque primeiro queremos conquistar a terra através da negociação. Depois disso, fazer projeto urbanístico, demarcar o que será área pública, a rua, entendendo que é isso é qualidade de vida. Essas coisas foram construídas, porque tinha e tem esse espaço [FNRU]. (Evaniza Rodrigues in: SILVA, 2002, p.151).

Outro aspecto destacado por Maricato (2011, p.101) é que muitos desses intelectuais que estabeleceram essa intermediação entre o conhecimento técnico/acadêmico com os movimentos sociais, após a redemocratização e com a vitória de governos de esquerda nas prefeituras municipais, passaram também a ser incorporados em equipes técnicas. Nesse contexto, foram vivenciadas muitas experiências de urbanização de favelas, regularização fundiária e urbanística, assistência jurídica e técnica (especialmente de arquitetos, engenheiros e advogados) em processos de mutirões de autoconstrução de moradia, o que a autora classifica como uma “nova escola do urbanismo” que procurava se diferenciar das práticas de mercado e do planejamento tecnicista e autoritário predominante durante o regime militar, uma vez que buscavam aliar o conhecimento técnico com engajamento social<sup>129</sup>.

Para Maricato (idem, p.121), as duas principais influências teóricas desse “novo urbanismo” ou do olhar crítico sobre a moradia precária estavam fundamentadas, por um lado, em estudos marxistas, sobretudo, aqueles advindos da escola francesa da sociologia urbana<sup>130</sup>, que analisavam o espaço urbano sob o prisma da acumulação de capital e apropriação de valor e, por outro, a influência advinda de estudos sobre a formação brasileira, especialmente por meio dos trabalhos de Caio Prado Jr, Milton Santos e Paul Singer.

Todavia, é necessário ressaltar, sobretudo, a influência de Henri Lefebvre, fundamental para a formação desse referencial, uma vez que este teórico marxista circulava neste cenário como força guia das interpretações sobre a cidade. Em 1968, Lefebvre havia escrito o livro

---

129 Nesse sentido, Caccia Bava e Paulics (2002, p.50) destacam, por exemplo, que a eleição de Luiza Erundina (PT) para a prefeitura de São Paulo, em 1989, provocou uma grande mudança no Instituto Polis, uma vez que muitos dos seus membros foram convidados a trabalhar como técnicos ou secretários durante a gestão.

130 Entre os autores desta escola destacam-se Manuel Castells, Jean Lojkin, Henri Lefebvre, Raymond Ledrut, Cristian Topalov.

Direito à Cidade, cujo título tornou-se uma bandeira de luta dos movimentos sociais urbanos brasileiros. Lefebvre é importante porque trouxe, para a discussão da cidade e do urbano, o papel de se interpretar as necessidades coletivas (para além dos desejos individuais de consumo que marcam a vida na cidade), pelas quais a vida não seria plenamente satisfeita. Assim como, indica a necessidade de se interpretar as utopias experimentais que já ocorrem no espaço urbano, e que seriam capazes de criar “espaços de felicidade”.

Para Lefebvre (2001, p.113), o direito à cidade traz em si uma estratégia de renovação urbana que é fundamentalmente revolucionária, pelo simples fato de negar as formas, as funções e as estruturas econômicas, políticas e culturais da cidade. O autor impõe, assim, um programa político de reforma urbana, que não pode ser definido pelo contexto e possibilidades da sociedade atual, pois isso limitaria a própria possibilidade de novas utopias experimentais. Tal programa de reforma urbana deveria incluir outras necessidades (coletivas e individuais), como o direito das idades e dos sexos (mulheres, crianças e idosos); das condições (proletário e camponês); direito à instrução e educação; ao repouso e à saúde; à habitação; à natureza, não se limitando, dessa forma a um mero reformismo do espaço arquitetônico.

Reforma urbana e direito à cidade seriam, portanto, “o direito à vida urbana, transformada e renovada” (ibidem, p.118). É, portanto, nesses termos que os atores coletivos vinculados ao campo da reforma urbana apropriaram-se do conceito, tornando-o uma bandeira de luta, que uniria as demandas mais pontuais (creche, transporte, moradia) com aquelas mais estruturais, como a regulação da propriedade privada ou de possibilidades de construção de um novo horizonte para cidades, em geral, definidas como democráticas e coletivas. De acordo com Lurdinha, no Movimento Nacional de Luta por Moradia:

Direito à cidade é tudo que você pode imaginar que faz parte do seu dia a dia e é necessário para que sua vida seja plena, e não é só o seu direito, é o direito de todos (...) um amigo dizia que a cidade não é só o lugar onde a gente trabalha e mora, é o lugar onde a gente constrói a felicidade ou a infelicidade sua e do entorno. É o lugar em que você desenvolve a sua subjetividade e isto também tem a ver com o direito à cidade (Lurdinha. In: AMBIENS, 2010).

Nesse sentido, durante o Encontro Nacional do FNRU de 2009 (Recife), o FNRU produziu um amplo diagnóstico no sentido de avaliar não só a sua ação, mas retomar a própria concepção, os conceitos e os entendimentos que definem a reforma urbana. Há, portanto, nesse evento, uma estratégia, que é racionalmente construída, para avaliar suas próprias interpretações acerca daquilo que se busca transformar, propondo novas temáticas, abordagens e estratégias para a renovação da agenda do movimento. Este processo de renovação é estrategicamente elaborado, e se constitui na capacidade de sistematização de um diagnóstico como um recurso que confere centralidade para aqueles que selecionam os elementos constitutivos desse quadro interpretativo.

O diagnóstico produzido para este encontro foi elaborado por um representante do Observatório das Metrópoles/UFRJ e apresentado, primeiramente à mesa “Atualizando a Agenda e o Ideário da Reforma Urbana”, sendo em seguida debatido com os participantes. Ao longo do Encontro, uma das questões que orientaram todas as demais mesas de avaliação se deu em torno dos elementos que constituíram a agenda e o ideário da reforma urbana.

De forma sintética, o expositor ressaltou alguns pontos que demarcaram a trajetória constitutiva do ideário do movimento, apontando quais foram os conceitos basilares que orientaram a ação do FNRU. Deste modo, diz que:

Primeiro, o surgimento da luta pela reforma urbana como decorrente do reconhecimento das desigualdades sociais, que separam os espaços dos ricos e dos pobres das nossas cidades. Portanto, é a dificuldade do acesso a terra, reconhecida com um fator determinante na produção de carências e desigualdades sociais, os altos preços do solo urbanizado, tem uma importância muito grande no seu efeito, na sua determinação, na sua segregação populacional que é vivida pelos estratos de mais baixa renda, e isso também impõe um ônus ao conjunto da sociedade. É a partir desse diagnóstico, desse começo que vai se organizar o que a gente chama de movimento nacional de reforma urbana, expressando uma tendência de pensamento dos problemas urbanos que possui duas características centrais. Primeiro, é um diagnóstico centrado nas desigualdades sociais e nos direitos sociais, e segundo o objeto dessa

reflexão desse movimento é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação das camadas populares na gestão das cidades. Esses dois elementos são centrais que fundam esse movimento (representante do Observatório das Metrôpoles, 2009).

É a partir desse diagnóstico que são identificados os quadros de significação que identificam os agentes responsáveis pela produção das situações de injustiças urbanas e aqueles capazes de reverter essa realidade, indicando à necessidade de compreender como se dá também a lógica que articula os diferentes interesses dispostos nas cidades:

Essa tendência de pensamento vai puxar e identificar os diferentes agentes que estão envolvidos na produção e na gestão das cidades e seus diferentes interesses. Os interesses dos agentes não são os mesmos. Estamos falando do capital fundiário, do capital incorporador, do capital imobiliário, capital financeiro, capital de serviços urbanos, capital de obras públicas, as elites, as classes médias, as classes populares e cada um desses agentes, tem um lógica, participa de forma diferente na produção das cidades, tem interesses diferentes que nem sempre se coincidem. É a aliança entre esses agentes que conformam o padrão de gestão das cidades (Representante do Observatório das Metrôpoles, 2009).

Se por um lado, há diferentes interesses que se articulam para a produção de injustiças, por outro, também há agentes que articulam diferentes formas de organização para disputar a produção da cidade.

A exclusão social e política das camadas populares configura o eixo do discurso do movimento nacional de reforma urbana. Portanto, esse é o elemento central que o movimento denuncia. A visão desse pensamento é constituída a partir da associação entre técnicos profissionais, sindicalistas, sindicato dos arquitetos engenheiros,

entidades de assessoria a movimentos populares, no início a FASE, o Pólis, a Ansur tiveram um papel muito grande, entidades representativas dos movimentos populares, os quatro movimentos aqui presentes, segmentos mais progressistas da igreja, tiveram um papel muito grande na constituição desse movimento, além disso, foi a origem do movimento (Representante do Observatório das Metrôpoles, 2009).

Essas diferenças entre as origens dos atores que formam o FNRU são importantes não somente por marcarem a oposição aos demais agentes que disputam a produção da cidade, mas também porque acentuam as diferenças internas - seja de origem ou de formas de articulação- que fortalecem o Fórum. Assim, se é fundamental identificar e nomear os outros, os antagonistas, os inimigos; é igualmente importante neste diagnóstico, formular um entendimento sobre si, sobre o seu quadro organizacional, que motive a ação, que dê positividade às lutas e que justifique a mobilização.

Este fórum é importante porque ele traz efetivamente uma diversidade de atores, e esse encontro não é um encontro de amigos, é um encontro para discutir a política urbana, com as suas diversidades, com as suas diferenças e com as suas convergências. Esse é o único fórum que permanece pós a promulgação da CF, isso é um ponto importante que continua a mostrar a unidade e a importância da gente continuar debatendo a política urbana. Portanto todos somos um, todos somos irmãos sendo um. Efetivamente, nós temos divergências se não nós não seríamos um fórum, éramos apenas uma entidade, que a gente tenha a sapiência e a sabedoria para a gente discutir e aprofundar as divergências que esse é o ponto principal para a gente unificar essa luta e continuar a existência do fórum por muitos e muitos anos (Representante do MNLM, 2009).

Só um Fórum Nacional de Reforma Urbana consegue colocar para os quatro movimentos, para as entidades sindicais, para as ONGs, para os profissionais que atuam na área uma unificação em busca de política pela reforma urbana (Representante da UNMP, 2009).

Porque o FNRU representa, e não somente para o Brasil, que é muita coisa, mas representa para a América Latina inteira. E aqui eu acho que é minha obrigação repetir um pouco essa importância do FNRU tem para todos os movimentos sociais latinos americanos. Começando porque o FNRU não congrega apenas movimentos sociais, congrega acadêmicos, ONGs; congrega instituições profissionais, representativas de vários segmentos da sociedade civil e nos congrega também, aqueles que estão trabalhando em âmbito internacionais, as ONGs internacionais. (...) Portanto, é um exemplo para todos nós em América Latina. Erradia lutas, mas também erradia conquistas. As conquistas que já se alcançaram eu acho que é pouco e eu quero é mais. Entretanto, continua sendo uma referência no âmbito da América Latina e do Caribe (Representante do Habitat para Humanidade, 2009).

(...) os movimentos populares, os lutadores das cidades, das palafitas, das favelas, das ocupações se juntam com nossos acadêmicos, como o pessoal das ciências políticas, com as ONGs e juntou a cidade, a favela e a cidade e nós estamos fazendo história. (...) a diversidade do Fórum de Reforma Urbana é a diversidade e a beleza do rosto do Brasil (representante da CMP, 2009).

A riqueza do fórum é justamente que a gente tem um conjunto de entidades, que envolve o segmento dos trabalhadores, que envolve os movimentos sociais tão caros e protagonistas dessa luta pela reforma urbana, que envolve ONGs, que envolve universidades, que envolve sindicatos, então essa riqueza dessas instâncias do FNRU (Representante da FASE, 2009a).

A produção de quadros interpretativos do movimento pelo conjunto de atores mobilizados a partir do FNUR incorporou diversos conceitos que eram produzidos nas universidades, como já apontado anteriormente, mostrando que as fronteiras de interlocução entre movimentos sociais e a acadêmica, pelo menos durante as décadas de 1980 e 1990, eram mais fluidas. Nesse sentido, tais conceitos, produzidos na universidade e apropriados (muitas vezes também construídos) pela ampla rede de ONGs, serviam como subsídios às lutas populares, dando voz e representatividade à sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Iluminando esse diagnóstico havia uma fundamentação teórica, e na base dessa corrente de pensamento havia um conceito-chave, que é o conceito de espoliação urbana, como mecanismos de acumulação capitalista das cidades fundada na ausência de reconhecimento das necessidades de reprodução social dos serviços urbanos das camadas populares que é inerente ao modo de vida urbano. Ou seja, se na fábrica a gente pode falar que o trabalhador é explorado, o capitalista consegue extrair uma mais-valia, um lucro. Nas cidades o trabalhador é espoliado, ou seja, ele não tem coberta todas as suas necessidades de reprodução social inerente à vida urbana. Então ele se reproduz com uma qualidade inferior. O custo de sua reprodução social é rebaixado, é esse processo que, portanto, teoricamente se chamava espoliação urbana. E, esse diagnóstico fez surgir então à agenda da reforma urbana (Representante do Observatório das Metrôpoles, 2009).

A teorização sobre o processo de espoliação urbana que retira ou que rouba do trabalhador o seu direito à cidade, o seu direito de usufruir dos benefícios sociais da urbanização, da base, segundo a análise abaixo apresentada pelo representante do Observatório das Metrôpoles (2009), às interpretações que fundaram as bandeiras de reivindicação dos movimentos pela reforma urbana e que orientaram as próprias ações realizadas pelo FNUR ao longo de sua história:

A agenda da reforma urbana foi fundada nos seguintes pontos: na afirmação do direito à cidade

- como se fala até hoje - na função social da cidade e da propriedade, como princípios fundantes das reforma urbana, então esse é o primeiro ponto. Segundo, a instituição da gestão democrática das cidades, visando à participação direta da população no governo da cidade; terceiro, a implementação de reformas nas relações intergovernamentais, porque estamos falando do período anterior a constituinte, o município sequer era ente federado, então esse movimento afirmava a municipalização das políticas urbanas como um dos elementos para aproximar os governos dos cidadãos; quarto elemento, o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a consagração dos novos instrumentos que estão consagrados nos Estatuto da Cidade; o quinto elemento, a inversão de prioridades no tocante aos investimentos urbanos, de forma a favorecer o atendimento das necessidades coletivas das classes populares; sexto, a afirmação de uma nova concepção de planejamento urbano, baseado na ideia de um planejamento politizado, a partir de uma crítica ao modelo que vigorava do planejamento tecnocrático, ou seja, planejamento não é uma coisa só para os técnicos fazerem, mas uma coisa que só vai dar resultado se partindo do reconhecimento de que a cidade como uma arena onde se defrontam todos aqueles agentes que eu mencionei com seus interesses diferentes. O planejamento deve ser o resultado do pacto entre todos esses agentes, o planejamento elaborado numa sala por técnicos, obviamente vai perder, vai ser fracassado, não conseguirá ser colocado em prática. E é dessa concepção que surgiu a ideia do plano diretor como um instrumento de reforma urbana. Esses seis princípios, em cada conjuntura se transformaram em plataformas políticas se a gente quiser chamar assim. No princípio não era chamado assim, mas depois o Fórum passou a chamar de plataforma da reforma urbana.

A partir desse quadro inicial, da concepção teórica fundante, das ações e campanhas realizadas pelo Fórum, inicia-se um novo momento dedicado a avaliar este quadro, indicando quais foram as conquistas, os limites e o que precisa ser resgatado ou construído no sentido de atualizar a agenda pela reforma urbana. Para a renovação da agenda do FNRU, diversos questionamentos foram propostos no sentido de orientar o debate. Entre eles, destaca-se a importância de questões macroeconômicas e eleitorais tendo em vista avaliarem em que medida o contexto político mudou: quais são mecanismos analíticos e práticos que o movimento dispõe para compreender como essas mudanças impactarão a dinâmica urbana, como também a própria ação do Fórum. Nesse sentido, o objetivo principal é orientar a capacidade do movimento de interpretar o contexto, de forma a compreender como as transformações ocorridas nesse cenário poderão impactar o projeto político da reforma urbana. Esta capacidade avaliativa do movimento é uma estratégia fundamental que permite ao conjunto de atores presentes no FNRU indicarem quais serão as oportunidades e as restrições à sua ação posta por este contexto.

Agenda da reforma urbana, esses princípios se materializam em reivindicações concretas. A nossa avaliação é que a conjuntura mudou, a conjuntura internacional mudou, a conjuntura nacional mudou a partir do final da década de 1980. Então há uma sensação de que nós precisamos atualizar o diagnóstico que fundamentou essa agenda, precisamos atualizar a própria agenda e precisamos atualizar as plataformas concretas que nós apresentamos em cada conjuntura (Representante do Observatório das Metrôpoles, 2009).

Assim, foram lançadas diversas perguntas com o objetivo de traçar também um prognóstico acerca dos novos desafios para a ação do FNRU, desafios tanto para a manutenção da organização, como para construir novas agendas e manter aceso o espírito, ainda que teórico, da sua capacidade de transformar a sociedade. Foram lançadas as seguintes questões norteadoras do debate, sistematizadas da seguinte forma: (i) a avaliação do diagnóstico está correta? Se não está, o que mudou? (ii) a partir das mudanças do contexto (crise financeira global, 2008, questões ambientais, programas e políticas governamentais, novas agendas dos movimentos sociais) podem ser acrescentadas ao diagnóstico? (iii)

Quais são os principais agentes envolvidos na produção das cidades e quais as lógicas de atuação? Há novos agentes com novas lógicas de atuação? (iv) Quais os principais conflitos urbanos e as principais escalas desses conflitos? Existem conflitos estruturalmente mais importantes? Qual a dimensão de classe nos conflitos que são identificados? Existem ou não existem? Que elementos podem unificar esse conjunto de conflitos? (v) Quais são os novos conceitos que podem elucidar a compreensão da dinâmica urbana sob o capitalismo contemporâneo? (vi) Quais os principais temas e lutas que geraram maior mobilização e engajamento de cada movimento que compõe o FNRU? (vii) Quais pontos da agenda da Reforma Urbana permanecem válidos e quais precisam ser revistos ou aprimorados? (ix) quais são os novos focos de ação? Quais novas instâncias de gestão democrática devem ser construídas? (x) Os instrumentos do Estatuto da Cidade respondem às necessidades da reforma urbana? É necessário construir novos instrumentos? (xi) o FNRU é uma coalização de organizações classistas ou uma organização de pessoas transclassistas? (xii) Qual é a utopia que move o Fórum? Há uma dimensão utópica que une o movimento?

Tais questões têm o objetivo de produzir uma ampla avaliação sobre o movimento e sobre os rumos da organização. As respostas produzidas, contudo, não têm o caráter nem o objetivo de finalizar este diagnóstico neste encontro. A renovação da agenda não se encerra ao final do encontro de três dias, mas lança questionamentos e orientações que irão perpassar e amadurecer ao longo dos debates e da produção de entendimentos coletivos em outros espaços de deliberação. Todavia, a produção sistematizada de questões possui, em si mesma, um caráter racional e normativo, que busca orientar a ação dos diversos atores da rede, como diminuir possíveis distâncias entre eles. Há consensos nesse diagnóstico, ao mesmo tempo, encontram-se divergências, insatisfações, frustrações e ressentimentos. A produção desse quadro não é homogênea, sendo que o poder está distribuído de forma diferenciada entre os atores, e a capacidade de produzir as interpretações é, portanto, um recurso que se encontra em disputa pelas organizações e pelos atores que compõem o FNRU.

Nessa avaliação, duas perspectivas estão lançadas: uma enfatiza as conquistas, lembrando que essas foram construídas superando diversos limites organizacionais e políticos; a outra ressalta os problemas, indicando que as conquistas foram poucas e que não mudaram a realidade das cidades. Contudo, as duas apontam que é

preciso continuar agindo, superando as dificuldades, radicalizando o uso de determinados repertórios ou encontrando novos repertórios de ação. Nesse sentido, um militante da CMP, durante após as falas de abertura do Encontro Nacional diz de forma ponderada e tentando encontrar um caminho do meio que “nós não podemos ir nem ao céu e nem descer ao inferno, nós estamos vivendo o momento do purgatório, que é ser ou não ser? Ser ou não ser o quê?”.

Esse questionamento está presente em diversos momentos do debate: o céu às vezes é excesso de otimismo que ressalta as conquistas históricas do Fórum ou o entendimento acerca de determinadas conceitos e bandeiras que estariam fechados, não necessitando, portanto, ser modificados. O inferno seria a crítica contundente e às vezes destrutiva em relação aos caminhos e opções escolhidas. Já o purgatório seria o espaço privilegiado para a produção de uma reflexão crítica sobre si ou o “local onde as almas redimem-se de seus pecados, antes de alcançarem o paraíso” (HOUAISS, 2008, p.616). Em relação à necessidade (ou não) de se modificar o conceito de direito à cidade, por exemplo, duas falas refletem bem o teor dos debates. Primeiramente, o representante do Pólis diz: “aqui no Brasil, nós já temos, efetivamente, essa concepção [direito à cidade], o que a gente tem que lutar é para que haja um processo de internacionalização dessa concepção, desse direito”. Em resposta, ironiza o representante do Observatório das Metrôpoles: “apesar de que nós somos os bons, não tem nada que realçar”. Ou seja, neste processo avaliativo, a forma como os atores fazem suas defesas e suas réplicas também são fundamentais para a manutenção de determinadas posições no interior do Fórum.

Assim, a atualização da agenda e do ideário tem por objetivo produzir este espaço autoavaliativo, que pretende questionar certas opções, expurgar outras, mas também reafirmar princípios e velhas escolhas. Nesse sentido, mesmo as retóricas mais otimistas, que reforçam as conquistas do Fórum, indicam, em certa medida, no que o movimento deixou de avançar, e não se omitem, portanto, de olhar criticamente para o interior da articulação. O que muda é a ênfase atribuída a determinados aspectos que vincularam a ação do Fórum.

As análises menos pessimistas em relação ao Fórum trabalham com posições que buscam relacionar sempre dois pólos de uma mesma questão, um positivo e outro negativo, ou os avanços e os limites. Assim faz o representante do Pólis (2009) que ao trazer uma perspectiva histórica que indica uma das conquistas do Fórum:

A questão da construção de toda essa luta da reforma urbana foi muito na perspectiva da unificação das lutas das cidades, das lutas urbanas, e foi assim que ela foi surgindo, tinha uma luta específica, ou era da moradia ou era da saúde ou era do transporte, mas numa perspectiva de ter uma plataforma política dos movimentos, das organizações da sociedade que atuam nas cidades, numa perspectiva, vamos dizer assim, progressista e de viabilizar transformações sociais na unificação dessas lutas.

Para em seguida, apontar que

A gente perdeu um pouco essa perspectiva enquanto uma estratégia política. Eu acho que essa é uma questão de discutir a própria construção de uma atualização da agenda como se busca realmente fazer esse trabalho de uma perspectiva de incorporar as agendas sociais que existem nos movimentos urbanos que não estão agregados no FNURU, e tem muitos, talvez até a maioria dos movimentos urbanos existentes, mas que não têm uma plataforma política de como enfrentar esses modelos que estão sendo implantados nas cidades que geraram discriminação e segregação. Eu acho que essa é uma questão de uma discussão mais estratégica dentro da construção da agenda da reforma urbana

Na mesma linha de pensar as conquistas históricas e ressaltar os novos desafios ao FNURU, um representante da UNMP (2009) diz que:

Quando nós iniciamos esse processo, particularmente no meu caso, na cidade de SP, a gente era de um movimento que saía para a rua, ia para as ocupações, e era um movimento que eu chamo de ‘Casa Já’, nós queríamos a nossa casa e nós fizemos muitas ocupações de terra. Só que depois das ocupações de terra, nós não tínhamos saneamento, não tínhamos a escola, não tínhamos a creche, ou seja, os serviços. E aí se inicia um processo de coleta de assinaturas para colocar o

capítulo da reforma urbana na nossa Constituição, inicia-se um processo de formação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, e aí nesse processo todo que nós tivemos nós conseguimos aprovar o Estatuto da Cidade, conseguimos aprovar o Fundo Nacional de Moradia Popular, que foi um desejo do povo brasileiro, primeiro projeto de iniciativa popular, e que todos nós, uns mais outros menos, trabalhou na coleta de assinaturas. E recentemente nós estamos tendo uma crise, que nós temos a coleta de assinaturas para a PEC da Moradia e a gente não consegue engatar a segunda, a terceira e quarta para coletar mais de um milhão de assinaturas para a PEC. Mas nosso movimento foi muito mais além, porque ele soube combinar o movimento da luta popular com o movimento político. E com certeza o FNUR, os quatro movimentos tem lá, e nós conquistamos o Ministério das Cidades. Nós temos que fortalecer o ConCidades, nós temos que fortalecer as Conferências Municipais e Estaduais, e nós temos que conversar com as ONGs, com os profissionais, com os trabalhadores, para que essa luta da reforma urbana possa ser unificada, para que o Ministério das Cidades possa ter uma força, onde chama os entes federativos, o Estado e os municípios para que nós possamos construir cidades, cidades com inclusão social. Nós queremos a população tenha controle e possa participar das riquezas das nossas cidades, do nosso estado e do nosso país.

Contudo, outras retóricas também estão em disputa e afirmam que, apesar de todas as conquistas, outras bandeiras se perderam, ou que a centralidade de certos repertórios criou novos obstáculos e enclaves à luta pela reforma urbana, sobretudo, àqueles voltados à esfera institucional. A luta em salas com “ar condicionado” versus a “luta na rua” ou dito de outra forma, “a opção entre luta institucional versus mobilização social” (DAGNINO, 2002), centralizam, em grande medida, o debate acerca do como continuar a fazer a reforma urbana:

Eu vejo a nossa participação na luta pela reforma urbana, como mais uma forma de resistência a

esse projeto perverso, que está bem claro para a gente. E aí eu não consigo vislumbrar, de fato, a possibilidade de nós construirmos a cidade que nós queremos. (...) E aí, no que a gente entende que é preciso de fato, eu acho que nós não nos contentamos. O papel dos movimentos sociais é não nos contentarmos com o pouco, com as concessões que são feitas pelo Estado. (...) O grande desafio dos movimentos sociais, e aí eu acho que quando a gente consegue o povo fazer, a gente faz uma marcha em Brasília, aí já tem uma repercussão. Aí já tem uma repercussãozinha, uma casinha ali, um negócio aqui, e acabou. Todo mundo de volta para seus Estados. Então eu acho que isso a gente tem que começar a discutir, projetos de sociedade. Esse projeto de sociedade não vai ter sustentabilidade, como a gente pensa, dentro dos muros do capitalismo. É a gente mobilizar, é a gente ir para a rua. Não adianta estar dentro do ar condicionado, porque aí tu não vai fazer reforma urbana, nem social, nem vamos libertar esse povo, enquanto a gente achar que é só esse o caminho. Então a gente tem que ir para a rua e radicalizar. Não aceitar mais concessões<sup>131</sup>.

Da mesma forma, uma militante da CMP e outra do Fórum Estadual de Reforma Urbana (PE) criticam a ênfase que as organizações do FNRU dão aos processos institucionais, particularmente, em referência à participação nas Conferências Nacionais das Cidades e no Conselho Nacional de Cidades.

Porque muita gente têm construído, muito espaço a gente tem avançado, eu acho que o espaço de democracia no nosso país, onde nós temos um governo que construímos ao longo dos anos, das lutas, e que promove muita discussão, muito seminário, muitos debates, muita conferência, e vocês gostam disso. Conformam-se com isso. Pois se eu estou falando de conflitos urbanos é isso, eles querem que vocês se conformem com isso. Está bom. Isso já basta. Não, não basta. Nós

---

131 Militante do Estado de Pernambuco, não foi possível pelo áudio identificar a organização que faz parte.

temos que avançar mais a luta no nosso país. (...) Eu estou aqui alardeando uma crítica ao governo e que muitos se incomodam com isso. Eu estou aqui alardeando uma crítica a mim e aos demais companheiros, porque a gente foi construindo um processo de unidade já há certo tempo. E eu acho que a gente não tem que romper essa unidade, mas nós temos que ter bastante sanidade para discutir a conferência para poder avançar na luta, e cada vez mais. Não pode ser diferente. Portanto, nós temos que ir para além do seminário, para além da conferência (Representante da CMP, 2009).

Se nós pegarmos o que as contribuições que todos nós já demos em conferências de meio ambiente, de cidade, de saúde, a gente pode fazer uma revolução maravilhosa nesse país para gente e para o povo. Porque a gente tem propostas que não precisa se preocupar mais. Agora, a gente está naquela continuidade. É conferência em cima de conferência, agora, quem é que para pra avaliar as conferências? O que é que a gente fez? O que é que o governo fez naquelas conferências? Ou está brincando com a gente? De fazer papel, botar um bocado de livro aí, de papel. Então, o que é que a gente está construindo na cidade hoje é de mentira (representante do FERU/PE, 2009).

Por outro lado, essas críticas são rebatidas por meio de uma defesa dos espaços que foram criados, tais como o Ministério das Cidades, os Conselhos das Cidades<sup>132</sup> e o sistema de Conferências das Cidades. O problema não estaria puramente nos espaços, mas no poder destes. A principal crítica é que, em geral, estes tem caráter consultivo, enquanto as propostas históricas do FNRU, de ampliação da gestão democrática, defendiam a criação de espaços com atribuições deliberativas. Ao mesmo tempo, também apontam para limites internos ao FNRU, sobretudo, por não ser capaz de ampliar e assegurar as conquistas do movimento.

Cabe a nós, lutar para que os conselhos sejam democráticos, populares e sejam conselhos

---

132 Tanto em âmbito Federal, como Estadual e Municipal.

deliberativos. Isso faz parte da nossa disputa para a organização da sociedade. (...) Nós, enquanto movimento popular, temos que pensar grande a nossa organização. O Estatuto da Cidade, ele foi um avanço. Nós vamos lá para o Congresso Nacional e tem mais de 300 ementas do Estatuto da Cidade. O que é que nós estamos fazendo para proteger o Estatuto da Cidade? Então essas discussões nós temos que trazer aqui no movimento da reforma urbana. Critica-se o governo, mas nós não estamos fazendo nosso dever de casa. E nas exposições da companheira, eu queria colocar aí, porque, enquanto nós não nos organizamos para possuir o poder popular, e construir os conselhos deliberativos, nós vamos ficar chorando, chorando e chorando, e quando governo não manda dinheiro, nós estamos chorando ainda (Representante da UNMP, 2009).

Outras vozes direcionam para a necessidade de se ampliar os repertórios, não restringindo a ação às pautas que são instituídas pelo governo. Indicam a necessidade de combinar repertórios contenciosos com aqueles institucionais. Assim, o próprio processo institucional é visto como uma ação necessária, porém destituída de aura, uma vez que a capacidade de influência já estaria dada de antemão. Neste caso, há certo desencantamento em relação às Conferências, uma vez que elas teriam o papel de monitorar o que se está produzindo pelo Estado e não deliberar sobre produção das políticas. Novamente são colocadas críticas às capacidades internas de criar processos mais amplos de mobilização para além da ação institucional.

Nós estamos andando o Brasil todo fazendo seminários de conflitos urbanos, ao mesmo tempo, diariamente, a polícia está dando porrada em família, desocupando prédio, desocupando tudo. E a gente não faz nada. No seminário é proibido discutir isso. Claro, eu acho que a gente tem que mudar de postura e não ficar atrelado à agenda institucional. Em relação à conferência, conferência é para conferir e, vejam bem, essa 4ª Conferência Nacional das Cidades, os eixos da conferência, são eixos de conferir, então, por

favor, não queiram acabar com as conferências. (representante da UNMP, 2009).

Daqui para frente, o que é que nós precisamos fazer? Precisamos contar com as mobilizações permanentes e lutas nas ruas e na base. Precisamos viabilizar constantemente e estrategicamente a retomada das lutas, esquecendo as divisões partidárias e quem é o governo de plantão. Em outros momentos tivemos governos tanto de direita, como na ditadura que foi o processo que o Brasil sofreu, mas isso não impediu que nós fizéssemos a luta. Contrapondo a isso, hoje a gente tem um governo que a gente trabalhou para que tivesse esses avanços, apesar de ter alguns, mas parece que a gente continua bloqueado. A ditadura não conseguiu nos bloquear, mas parece que depois que a gente elegeu um governo do plano democrático, a gente parece que enferrujou. Para finalizar, eu acho que é esse debate que a gente precisa fazer, a gente precisa dar sequência às mobilizações frequentes. Os conselhos são importantes? São. As conferências são importantes. Mas, se a gente não tiver erguendo as bases, construindo esse dia a dia, fazendo essa mobilização constante, a gente não vai fazer nada e aí as conferências vão só conferir e não produzir para que a gente tenha força na luta<sup>133</sup>.

Entretanto, a defesa da utilização exclusiva de repertórios de confronto não é vista como uma unanimidade. Esses também são questionados no sentido de que não produziram resultados necessariamente eficazes. Ao contrário, a sua ampliação traria maiores restrições à ação do movimento, particularmente, na sua capacidade de colocar a bandeira da reforma urbana de forma positiva para o público em geral e, por conseguinte, nos mecanismos de pressão junto ao Estado, significando, dessa forma, a possibilidade de aumento da repressão aos movimentos, especialmente aos de moradia.

---

133 Não foi identificado pelo áudio a organização que faz parte.

Eu vejo que o problema, às vezes, são os métodos. E alguns métodos não convencionais refletem negativamente a nossa ação de luta por melhor que seja o desejo, à vontade, a utopia daquele sonho. Você já imaginou se qualquer um dos quatro movimentos pega o prédio abandonado do INSS e quebra todas as vidraças e começa a detonar o prédio? Como é que nós vamos começar a negociar o prazo para assumir esse prédio e dividir para nosso povo? Então acho que a questão é de mérito, e aí as pessoas, aí aborda na mídia, que nunca foi a favor nem de reforma urbana nem de reforma agrária, vai achar exatamente isso para bater. No dia que a gente quer pegar um prédio e transformar ele em habitação popular e a gente destruir ele, a gente vai levar porrada do mesmo jeito que o MST esta levando<sup>134</sup>, embora a gente saiba que a reforma agrária e a reforma urbana são reformas que têm que andar juntas e têm que ser construídas juntas, agora tem métodos e métodos<sup>135</sup>.

Esse processo avaliativo sobre os métodos utilizados pelas organizações da sociedade civil, sobretudo, em relação à construção democrática a partir das diversas experiências de inserção nos espaços institucionais tem, como indica Dagnino (2002), gerado amplos processos de avaliação por parte da sociedade civil, sobretudo em relação aos impactos desses “encontros”. Primeiramente, essa perspectiva fundou-se numa “aposta generalizada” de atuação conjunta entre sociedade civil e Estado, orientando-se por um projeto político que concebia uma ampla expectativa ao projeto da democracia participativa que seria capaz de ampliar direitos, obter maior controle sobre a gestão pública, democratizar o Estado, permitindo a construção de uma sociedade mais igualitária. Esse processo inseriu uma série de agendas oriundas das organizações da sociedade civil em políticas públicas e direitos, representando importantes conquistas para a sociedade. Contudo, muitas das críticas produzidas se deram em resposta às expectativas que

---

<sup>134</sup> Em referência à ocupação promovida pelo MST na Fazenda Santo Henrique em Borebi, São Paulo, quando o movimento destruiu a plantação de Lanranjas que havia no local. Sobre a reação da imprensa: <http://g1.globo.com/jornaldaglobo/0,,MUL1330615-16021,00MST+DESTROI+LAVOURA+COM+MIL+PES+DE+LARANJA+PARA+FORCAR+DESA+PROPRIACAO.html>

<sup>135</sup> Não foi identificado pelo áudio a organização que faz parte.

foram geradas: ao constatar que tais “encontros participativos” muitas vezes se distanciavam daquilo que era esperado, produziram-se avaliações que inexoravelmente constatavam o fracasso dessas experiências. Esse desencantamento produziu, no campo das organizações da sociedade civil que estavam inseridas em espaços institucionais, o seguinte questionamento: “os ganhos não seriam maiores com outro tipo de estratégia que privilegiasse a organização e a mobilização na sociedade civil?” (DAGNINO, 2002, p.293). Esse questionamento fica explícito, no caso do FNRU, com a fala de um representante do FSRU, que busca indicar que há consenso sobre o diagnóstico e o conteúdo das questões que fundam e orientam ação do FNRU, mas que a principal divergência diz respeito aos repertórios utilizados, ou aos “métodos” que seriam majoritariamente dirigidos as instâncias institucionais.

A questão da espoliação urbana e da desigualdade como um fim, como um objetivo, como questão maior de unificação da reforma urbana coloca um ponto importante, ou seja, em torno disso não há necessariamente divergências, aliás, não há divergência de que a cidade não pode ser desigual e que tem que se interromper o processo de espoliação urbana. Então isso é ponto pacífico, e quando entro nas discussões da plataforma apontadas anteriormente, aí eu acho que as coisas mudam, mudaram ao longo do tempo e ao mesmo tempo não são necessariamente convergentes, ou seja, nem todas as partes e faces do Fórum da Reforma Urbana compartilham dos elementos da plataforma, ou seja, existe divergência em cima da plataforma (Representante Ambiens Cooperativa/FSRU, 2009).

Continua, buscando identificar quais seriam os desentendimentos em relação à plataforma da reforma urbana:

Têm elementos da plataforma que me parecem os elementos de métodos, têm elementos de conteúdo. O colega falou que não pode haver e que alguns métodos não são interessantes. Não são interessantes porque não ajudam a mobilizar a

opinião pública, não ajudam a agregar em torno da luta que está se colocando. Agora, outros métodos não são efetivos, muitas vezes ajudam a organizar, ajudam a mobilizar, mas não resolvem o problema. No final das contas você não tem resultado nenhum com ele ou tem um resultado muito pequeno. Quando você fala sobre o despejo, a luta contra o despejo é uma luta de conteúdo, você está lutando para resistir na terra. Agora, quando se coloca a discussão no conselho, no sistema nacional do plano diretor é uma luta de método. Como é que nós vamos conseguir superar a condição de desigualdade e espoliação urbana? É pelo plano diretor? É pelo planejamento? É pela participação? Enfim, aí é a forma como cada um imagina que pode indicar a superação desses problemas. E aí é nessa questão do método que eu acredito que há a maior divergência. O problema da plataforma e no método, que existe a maior divergência e por outro lado é no método que está, me parece, concentrada a maior parte do investimento, do esforço das pessoas e entidades da reforma urbana. Os principais hinos da reforma urbana talvez sejam o plano diretor, o direito à cidade, o sistema nacional, o conselho deliberativo, são questões de método. Eu não acho, concordando com a [representante da FANCC] que essas questões de método elas devam ser encaradas como se nada disso funciona. Não é verdade, funcionou, resolveu, mas, o ponto que eu queria resgatar é: parece-me que não é suficiente, eu acho que pra todos aqui não é suficiente. Então é necessário pensar em inovar no método, a criatividade do método talvez seja uma das coisas mais difíceis e talvez a única coisa que o movimento sabe fazer melhor que qualquer um. É ser criativo no método, é imaginar outras formas de lutar. Eu acho que esse é ponto-chave, essa é a questão que tem que ser colocada para que essa agenda da desinstitucionalização seja revertida, não que se tenha que ser posto em pauta, mas é necessário equilibrar minimamente, não pode ser 100, 90% da pauta da plataforma à agenda institucional, tem que ter outros elementos

da agenda (Representante da Ambiens Cooperativa/ FSRU, 2009).

Em resposta aos diversos questionamentos sobre a centralidade dos repertórios institucionais na agenda do FNRU, em detrimento de outros métodos que privilegiam a mobilização ou ações de maior impacto, o representante do Observatório das Metrôpoles responde dizendo que “do meu ponto de vista o Fórum não está dentro dos espaços institucionais. Nós não estamos discutindo uma agenda institucional, nós estamos discutindo a nossa agenda, que é uma coisa muito mais profunda”. Nesse sentido, a agenda e os repertórios do FNRU incluiriam diversos métodos, sendo as ações institucionais mais um deles, que é utilizado conforme são gestadas as reivindicações e bandeiras de luta dos movimentos pela reforma urbana.

A centralidade do debate sobre os aspectos institucionais também foi apresentada a partir da mesa “Política e Sistema Nacional de desenvolvimento Urbano: limites e desafios para sua implementação nas diversas regiões do Brasil”, composta por representantes do PÓLIS, da CONAM e da UFPA. Para o representante do PÓLIS, o FNRU, na estratégia de defesa da construção de um sistema nacional de desenvolvimento, tem que repensar o pacto federativo de forma a romper com a homogeneização que oculta as diversidades regionais e, sobretudo, as diferenças econômicas entre os municípios. Nesse sentido diz que

Essa questão do pacto federativo, e dentro do ideário da reforma urbana, não é uma política, mas foi na época que a gente concebeu tanto a perspectiva de política urbana na concepção do estatuto da cidade. (...) A gente pensou nas grandes cidades enquanto ideário da agenda da reforma urbana. (...) A gente viu que muitos dos instrumentos previstos no estatuto da cidade não eram viáveis de serem aplicados na maioria dos municípios brasileiros (Representante do Instituto Pólís, 2009).

Diante dos processos de luta pela institucionalização da reforma urbana, o representante o Pólís pergunta se “nós temos a institucionalização dessa política de desenvolvimento urbano ou é necessário mais um processo de institucionalização dessa política?” Sua resposta sugere que ainda é necessário lutar para garantir maior

institucionalização, uma vez que grande parte das instâncias que foram construídas, particularmente referente às Conferências e ao Conselho Nacional das Cidades não “estão ainda devidamente consolidadas”. Nesse sentido, defende que o FNRU crie estratégias para a consolidação desses instrumentos antes do término do Governo Lula, temendo que um novo governo destruísse parte do projeto político de reforma urbana que havia sido construído, mas que ainda não estava consolidado.

E por fim, queria ressaltar que nesse momento, eu acho que, no FNRU, a gente devia politicamente defender com o governo federal, com o Congresso Nacional que, antes de terminar esse governo seja de fato fortalecido, institucionalizado esses mecanismos institucionais de participação, de democracia para alcance do desenvolvimento urbano. (...) e, efetivamente ter uma lei que discipline as atribuições, as competências e o fortalecimento dos conselhos das cidades e por tabela as instâncias de estados e municípios e as instâncias da conferência das cidades para efeito de uma estratégia na construção da política nacional de desenvolvimento urbano (Representante do Instituto Pólis, 2009).

Dessa forma, parte desse dilema entre participação em espaços institucionais versus mobilização de rua, expõe as perspectivas que foram projetadas e em partes frustradas com a eleição do PT para a presidência da república. Assim, houve pelos menos nos primeiros anos da administração de Lula um forte empenho mobilizatório para ocupar os espaços institucionais que foram criados, muitos fruto de demandas dos próprios movimentos, revelando compromisso e projetos políticos compartilhados sob os princípios de uma reforma urbana democrática e participativa. A constatação, posteriormente, de que tais espaços eram em muitos sentidos destituídos de poder não impondo obstáculos aos interesses contrários àqueles defendidos pelo FNRU, levaram a certa descrença em relação às expectativas postas inicialmente. Uma importante liderança do MNLM indica que o compartilhamento de projetos políticos, mesmo quando esses já se apresentavam, em grande medida, desencantados, continuam a fornecer constrangimentos à ação contestadora das organizações do FNRU. Tais constrangimentos refletem assim os compromissos e articulações históricas que foram estabelecidas entre organizações do campo da reforma urbana e o PT.

Neste caso, os encontros entre sociedade civil e Estado foram mediados por outros encontros realizados no campo movimentalista, muito antes mesmo de parte desses atores se tornarem governo.

Trabalhamos muito na construção e na consolidação do Estatuto da Cidade, na construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, Sistema Nacional de Interesse Social, que é muito que modelo de gestão, que o movimento social quer, que tipo de modelo de gestão a gente acha que responde as demandas do povo empobrecido, do povo excluído. Então nesses últimos 8, 10 anos foi basicamente isso. De 2000 para cá, em 2000 a gente conseguiu colocar na Constituição Federal, o direito à moradia como direito social e daí para cá foi poder fincar o pé no Estatuto da Cidade, e para bancar a construção do Ministério das Cidades, a construção dos sistemas, a construção das conferências, então foi a luta institucional, muito institucional e combinada esporadicamente com mobilizações sociais, muito esporadicamente, jornadas não tão bem sucedidas, jornadas de luta pelo Habitat, em semanas em outubro a gente pensava em fazer jornadas nos Estados. Não só do meu movimento, mas os outros movimentos nacionais, CMP, União, o próprio FNUR, que tentava articular essas mobilizações sociais para pressionar esses avanços institucionais, não conseguiu muito êxito nos últimos 10 anos, não se conseguiu hegemonizar essa luta em todos os estados, muito em relação à conjuntura política eleitoral, política partidária, de quem é o governo, quem é que esta ditando as regras. A regra é ruim, mas está sendo ditada por gente nossa, então a gente vai contemporizando muito mais do que se fosse os inimigos. A gente tem se mobilizado sim. Temos feito ocupações pelo país afora, temos feito várias manifestações, mas não com aquela ênfase, com aquela vontade de transformar, com aquela crença que é a mobilização que transforma, que a gente tinha antes de 2000. Quando ganhamos a eleição, nós começamos a contemporizar nossos objetivos, começamos a

fazer uma agenda mais no passo da instituição: isso não dá para ser agora, então agora nós precisamos fazer um órgão que cuide disso, façamos então o Mcidades, agora precisamos estabelecer o processo democrático de gestão, então vamos discutir o modelo, façamos a primeira conferência (...) se você for pegar o saldo da 1ª Conferência para essa 4ª Conferência, você vai chorar. Porque aquela 1ª Conferência era pressão que vinha da rua, era de quem tava desde 1980 na rua construindo um ideário de cidade, um ideário de sociedade, construindo junto, independente de peso, de governo. Era movimento popular basicamente, com muita parceria com movimento sindical, com setor acadêmico, com as ONGs, então era esse povo, a igreja, era esse povo que estava vindo, com um ideário, com uma formulação, progressivamente socializante, garantidora de direito, então esse povo chegou e desembocou na 1ª Conferência. Ali a gente já teve que ir fechando, afunilando as nossas emoções, para algumas deliberações concretas. E aquelas deliberações concretas viraram poeira. Na 2ª Conferência já foi um vazio, a gente voltou às mesmas discussões sem o mesmo tesão da 1ª Conferência, porque três anos havia se passado. E a 3ª Conferência, muitos de nós já não víamos sentido algum, era com se fosse um boi de piranha, o governo botava a conferência para piranha comer, enquanto a carruagem atravessava o pântano. Então a 3ª conferência já foi um esvaziamento, a 4ª conferência só teve público, porque é período eleitoral, as pessoas queriam comício, senão não tinha tido a 4ª Conferência. Então você percebe como as expectativas do movimento popular foram se esvaziando, não é nem de gente, nós somos a mesma quantidade, foi se esvaziando de vontade, de sonho, de utopia, de coragem de enfrentar os desafios, de construir uma cidade diferente, se adequando, se adequou às exigências do Ministério das Cidades, se adequou à queda do Olívio Dutra. O Ministério das Cidades foi transformado num balcão de negócios, o movimento ficou calado, continuou lá como um negociante de 3ª categoria, de 3º

escalão, recolhendo o que cai debaixo da mesa. Num ministério que nós propusemos, como um instrumento nacional das intervenções urbanas. (...) Essa situação não é confortável para nenhum movimento, para nenhum movimento. [Em] nenhum estado [o movimento] está vivendo essa situação de maneira confortável. Uns se dão o direito de espernear, outros estão desconfortáveis numa camisa de força e não estão se dando o direito de gritar. Eu não posso gritar porque eu não posso expor o rei, porque o rei é meu, o rei não pode ficar nu, porque eu fiz a roupa dele (Representante do MNLM, 2010<sup>136</sup>).

Dessa forma, os quadros mobilizatórios continuam em disputas, sendo mediados por análises pessimistas e otimistas, mas que refletem diferentes entendimentos sobre a forma de realizar o projeto político da reforma urbana. Se por um lado o diagnóstico é ponto “pacífico”, os quadros de prognóstico e os quadros de mobilização refletem a própria diversidade de atores que compõem o FNURU, sendo o grau de consenso, portanto, variável.

Assim, diversas propostas retiradas dos grupos de trabalho do Encontro Nacional de Reforma Urbana revelam a centralidade de propostas dirigidas ao campo institucional, mesmo diante das críticas que foram apresentadas na mesa de atualização do ideário da reforma urbana. A centralidade de questões voltadas ao campo institucional se deu em decorrência da própria pauta do Encontro, que elegeu a 4ª Conferência Nacional das Cidades como um dos temas de debate. Como indica a representante do MNLM, parte da agenda da reforma urbana tem se dado ao “passo da instituição”, neste caso, da agenda do Ministério das Cidades. Porém, um dos complicadores, neste caso, é, sem dúvida, que o “passo da instituição”, foi (é) percorrido por caminhos que a sociedade civil, desde a década de 1980, foi sedimentando por meio de seus projetos políticos e lutas pela construção da participação popular na gestão democrática das cidades, em mecanismos similares à conferência, que foram idealizados e muitas vezes experimentados em diversos governos ‘populares’. Da mesma forma, a proximidade com o processo eleitoral e a possibilidade de mudanças no governo federal colocou como pauta a institucionalização dos mecanismos de participação popular e de gestão de cidades criados

---

<sup>136</sup> Entrevista concedida ao autor em agosto de 2010.

a partir de 2003. Nesse caso, o que se defende é a manutenção de uma política para as cidades, mas também um projeto político, independente das críticas ao governo do PT, por não ter realizado todos os programas de reforma urbana que eram esperados. Destarte, um novo governo que não partilha desse projeto é interpretado como um obstáculo ainda maior para as reivindicações do Fórum. Assim, claramente o FNUR percebe que uma mudança no contexto político implicará no fechamento das janelas de oportunidades criadas a partir do governo Lula.

Embora todas as críticas, eu acredito nesse governo, porque eu também ajudei a construir, mas eu acho que está na hora, tem menos de um ano e gente tem que ir lá pegar o pedaço do bolo que cabe a nós, e não é só um terço não, é mais da metade (Representante da FANCC, 2009).

A gente tem que garantir que até o final da gestão do governo Lula, seja aprovada uma lei que garanta o funcionamento das atribuições do Conselho Nacional das Cidades e das Conferências, garantindo a gestão democrática, nas políticas urbanas. Essa lei não existe. O Conselho Nacional e as conferências estão à mercê de uma vontade política (Representante do Instituto Pólis, 2009).

Não podemos esquecer também que o processo eleitoral é ano que vem. Isso precisa estar na pauta! Precisamos dialogar com o governo para tirar compromissos e fazer a barganha política. Temos pouco e queremos mais! A política é cheia de imperfeições, mas foi o que construímos até hoje. Já superamos a fase de não querermos nos envolver no cenário político eleitoral. Temos que saber qual a candidatura que mais representa nossas propostas e quais as candidaturas que vão retroceder. Temos que enfrentar isso, então essa é a nossa tarefa (Representante da CONAM, 2009).

O compartilhamento entre o projeto do Fórum e do Governo, neste caso, fica claro também nas falas dos representantes do Ministério das Cidades que estavam presentes durante o Encontro Nacional do FNUR. Essas também indicam a necessidade de se defender os avanços

realizados, e por extensão o próprio governo, pois somente com a continuidade do projeto é que se poderá consolidar as conquistas obtidas e continuar avançando.

Necessitamos rever estratégias e perceber quem são nossos inimigos e ter foco. É preciso fortalecer a luta neste ano de eleição para fortalecer a continuidade, porque ainda é fraco no sentido institucional (Representante da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades).

É possível e importante que nesses dois dias nós sejamos capazes de fazer um balanço dos avanços que foram feitos e não foram poucos, sinalizar e comemorar as convergências e o que nós temos de acúmulo e de vitórias no âmbito do Ministério das Cidades e do Governo Lula e também quando houver as divergências - e elas são saudáveis - é importante que nós sejamos precisos nas divergências, de maneira que a gente possa tratá-las no sentido de superá-las e haver uma consolidação ainda mais forte do que já temos. (...) é importante que nesse espaço privilegiado de todos esses atores nós possamos fazer uma reflexão de quais são os pontos que nós precisamos consolidar, num ano repito, que é um ano que precede uma mudança de governos, nós teremos aí um ano eleitoral, nós temos que apresentar, para o conjunto da sociedade - nós como governo e vocês como sociedade-, uma pauta de pactuação. Acho que esse momento e esse fórum, este ano em especial, tem essa função. É importante que nós tenhamos essa responsabilidade para que nós consolidemos o que já se tem, sejamos precisos nas divergências para construirmos a pauta e a agenda futura (Representante da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades).

As propostas das mesas de trabalho indicam também a emergência de novas bandeiras e problemáticas, revelando a ampliação de novos quadros interpretativos. Neste caso, dois temas emergem com

força: um direciona-se para a compreensão das diversidades regionais e o segundo para a questão de gênero.

O primeiro tema ganhou força neste último encontro do FNRU, em parte pela possibilidade de participação ampliada de militantes e organizações do norte e nordeste do país. Assim, o deslocamento inédito do Encontro Nacional para Recife, permitiu que fossem reveladas novas vozes e que novas problemáticas fossem propostas. A principal crítica advinda com a temática da diversidade regional, é que a plataforma da reforma urbana direcionou grande parte de seus esforços teóricos e mobilizatórios para a compreensão e enfrentamentos de problemas centrais aos grandes centros urbanos. Diante desses aspectos, o resultado era a homogeneização do urbano, como se os problemas de São Paulo se reproduzissem em menor escala em outras realidades, ou a não identificação do urbano em realidades muito diversas, enquadradas, assim, fora do campo de luta do FNRU. A crítica também é dirigida para as próprias conquistas do movimento, como o Estatuto da Cidade, pois em muitos aspectos a legislação não responde às questões vivenciadas nas realidades que são diversas às das metrópoles.

A partir dessa crítica se reivindica, portanto, a inclusão de novas temáticas e aportes teóricos que deem conta de compreender a diversidade, não apenas em aspectos físico-territoriais, mas também na relação com as populações que habitam esses espaços.

Nós temos uma realidade diferenciada. Aí fica a eterna discussão da Amazônia. A Amazônia - não é porque a gente é coitadinho - não é igual. Cada localidade tem uma característica, as regiões são diferenciadas e algumas cidades são diferenciadas. A Amazônia - lá tem índio também, temos negro, nós temos também a discussão sobre os ribeirinhos, os extrativistas, (...) tem quebradeira de coquinho no Maranhão - a nossa realidade que normalmente em várias conferências não é tocada. Então eu quero afirmar que não estou discordando, nem concordo plenamente, só que lá na região amazônica não tem só negro e índio que precisam também da moradia (Representante do Fórum de Reforma Urbana de Belém).

No que diz respeito à questão de gênero, esta temática vem se desenhando desde 2003, quando o Fórum produziu o documento “O Fórum Nacional de Reforma Urbana na Conferência Nacional das

Cidades: um enfoque de gênero”. Posteriormente, em 2005, foram realizadas oficinas preparatórias ao Encontro Nacional do FNRU, cujo objetivo era o fortalecimento desta temática no interior do Fórum. Como resultado, foi proposto o documento “Construindo uma agenda feminista para a 2ª Conferência Nacional das Cidades”. Nesses debates é ressaltada a pouca inserção dessa pauta nas bandeiras das organizações que compõem a rede. Também passam a ser realizadas primeiras críticas de forma sistemática em relação às ações do FNRU.

As mulheres, apesar de estarem na construção, manutenção e avanço das lutas urbanas e sustentarem com suas triplas jornadas, os processos de luta, ocupam ainda de forma precária os lugares de poder, o que deve ser feito de forma deliberativa, dentro das associações, movimentos, comitês, comissões, espaços de orçamento participativo e conselhos (FNRU, 2005).

No Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), criado a partir da 1ª Conferência Nacional das Cidades, observa-se a predominância masculina em todos os segmentos sociais: as mulheres ocupam apenas 15,6% das 71 vagas titulares do ConCidades e são minoria em todos os segmentos sociais (FNRU, 2005).

Posteriormente, durante o planejamento anual 2008/2009, surgem propostas mais efetivas para a consolidação dessa temática como uma bandeira do Fórum, sendo criado um grupo de trabalho permanente, com o objetivo de fortalecer esse debate junto às organizações que compõem a articulação, estabelecer parcerias com outras instituições, redes e fóruns e estimular a produção de conteúdos e mobilizações pelo FNRU. Desse grupo de trabalho resultou a inclusão da mesa de debate Gênero, Raça e Juventude no Encontro Nacional de 2009. Desses três temas, gênero foi o que mais recebeu destaque, seja pelo número de falas, como por ter produzido uma análise mais consolidada e crítica. Os demais temas foram, em geral, pouco aprofundados, sendo indicado que, para qualificar o debate interno a respeito das questões o FNRU deve procurar se aproximar de outras organizações, principalmente do movimento negro. De toda a forma, concluiu-se que para superar as desigualdades nas cidades, a plataforma de luta da reforma urbana deve

obrigatoriamente incluir, em seu referencial, novas abordagens que deem conta das diferenças:

Do ponto de vista do diagnóstico, eu penso que ele realmente partiu de uma compreensão da espoliação urbana, mas parece que ele toma como parâmetro o que eu vou chamar de paradigma da desigualdade, sem compreender outro paradigma que é o paradigma da diferença, e aí eu coloco que a espoliação também se mostra efetiva do ponto de vista da espoliação do gênero, da identidade e da etnia. Então eu acho que o ponto de partida da construção do ideário talvez não tenha levado em consideração o que gente está chamando de paradigma da diferença e isso vai interferir na própria dinâmica conceitual que foi colocada. Alguns conceitos levantados para o debate, porque, a gente tem que entender o urbano e a urbanização do ponto de vista da diferença não apenas como um processo de espoliação, mas talvez também como processo civilizatório e, nesse sentido, é um processo que nega a identidade, um processo que extermina a cultura (Representante da UFPA, 2009).

Neste sentido, uma representante da ONG SOS Corpo irá apresentar sua crítica ao ocultamento das desigualdades de gênero nas bandeiras de luta da reforma urbana, apontando que a “voz e imagem é o sujeito”, sendo necessário, portanto, “dar voz e colocar as mulheres na cena. Para as mulheres falarem sobre a experiência da cidade e dos direitos à cidade”. Para em seguida, apontar que:

Eu acho que a gente tem que trazer outro aporte de palavras. A questão não é gênero, gênero é um conceito que crista a relação por dentro de homens e mulheres, gênero é uma forma de opressão disposta na sociedade, do mesmo jeito que a dinâmica racial. Quando a gente está fazendo a luta, a gente fala de direito, e quando a gente fala em direito a gente fala de sujeito. Então a gente não faz luta de gênero, a gente faz luta pelo direito das mulheres às cidades. A gente não faz luta pela questão racial, a gente faz luta pelas populações negras e indígenas aos direitos delas na cidade.

Temos que passar a dizer que a gente está lutando é pelo direito das mulheres à cidade, e isso não pode ser uma fala vazia, tem ser uma realidade bem concreta (Representante da ONG SOS Corpo, 2009).

Por fim, indica que o processo de atualização da agenda de reforma urbana deve ampliar os seus referenciais, de modo a incorporar demandas oriundas de velhos problemas. Deve dar voz, portanto, aos diversos sujeitos que se inserem na rede.

Atualizar é importante, mas atualizar não pode pensar que é esquecer, temos questões antiquíssimas que não são resolvidas, pela própria agenda do FNRU, pela agenda da maioria dos movimentos da sociedade civil brasileira. A questão dos direitos das mulheres à cidade não pode ser atualizada, porque na verdade nem sequer conseguiu ser implementada e experimentada. (Representante da ONG SOS Corpo, 2009).

Deste modo, essas reivindicações pela ampliação dos quadros de interpretação do FNRU, tendem a produzir novos significados, cenários de injustiça, articulações, visões de mundo, novos repertórios, bandeiras de luta e interpretações sobre os processos que impedem a realização do direito à cidade. Esses mecanismos de avaliação tendem a se manter, na medida em que são fundamentais, para a própria atividade do Fórum enquanto movimento pela reforma urbana. Da mesma forma, novos espaços de aprofundamento e equalização desses novos quadros (*frame amplification*) entre os membros da rede poderão ser criados, como indica o próprio FNRU em sua reunião de planejamento 2010.

O GT sobre Gênero e Raça destacou, no balanço do ano, a importância da oficina realizada em junho de 2009, que agregou novas representações dos movimentos, oriundas de secretarias e grupos que atuam no interior das organizações com as temáticas de gênero e raça. Também destacou o desafio de incorporar as dimensões de gênero e

raça no movimento de reforma urbana. Neste sentido, o Encontro Nacional, com uma mesa sobre Gênero, Raça e Juventude foi inédito e marcante para o debate na rede. Permanece a demanda de atualização da plataforma feminista da reforma urbana (FNUR, 2010).

Tendo em vista sintetizar o foco dos debates, apresentamos abaixo, uma compilação de propostas e temáticas retiradas dos grupos de trabalho, sendo que muitas dessas se relacionam diretamente. A separação por títulos é apenas um exercício para buscar identificar a centralidade de temas abordados. Desta forma, aqui não estão listadas todas as propostas, mas apenas uma parte delas que entendemos representar e sintetizar o conteúdo dos debates realizados.

Quadro 11. Propostas de Atuação do FNUR - Encontro Nacional 2009

<b>Institucional</b>
“A gente tem que exigir que se cumpra o que foi institucionalizado”
“A outra questão é exigir a implementação dos planos diretores”
“Garantir a participação e a gestão democrática dos processos de revisão dos planos diretores”
“Exigir audiência pública, monitoramento e implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades nos planos diretores”
“Institucionalizar mais o orçamento participativo”
“Criação do sistema de informação para o monitoramento dos instrumentos de desenvolvimento urbano nas cidades”
“Institucionalização do sistema nacional de desenvolvimento urbano”
“Aumentar a participação no legislativo, no executivo e no judiciário, retomar a mobilização nas três esferas”
“Monitorar as propostas de alteração do Estatuto da Cidade no legislativo”
“Propor instrumentos jurídicos e urbanísticos para garantir os direitos às cidades de pequeno e médio porte, considerando as diversidades das regiões”
“Nós não temos clareza da função do Ministério das Cidades”
“O que é que nós queremos com o Ministério nós estamos construindo aqui”
“Ampliar o [Programa] Minha Casa, Minha Vida, com relação ao público com salário de 0 a 3 salários mínimos”
“Pressão nos três poderes para a definição de Conselhos”
“A organização dos movimentos nacionais para pautar o Ministério das Cidades sobre a regularização fundiária
“Aperfeiçoar o debate [sobre] as terras da União”

"Incidir no Ministério das Cidades para garantir a concretização da estrutura de mediação e prevenção de conflitos fundiários"
"Fortalecimento das defensorias públicas"
"Potencializar as ações do Fórum nos espaços ocupados em Brasília, na luta pela terra, com a aprovação de leis, programas e ações que garantam o acesso à terra"
"Incidir no poder judiciário na luta contra os despejos"
"Pautar o tema dos cartórios dentro do Fórum e construir estratégias de luta"
"Processo das Conferências e do Conselho das Cidades é necessário torná-lo deliberativo"
"Controle público sobre as terras públicas"
"Aprovação do PLANHAB e aprovação da PEC da Moradia digna"
"Nós precisamos aplicar, exigir a aplicação da lei, a gente não precisa trabalhar para criar mais [leis]"
"Ocupar de uma forma mais contundente os Conselhos"
"Projetos de lei que regulamentam os Conselhos e Conferências nos três níveis, com atribuição deliberativa, vinculando o acesso, aos recursos federais à criação e implementação desses conselhos e fundo"
"Tem que fazer uma campanha para implementar os planos diretores. Mas a maioria dos planos diretores não está na ótica do Estatuto das Cidades, essa é a questão. Mais do que colocar ênfase na implementação dos planos, é destacar aqueles instrumentos que são fundamentais, e que hoje eles não estão colocados"
"Que os conselhos possam ser efetivados na sua essência, deliberativos"
"É importante o trabalho do Fórum de capacitação para o controle orçamentário"
<b>Mobilização</b>
"Tentar articular com outros movimentos, como o movimento ambientalista, que também já deve ter outra rede, o movimento de mulheres, etc."
"Sair do Fórum com um documento que conceitue o direito à cidade a nível internacional"
"Hoje não se faz reforma urbana dentro de quatro paredes, e nunca vai se fazer"
"É preciso que a gente chame os companheiros que dialogam com o Estatuto da Terra, é preciso fazer aliança, sem perder o foco"
"A mobilização para o fortalecimento do acesso à terra, marcha pelo acesso à terra, fazer um abaixo assinado; mobilização com ativismo, ocupações, pressão em Brasília e em todos os governos locais. Aproveitar os processos eleitorais que vão começar no ano que vem; casar a luta política com a luta institucional"
"Necessidade de fortalecimento dos movimentos populares"
"Fortalecimento dos fóruns regionais e observatórios de pesquisas"

“Articulação das lutas do movimento do campo e da cidade”
“Levantamento dos conflitos protagonizados pelas entidades do Fórum”
“Outra questão prioritária para nós é rever as formas de mobilização. Avaliar o que tem funcionado e promover uma maior apropriação do espaço público, utilizando a rua como verdadeiro espaço de mobilização”
“Uma forma que a gente tem e só é notado quando a gente causa constrangimento, quando a gente faz uma ocupação, quando a gente fecha uma rua ou quando a gente faz um protesto, uma luta mais profunda”
“Nós temos de perceber que o espaço da luta, o espaço onde se dialoga com as cidades, é a rua! A rua hoje, se nós levarmos mais para dentro a questão, na rua é que nós conseguimos trazer a visibilidade das nossas ações”
“Gente notou uma dificuldade de chegar ao interior dos estados, e se comentou que é mais fácil o FNRU chegar às capitais do que no interior dos estados, então se fez a proposta de que as entidades que já compõem nas capitais, tem que levar essas discussões para o interior”
“Mas é importante, além das nossas participações em conferências, conselhos, organizações, seminários, etc., nós irmos para a rua e ocuparmos as ruas de norte a sul desse país, para garantirmos e impressionarmos o poder público e sociedade”
“Promover o encontro da juventude pela reforma urbana, garantir a participação de jovens no FNRU, nos espaços de formação, nas direções”
<b>Diversidade Regional</b>
“Reconhecimento da diversidade do urbana na Amazônia”
“É necessário dialogar com as diversas formas urbanas”
“Levar em conta a regionalidade, a diversidade das lutar pelo direito à cidade, isso que existe uma multiplicidade de lutas”
“Integrar a luta pela terra com direito ao território. Desde a sua complexidade étnica e cultural, principalmente pensando nos povos da Amazônia”
“Importante ampliar porque o nosso olhar tem que ser para o país, com a suas diversidades, suas regionalidades e as suas discussões”
“Não podemos imaginar uma casa normal para um quilombola, não podemos imaginar uma casa normal para o índio, porque não é. Então sobre essa polêmica, só precisamos acrescentar isso. Nós precisamos falar dos povos tradicionais”
“As moradias construídas são de baixa qualidade. É preciso definir um padrão melhor de qualidade e tamanho, respeitando as diversidades locais e das comunidades tradicionais. Muito pouco se avançou na produção concreta de habitação popular, utilizando os instrumentos do Estatuto das Cidades”
<b>Ocupações e Despejos</b>
“Fazer campanha em favor das ocupações”
“Apoio jurídico e político as ocupações”
“Implementação da plataforma brasileira de prevenção de despejos nos Fóruns regionais”

“lutar para a desmercantilização da terra e a garantia do direito ao território”
“E eu não sei quem inventou essa palavra “remoções” dentro da gramática brasileira, mas para mim isso é despejo, nós somos totalmente contra as remoções. Nós não aceitamos remoções”
“Regularização fundiária das ocupações urbanas e na luta contra os despejos”
<b>Gênero, Raça</b>
“Fortalecer a discussão da questão de gênero e raça nas políticas de habitação”
“A gente acha que precisa urgentemente essa questão da aproximação com os movimentos negros e de mulheres no Fórum”
“Participar da discussão do Estatuto da Igualdade Racial; participar das discussões de igualdade racial e de mulheres”
“Promover o encontro das mulheres pela reforma urbana e o encontro de negros pela reforma urbana. Outro ponto é dar visibilidade ao tema dentro do fórum de reforma urbana. Quando a gente coloca assim, a gente quer que todas as entidades assumam, que tragam para a agenda, para também estar discutindo e colocar na agenda do dia a dia. E aí, dentro das estratégias para dar visibilidade ao tema a gente sugere a produção de dados que explicitem a questão de gênero e raça pelas entidades do fórum nacional”
“Garantir espaços de formação para o fórum nacional de reforma urbana nesses temas”;
“Ter uma resolução que garanta a participação de 50%, de mulheres dos diversos espaços e da representação dos negros nos mesmos espaços”
“Implementação de políticas territoriais que reconheçam a diversidade étnica, racial e de gênero, as especificidades regionais e as dimensões rural, urbana e ambiental”
“Garantias de no mínimo 30% em todos os programas habitacionais para as famílias chefiadas por mulheres negras e índias”
“Segurança da posse, considerar a questão titularidade da posse, da PEA, da casa em nome das mulheres questão da regularização fundiária em nome das mulheres”
“É importante incluir gênero, raça e etnia nos temas da Conferência, incorporando no texto do gênero relativo a direito à cidade”
“A gente acha que tem que ser mais ousado, tem que ter coragem de estar escondendo a questão da mulher para falar de gênero”
<b>Juventude</b>
“Trazer a juventude para a luta do FNUR”
“Como podemos colocar essa juventude que está lá nas ocupações e acampamentos da reforma urbana para pautar a questão da luta pela reforma urbana”

“A discussão de juventude nos movimentos já é antiga, mas ela é muito mais de acúmulo individual, muito menos organizativo”
“A luta da juventude ainda é invisível”
“Promover o Encontro da Juventude pela Reforma Urbana”
“Tratar da juventude, tratar com uma temática nova”
<b>Outras temáticas</b>
“Garantir um acesso aos equipamentos sociais e a infraestrutura. Parece uma coisa meio óbvia né? Mas ainda se faz casa no meio do mato”
“Poder monitorar esses grandes empreendimentos e esses denominados “mega eventos”, a Copa, as Olimpíadas”
“Eu acho que a gente tem que discutir onde está indo o dinheiro. Então, discutir grandes projetos, não é só discutir o efeito do grande projeto. A gente tem que discutir se ele tem que ser feito ou não tem que ser feito. Se aquele dinheiro que está sendo aplicado ali, não tem que ser aplicado em outra coisa”
“Implantar um novo modelo de política de mobilidade sustentável”
Inverter a lógica do transporte público como mercadoria e passar a tratá-lo como serviço essencial”
“Nós discutimos hoje, transporte público dentro da lógica de mercado. [Transporte] é um direito! Nós não temos isso como um direito no transporte. A gente está dizendo que transporte não é mercado. Transporte é política de Estado, e nós continuamos tratando e discutindo isso no campo do mercado. E é isso que o Estado quer!”
“Incluir a questão de a segurança alimentar no ideário da reforma urbana”
“A violência no trânsito e a violência urbana. Como a gente pode trabalhar a questão da violência urbana dentro do FNUR?”
“o direito à água como um direito universal. Isso é fundamental para nossa população”

Fonte: Encontro Nacional do FNUR, Recife, 2009. Sistematização do autor, 2011.

É buscando dar conta dessa diversidade de questões, propostas e disputas em relação aos repertórios e temáticas que há também a tentativa de amplificar o conceito de direito à cidade, como elemento que agrega as diferentes organizações em torno do FNUR, aglutinando novos problemas e bandeiras de luta. Segundo o representante do Observatório das Metrópoles (2009):

Aqui interessa identificar e refletir sobre a diversidade de conflitos em uma perspectiva multidirecional e multiescalar. Não tem nem melhor nem pior. Então, a tarefa para renovar a

nossa agenda é olhar para os conflitos nessa multiplicidade de escalas.

Essa “multiplicidade de escalas” inclui o aprofundamento do debate sobre as questões pautadas, principalmente, pelas novas organizações que fazem parte da rede, como também pela inserção dessas agendas que já faziam parte de pautas específicas de uma série de organizações, mas que eram mobilizadas em outros espaços de articulação da sociedade civil. Assim, aponta a representante da SOS Corpo:

Para que nós atualizemos a nossa luta, o nosso ideário ou a nossa utopia, que eu acho que é outra ideia que precisamos resgatar, talvez seja preciso compreender politicamente e pensar que gênero, raça e juventude não são questões técnicas, não são temas, são problemas de desigualdade e opressão e que a gente que quer uma sociedade diferente deveria todo mundo querer enfrentar.

Assim, a atualização da agenda e do ideário de reforma urbana incorpora novos conceitos, temáticas e bandeiras, expandindo seus quadros interpretativos, de forma a unir diferentes interpretações ao conceito de direito à cidade. Trata-se de uma unidade a partir da integração de diferentes atores, que, em geral, não possuem entendimentos contraditórios sobre a realidade urbana e seus processos de desigualdade, mas que divergem em relação aos caminhos que devem ser seguidos para mudar o diagnóstico retratado. Nesse quadro, cabem tanto a metrópole global como a diversidade das cidades da região amazônica, o sem-teto e o professor universitário, a quebradeira de coco e o favelado, cabem os repertórios de confronto políticos mais radicais e as lutas no campo institucional. Nesse sentido, a própria atualização do frame “direito à cidade” mantém sua definição flexível e porosa, de modo que permite a inclusão de novos princípios, causas e estratégias voltadas à construção de cidades mais justas e iguais. A proposta de atualização do direito à cidade incorpora novas bases teóricas, sobretudo, aquela produzida por David Harvey, sendo que este novo conceito, agora atualizado:

Não é mais direito de todos participarem do benefício da urbanização, como anteriormente concebíamos, mas é direito de brigar por cidades que satisfaçam as necessidades que nós achamos que devem ser atendidas. O direito à cidade não é mais compreendido como o direito ao que já existe na cidade, mas o direito de transformar a cidade [de forma] radicalmente diferente e se contrapondo à lógica com [que] o capital atua nas cidades (Representante do Observatório das Metrôpoles).

Seguindo a mesma lógica, afirma o representante da Action Aid:

O direito à cidade não é propriamente o direito de qualquer pessoa morar na cidade, o direito à cidade significa o direito para a própria pessoa, especialmente as pessoas pobres de mudar a cidade do jeito que quiserem.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rede do FNRU possui uma ampla estrutura de mobilização, que foi formada a partir de conexões realizadas por um conjunto amplo de militantes ao final da década de 1970, e que ganhou força ao longo do processo de redemocratização, com destaque para a mobilização ocorrida em torno das emendas populares para a Assembleia Nacional Constituinte. Assim, grande parte das organizações formadoras do FNRU se constituiu ou sofreu influência da ampla conjuntura de mobilização societária neste período que encerrava a ditadura militar. A construção de organizações e a formação de militantes se deram por um intenso processo relacional, de apoio mútuo e de construção de uma identidade coletiva, que era próxima e solidária entre as diversas organizações que construíram o campo da reforma urbana. Identificadas nesse campo estavam os movimentos populares, muitos vinculados à luta pela moradia, as ONGs, os sindicatos e outras associações profissionais, diversos técnicos e gestores públicos, bem como grupos de acadêmicos voltados à pesquisa e a intervenção na política urbana, além de militantes de partidos políticos e de organizações religiosas.

Da mesma forma, no contexto de redemocratização da sociedade e das instituições políticas, a possibilidade de intervenção no processo constituinte criou uma estrutura de oportunidades que influenciou a junção de diversos movimentos e organizações no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A mobilização no entorno da coleta de assinaturas para a Emenda Popular de Reforma Urbana permitiu as primeiras articulações em rede desse movimento, sendo a diversidade das organizações que compunham esse grupo uma de suas principais características, tornando-se um referencial para a própria identidade do MNRU e posteriormente do FNRU, desenhando um processo de compartilhamento de um projeto político democrático-participativo, que consistia na radicalização da democracia (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006) por meio da “democratização conjunta do Estado e da sociedade pela articulação entre a via eleitoral e a implementação de canais de participação popular nos governos” (FELTRAN, 2006, p.373).

Nesse sentido, o FNRU tem atuado como uma rede articuladora de outras redes, movimentos e organizações identificadas no campo da reforma urbana. Ao longo dos últimos 20 anos, o Fórum tem expandido sua rede por meio da participação direta de novas organizações e pela criação de novos fóruns regionais e estaduais. Assim, é possível

classificar o FNRU não só como uma rede, mas como uma rede de redes (SCHERER-WARREN, 2006), pois agrega um conjunto amplo e plural de organizações, tais como associações locais ou comunitárias, que se localizam principalmente junto aos vínculos do FneRU e do FAOR; sindicatos, que por sua vez também se conectam com centrais sindicais nacionais e outras articulações latino-americanas; movimentos sociais nacionais que conectam uma série de movimentos e associações de moradores locais; ONGs que se ligam a diversas redes e fóruns formados por outras ONGs e entidades da sociedade civil.

Além desses vínculos, são mantidas também relações com organizações nacionais e internacionais que contribuem para a manutenção das atividades e divulgação dos projetos empreendidos pelo FNRU, como das organizações que fazem parte da rede. Neste sentido, o Fórum se apresenta como uma rede multiforme (composta por atores de origens diversas), que busca dar visibilidade às propostas e aos projetos de reforma urbana, construindo assim um campo de lutas e articulações, que também incluem a construção de valores, projetos e objetivos comuns, promovendo a formação de uma identidade coletiva e a interpretação de situações que devem ser superadas, ao mesmo tempo em que lançam ideias e argumentos para a transformação das cidades. Nestes termos, o FNRU tem-se constituído não apenas como um fórum de debates e articulações, mas como uma rede de movimento social (SCHERER-WARREN, 2006).

Por meio da utilização de análise de redes e confecção de sociogramas, foi possível identificar a complexidade de relações que foram estabelecidas, nacional e internacionalmente, pelo conjunto de organizações inseridas no FNRU. Com isso, afirma-se que a permanência do Fórum como um dos principais atores relacionados à política urbana no Brasil se dá primeiramente em decorrência da sua estrutura mobilizadora constituída nas últimas duas décadas, baseadas inicialmente em organizações próximas à Igreja, ao PT e aos movimentos de moradia, e que hoje, inclui também redes internacionais de apoio e de financiamento, assim como o vínculo com em atores governamentais.

Como resultado, a pesquisa demonstra que no interior do FNRU são as ONGs que exercem uma maior centralidade na rede, pois são as que buscam construir mais vínculos com outras organizações, fóruns e redes, como são também as que possuem uma maior diversidade nas relações, sendo intermediárias de vários vínculos na rede, como já havia demonstrado em análises similares de Lavalle, Castello e Bichir (2004 e

2006). Igualmente, são as ONGs, em grande medida, as responsáveis por produzir, sistematizar e divulgar os quadros interpretativos do FNRU. Porém, a ampliação numérica de organizações vinculadas ao Fórum não significa automaticamente uma maior capacidade de mobilização ou uma atuação homogênea entre essas. O que se verifica é uma forte centralidade em algumas organizações, que são as responsáveis por estimular a participação na rede, por produzir e fornecer os referenciais teóricos e a própria história do movimento, ao selecionar fatos, lutas e conquistas. Nesse sentido, três organizações têm se destacado, FASE, PÓLIS e Observatório das Metrôpoles. Em grande parte, são essas organizações que produzem os próprios quadros interpretativos do FNRU centralizando também a pauta e o conteúdo do que se discute, principalmente a partir dos Encontros Nacionais.

A experiência do FNRU demonstra que a capacidade de organização e os recursos coletivos despendidos à mobilização e à formação de redes são fundamentais não só para o surgimento dos movimentos sociais, mas também para a sua manutenção e permanência como um ator político significativo, com capacidade para pautar reivindicações e mudanças. Como afirma Tarrow (2009), o primeiro poder de um movimento está em organizar, preparar ações coletivas, mas, sobretudo, manter as pessoas unidas no estabelecimento de um determinado confronto político. Nesses termos, o FNRU se apresenta como vitorioso, pois tem sido o responsável por manter a pauta da reforma urbana em debate ou mesmo em disputa com outros atores políticos e sociais.

Se por um lado a oportunidade aberta com a Constituinte foi um fator fundamental para a formação do Fórum e, conseqüentemente, para a formação de um campo de atores vinculados ao projeto político da reforma urbana, de outro, definiu o alvo e os repertórios privilegiados de sua ação política. Assim, o FNRU tem marcadamente atuado próximo às arenas institucionais, sendo estas, em grande medida, o próprio conteúdo de suas reivindicações e a base de seus repertórios enquanto ações e políticas voltadas para a institucionalidade estatal. É nestes termos que as campanhas e as lutas realizadas pelo Fórum têm sido encaminhadas, tais como: o longo caminho percorrido para a aprovação do Estatuto da Cidade e para a definição da função social da propriedade; o engajamento para a construção de normativas de direito urbanístico; a atuação junto às prefeituras para assessorar processos de planejamento urbano via planos diretores, políticas habitacionais e de regularização fundiária; as mobilizações para a criação de conselhos das

idades; a participação em conferências; as articulações e participações em fóruns e encontros internacionais para a inclusão do direito à cidade como um direito humano.

Esses repertórios, todavia, são contemporizados diante de contextos políticos e eleitorais, como indicado por vários atores do FNRU ao longo deste trabalho, existindo, portanto, governos mais abertos à reforma urbana, ou que compartilham de um projeto político que inclui a reforma urbana no interior de programas de governo. Esse compartilhamento de projetos aproxima o Fórum de partidos de esquerda, com destaque para o Partido dos Trabalhadores, que em muitos momentos intermediou o trânsito de militantes do FNRU para o interior de governos municipais e para o Governo Federal, em particular para o Ministério das Cidades, seja por meio de cargos de essência técnica ou com caráter mais político. Essa relação entre o governo petista e FNRU, diferente de uma simples de cooptação, tem sido fruto de estratégias e de compartilhamento de projetos políticos e afinidades ideológicas e partidárias, que resultou muitas vezes em múltiplas militâncias. Muitos dos atores do FNRU agiram na crença de que a inserção do Fórum junto ao governo poderia de fato permitir avanços em relação ao projeto propugnado pelos atores do campo da reforma urbana, sendo capaz de trazer inovações e modificações na estrutura desigual das cidades brasileiras. De fato, pelo menos no período de 2003 a 2005, segundo a interpretação do próprio FNRU, houve avanços significativos em diversas áreas da política urbana, incluindo a grande mobilização em torno dos planos diretores participativos, e todo o processo de gestão democrática criada a partir das conferências e dos conselhos das cidades, em âmbito municipal, estadual e federal.

Entretanto, todo esse processo deve ser analisado com cautela, avaliando quais foram os seus resultados efetivos tanto para a construção democrática brasileira, como para as transformações ocorridas no espaço urbano, assim como os possíveis limites e constrangimentos políticos que nortearam os rumos da política urbana a partir de 2003. Cabe lembrar que as organizações do FNRU, particularmente, o NMLM e o UNMP, ao longo desse período também produziram repertórios mais radicais como a ocupação de imóveis e de áreas vazias em diversas cidades, constituindo um símbolo fundamental da luta pelo direito à cidade e pela reforma urbana, sem, no entanto, abandonar o uso de repertórios de ação institucional, praticados de forma isolada pelas organizações ou em conjunto com o FNRU. Isto reforça a ideia de que os movimentos sociais utilizam de forma

combinada e modular os diversos repertórios que estão disponíveis, contemporizando a sua utilização em virtude de contextos específicos, estratégias e oportunidades políticas (TARROW, 2009).

Além da complexidade e da multiplicidade que caracteriza a rede do FNRU e de suas diversas práticas e repertórios, destaca-se a dimensão da atualização dos quadros interpretativos do Fórum, por meio da reformulação da agenda e do ideário da reforma urbana. É possível afirmar que o conceito de reforma urbana e de direito à cidade tornaram-se quadros interpretativos comuns, tanto de intelectuais como de movimentos sociais, que buscavam construir outro olhar sobre a cidade que modificasse a forma como as políticas urbanas eram construídas. Dessa forma, a reforma urbana e o direito à cidade funcionam como *frames*, pois fornecem uma interpretação comum sobre a realidade, apontando as causas para determinadas injustiças, unificando diferentes percepções e significados que ajudam a dignificar e a justificar determinadas escolhas e direcionando para um horizonte de ação pelo qual se deve seguir.

No debate sobre a atualização dos princípios da reforma urbana e do conceito de direito à cidade, percebe-se, ao mesmo tempo, um movimento de crítica e de reafirmação desses pressupostos. Por um lado, critica-se que os conceitos foram criados a partir de modelos determinados de cidade, especialmente do Rio de Janeiro e de São Paulo, ocultando a diversidade de questões e problemas enfrentados por uma gama de cidades brasileiras, sobretudo àquelas localizadas no norte e nordeste do país. De outra parte, outras dimensões fugiram do escopo de interpretações e ações do FNRU, tais como as questões de gênero e raça, ocultas nas generalizações acerca da espoliação urbana, que igualava homens, mulheres, negros, brancos ou indígenas, sob o manto da perspectiva da classe de trabalhadores urbanos espoliados do seu direito à cidade.

Assim, a inclusão de novas articulações e organizações junto ao FNRU trouxe a necessidade de extensão dos seus quadros interpretativos por meio de novas bandeiras e questões oriundas dessas articulações, em especial, as questões regionais, como a questão amazônica, e as dimensões de gênero, raça e juventude, identificadas, aqui, como *frames* emergentes no interior do FNRU e que estão em disputa, sendo construídas e reafirmadas em cada novo Encontro Nacional e em reuniões de planejamento. Por outro lado, diferente de reinvenção, estes *frames* se acomodam e dão complexidade e diversidade aos velhos quadros de diagnóstico, sobretudo aqueles

vinculados à concentração da terra na mão de especuladores, impedindo as possibilidades de se avançar em relação ao direito à cidade, sendo essa uma premissa para todos que fazem parte da rede. Assim, a atualização desses quadros é realizada de modo que permita, sem grandes contradições, a incorporação dessas novas demandas e diagnósticos sobre a realidade. Os quadros interpretativos da reforma urbana são, portanto, flexíveis e porosos, permitindo a sua extensão de modo a abarcar novas demandas, conceitos e atores.

Enfim, cabe aqui, de forma sistematizada, retornar as hipóteses norteadoras deste trabalho, validadas pela pesquisa empírica. Como vimos, o FNRU constitui-se como um dos principais movimentos sociais na área da reforma urbana no Brasil. Trata-se um movimento social conforme a definição de Mario Diani (1992, p.01), em que “*social movements are defined as networks of informal interactions between a plurality of individuals, groups and/or organizations, engaged in political or cultural conflicts, on the basis of shared collective identities*”. Nesse sentido, o FNRU é uma rede que articula um conjunto amplo de atores sociais e políticos, agregando agendas, potencializando demandas, construindo identidades coletivas e projetos políticos, além de revelar a existência de diversos conflitos no que tange à problemática urbana no país.

Da mesma forma, identificamos que a migração ou deslocamento de diversos membros com vínculos com a rede do FNRU para o interior do Estado, em particular, para o Ministério das Cidades, se deu em decorrência do compartilhamento de um projeto político participativo-democrático organizado em torno do Partido dos Trabalhadores. A vinculação a este projeto político é fruto, em grande medida, de relações entre diversas organizações no âmbito da sociedade civil, formadas a partir da década de 1980, e que possibilitaram a existência, entre esses atores, de múltiplas e simultâneas militâncias em partidos políticos, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, permitindo a formação de complexos mecanismos de interação comunicativa e de sobreposição de identidades (MISCHE, 2003).

Além de sua dimensão de articulação, dos conflitos e das identidades, há que se atentar para a questão dos contextos nos quais os movimentos sociais estão inseridos. Tal como indica Tarrow (2009), a análise dos fatores políticos é fundamental para se compreender como surgem e se desenvolvem ações coletivas e movimentos sociais. Como vimos, a conjuntura institucional durante o processo constituinte proporcionou uma EOP que facilitou a criação do Movimento Nacional

de Reforma Urbana ao unir diferentes organizações da sociedade civil para a construção da Emenda Popular de Reforma Urbana. Essa EOP influenciou de forma substancial o desenvolvimento posterior da articulação formada pelo FNURU, por meio de suas bandeiras, reivindicações e repertórios. Constatamos, também, que o principal quadro interpretativo para o Fórum é conceito de direito à cidade, que unifica os diversos diagnósticos sobre a questão urbana, articulando os projetos e as propostas apresentadas pela rede ao longo de sua história. Sendo que as ONGs ocupam espaço central nesta rede e são responsáveis, em boa medida, pela elaboração de quadros analíticos e orientação das práticas políticas. Assim, é por meio desse conceito que são produzidos os referências da luta pela reforma urbana.

Também demonstramos, ao longo do trabalho, que a participação institucional e a reivindicação por mudanças neste campo, representadas, sobretudo em forma de leis, exercem centralidade nos repertórios produzidos pelo FNURU, de forma a direcionar e consumir grande parte do tempo e dos esforços mobilizatórios, políticos e reivindicativos da rede. Ainda que coexistam e estejam em disputas, no interior do Fórum, outros repertórios voltados à conquista da reforma urbana e do direito à cidade.

Por fim, entendemos que este estudo de caso reflete a complexidade de fatores e variáveis que envolvem a análise de movimentos sociais no Brasil contemporâneo, de modo que uma aproximação a esse fenômeno e suas transformações impõe múltiplos desafios, tais como: a identificação de fatores externos aos movimentos que influem para a formação de ações coletivas, bem como para as estratégias que orientam as escolhas dos repertórios; o mapeamento das estruturas de mobilização, que incluem amplas redes que conectam tanto atores sociais como políticos; a formação de identidades coletivas; a construção de projetos políticos e enquadramentos interpretativos; a aproximação dos movimentos sociais com estruturas estatais e seus respectivos dilemas, conflitos e resultados; a compreensão dos múltiplos repertórios colocados em prática e em disputa pelos movimentos.



## REFERÊNCIAS:

ABERS. R.; BÜLOW. M.V. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?** Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez. 2011, p. 52-84

ACHCAR. G. A Comuna de Paris. in: LÖWY. M. (Org.) **Revoluções.** São Paulo: Boitempo, 2009

ALMEIDA, G. **A Participação Social no Governo Federal Brasileiro.** In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora S. Martins. Experiências internacionais de participação. Coleção: Pensando a Democracia Participativa, Vol. 2. São Paulo: Cortez, pp. 133-146, 2010

ALONSO, A. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. São Paulo: Lua Nova, 2009

ALVES, G. **Do “novo sindicalismo” à “concertação social”: ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998).** Rev. Sociologia Política, Curitiba, 15, p. 111-124, nov. 2000

AMMANN. S.B. **Movimento Popular de Bairro: de frente para o Estado e em Busca do Parlamento.** São Paulo: Ed. Cortez, 1991

AMPARÁN. A.C. **El análisis cultural de los movimientos sociales.** Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana. Rev. Sociológica, nº42, 2000

ANTUNES. R. **O novo sindicalismo.** São Paulo: Brasil Urgente, 1991

ARMSTRONG. E.A.; BERNSTEIN. M. **Culture, Power, and Institutions: A Multi-Institutional Politics Approach to Social Movements.** Washington: Sociological Theory 26:1 March 2008

BALDEZ. M. **Participação, práticas de resistência e formas de organização popular.** Conferência realizada durante Seminário Política e Planejamento, (Org.) Ambiens Sociedade Cooperativa. Curitiba: 2010.

BARAN, P. **On distributed communication**. CA: The Rand Corporation, 1964.

BASSUL .J.R. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. Santiago: EURE v.28 n.84, 2002.

BASSUL, J.R. **Estatuto da Cidade: a construção de uma Lei**, 2010. [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/CityStatuteofBrazil\\_Port\\_Ch5.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch5.pdf)

BAVA, S. C.; PAULICS, V. **Em busca do conhecimento e da afirmação da cidadania**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 48-53, 2002.

BETTO. F. **Amigo Lula**. (2002): disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/12/14/o-amigo-lula-frei-betto-narra-transformacao-do-lider-sindical-do-abc-em-presidente-923283035.asp>> consulta em 10 de novembro de 2010.

BOITO JR, A. 1991. Reforma e persistência da estrutura sindical. In: BOITO JR., A. **O sindicalismo brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991

BONDUKI, N. G. **A Reforma Urbana no Processo de Participação Popular na Constituinte**. Constituição 20 anos - Estado, Democracia e Participação Popular - Caderno de Textos. Brasília - DF: Edições Câmara, 2009, v. p. 175-178.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência e do campo científico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004

\_\_\_\_\_. **Contrafogos: Por um Movimento Social Europeu**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas: sobre a teoria da Ação**. Campinas: Papius, 2008.

BONACICH. P. **Power and Centrality: a Family of Measures**. The American Journal Of Sociology, 1987

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte** (Atas De Comissões). Brasília, Senado 1987. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/6b%20-%20SUBCOMISS%C3%83O%20DA%20QUEST%C3%83O%20URBANA%20E%20TRANSPORTE.pdf>> acesso em 25 de março de 2011.

BRASIL. F. P. D. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Ação Coletiva: Reconstruções da Agenda das Políticas Urbanas No Brasil dos Anos 90. In: **Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas locais nos anos 90**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2004

BRINGEL. B.M. **Comentários à conferência de Sidney Tarrow**. I Seminário Internacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, Florianópolis: NPMN/UFSC, 2010.

BRULLE. J. R. JENKINS. J.C. Foundations and the environmental movement: priorities, strategies and impact. In: **Foundations for social change: critical perspectives on philanthropy and popular movements**. Maryland. Rowman & Littlefield Publishe, 2005

BURNETT. C.F.L. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese de doutorado. São Luis: UFMA, 2009.

CARVALHO, S.R.R. **A Central de Movimentos Populares e processo de democratização: uma trajetória em construção (1993 a 2003)**. São Paulo: Tese de Doutorado em Serviço Social. PUCSP, 2007.

CARVALHO. S.N. O Sentido da Mudança na Legislação de Uso e Ocupação do Solo. São Paulo. São Paulo em Perspectiva. N° 9, 1995

CAYRES, D. C. **Democracia, participação e autonomia: articulações entre sociedade civil e Estado**. In: II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2011, São Carlos. Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2011.

CMP. **Publicação para o balanço e perspectivas na construção da central de movimentos populares**, São Paulo: CMP, 1996.

CORRAGIO. J.L. Sobre el sentido de proponer una reforma urbana en los 90. IN: **Direito à Cidade e Meio Ambiente. Fórum Nacional de Reforma Urbana**, 1993

COSTA, S. **Sociedade civil e espaço público. As cores de Ercília.** BH, ed. UFMG, 2002

CYMBALISTA, R. O papel dos movimentos populares: in: **Conselhos de Habitação e Desenvolvimento urbanos.** São Paulo: Pólis, 2000.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: En Daniel Mato (coord.), **Políticas de cidadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

\_\_\_\_\_.; OLVERA, A.; J. PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DATALUTA. **Banco de Dados da Luta pela Terra, Relatório 2009,** NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/>> acesso em: 30 nov. 2011.

DEÁK, C. **O mercado e o estado na organização espacial da produção capitalista.** Espaço & Debates nº28, 1989.

DELLA PORTA, D. Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta. In: McAdam, D.; McCarthy, J.; Zald, M.(ORGs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas.** Madri: Ed. Istmo, 1999.

DIANI, M. **The Concept of Social Movement.** The Sociological Review, N 38,

DOIMO, A. M. **A Vez e a Voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume

Dumará/ANPOCS, 1995. 358p. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DURIGUETTO, M.L. **Sociedade civil e democracia**. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, R.S. **Urbanismo e movimento municipalista: interlocuções do debate urbanístico brasileiro-iberoamericano (1938/1946 - 1964)**. 106. Vitruvius 05, ano 09, mar. 2009

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1997.

FELTRAN, G. (2006). Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006

FERREIRA, J.S.W. **O planejamento da cidade real**. Correio da Cidadania, São Paulo, v. 337, 15 mar. 2003.

FERREIRA, R.F.C.F. **A constituição Cidadã e o direito à cidade: 20 anos de luta e muitos desafios: Revista Trimestral de Debate da FASE**. , ano 32, jul/set 2008. Disponível em: [http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1\\_artigo\\_prop117\\_regin a.pdf](http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_artigo_prop117_regin a.pdf)

FIX, M. **Moradores de favela vivem ciclo de despejo como política pública**. Folha de S.Paulo. Publicado em: 27/10/2010 Folha. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/porta1/node/13448>> acesso em 27 out.2011

FLACKS, D. **A questão da relevância nos estudos dos movimentos sociais**. Revista Crítica de Ciências Sociais. Lisboa: Revista Crítica de Ciências Sociais, nº72, 2005

FNERU. **Informativo do Fórum Nordeste de Reforma Urbana - nº01**. Ano 1, 2006

**FNRU. Direito à Cidade e Meio Ambiente. Fórum Nacional de Reforma Urbana, 1993**

\_\_\_\_\_. **Rumo à Conferência Nacional das Cidades: Uma Outra Cidade é Possível.** Síntese das Resoluções do Encontro Nacional, 2003

\_\_\_\_\_. **Síntese do Encontro Nacional do Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2005.**

\_\_\_\_\_. **Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade.** Cadernos FNRU 01. Rio de Janeiro: FASE, 2009

\_\_\_\_\_. **Síntese da Oficina de Planejamento 2010,** disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/45-planejamento/81-sintese-da-oficina-de-planejamento-do-fnru-de-2010.html> acesso em: 20 de dez. 2010

**FRANCO, A. Breves Considerações sobre o Diagrama B de Paul Baran:** disponível em: <http://escoladeredes.ning.com/profiles/blogs/breves-consideracoes-sobre-o>

**FSU. Carta do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.** Disponível: [http://forumsocialurbano.files.wordpress.com/2010/03/carta-do-rio\\_fsu.pdf](http://forumsocialurbano.files.wordpress.com/2010/03/carta-do-rio_fsu.pdf) acesso em: 25 de out. 2010

**GANSON, A.;MEYER, D.** Marcos interpretativos de la oportunidad política. In: McAdam, D.; McCarthy, J.;Zald, M.(ORGs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas.** Madri: Ed. Istmo, 1999.

**GOFFMAN, Erving. Frame Analysis: los marcos de la experiencia.** Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006

**GONH. M.G. Reivindicações populares urbanas.** São Paulo. Ed. Cortez, 1982

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia.** 1ª. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1991

\_\_\_\_\_. **Os sem-terra, ONGs e cidadania.** São Paulo. Editora Cortez. 1997.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001

\_\_\_\_\_. **Historia dos Movimentos e Lutas Sociais.** 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** Ed. Loyola; São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo.** Petropolis: Vozes, 2010.

GRANOVETTER, M.S. **The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited.** *Sociological Theory.* American Journal of Sociology, UChicago Press, 1973

GRAZIA, G. de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

\_\_\_\_\_. “Reforma urbana e Estatuto da Cidade”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GUSSO, R. J; POLLI, S.A. **Breve história dos movimentos de moradia em Curitiba.** No prelo.

HANNEMAN, R.A. **Introduccion a los Métodos Del Análises de Redes Sociales.** In: <http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.html>

HOBSBAWN, E. **Era dos Extremos: o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HOLSTON, J. **A Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia.** São Paulo: Cia das Letras, 1993.

IBASE. **Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?** Rio de Janeiro: IBASE. Revista Democracia Viva n°18 set/out 2003  
<http://157.86.173.10/beb/periodicos/democracian18>

ISCARO, A.C. **O protesto como estratégia de ação: Uma análise a partir do Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo.** Florianópolis, anais I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2010.

JACOBI, P.; MONTEIRO, F. Redes Sociais. In: FERRARO JR, L.A. **Caminhos e Encontros: formação de educadores ambientais e coletivos educacionais. Vol. 2.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Editora 34, 2000.

KRIESI, H.P. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales em su contexto político. In: McAdam, D.; McCarthy, J.; Zald, M.(Orgs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas.** Madri: Ed. Istmo, 1999.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO. G. BICHIR, R. M.. **Quando Novos Atores Saem de Cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais.** Florianópolis: Revista Política & Sociedade, n° 5 outubro de 2004

\_\_\_\_\_. **Os Bastidores da Sociedade Civil – Protagonismos, Redes e Afinidades no Seio das Organizações Cívicas.** São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sem pena nem glória, o debate sobre sociedade civil nos anos 1990.** Novos Estudos Cebrab, São Paulo, 2003.

LEFEBVRE. H. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

LEMIEUX, V., OUIOMET, M. **Análise Estrutural das Redes Sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

LENIN. V. I. **Que Fazer? Problemas candentes do nosso movimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010

\_\_\_\_\_. O Problema Fundamental do Poder. In: **A questão do Partido (coleção de artigos de Marx, Engels, Lênin, Trotski)**. São Paulo: Ed. Kairós, 1978.

LIGUORI, G. Estado e Sociedade Civil: entender Gramsci para entender a realidade. in **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: International Gramsci society/Ed. Civilização Brasileira, 2003.

LÜCHMANN, L. H. H. **Redesenhando as relações sociedade e Estado: tripé da democracia deliberativa**, Revista Katálysis. Florianópolis: ED. UFSC, 2003.

\_\_\_\_\_. SOUSA, J. T. P. de. Geração, democracia e globalização: faces dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo. São Paulo: **Serviço Social e Sociedade**, v. 84, 2005.

\_\_\_\_\_. SHERER-WARREN, I. Desenvolvimento Urbano e organizações populares em Florianópolis. In: NUNES. B.F. (Org.) **Sociologia de Capitais Brasileiras: participação e planejamento urbano**. Brasília, Líber Livros, 2006.

\_\_\_\_\_. BORBA, J. **Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes** (2007). In: <http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%201.doc>

\_\_\_\_\_. **Associações, participação e representação: combinações e tensões**. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011

LURDES. M.G. **Newsletter PPLA n6**. Curitiba: Ambiens Sociedade Cooperativa, 2010.

McADAM, D.; McCARTHY, J.;ZALD. Oportunidades, estructuras de mobilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. In: McADAM, D.;

McCARTHY, J.;ZALD, M.(ORGs.) **Movimentos Sociais: perspectivas comparadas.** Madri: Ed. Istmo, 1999.

\_\_\_\_\_.; McCARTHY,J.; ZALD. M. **Comparative Perspectives on Social Movements:** political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing. New York: Cambridge University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. TARROW, S. TILLY, C. **Para mapear o Confronto Político.** São Paulo: Lua Nova n°76, 2009.

\_\_\_\_\_. Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación. McADAM, D.; MCCARTHY, J.;ZALD, M.(ORGs.) **Movimentos Sociais: perspectivas comparadas.** Madri: Ed. Istmo, 1999.

McCARTHY, J. Adoptar, adaptar e inventar limites y oportunidades. In: MCADAM, D.; McCARTHY, J.;ZALD, M.(ORGs.) **Movimentos Sociais: perspectivas comparadas.** Madri: Ed. Istmo, 1999.

MARCHEZINI. F. S. **Cidade e Cidadania no Brasil: a Participação Construída num Ambiente Urbano.** Vitória: Revista Ágora, n.3, 2006

MARCUSE, P. **Entrevista concedida à Ambiens Sociedade Cooperativa.** Rio de Janeiro, 2010.

MARICATO, E. **Brasil 2000: Qual planejamento urbano?** Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 1 e 2, 1997

\_\_\_\_\_. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência.** São Paulo, julho de 1995, disponível em: <[http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf)> acesso em 20 abr. 2011

\_\_\_\_\_.; FERREIRA. J.S.W. **Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?** São Paulo Correio da Cidadania, n°252, 2001

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento urbano democrático como utopia.** Entrevista concedida a Ana Clara Torres e Henri Acselrad, Porto Alegre, 2005.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

MARQUES, E. C. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas.** Revista Brasileira de Ciência Sociais. V.21. n°60. 2006.

MARTINS, M. L. SANTOS. A.L.T. **A prática dos movimentos de moradia na produção do espaço da cidade de São Paulo.** In: Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS) - UFSC, 2010. V. 1. p. 1-20.

MARX. K. A Libertação da Classe Oprimida. In: FERNANDES. F. **Marx e Engels: História.** São Paulo: Ática, 1984.

MAYORGA. F. ONGs e movimentos sociais em tempo de mudanças. In. SORJ. B. (Org.) **Usos, Abusos e Desafios da sociedade civil na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2010

MEDEIROS. R.S. Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: DAGNINO.E.;TATAGIBA.L. (Orgs.) **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó: Argos, 2007

MELUCCI. A. **A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas.** Petropolis, RJ: Vozes, 2001

MISCHE, P.A. Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: DIANI, M. and McADAM, D. (ed.) **Social movements and networks.** Oxford University Press, 2003, p. 258-280

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e a Questão Social. Crítica ao Padrão emergente de intervenção social.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005

MOREIRA. F.A. **O Lugar da autogestão no Governo Lula.** São Paulo: Dissertação de mestrado FAU/USP, 2009

NANCE, E.A. O Papel Estratégico do Movimento Popular para a Democracia Popular - o aprendizado dos anos 80 e 90. **Memória de Luta pelos Direitos Humanos no Brasil - Direito à Memória e à Verdade**. Brasília, MNDH, 17 de agosto de 2007

NAUJORKS, C. J. ; SILVA, M. K. . **Teorias da Identidade e Movimentos Sociais**. In: Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Florianópolis: NPMS/UFSC, 2010. v. 1. p. 1-14.

NOGUERA, M.A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, N.C. TEIXEIRA, A.P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: International Gramsci society/Ed. Civilização Brasileira, 2003

NORONHA, E. A explosão das greves na década de 80. *In*: BOITO JR., A. **O sindicalismo brasileiro nos anos 90**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991

OBERSCHALL.A. **Social Movements: ideologies, interests and identities**. New Jersey: transaction Publisher, 1995.

\_\_\_\_\_. Oportunidades y creación de marcos en las revueltas de 1989 en el Este de Europa. In: McAdam, D.; McCarthy, J.;Zald, M.(ORGs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas**. Madri: Ed. Istmo, 1999.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo ou Saint-Simonismo Requentado?** São Paulo, 2004. disponível em [www.rls.org.br/publique/media/PERSEU\\_Chico.pdf](http://www.rls.org.br/publique/media/PERSEU_Chico.pdf)

OLIVEIRA, F.M. **Ação coletiva e questão urbana: o que há de novo?** XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro. 2009.

PAULICS, V. CACCIA BAVA, S. **A Afirmação da Cidadania**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 16, 2002.

\_\_\_\_\_, RIZEK, C. (Orgs). **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

QIROGA, A., MARTÍ, J., JARIEGO, I.M., MOLINA, J.L. **Talleres de Autoformación con Programa Informático de Análises de Redes Sociales**. in: [http://revista-redes.rediris.es/webredes/red\\_tematica/talleresars.pdf](http://revista-redes.rediris.es/webredes/red_tematica/talleresars.pdf)

RANCIÈRE. J. O Dissenso. In: NOVAES. A. **A Crise da Razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RIBEIRO. L.C.Q; CARDOSO. A. **Solo Criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana**. Porto Alegre: Ensaio FEE, n° 13, 1992

RITZER, G.. GOODMAN. D.J. **Sociological Theory**. Mcgraw-hill College, 2003.

RODRIGUES. E.; BARBOSA, B.R. **Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. 2010**. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/02.pdf>> acesso em: 10 dez. 2010

ROFMAN. A. **Participação, práticas de resistência e formas de organização popular na Argentina**. Conferência realizada durante Seminário Política e Planejamento, (Org.) Ambiens Sociedade Cooperativa. Curitiba, 2010.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997

SADER. E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SANTOS JR. O. **Cidadania e a questão urbana no Brasil: Indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2007. disponível em:

[http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=98:santos-junior1&catid=36:colecacao-textos&Itemid=138&lang=pt](http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=98:santos-junior1&catid=36:colecacao-textos&Itemid=138&lang=pt)

SANTOS, T.A. L; MARTINS, M.L.R. **A prática dos movimentos sociais de moradia na produção do espaço da cidade de São Paulo.** Florianópolis, anais I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2010.

SAULE JR, N. et al. **Mobilização cidadã e inovação democráticas nas cidades.** São Paulo: Pólis, 2006

\_\_\_\_\_. **Nota política sobre os vetos do Estatuto e as conquistas da reforma urbana.** Publicada em 16/07/2001. Acessado em 25 de agosto de 2008 no sítio eletrônico [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=77](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=77)

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L.H.H. **Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil.** Florianópolis: Revista Política & Sociedade, n° 5 outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. **Redes de Movimentos Sociais.** São Paulo: Edições Loyola, 3ª Ed. 2005.

\_\_\_\_\_. **Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais.** Sociedade e Estado, Brasília: v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006

\_\_\_\_\_. Redes Sociais e de Movimentos. In: FERRARO JR, L.A. **Caminhos e Encontros: formação de educadores ambientais e coletivos educacionais. Vol 2.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007

\_\_\_\_\_. Redes Sociais: Trajetórias e Fronteiras. In: DIAS, L. C. e SILVEIRA, R. L. L. (ORG) **Redes, sociedades e territórios.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

\_\_\_\_\_. **Redes de Movimentos Sociais na América Latina – Caminhos Para Uma Política Emancipatória?** Salvador: CADERNO CRH, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008

\_\_\_\_\_. Lutas Sociais: Participação e Conflito na Produção do Espaço. In: **Estado e Lutas Sociais: intervenções e disputas no território.** (Org). Ambiens Sociedade Cooperativa-Curitiba: Kairós, 2010.

SILVA, A. A. **A luta pelos Direitos Urbanos: Novas Representações de Cidade e Cidadania.** In: Espaços & Debates n° 30, Governança Local e Democracia. São Paulo: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano X, 1990.

\_\_\_\_\_. **Reforma Urbana e Direito à Cidade.** São Paulo: Polis. V1. 1991.

\_\_\_\_\_. Teatro da Exceção (figurações) in: OLIVEIRA, F. RIZEK, C. (Orgs). **A Era da Indeterminação.** São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, C. A. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum de Reforma Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SILVA, M.K. **Atores Sociais em Espaços de Ampliação da Democracia: As redes sociais em perspectivas.** Curitiba: Revista de sociologia política. V.16. 2008.

\_\_\_\_\_. **De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente.** São Leopoldo: Ciências Sociais Unisinos, Vol. 46, N. 1, p. 2-9, jan/abr 2010

\_\_\_\_\_. ZANATA Jr., R. **Associativismo e desigualdade: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas Associações de Moradores de Porto Alegre.** In: Latin American Sociological Association Congress, 2009, Rio de Janeiro (LASA 2009 Congress Paper Archives).

SILVA, R.A.S. **O cooperativismo autogestionário na produção da habitação popular.** Belo Horizonte, Escola de Arquitetura da UFMG. Dissertação de mestrado, 2009

SNOW, D. BENFORD, R. **Master Frames and Cycles of Protest**. In MORRIS, Aldon & MUELLER, C (orgs) *Frontiers in social movement Theory*. New Haven> Yale University Press

SOUSA, M. L. de. **A prisão e a Ágora. Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão de Cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **De Ilusão Também se Vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004)** Salvador: AMPUR. IX Encontro Nacional da AMPUR. 2005.

TARROW, S. **O Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. In: McAdam, D.; McCarthy, J.; Zald, M. (ORGs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas**. Madrid: Ed. Istmo, 1999

TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura**. Anais do 6º ENCONTRO DA ABCP Unicamp, Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo** – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional* 71, enero a junio de 2010: 63-83

TEIXEIRA, A.C.C. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, M.F.I. M; MOREIRA, T. **Solo Criado: uma análise do processo de aplicação do instrumento em Curitiba**. Rio de Janeiro: Anais XIV Encontro Nacional Da Anpur, 2011

TILLY, C. WOOD, L. **Los Movimientos Sociales, desde sus orígenes a Facebook**. Ed. Crítica, Barcelona, 2009.

\_\_\_\_\_. **From Mobilization to Revolution**. Massachusetts: Addison-Wesley publishing company, 1978

ZALD, N. Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos, IN: MCADAM, D.; McCARTHY, J.;ZALD, M.(ORGs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas**. Madri: Ed. Istmo, 1999.

ZDRAVOMYSLOVA, E. Oportunidades y creación de marcos interpretativos en la transición a la democracia: el caso de Rusia. In: McAdam, D.; McCarthy, J.;Zald, M.(ORGs.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas**. Madri: Ed. Istmo, 1999.

#### SITES CONSULTADOS:

ABONG. **Estatuto Social**. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/quem\\_somos.php?id=3](http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=3)> acesso em: 07 de fev. 2012

ABONG. **CAAP**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/associada.php?id=33>>. Acesso em: 03 dez. 2010.

ABONG. **CENDHEC**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/associada.php?id=88>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

ABONG. **Informes**. Disponível em: <[http://www.abong.org.br/final/informes\\_pag.php?cdm=13728](http://www.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=13728)>. Acesso em: 09 nov. 2010.

ABM. **História**. Disponível em: <<http://www.abm.org.br/?pg=historia>>. Acesso em 23 dez. 2010.

ACTIONAID (Org.). **At ActionAid, we do things differently**. Disponível em: <<http://www.actionaid.org/what-we-do>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **História.** Disponível em:  
 <<http://www.actionaid.org.br/tabid/58/Default.aspx>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

AGB. **Histórico.** Disponível em:  
 <[http://www.agb.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=13](http://www.agb.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=13)>. Acesso em: 16 dez. 2010.

AMAZÔNIA INFORMA (Org.). **Carta da Rede FAOR em defesa do Código Florestal Brasileiro.** Disponível em:  
 <<http://amazoniainforma.blogspot.com/2010/12/carta-da-rede-faor-em-defesa-do-c%C3%B3digo.html>>. Acesso em: 04 jan. 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS. **História.** Disponível em:  
 <<http://www.abm.org.br/?pg=historia-abm&id=>>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

BROT FÜR DIE WELT. **Justice for the Poor.** Disponível em:  
 <<http://www.brot-fuer-die-welt.de/>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

CAAP. **Quem somos.** Disponível em:  
 <<http://pt.wiserearth.org/organization/view/688d8c773c2f480d164c5b7e8c35397>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

CENDHEC. **História.** Disponível em:  
 <<http://centrodomheldercamara.blogspot.com/>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

CFESS. **Estrutura e ação.** Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/>>. Acesso em: 23 dez. 2010.

CHANGER. **E-CHANGER: Cooperação Solidária Norte-Sul.** Disponível em:  
 <<http://www.e-changerbrasil.org.br/v2/quem-somos.html>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

CMP. **Quem somos.** Disponível em: <<http://cmprio.blogspot.com/>>. Acesso em: 05 fev. 2011.

COMITE CATHOLIQUE CONTRE LA FAIM ET POUR LE DÉVELOPPEM. **No partenariats dans le monde.** Disponível em:  
 <<http://ccfd-terresolidaire.org/>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

CONAM. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.conam.org.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA (Mg) (Org.). **Fórum Mineiro pela Reforma Urbana.** Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/noticia/forum-mineiro-pela-reforma-urbana>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Histórico: antecedentes: a origem sob controle estatal.** Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/cfess\\_historico.php](http://www.cfess.org.br/cfess_historico.php)>. Acesso em: 5 fev. 2010

TERRA de DIREITOS. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://terradedireitos.org.br/sobre/>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

EVANGELISCHEN ENTWICKLUNGSDIENST (Org.). **Acerca del EED.** Disponível em: <<http://www.eed.de/es/>>. Acesso em: 11 jan. 2011

FAOR. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://www.faor.org.br/?paginaId=31>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

FASE. **História.** Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/subindex.php?id=2>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://www.fase.org.br/v2/>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

FENAE. **História.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/entidades-profissionais/107-fenae--federacao-nacional-das-associacoes-de-empregados-da-caixa-economica-.html>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

FENAE. **Sobre a FENAE.** Disponível em: <<http://www.fenae.org.br/portal/data/pages/3DFEE68223CA3A3F0123CA4C4206356A.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

FENDH. **CENDHEC.** Disponível em: <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2517&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2517&Itemid=2)>. Acesso em: 10 dez. 2010.

FENEA. **História.** Disponível em: <<http://www.fenea.org/historia>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

FISENGE. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://fisenge.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

FNA. **CAAP.** Disponível em: <[http://www.fna.org.br/seminario/pdfs/convidadoTema\(1\).pdf](http://www.fna.org.br/seminario/pdfs/convidadoTema(1).pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobre a FNA.** Disponível em: <[http://www.fna.org.br/quem\\_somos.php](http://www.fna.org.br/quem_somos.php)>. Acesso em: 21 nov. 2010

FNRU **Coordenação de Movimentos Populares.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/movimentos-populares/57-cmp-central-dos-movimentos-populares.html> - 2011>. Acesso em: 14 set. 2010e.

\_\_\_\_\_. **A Marcha da Reforma Urbana foi Vitoriosa! Boletim N° 4.** (2005) Disponível em <[http://www.conam.org.br/boletim\\_marcha\\_4.htm](http://www.conam.org.br/boletim_marcha_4.htm)>, acesso em 18 de out.2011

\_\_\_\_\_. **Cadernos FNRU.** Disponível em: <<http://www.hic-net.org/content/capa.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Central de Movimentos Populares.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/movimentos-populares/49-unmp-uniao-nacional-por-moradia-popular.html> 2010>. Acesso em: 11 set. 2010a.

\_\_\_\_\_. **FAOC.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/foruns-regionais/117-faac-forum-da-amazonia-ocidental.html>>. Acesso em: 15 dez. 2010c.

\_\_\_\_\_. **Fórum Nordeste de Reforma Urbana.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/foruns-regionais/115-fneru--forum-nordeste-de-reforma-urbana.html>>. Acesso em: 12 dez. 2010d.

\_\_\_\_\_. **Jornada de Luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.** (2006b)

<<http://www.conam.org.br/jornada%20de%20luta%20pela%20reforma%20urbana.htm>> acesso em 18 de out.2011

\_\_\_\_\_. **Mobilização nacional pela Reforma Urbana acontece neste dia 28.** Informe. ABONG 352. (2006a). Disponível em <<http://abong.org.br/informes.php?id=1299&it=1302>> acesso em 21 de out. 2011

\_\_\_\_\_. **Os desafios para o desenvolvimento da Amazônia com direitos humanos.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/foruns-regionais/57-norte/126-rr-encontro-estadual-qos-desafios-para-o-desenvolvimento-da-amazonia-com-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 23 dez. 2010

\_\_\_\_\_. **União Nacional de Moradia Popular.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/movimentos-populares/49-unmp-uniao-nacional-por-moradia-popular.html>>. Acesso em: 11 set. 2010f.

\_\_\_\_\_. **Planejamento.** Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/45-planejamento/82-sintese-da-oficina-de-planejamento-do-fnru-de-2009.html>> Acesso em: 05 jan. 2011.

FORD FOUNDATION. **Increasing Civic And Political Participation.** Disponível em: <<http://www.fordfound.org/>>. Acesso em: 14 jan. 2011.

FÓRUM AMAZÔNIA ORIENTAL. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.faor.org.br/>>. Acesso em: 04 jan. 2011.

FÓRUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA DO RIO GRANDE DO SUL. **Informes.** Disponível em: <<http://reformaurbanars.blogspot.com/>>. Acesso em: 16 nov. 2010

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. **História.** Disponível em: <<http://bentorubiao.web301.kinghost.net/institucionais/historico/>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://www.bentorubiao.org.br/>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.boell-latinoamerica.org/web/19.html>>. Acesso em: 09 fev. 2011

HABITAT para a HUMANIDADE. **Quem somos.** Disponível em: <<http://www.habitatbrasil.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **História.** Disponível em: <<http://www.habitatbrasil.org.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

HTTP://WWW.SEMAPIRS.COM.BR/ (Rs) (Org.). **Informativos.** Disponível em: <<http://www.semapiirs.com.br/>>. Acesso em: 05 dez. 2011.

IBAM. **Quem Somos.** Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/info/institucional/1>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

IBASE. **Conheça o IBASE.** Disponível em: <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=31>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

INSTITUTO BRASIL CENTRAL (Org.). **História.** Disponível em: <<http://www.ibracego.org.br/default.asp?area=principal>>. Acesso em: 10 out. 2010.

JORNAL A VERDADE (Org.). **MLB completa 10 anos de lutas e conquistas.** Disponível em: <<http://www.averdade.org.br/modules/news/article.php?storyid=248>>. Acesso em: 15 out. 2010.

LOGOLINK (Org.). **Citizen Participation and Local Governance: About Us.** Disponível em: <<http://www.logolink.org/>>. Acesso em: 08 dez. 2010.

METROPOLES, Observatório das. **Rede Nacional.** Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=57&lang=pt](http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=57&lang=pt)>. Acesso em: 12 dez. 2010

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Conselho das Cidades**. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=134&Itemid=67](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=134&Itemid=67)>. Acesso em: 11 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Conselhos das Cidades**, 2009. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/> acesso em 10 de junho de 2009.

MISEREOR. **About Us**. Disponível em: <<http://www.misereor.org/pt/about-us.html>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

MNLM. **História**. Disponível em: <<http://mnlmsm.blogspot.com/>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ocupação 20 de Novembro**. Disponível em: <<http://ocupacao20denovembro.blogspot.com/2011/04/solidariedade-ocupacao-20-de-novembro.html> 2011>. Acesso em: 05 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Quem somos**. Disponível em: <<http://mnlmrj.blogspot.com/>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

Movimento de Luta Bairros, Vilas e Favelas. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.mlbrasil.net/quemsomos.html>>. Acesso em: 5 jun. 2011.

OBSERVATÓRIO das METROPOLES, **Histórico**. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrosoles.net/>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

OXFAM. **About Us**. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

POLIS. **Direito à Cidade**. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/tematicas1.asp?cd\\_camada1=14&cd\\_camada2=125](http://www.polis.org.br/tematicas1.asp?cd_camada1=14&cd_camada2=125)>. Acesso em: 08 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fóruns e Redes**. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/foruns\\_e\\_redes.asp](http://www.polis.org.br/foruns_e_redes.asp)>. Acesso em: 08 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **História**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em: 08 dez. 2010.

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG. **Perfil dos Parceiros no Brasil.** Disponível em: <<http://www.rls.org.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE.**Notícias.** Disponível em: <<http://www.sindionibus.com.br/noticias.asp?cod=228>>. Acesso em: 05 nov. 2010.

TFP. **Revista O Catolicismo.** <http://www.tfp.org.br/> (2011)

\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor.** O Catolicismo (2003)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?idmat=459&mes=abr2003>

\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: passo radical rumo ao comunismo.** O Catolicismo (2001)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?idmat=101&mes=setembro2001>

\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: seu perfil socialista e confiscatório.** O Catolicismo (2001).  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?idmat=101&mes=setembro2001>

\_\_\_\_. **O proprietário, um malfeitor?** O Catolicismo (2001)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=2>

\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade: traços essenciais.** O Catolicismo (2001)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=2>

\_\_\_\_. **Sovietes Urbanos: objetivo velado do Estatuto da Cidade?** O Catolicismo (2001)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=2>

\_\_\_\_\_. **Satanização da palavra especulação. O Catolicismo** (2001)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=3>

\_\_\_\_\_. **Alerta da TFP contra o embrião do Estatuto da Cidade O Catolicismo**  
 (1987).<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=4>

\_\_\_\_\_. **TFP denuncia o projeto de lei do Estatuto da Cidade e pede plebiscito** (1992)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=4>

\_\_\_\_\_. **Doutrina social católica versus Estatuto da Cidade. O Catolicismo** (2001)  
<http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm?IDmat=101&mes=setembro2001&pag=5>

UNMP. **Agenda de luta.** Disponível em:  
 <<http://www.sp.unmp.org.br/>>. Acesso em: 18 dez. 2010.

UNMP. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.unmp.org.br/>>. Acesso em: 06 fev. 2011.

UNMP. **Palestra David Harvey Forum Social Mundial.** 2009. Acesso em: 15 dez. 2011.

<[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=251:fsm-2009-palestra-de-david-harvey&catid=36:noticias&Itemid=61.](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=251:fsm-2009-palestra-de-david-harvey&catid=36:noticias&Itemid=61.)> Acesso em: 10 fev. 2011.



## APÊNDICE

Apêndice (a). Organizações com vínculos diretos e indiretos com a rede do FNRRU

<b>NOME ORGANIZAÇÃO</b>	<b>SIGLA</b>
Ação em Rede pela Criança e Adolescente	ARCA
Alianza Para un Mundo Responsable, Plural e Solidário	ALIANZA21
Alternativas para a Pequena Agricultura no Tocantins	APA
Ambiens Sociedade Cooperativa	ASC
Articulação Comunitária da Caxangá (PE)	ARCCA
Articulação das Mulheres Brasileiras	AMB
Articulação de Entidades na Zona da Mata de Pernambuco	AEZM/PE
Articulação Municipal de Entidades dos Palmares PE	AME
Articulação Nacional de Agroecologia	ANA
Articulação Nacional de Agroecologia da Amazônia	ANA-AMAZ
Articulação Paulista pelo Direito à Cidade	APDC
Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción	ALOP
Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa	ASPTA
Associação Agroecológica Tijupá	AAT
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais	ABONG
Associação das Comunidades Paroquiais de Mata Escura e Calabetão	ACOPAMEC

Associação de Gays, Lésbicas e Transgêneros de Santarém	AGLTS
Associação de Moradores da Vila São Judas Tadeu	AMOVITA
Associação dos Geógrafos Brasileiros	AGB
Associação dos Moradores do Cabo Branco	AMCB
Associação dos Movimentos de Moradia da Região Sudeste	AMMS
Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão	ASSEMA
Associação Nacional dos Centros de Defesa Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente	ANCED
Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal	ANEAC
Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes	APACC
Associação Quilombola de Conceição das Crioulas	AQCC
Associações das Organizações de Mulheres Trabalhadoras do Baixo Amazonas	AOMT-BAM
Associações de Pessoal da Caixa	APCEFS
Caixa Econômica Federal	CEF
Cáritas Brasileiras	CARITAS
Célula Negra	CNEGRA
Central de Movimentos Populares	CMP
Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil	CTB
Central Única dos Trabalhadores	CUT
Centre for Urban and Community Studies - Universidade de Toronto	CUCS

Centro Brasileiro de Solidariedade aos Povos e Lutas pela Paz	SEBRAP AZ
Centro de Agricultura Alternativa	CAA
Centro de Assessoria Jurídica Universitária	CAJU
Centro de Assessoria Multiprofissional	CAMP
Centro de autogestão popular	CAAP
Centro de Defesa da Vida Hebert de Souza	CDVHS
Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo	CENEDIC
Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará	CEDENPA
Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos	CEARAH PERIFERIA
Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFPA	CFCH/UFPA
Centro de Formação Artística e Cultural da Baixada Fluminense	CFACBF
Centro de Formação Profissional e Inclusão Social	QUALIF
Centro de Mulheres do Cabo	CMC
Centro de Pesquisa e Assessoria	ESPLAR
Centro de Recursos Humanos UFBA	CRH/UFBA
Centro de Tecnologia Alternativa da Zona da Mata	CTA
Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social	CENDHEC
Centro Gaspar Garcia	CGG
Centro Josué de Castro, de Cultura Luiz Freire	CCLF
Centro Piauiense de Ação Cultural	CEPAC

Centro Popular pelo Direito à Cidade	CPDC
Centro Sabiá/Articulação do Semi-Árido	ASA
Centro Socioeconômico da UFPA	CSE/UFPA
Centro Socorro Abreu	CSA
Centros acadêmicos de Arquitetura e Urbanismo	CAAU
Centros de Mulheres de Glória do Goitá e Vitória de Santo Antão	CMGV
Cidadania e Direitos Humanos	ACESSO
Coalizão Internacional do Habitat	CIH
Coalizão Moradia (DF)	CMD
Colégio Brasileiro de Arquitetos	CBA
Comissão Pastoral da Juventude	CPJ
Comissão Pastoral da Pessoa Idosa	CPPI
Comissão Pastoral da Terra	CPT
Comissão Pastoral do Povo da Rua	CPPR
Comissões Eclesiais de Base	CEBs
Comitê Brasileiro de Defensores de Direitos Humanos	CBDDH
Comitê Comunitário da Cidade de Deus	CEACC
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio UMA PE	COBH/UMA
Comitê Mercosul de Organizações Profissionais de Serviço Social	CMOPSS
Comunidade de Saúde, Desenvolvimento e Educação	COMSAÚDE
Comunidade Semeando o Futuro	COMSEF

Confederação Nacional das Profissões Liberais	CNPL
Confederação Nacional de Associações de Moradores	CONAM
Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro	CONTRAF
Conferencia Nacional dos Bispos	CNBB
Conselho de Educação de Adultos da América Latina	CEAAL
Conselho Consultivo das Associações de Bairros de Goiânia	CCAB
Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	CONFEA
Conselho Indigenista Missionário	CIM
Conselho Regional de Serviços Social CRESS	CRESS
Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	CREAS
Cooperativa Habitacional dos Moradores da Vila Progresso	CHVP
Coordenação Nacional de Movimentos Sociais	CMS
Critical Networks	CTN
Departamento de Arquitetura e Urbanismo - UFCE	DAU/UFCE
Departamento de Arquitetura e Urbanismo - UFRN	DAU
Departamento de Arquitetura e Urbanismo UFPE	DAU/UFPE
Departamento de Ciências Sociais UEM	DCS/UEM
Departamento de Ciências Sociais UFG	DCS/UFG
Departamento de Ciências Sociais UFPE	DCS/UFPE
Departamento de Estatística - UFRN	DEST/UFRN

Departamento de Fundamento da Educação - UEM	DFE/UEM
Departamento de Geografia e Demografia - UFRN	DGD/UFRN
Departamento de Geografia - UFCE	DGEO/UFCE
Departamento de História e Estética do Projeto - FAU/USP	DHEP
Departamento de Ordenação Territorial, Prefeitura de Goiânia	DOT
Departamento de Psicologia UFCE	DPSI/UFCE
Departamento de Teoria Econômica UFCE	DTE/UDCE
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos	DIEESE
Departamentos de Ciências Sociais UFRN	DCS/UFRN
Departamentos de Geografia Universidade Estadual de Goiás	DGEO/UEG
Departamentos de Serviço Social	DSS/UFPA
Diálogo Entre os Povos	DEP
Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social	ETAPAS
Escritório dos Direitos Humanos Frei Tito de Alencar	EDHFT
Faculdade Metropolitana de Maringá	UNIFAMA
Federação das Associações de Moradores de Santa Catarina	FAMESC
Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários	FANCC
Federação das Associações de Moradores e Organizações FAMCS	
Comunitárias de Santarém	

Federação das Organizações Quilombolas de Santarém	FOQS
Federação de Associações Comunitárias de Santarém	FAMCOS
Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza	FEBF
Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional	FASE
Federação Gaúcha de Associações de Moradores	FEGAM
Federação Internacional de Trabalhadores Sociais	FITS
Federação Nacional de Arquitetos	FNA
<i>Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua</i>	FUCVAM
Forest Stewardship Council (FCS) – Brasil	FCSbr
Forest Stewardship Council (FCS) – Internacional	FCS
Foro Mundial de Redes de la Sociedad Civil	UBUNTU
Fórum Brasil do Orçamento	FBO
Fórum Brasileiro de Economia Solidária	FBES
Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional	FBSAN
Fórum Carajás	Fcarj
Fórum da Produção Familiar Rural	FPFR
Fórum da Produção Familiar Rural da Amazônia	FPRam
Fórum das Entidades Nacionais dos Trabalhadores da Área de Saúde	FENTAS
Fórum das Mulheres na Amazônia Paraense	FMMP
Fórum de Articulação de Trabalhadoras Rurais P/ o Manejo Florestal Comunitário	FAE

Fórum de Comércio Ético e Solidário	FACES
Fórum de Conselheiros de Nova Iguaçu e São João de Meriti	FCNISJM
Fórum de Cooperativismo Popular do Estado do Rio de Janeiro	FCPrj
Fórum de Defesa da Agricultura Familiar	FDAF
Fórum de defesa da Criança e do Adolescente de Pernambuco	FDCA/PE
Fórum de Defesa da criança e do adolescente de Recife	FDCA/rec
Fórum de Direito ao Acesso a Informações Públicas	FDAIP
Fórum de Educação Indígena (BA)	FEI
Fórum de Educação no Campo (BA)	FEC
Fórum de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes do Estado do RJ	FEVS
Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos	FENDH
Fórum de Entidades pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar-PA	FERAAF
Fórum de Governança Local Brasil/Índia	FGL
Fórum de Justiça e Segurança Região Noroeste de Porto Alegre	FJSPOA
Fórum de Luta das Entidades de Cáceres (FLEC) - MT	FLEC
Fórum de Luta por Terra, Trabalho e Cidadania	FLTTC
Fórum de Luta por Terra, Trabalho e Cidadania	FLTTC
Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Recife/PE)	PREZEIS
Fórum dos Conselhos Federais de Profissões	FCFPR

Regulamentadas	
Fórum dos Movimentos Sociais da BR -163	FMS163
Fórum em Defesa da Agricultura Familiar da Bahia	FDAFba
Fórum Estadual de Assistência Social no Rio de Janeiro	FEASrj
Fórum Estadual de Economia Solidária de Pernambuco	FEES/Pe
Fórum Estadual de Educação Indígena da Bahia	FEEIba
Fórum Estadual de Luta pela Reforma Urbana (RJ).	FERU/RJ
Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil em Pernambuco	FEPETIPE
Fórum Estadual de Reforma Urbana (PE)	FERU/PE
Fórum Estadual e Nacional de Bacias Hidrográficas – PE	FENBH
Fórum Estadual Popular Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente do RJ	FDCA/rj
Fórum Fluminense de Segurança Alimentar	FFSAN
Fórum Intermunicipal de Cultura	FIC
Fórum Internacional e Entidades da América Latina	FIEAL
Fórum Lixo e Cidadania do Estado de São Paulo	FLCSP
Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento	FORMAD
Fórum Metropolitano de Reforma Urbana - Belém	FMRU
Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) – PA	FMRU
Fórum Mundial do Direito à Energia	FMDE
Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	FMDCA

Fórum Nacional de Assistência Social	FNAS
Fórum Nacional de Educação de Jovens e Adultos.	FNEJA
Fórum Nacional de Educação Superior – FNES	FNES
Fórum Nacional de Entidades de Direitos Humanos	FNEDH
Fórum Nacional de ONGs e Movimentos Sociais em Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento	FBOMS
Fórum Nacional de Participação Popular	FNPP
Fórum Nacional de Reforma Urbana	FNRU
Fórum Nacional de Secretários de Transporte Urbano	FNST
Fórum Nacional Lixo e Cidadania	FNLC
Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo	FNRA
Fórum Nacional Permanente de entidades não governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente	FDCA
Fórum Nordeste de Participação Popular	FnePP
Fórum Nordeste de Reforma Urbana	FneRU
Fórum Ocidental da Amazônia	FAOR
Forum of Researchers on Human Settlements UN-HABITAT	FRHS
Fórum Paraense de Economia Popular e Solidária	FPEPS
Fórum Paraense de Economia Popular e Solidária (FPES)	FPES
Fórum Paulista de Participação Popular	FPPP
Fórum Permanente de Luta pela Vida em Ilhéus - BA	FPLV
Fórum Permanente MERCOSUL	FPMS

Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do RJ;	FPPD
Fórum Popular de Roraima em Defesa das Cidades	FPRDC
Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro	FPO/rj
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano - Norte/Nordeste	FRST/NN
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano/MG	FRST/MG
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano/PR	FRSTU/PR
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano/RJ	FRST/RJ
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano/RS	FRST/RS
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano/Sc	FRST/SC
Fórum Regional de Secretários de Transporte Urbano/SP	FRST/SP
Fórum Social das Américas	FSA
Fórum Social das Américas	FSMA
Fórum Social de Barcelona	FSB
Fórum Social Mundial	FSM
Fórum Social Pan-Amazônico	FSPAM
Fórum Socioambiental do Extremo – Sul da Bahia	FSES
Fórum Sul de Reforma Urbana	FSRU
Fóruns de Participação e Articulação	FPA
Frente Continental de Las Organizaciones Comunes	FCOC
Frente Estadual Contra Remoções de Favelas	FECRF
Frente Nacional de Saneamento Ambiental	FNSA

Fundação Bento Rubião	FBR
Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Margarida Maria Alves	FDDHMMA
Fundação Friedrich Ebert	FES
Fundação Marcos de Bruin	FMB
Fundação Margarida Alves	FMA
Global Progressive Fórum	GPF
Global Urban Research Initiatives	GURI
Globalization Studies Network	GSN
Grupo de Assessoria Popular	GAP
Grupo de Intercâmbio da Agricultura Sustentável (MT)	GIAS
Grupo de Mulheres Brasileiras	GMB
Grupo de trabalho Amazônia	CTA
Habitat International Coalition	HIC
Habitat Para a Humanidade	HPH
Instituto Amazônia Solidária e Sustentável;	IAMS
Instituto Brasil Central	IBRACE
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	IBASE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	IBGE
Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	IEE
Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	POLIS
Instituto de Planejamento e Estudos Socioambientais	IPES

Instituto de Planejamento Urbano e Regional - UFRJ	IPPUR
Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	ETHOS
Instituto Internacional de Transformance: Cultura & Educação;	TRANSFOR
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social	IPARDES
Instituto Saber Ser Amazônia Ribeirinha	ISSAMR
Instituto Universidade Popular	UNIPOP
Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro	IUPERJ
International Development Research Council	IDRC
International Forum on Globalization	IFG
Inter-redes	INTERREDE
Inter-redes	INTER-REDES
Laboratório de Arquitetura Urbanismo e Habitação - LAURB/UFPR	LAURB
Laboratório de Computação Gráfica Aplicada à Arquitetura e ao Desenho UFBA	LCAD
Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado, da Universidade Estadual do Norte Fluminense	LESCE
Laboratório de Geografia Humana, Urbana e Regional - LAGHUR/UFPR	LAGHUR
Laboratório de Habitação – LABHABITAR UFBA	LABHABITAR
Laboratório de Habitação Faculdade de arquitetura e urbanismo USP	LABHAB
Laboratório de Planejamento FAU/USP	LABPLAN

Laboratório de Urbanismo Faculdade de arquitetura e urbanismo USP	LABHUR
Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance	LOGOLINK
Liga Brasileira das Lésbicas	LBL
Lincoln Institute of Land Policy	LILP
Management on Social Transformation – UNESCO	MOST
Mana-Maní Círculo Aberto de Comunicação	MANA
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial Universidade Católica de Goiás - UCG	MDPT
Mestrado em Sociologia UFG	MS/UFG
Montreal International Forum	FIM
Moradia e Cidadania	Meid
Mosaico Social	MS
Movimento Consulta Popular	MCP
Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas	MLB
Movimento de Mulheres Camponesas	MMC
Movimento de Organização Comunitária	MOC
Movimento do Espírito Lilás	MEL
Movimento dos Atingidos por Barragens	MAB
Movimento dos Catadores de Lixo Reciclável	MCLR
Movimento dos Conjuntos Habitacionais	MCH
Movimento dos Pequenos Agricultores	MPA
Movimento dos Trabalhadores Desempregados	MTD

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra	MST
Movimento Interestadual de Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu	MIQCB
Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis	MNCR
Movimento Nacional de Direitos Humanos	MNDH
Movimento Nacional Luta por Moradia	MNLM
Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua	MNMMR
Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade	NÓS-POD
Movimento Pela Ética na Política	MPEP
Movimento Pela Livre Orientação Sexual (Movê-los)	MOVELOS
Movimento pelo Direito ao Transporte Público	MDT
Movimento de Trabalhadores Sem Teto	MTST
Movimento Xingu para Sempre Vivo	MXSV
Movimentos diversos de Moradia	MsM
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA)	NAEA
Núcleo de Assessoria Jurídica Comunitária	NAJUC
Núcleo de Estudos de Pesquisas Urbanas PUC/SP	NEPUR
Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar (NEAF/UFPA)	NEAF
Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU) - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE	NERU/FEE
Núcleo de Gestão e Políticas Públicas UFPE	NGPP/UFPE
Núcleo de Habitação e Meio Ambiente	NUHAB

Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Desenvolvimento/UFPR	NPDHD
Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará – UFPA	DAU/UFPA
Observatório de Políticas Públicas Conhecimento e Movimento Social na Amazônia	COMOVA
Observatório de Políticas Públicas de Pernambuco	OBSEV/PE
Observatório Euro Latino-americano Sobre el Desarrollo democrático y Social	EURALAT
Observatório Internacional do Direito a Cidade	OIDC
Observatório Políticas Publicas Paraná	OPPP
<i>Observatorio Sindical de Transnacionales Españolas</i>	OSRE
Oficina do Futuro	OFUT
Ong Ação Urbana	AURB
ONG Cidade	CIDADE
ONG Conviver	COCV
ONG Visão Mundial	VMUND
Organização Sempre Viva Feminista	SOF
Partido Comunista do Brasil	PCdoB
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB
Partido dos Trabalhadores	PT
Pastoral Carcerária	PCARC
Pastoral da Juventude do Brasil	PJBR
Plataforma Brasil DESCA	PDESCA

Pontão de Cultura Abração: Culturas Solidárias à	PCA
Comunidades Sustentáveis	
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo UFMG	PPGAU/MG
ProBest Practices	FPBP
Processo de Diálogo e Articulação das Agências Ecumênicas da Europa	PAD
Programa de Pós Graduação em Sociologia	PPGS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFPE	PPGCP
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ	PPGCS
Programa de Pós-Graduação em Geografia	PGEO
Programa de Pós-Graduação em Geografia UFPE	PPGG
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional	PROPUR
Programa de Pós-graduação em Urbanismo - PROURB/UFRJ	PROURB
Programa Mercosul Social y Solidario	PMSS
Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais Puc-minas	PPGCSP
Programas de Pós-Graduação em Direito. Puc minas	PPGD/PUCMG
Programas de Pós-Graduação em Geografia. Puc minas	PGEOP
Projeto Mato Grosso Sustentável e Democrático	MTSD
Quilombo do Sopapo	QSP
Red Puentes	RPUEN
Rede Abelha	RABE

Rede ABONG da Bahia, Sergipe, Centro Oeste e Amazônia	RABONG
Rede Alerta Contra o Deserto Verde	RACDV
Rede Brasil Sobre Instituições Financeiras Multilaterais	RBIFM
Rede Brasileira de Arteeducadores	ABRA
Rede Brasileira de Economia Solidária	RBES
Rede Brasileira de Justiça Ambiental	RBJA
Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP)	REBRIP
Rede Cerrado (MT)	RCERR
Rede Cidades Eficientes em Energia Elétrica	RCEEE
Rede Circo do Mundo Brasil	RCMB
Rede de Agroecologia do Maranhão	RAGMa
Rede de cidade do MERCOSUL	MERCOCIDAD ES
Rede de Combate ao abuso e a exploração sexual em Pernambuco	RCAES
Rede de Desenvolvimento Local e Integrado (Rede Dlis)	RDLIS
Rede de Direito Alternativo	RDA
Rede de Educação Cidadã	REC
Rede de Educação e Poder Local do CEAAL	REPL
Rede de Enfrentamento da Violência contra Mulheres	REVC
Rede de Gestores de políticas Públicas de Economia Solidária	ECOSOL
Rede de Informações Agroecológicas da Amazônia	RIAA

Rede de Informações da Agroecologia na Amazônia	RIAA
Rede de Observatório das Metrôpoles	OBSEV/RJ
Rede de ONGs da Mata Atlântica (MT)	RONGMA
rede diálogo contra o Racismo	RDCR
Rede Economia e Feminismo	REF
Rede Educação Cidadã	RECID
Rede Índice Latino Americano de Transparência Orçamentária	RILATO
Rede Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais	RDESC
Rede Latino-americana contra a Monocultura de Árvores	REMOVA
Rede Mulher e Habitat	RMH
Rede Nacional de Advogados Populares	RENAP
Rede PCTA - Programa de capacitação de técnicos e agricultores na Amazônia	RPCTA
Rede Puxirão dos Povos e Comunidades Tradicionais	RPPCT
Rede Roda da Solidariedade	RDS
Secretaria de Assistência Social - Gov. Estado do RN	SAS/RN
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação prefeitura de Maringá	SDUH
Secretaria de Meio Ambiente - Prefeitura de Maringá	SMA
Secretaria de Planejamento prefeitura de Goiânia	SEPLAN
Secretaria Latino Americana de Vivenda Popular	SELUIP
Secretarias de Trabalho - Gov. Estado do RN	SET/RN

Secretaria de Habitação - Gov. Estado do RN	SEHAB/RN
Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais	SASOP
Serviço de Assessoria Jurídica - SAJU	SAJU
Serviço de Assessoria Jurídica - SAJU/UFRGS	SAJU/UFRGS
Sindicato de Arquitetos	SINARQ
Sindicato dos Advogados do Estado de São Paulo	SASP
Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS	SEMAPI
Sindicatos Estaduais de Engenheiros	SENGES
Social Watch	SW
SOS Corpo	SOSC
Terra de Direitos	TD
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	UBES
União da Juventude Socialista	UJS
União de Negros pela Igualdade	UNEGRO
União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e São João Clímaco	UNAS
União dos Estudantes de Ensino Superior de Santarém	UES
União Florianopolitana de Entidades Comunitária	UFECO
União Internacional de Arquitetos	UIA
União Internacional de Transportes Públicos (UITP)	UITP
União Moradia Popular - RJ	UMP/RJ
União Movimentos de Moradia de São Paulo	UMP/SP

União Nacional de Moradia Popular	UNMP
União Nacional dos Estudantes	UNE
Unidade Universitária de Ciências Socioeconômicas e Humanas Universidade Estadual de Goiás	CSEH
Union Network International	UNI
United Nations Research Institute for Social Development	UNRISD
Via Campesina	VCP
Vida e Juventude	VJ

**Apêndice (b) Organizações de Apoio à rede de organizações vinculadas ao FNRU**

<b>Nome da Organização</b>	<b>SIGLA</b>
Ação Mundo Solidário (Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt)	ASW
Action Aid internacional	AAID
Ajuda da Igreja Norueguesa	NCA
Amanco	AMANC
Arcs Arci Cultura e Sviluppo	AACS
Ayuntamiento de Sant Cugat Del Vallès	ASCD
Banco Alemão de Crédito para a Reconstrução Bankengruppe	KFW
Banco do Nordeste do Brasil	BNB
Banco Interamericano de Desenvolvimento	BID
Banco Mundial	BIRD

Brandeis University	BU
BRASILIT	BRASILIT
British Council	CRC
Brot für die Welt - Pão para o Mundo	BFDW
Caixa Econômica Federal	CEF
Cartões AMEX	AMEX
Center on Budget and Policy Priorities	CBPP
Christian Aid	CRISTAID
Citi Foundation	CITI
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe	CEPAL
Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement	CCFD
Companhia Estadual de Habitação-PE	CEHAB
Companhia Hidroelétrica São Francisco	CHESF
Comunidade Econômica Européia	CEE
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	CNPQ
Cooperação Descentralizada da Região Úmbria	CDRU
Cooperação Técnica Finlandesa	FINNIDA
Cooperação Técnica Sueca	ASDI
Cooperazione Per lo Sviluppo Dei Paesi Emergenti	COSPE
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	CAPES
Coordenadoria Ecumênica de Serviços	CESE

Dag Hammarskjöld Foundation	DHF
Developpementnt et Paix	DPAIX
Doações privadas	DPRIV
Dow Chemical Company	DCC
Duurzame economie begint met solidaridad	SOLIDARIEDAD
E-Changer	CHANGER
El Paso Corporation	ELPASO
EMC Computer Systems Brasil Ltda	EMC
Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres	UNIFEM
Escola Americana de São Paulo	EMSP
Evangelischen Entwicklungsdienst	EED
Federação Internacional de Capacitação de Organizações Não Governamentais	FICONG
Financiadora de Estudos e Projetos	FINEP
Fondation Charles Leopold Meyer pour le Progrès de l'Homme	FPH
Fonds Nationaux Civils Hungria	FNCH
Ford Foundation	FFORD
Friedrich Ebert	FEF
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro	FAPERJ
Fundação das Autoridades Locais da Coreia para Relações Internacionais	LAFIR
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo	FAPESP

Fundação Hans-Seidel	FHS
Fundação Heinrich Böll	FHB
Fundação Konrad Adenauer	FKA
Fundação McArthur	FMCA
Fundação Redistribuir para Cuidar do Mundo	UMVERT
Fundação Rosa Luxemburgo	RLS
Fundo das Nações Unidas para a Infância	UNICEF
Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher	UNIFEM
Fundo Nacional do Meio Ambiente	FNMA
Furnas Centrais Elétrica	FURNAS
Governo de Cuba	G.CUBA
Habitat para Humanidade	HPH
Heifer Foundation Internacional	HFI
Hyundai Motor Company	HYUND
Igreja Metodista – Terceira Região Eclesiástica	IMET
IHR HILFSWERK	MISEREOR
Instituto Azzi	AZZI
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis	IBAMA
Instituto da Mulher da Espanha	IMES
Interamerican Foudation	IAF
Interchurch Organisation For Development Cooperation	ICCO

International Budget Partnership	IBP
International Development Research Council	IDRC
Itaipu Binacional	ITAIPU
Jersey Overseas Aid Commission	JOAC
Koblitz.	KOBLITZ
Koepel Van de Vlamse Noord-Zuidbeweging	11.BE
Ministério das Cidades	MCID
Ministério das Relações Exteriores da Itália	MAE
Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS
Ministério do Meio Ambiente	MMA
Ministério do Trabalho e Emprego	TEM
Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand	NOVIB
Open Society Initiative for Southern Africa	OSISA
Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura	UNESCO
Organização dos Estados Americanos	OEA
Organização Internacional do Trabalho	OIT
Organização Mundial da Saúde	OMS
Organização Panamericana de Saúde	OPAS
Oxfam	OXFAM
Petrobrás	PETRO
Prefeitura de Feira Nova	PFEIRA

Prefeitura de Olinda	POLIN
Prefeitura de Passira	PPAS
Prefeitura de Porto Alegre	PPOA
Prefeitura de Salgueiro	PSALG
Prefeitura de Salvador	PSALV
Prefeitura do Guarujá	PGAU
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	PNUD
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente	PNUMA
Programa de Lideranças do Banco Interamericano de Desenvolvimento	PROLID
Rede de Amigos do IBASE	RAI
Rede Marista de Educação	RME
Saint Francis College	SFC
Saint-Gobain	SAINT
SEBRAE-PE	SEBRAE/PE
Secretariado de Misiones y Propaganda de la Compañía de Jesus	INTERMÓN
Serviço Alemão de Cooperação Técnica	DED
Swedish Cooperative Centre	SCC
Swedish Society for Nature Conservation	SSNC
Terre des Hommes	TDH
Tintas Iquine	IQUINE
União Européia	EU

United Nations Human Settlements Programme	UN-HABITAT
Whirlpool Corporation e Whirlpool Latin America	WCLA
World Childhood Foundation	CHILFHOOD
World Wildlife Fund	WWF