

35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 29 – POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPAÇÃO-DELIBERATIVA, NOVOS ATORES COLETIVOS E A
DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS FEDERAIS PÓS-80

Flávia de Paula Duque Brasil¹

Fundação João Pinheiro / Universidade Federal de Minas Gerais

¹ Professora e pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Email – flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Trabalho produzido com apoio financeiro da FAPEMIG.

PARTICIPAÇÃO-DELIBERATIVA, NOVOS ATORES COLETIVOS E A DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS FEDERAIS PÓS-80

O trabalho tem como tema a participação em suas dimensões sociais e de inclusão política, enfocando o papel dos atores coletivos societários na construção de mudanças institucionais democratizantes, ou seja, voltadas para a ampliação das possibilidades de influência e intervenção dos atores sociais nos processos decisórios. A partir de uma pesquisa desenvolvida no período 2008-2010 focalizam-se os atores coletivos que se articulam no campo da reforma urbana especialmente a partir do contexto de redemocratização do país - o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e seu sucedâneo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Constituindo uma rede de organizações civis e movimentos sociais², esses atores são notáveis pela sua configuração, sua presença de longa duração na cena pública e pela sua dupla orientação defensiva e ofensiva, associada a um amplo repertório de ação coletiva.

O argumento central do trabalho sustenta que tais atores têm incidido significativamente nas políticas urbanas federais pós-1980 no sentido de sua democratização, aqui se destacando especialmente seus instrumentos legais.

Sobretudo a partir da discussão de Dryzek (1996a, p. 475-478), a democratização é aqui entendida como inclusão política ampliada, referida ao alargamento das possibilidades de os atores sociais influírem e/ou intervirem nos processos decisórios. Considerando as desigualdades multidimensionais e estruturais nas sociedades capitalistas, a democratização evoca especialmente a inclusão dos segmentos tradicionalmente excluídos das tomadas de decisão, correspondentes àqueles desfavorecidos, vulnerabilizados, ou afetados pelas políticas ou por sua ausência. Sinaliza-se, neste trabalho, a contribuição dos atores coletivos em foco, não apenas para impulsionar avanços democratizantes nas políticas urbanas, mas, de forma mais extensa, para um horizonte de aprofundamento democrático.

² Não se efetuara a revisão da noção de rede neste trabalho. Para tanto, dentre outros, ver as revisões de Fleury (2001) e Marques (2000); especificamente sobre redes movimentalistas ver Scherer-Warren (1996); Gohn (2010); Della Porta e Diani (1999).

Argumenta-se que tais potenciais se concretizam na medida da atuação desses atores em duas dimensões de “participação-deliberativa”(COHEN E FUNG, 2004): no terreno societário (na linha da formação de identidades coletivas e do ativismo), e mediante as possibilidades de atuação institucionalizada nos canais participativos criados pelo Estado. Adicionalmente, considera-se o perfil do Estado quanto à sua inclusividade política como fator interveniente no escopo e extensão das reformas democratizantes. Assume-se que um perfil do Estado (e do próprio governo) mais inclusivo favoreceria avanços institucionais democratizantes.

Nesse sentido, Dryzek (1996,2000) e Scholsberg e Dryzek (2007) constituem interlocutores-chave na medida em que consideram os perfis do Estado quanto à sua inclusividade como um elemento relevante para os processos de democratização, distinguindo a inclusão na vida política (via a dimensão associativa e esfera pública) da inclusão no Estado (por meio de partidos políticos, grupos de interesse, formas de negociação e de participação), e apresentando os possíveis desdobramentos e dilemas para os atores societários, associados aos perfis do Estado quanto à inclusividade.

Em outros termos, na presente abordagem (no que toca os processos de formação das políticas) destaca-se o papel dos atores coletivos e de suas formas de ação coletiva na construção de avanços democratizantes, também considerando que fatores relacionados aos domínios político-institucionais afetam os resultados traduzidos em reformas e o próprio repertório de atuação societária.

A abordagem dialoga fundamentalmente com os debates recentes no campo da teoria democrática, em suas apostas distintas quanto aos lugares e as trilhas de aprofundamento democrático que têm sido objeto de revisões críticas e CONTROVÉRSIAS (HAPUTMAN , 2001; HILMER, 2010; FARIA, 2008; AVRITZER, 2010; MANSBRIGDE ET ALLI , 2010, BRASIL, 2011). Por um lado, a sociedade civil tem sido enfatizada como lócus de democratização com relevo na atuação oposicional na linha do ativismo. Por outro lado, destacam-se as possibilidades de democratização no âmbito do Estado que evocam as formas de atuação institucionalizada (e processos de institucionalização da participação), tema que recebe atenção no contexto brasileiro pós-1988. Como essas trilhas se moldam – incluindo-se os dilemas e contradições envolvidas

nos processos - e qual se mostraria mais promissora para engendrar avanços democratizantes são questões contempladas na discussão.

Analicamente, foram demarcados três períodos, caracterizados por diferentes contextos e correspondentes a perfis distintos do Estado referentes à sua inclusividade. O primeiro corresponde à instalação da Assembléia Constituinte em 1986 até a promulgação da CF-1988, que pode ser examinado à luz das oportunidades políticas em um cenário de desequilíbrios institucionais propício à vocalização das agendas societárias e à construção de inovações institucionais. No caso da política urbana, a partir da emenda popular de reforma urbana têm-se um capítulo constitucional que absorve parte da pauta societária como mostram Menicucci e Brasil (2010), destacando no período subsequente o *timing* distinto de assimilação da pauta reformista na agenda governamental em relação aos outros campos da política social.

O segundo período abarca desde o momento da promulgação da CF-1988 até o início Governo Lula em 2003. Apesar de diferenças entre os governos no período, as relações entre Estado e sociedade caracterizam-se por padrões de insulamento (DINIZ,1997). Na área urbana, observa-se um perfil exclusivo de Estado, com algumas janelas de oportunidades associadas às pressões e compromissos internacionais, notadamente as Conferências das Nações Unidas, como a Habitat II. Como aponta Abrúcio (2007), a política urbana não é incorporada à agenda federal senão de forma residual e pontual no contexto dos anos 1990. Nesta linha, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 demandou esforços extensos dos atores no campo da reforma urbana, mas tais avanços não se desdobraram em outras iniciativas governamentais em 2002.

O terceiro período, de 2003 a 2010, caracteriza-se por um perfil de Estado inclusivo-ativo a partir da criação de novas instituições participativas e marca-se pela retomada da atuação federal nas políticas urbanas em sintonia com a plataforma reformista. Cria-se o Ministério das Cidades e em um primeiro momento têm-se, ainda, a inserção de quadros de ativistas da reforma urbana na equipe ministerial. Instituem-se as Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades, com a ampla participação e representação de entidades ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, formulando-se as novas políticas urbanas a partir de seu equadramento nesse contexto.

Destaca-se que são relativamente escassos os esforços sistemáticos de abordagem da trajetória do MNRU e FNRU até o contexto recente (SILVA, 2001;BRASIL, 2004; MENICUCCI E BRASIL, 2005; SANTOS JUNIOR, 2007), e que o escopo deste trabalho busca contribuir nos debates relativos aos desdobramentos e desafios das formas de participação, sobretudo institucionalizada. Em relação ao enfoque proposto, a despeito do viés sociocêntrico, ao focalizar os atores societários e privilegiar a sua incidência no processo de construção das políticas urbanas, não se descarta, contudo, a dimensão relacional entre Estado e sociedade civil, de modo que tais os esforços inscrevem-se no bojo de questionamentos em relação às perspectivas polarizadas. (ZAHO, 2000; CORTES E SILVA, 2010; FARIA, 2010).

O trabalho desenvolve-se em quatro seções além desta introdução, a primeira recuperando debates contemporâneos no campo da democracia radical em seus pontos de ancoragem com o argumento analítico. As três seções seguintes detêm-se nos períodos em foco, indicando os padrões de organização, mobilização e ação coletiva dos atores em foco e sua incidência nas políticas urbanas, seguindo-se a última seção que alinhava algumas considerações.

1. Democratização e sociedade civil: potenciais e desafios da inclusão política dos atores societários

Os alicerces teóricos deste trabalho derivam-se dos debates no campo da democracia radical em suas diferentes ênfases e apostas, que serão objeto de uma breve recuperação nesta seção (HAUPTMAN,2001; FARIA, 2008; BRASIL, 2011), seja na vertente participativa (PATEMAN, 1979; ABERS, 2000;FUNG E WRIGHT, 2001;WARREN,2002; FUNG, 2004;, HILMER, 2010. AVRITZER, 2002; CORTES,2004) seja nos esforços na linha deliberativa, da base habermasiana à sua distensão (HABERMAS, 1997; COHEN, 1989,1997; BOHMAN, 1996; AVRITZER, 2002; CHAMBERS, 2003; GUTMAN E THOMPSON, 2007; MANSBRIDGE ET ALLI, 2010), seja nos esforços mais promissores de conjunções entre essas perspectivas, na linha de participação-deliberativa de Cohen e Fung (2004). Para além desses autores, relevantes para a abordagem proposta, articulam-se em alguns momentos autores

inscritos nas vertentes dos movimentos sociais. Também os trabalhos de Dryzek (1996,2000) e Scholsberg e Dryzek (2007), situados no campo deliberativo, são mobilizados a parte pelas suas reflexões em torno das possibilidades de inclusão política, dos desafios e potenciais para os atores da sociedade civil.

Na abordagem proposta, considerando-se os atores coletivos em foco e como estes afetam as políticas urbanas na perspectiva de sua democratização, as contribuições do campo da democracia radical iluminam os diversos *loci* de inclusão política e colocam em evidência as formas de *influência* e *incidência* dos atores nos processos decisórios, que se associam a papéis distintos reservados à sociedade civil e a lógicas distintas de seu relacionamento dos atores da sociedade civil com o Estado, possibilitando, ainda, tematizar os processos de institucionalização da participação.

Os desenvolvimentos teóricos em torno das possibilidades de radicalização democrática (assim como os esforços de teorização em torno dos novos movimentos sociais) moldam-se a partir do contexto de efervescência movimentalista dos anos 1970 e imbricam-se em seus projetos de viés democratizantes e de transformação social. No âmbito da teoria democrática, isso significou o questionamento e desafio à perspectiva hegemônica do elitismo democrático, com suas premissas realistas, que reduz à participação a um método de escolhas de governantes e ao voto como ponto de chegada, subtraindo os amplos papéis reservados à participação desde autores clássicos. Nessa perspectiva, a participação se apresenta como risco à governabilidade e o cidadão, tachado como vulnerável e incapaz de participar dos assuntos políticos é considerado, nos termos de Held (1987) como uma intrusão nos processos decisórios reservados à esfera do Estado e à racionalidade das elites políticas e corpo burocrático. A partir da corrente pluralista, pioneiramente em Robert Dahl, retomam-se os debates em torno da qualidade da democracia, recuperando parâmetros normativos e uma perspectiva relativamente mais alargada da participação, ao lado da consideração dos cidadãos como racionais e aptos politicamente. Este modelo destaca a relevância dos debates públicos e encampa a possibilidade de os grupos de interesse influírem na produção de decisões, em uma arena aberta, com interações numa lógica correlata à de mercado³. (Brasil, 2011).

³ Para esse debate ver também Santos e Avritzer (2001) e as diversas obras citadas do segundo autor.

A perspectiva de democracia participativa e, adiante, as teorias deliberativas entrelaçam-se em seus projetos de ampliação, aprofundamento, e radicalização da democracia, ultrapassando os registros do elitismo democrático e distendendo as fronteiras da versão pluralista, podendo ser consideradas como um campo único e multifacetado de teorização que se robustece a partir dos anos 1990 na linha deliberativa.⁴ Nesse campo, como indica Faria (2008) apresentam-se dissensos quanto às diversas formas de inclusão política privilegiadas - participação *e/ou* deliberação - para alcançar os ideais de radicalização democrática, dentre outras divergências decorrentes como os lugares por excelência da democratização e o papel reservado aos atores societários.

O trabalho de Carole Pateman (1979) pode ser considerado como precursor contemporâneo da corrente participativa, a partir de três chaves: o entendimento da participação como possibilidade de intervenção nos processos decisórios – portanto, o aspecto *decisional*; e os seus potenciais de aprendizagem e de transformação dos indivíduos, da sociedade e das instituições; a evocação à um terreno amplo de democratização para além do Estado, encampando a sociedade de forma mais ampla. Contudo, nestes esforços iniciais não se apresentam desenvolvimentos teóricos de largo alcance, embora os investimentos posteriores tenham robustecido essa perspectiva (HILMER, 2010; FUNG, 2004; FUNG E WRIGHT, 2001; WARREN, 2001; AVRITZER, 2002, 2003, 2007, 2009).

Tendo Habermas (1989, 1997) como precursor e alicerce dos debates contemporâneos na teoria deliberativa, a noção de deliberação se coloca como núcleo, como um ato intersubjetivo-comunicativo fundado na argumentação racional e endereçado ao consenso (HABERMAS, 1997, p. 306), envolvendo como elementos constitutivos a justificação, a publicização, a reciprocidade, a *accountability* e a justiça (FARIA, 2008). Neste quadro teórico, a democracia remete aos fluxos comunicacionais “da periferia para o centro”, enraizando-se nos ideais de soberania popular, e comportando a influencia dos atores societários nas instituições (AVRITZER, 1996, 2009; BRASIL, 2004, 2011)

A partir desses esforços precursores têm-se, portanto, diferentes ênfases: na *dimensão discursiva* ou na *dimensão decisional*, em outros termos, pode-se considerar a *dimensão*

⁴ Ver a revisão de Hauptman (2003) em torno da virada deliberativa nos debates, cotejando duas visões: a de *overlapping* das duas correntes ou da teoria deliberativa suplantando aspectos da teoria participativa.

deliberativa ou a dimensão participativa. Em relação à ênfase na dimensão comunicativa/discursiva, destaca-se que o amplo debate na corrente deliberativa tem implicado revisões e expansões, principalmente no sentido de mitigação dos requisitos normativos da deliberação nos termos habermasianos. Nesta direção, a noção de deliberação tem-se alargado entendida como forma de diálogo e na perspectiva de acordo, quer no seu entendimento mais amplo incorporando outras formas de comunicação e expressão (BOHMAN, 1996; DRYZEK, 2000; YOUNG, 2003; MANSBRIDGE ET ALI, 2010).

Uma linha de desacordo relevante nestes debates refere-se aos diversos *lugares de democratização*. Neste aspecto, Warren (2001), na corrente participativa, e Dryzek (1996b, p. 15), na corrente deliberativa, reconhecem uma ampla topografia: não apenas o Estado, mas a sociedade civil e também o mercado e a esfera das relações internacionais são tomados como *loci* possíveis de radicalização democrática. Entretanto, ambos vêm com reservas as promessas do Estado como lugar de democratização e postulam a sociedade civil como *locus* privilegiado.

Desde Habermas (1992), esta ênfase é compartilhada por outros autores no campo da democracia radical que privilegiam a atuação dos atores societários *fora do Estado*, implicando tão somente as possibilidades de sua influência nos domínios institucionais. A perspectiva deliberativa nessa linha afina-se mais nitidamente com o caráter defensivo das lógicas de ação coletiva assumidas pela vertente dos novos movimentos sociais, ou seja, voltadas para a construção de identidades, processos de organização coletiva, tematização de questões e constituição de espaços públicos (HABERMAS, 1981; TOURAINE, 1984; OFFE, 1985; MELUCCI, 1996).

A partir do privilegiamento da atuação dos atores coletivos limitada ao terreno da sociedade civil, uma clivagem relevante refere-se aos autores convergem com a perspectiva do ativismo. Sua aposta não consiste apenas na atuação societária *fora do Estado*, mas *contra o Estado* (DRYZEK, 1996; WARREN, 2001; YOUNG, 2006; MANSBRIDGE, 1996), convergindo com as correntes dos movimentos sociais desde essa própria noção, com destaque para os esforços de teorização dos movimentos sociais de McAdam Tarrow e Tilly (2009) sob a rubrica de confronto político.

Ou seja, de um lado tais autores “deliberativos-ativistas” ao lado de participacionistas como Warren (2001) e os divergem do quadro de Habermas (1989, 1997), ao privilegiarem a dimensão conflitual e oposicional versus as formas comunicativas / deliberativas voltadas para a construção de consenso, como em Habermas ressaltando repertórios de ação contenciosos, como manifestações, boicotes e outras formas de ação direta.

No campo deliberativo, de Habermas à Dryzek, os potenciais de impacto no sistema se limitam, assim, às possibilidades contingenciais de influência da sociedade civil nos processos decisórios, assentados na esfera pública e seu papel de ressonância das questões tematizadas pelos atores societários. Esta limitação conforma outra fissura no campo deliberativo. Desde Cohen (1989), alguns autores deliberativos reivindicam possibilidades de incidência dos atores sociais no Estado, sobretudo por meio de canais criados para esta finalidade, confluindo com a tradição participativa contemporânea. (Avritzer, 2002, 2003, 2007, 2009; Santos e Avritzer, 2001; Avritzer e Pereira, 2001; Fung, 2004; Fung E Wright, 2001; Gutman E Thompson, 2007). Apostam nos potenciais de democratização do Estado e remetem aos potenciais destas formas de participação de gerar modelos alternativos de políticas e reduzir as desigualdades e propiciar a inclusão social; potenciais de aprendizagem democrática e fortalecimento dos atores societários,

Mais além, a partir da noção de instituições participativas, Avritzer (2009,p. 9-11) sustenta que estes espaços inserem a sociedade civil na política mais ampla; recuperam a dimensão de base da sociedade política, restaurando conexões entre partidos políticos de esquerda; e alteram os debates relativos ao desenho institucional a partir da ênfase nas conexões entre Estado e sociedade.

Estas concepções, portanto, destacam a possibilidade de intervenção dos atores nos processos decisórios por meio de canais institucionais de participação. Assumem, assim, papéis e lógicas de ação ofensivas para os atores societários; evocam um perfil colaborativo de relações destes atores com o Estado e implicam um repertório de ação mais institucionalizado. Neste sentido, Hendricks (2007) situa estes enfoques como microdeliberativos, em sua ênfase ao aspecto decisional e de intervenção dos atores da sociedade civil nos processos decisórios, em contraposição aos enfoques macrodeliberativos, associados à perspectiva da esfera pública.

Uma vertente mais promissora postula a complementaridade das duas trilhas de radicalização democrática. Cohen e Fung (2004) em sua concepção de participação-deliberativa, articulam a dimensão discursiva com a possibilidade assumida de intervenção nos processos decisórios, prevendo o alargamento das práticas de participação-deliberativa, com ênfase na qualidade das deliberações associada à esfera pública, associações e movimentos sociais, assim como a criação de formas de participação-deliberativa com maior impacto no exercício do poder, que se associa a novos desenhos institucionais voltados para a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios. Em consequência, os autores preveem um duplo papel –para a sociedade civil, a partir do qual se podem considerar as possibilidades de sua influência, bem como de sua incidência nos processos decisórios.

Neste sentido, confluem com a teoria da sociedade civil de Cohen e Arato (1992) que de forma precursora acomodou a uma dupla orientação dos atores coletivos, que se traduz por lógicas de ação defensivas e ofensiva. Apesar dos questionamentos posteriores em relação à teoria da sociedade civil, sobretudo em relação ao seu teor normativo, os esforços recentes no campo da teoria deliberativa retomam este debate, notadamente em Hendricks (2006) que defende a possibilidade de um duplo papel dos atores coletivos contemporâneos, de sua dupla lógica e orientação, configurando um amplo repertório de ação coletiva, associada a um *continuum* de práticas macro e microdeliberativas.

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

Colocou-se em evidência duas trilhas distintas de democratização, associadas às possibilidades de influência e de incidência nos processos decisórios e impulsionamento de mudanças institucionais. Ao assumir as duas trilhas de participação-deliberativa encampa-se a perspectiva de duplo papel e lógica de atuação dos atores societários -

defensivos e ofensivos; contenciosos e colaborativos, contra e/ou com Estado – considerando um amplo repertório de ação coletiva.

Essa perspectiva não se desvencilha dos dilemas e riscos da autoburocratização e instrumentalização que se apresentam desde a literatura de movimentos sociais, na perspectiva dos ciclos de vida, que desembocam na institucionalizam e morte (anunciada) dos potenciais emancipatórios e ativistas.⁵ Cohen e Arato (1992, 1996) reconhecem tais dilemas, mas oferecem outros registros para abordá-los, que trabalhos de Dryzek (1996a) e Scholsberg e Dryzek (2007) retomam.

Nesse ponto, mostra-se relevante a discussão de Dryzek (1996a, 1996b, 2000) em relação à inclusão política dos grupos e movimentos sociais. O autor efetua a distinção entre a *inclusão na vida política* (via a dimensão associativa e esfera pública) e a *inclusão no Estado* (seja por meio de partidos políticos, grupos de interesse, formas de negociação e de participação) que coloca sob questionamento.

Dryzek (1996a) e Scholsberg e Dryzek (2007) destacam os padrões exclusivos ou inclusivos do Estado relacionados às condições de emergência e desenvolvimento de movimentos sociais e outras formas de organização societária, bem como de seus efeitos e resultados. Dryzek (1996a, 1996b) considera quatro perfis do Estado quanto ao padrão de representação de interesses: os Estados exclusivo-passivos que vedam ou minam as condições de associação e organização da sociedade civil; os exclusivo-passivos que remetem ao padrão corporativo e incluem apenas os interesses no eixo capital-trabalho, deixando a sociedade civil por sua própria conta; os inclusivo-passivos que aceitam os atores societários emergentes e os inclusivo-ativos que mobilizam ou canalizam atores societários e os trazem para o Estado. Em sua perspectiva, os Estados exclusivo-passivos favorecem o florescimento de formas associativas e de uma esfera pública oposicional. Os Estados inclusivos – especialmente na versão ativa – implicariam riscos de comprometimento da vitalidade da sociedade civil e dos potenciais de inclusão política

A partir dos enfoques tradicionais, as possibilidades de inclusão no Estado se traduzem necessariamente pela perda de autonomia e cooptação dos atores coletivos. A questão da autonomia tem sido recentemente retomada na produção brasileira a novos processos de participação. Entendida nos termos de Pontual (2007) como referida à capacidade de construção de identidades, de propostas e de auto-regulamentação, a autonomia não significa o descarte de relações com Estado ou no bojo dessas relações o seu comprometimento e a cooptação dos atores. (Avritzer, 2009), da mesma forma que limita em alguma medida a capacidade do Estado atuar como ator independente a partir da “cessão de sua soberania” nesses espaços, como posto por Avritzer e Pereira (2005)

que se apresentam na esfera pública, ao lado dos riscos a partir da inclusão dos grupos no Estado de cooptação e instrumentalização, ou obtenção apenas de ganhos simbólicos. Neste caso, argumenta que a inclusão dos grupos em desvantagem no Estado só é positiva sob duas condições: se houver a assimilação ou articulação de suas agendas aos imperativos do Estado e se esta entrada não acarretar o esvaziamento da sociedade civil (Dryzek, 1996a, P. 482-486).

A partir das contribuições referenciadas, tem-se em vista mostrar que o MNRU e o seu sucedâneo FNRU têm atuado nas duas trilhas e diversos loci de radiucalização democrática. Argumenta-se que por meio de um repertório de ação coletiva que envolve várias formas de ação e atuação, em um repertório ofensivo e defensivo, esses atores têm influenciado e incidido nos processos decisórios e nos marcos legais das políticas urbanas brasileiras no sentido de sua democratização. Nesse sentido, a dupla orientação e disposição dos atores coletivos é considerada como uma chave para sua incidência nas políticas urbanas, bem como para sua presença de longa duração na cena política.

Considera-se que a incidência desses atores coletivos na produção de avanços institucionais ocorreu nos diferentes contextos examinados, afirmando-se, contudo, que seu maior ou menor grau associa-se ao contexto político-institucional, particularmente o perfil mais ou menos inclusivo do Estado. Nesta linha, assume-se que o perfil de maior inclusividade traduz-se pela maior extensão de avanços democratizantes.

2. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e sua incidência na CF-88

A tematização da reforma urbana tem seus precedentes nos anos 1960, mas essa agenda corporifica-se em meados dos anos 1980 – no contexto da Constituinte - e reconstrói-se nas décadas seguintes no sentido de sua ampliação. Em outros termos, a reforma urbana – como móvel de ação coletiva – tem sido continuamente ressemantizada e retomada a partir dos atores coletivos atuantes neste campo, que renovam e ampliam as bases cognitivas compartilhadas de ação coletiva, inclusive a partir do próprio contexto político-institucional e dos objetivos alcançados (BRASIL, 2011).

O primeiro contexto examinado, no percurso de redemocratização, corresponde à instalação da Assembléia Constituinte em 1986 até a promulgação da CF-1988. O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) emerge neste cenário como um dos

novos atores em cena, articulando redes de movimentos que se formam ou consolidam no mesmo período, cujas bases sociais antecedem o contexto de redemocratização e outras de organizações civis, de base sindical, ao lado de ONGs, que remontam às assessorias da das décadas anteriores. Constitui, assim, uma novidade quanto à forma de articulação envolvendo atores distintos e heterogêneos quanto às bases e formas de atuação, que se aglutinam em torno da construção da plataforma reformista.⁶

As frentes societárias neste contexto e o os fóruns que se articulam posteriormente podem ser caracterizados como redes movimentalistas, na linha de Scherer-Warren (1996). Os fóruns têm sido considerados um fenômeno relativamente novo e complexo no bojo das formas de mobilização e organização societária, por isso assinalados por autores como Teixeira (2001) e Gohn (2009) como uma categoria à parte. O FNRU destaca-se, dentre outros fóruns brasileiros, não apenas pela continuidade, mas pela sua ampla capacidade de ação coletiva e de incidência nas políticas urbanas, que se fez possível mediante arranjos informais de organização interna e de uma dupla trilha de atuação.

Em relação à influência e intervenção desses atores na democratização das políticas urbanas têm-se no primeiro período examinado um contexto de oportunidade política favorável à desequilíbrios institucionais e propício à inclusão e à inovação institucional, no qual se constitui a partir de bases e redes de relações prévias o MNRU, que apresenta a emenda popular de reforma urbana, com propostas amplas no sentido da afirmação do direito à cidade e da função social da propriedade, e da democratização do planejamento e gestão das cidades.

Mais além, a despeito das enormes dificuldades de atuação no contexto institucional do Congresso, os atores vinculados ao MNRU acompanham trâmites, atuam na linha de pressão aos parlamentares, produzem e encaminham documentos e apropriam-se das possibilidades de participação (SILVA, 2002; BRASIL, 2004; AVRIZER, 2009)..

Como resultado tem-se um avanço expressivo no capítulo de política urbana no texto constitucional, mas muito aquém das propostas, desenhando um quadro de reforma inconclusa. Os limites decorreram em grande parte dos conflitos com os segmentos

⁶ Para antecedentes, histórico e caracterização do MNRU ver Brasil (2004, 2011) e Silva (2002).

imobiliários, na medida em que as proposições da emenda tinham como um de seus núcleos a redelimitação das fronteiras societárias em relação ao mercado e à lógica instrumental de acumulação urbana, bem como em relação ao Estado por meio dos direitos urbanos e da participação. O resultado parcial também reflete a correlação de forças na ANC a prevalência do perfil parlamentar conservador, bem como retrata os limites da sociedade política como receptor dos impulsos e propostas societárias de cunho democratizante. Contudo, o avanço *indiscutível* na CF-88 deve-se à emenda e à atuação do movimento no período, a despeito de dificuldades significativas.

3.O Fórum Nacional de Reforma Urbana e a árdua construção de avanços democratizantes no período 1989-2002

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

Neste contexto o MNRU se reconfigura como FNRU. Destaca-se que embora ocorram avanços na forma de articulação desse ator coletivo, por exemplo, com a criação de uma coordenação composta por várias entidades e de uma secretaria executiva, e também possa se observar a recorrência de práticas desde o período de sua reconfiguração o FNRU não constitui uma organização formal, e preserva traços de informalidade em sua forma de funcionamento.

O Quadro 1, em seguida, permite perceber a heterogeneidade das bases mobilizadas pelo MNRU e pelo FNRU, bem como as reconfigurações das articulações que assumem caráter mais estável no contexto pós 1988.

Quadro 1 – Composição do MNRU (1987) e do FNRU (1990)

MNRU em 1987 ⁷	Composição da coordenação do FNRU - 1990
ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano* FASE - Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional FNA – Federação Nacional de Arquitetos Urbanistas* FENAE – Federação Nacional dos Engenheiros* IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil* MDF – Movimento de Defesa do Favelado* Associação dos Mutuários do BNH* FAMERJ – Federação de Associações de moradores do Rio de Janeiro CONAM- Confederação Nacional de Associações de Moradores 48 entidades locais e regionais: movimentos populares, assessorias e associações .	ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano FASE - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais FNA - Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas FENAE - Federação Nacional de Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal FISENGE - Federação Intersindical de Sindicatos de Engenheiros UMMP - União dos Movimentos de Moradia Popular MNLN - Movimento Nacional de Luta pela Moradia PRÓ-Central de Movimentos Populares (CMP em 1993)

Fonte: Brasil (2004).

Nesse contexto, o FNRU passa a atuar tendo em vista concretizar e aprofundar os avanços constitucionais no âmbito local, que constitui uma importante frente de atuação, bem como de regulamentação do capítulo constitucional de política urbana, a partir do Estatuto da Cidade (EC). O período marca-se ainda pela mobilização e proposição de emenda popular do fundo nacional de moradia, que constitui o outro eixo de mobilização e de esforços na década.

O perfil predominantemente exclusivo do Estado no período obstruiu essas propostas no âmbito federal, o que implicou esforços extensos de negociação no âmbito do CN ao longo dos anos 1990, ao lado de manifestações e outros repertórios empregados no período. O contexto das conferências da ONU configurou oportunidades políticas de interlocução com o governo mas não resultou em avanços significativos, implicando uma atuação paralela e intensa no campo societário com momentos marcados pelo caráter contestatório. Nesse sentido, as impossibilidades de mudanças reformistas associaram-se a uma expressiva vitalidade societária no período e com a abertura da atuação do FNRU no contexto internacional, voltada para a difusão da agenda reformista e constituição de redes (BRASIL, 2004,2011)..

⁷ Em asterisco foram assinaladas as entidades proponentes da referida emenda popular.

O Estatuto da Cidade foi aprovado no contexto da Habitat + 5, que pode ser considerado como um momento favorável a isto. Entretanto, há toda uma trajetória que engendrou a aprovação do EC neste contexto: a participação e negociação do FNRU no processamento nas comissões, a pressão e o diálogo com parlamentares, inclusive ampliando o espectro de alianças no CN, dentre outros repertórios indicados, inclusive mobilizações de diversa natureza (AVRITZER, 2009; BRASIL, 2011).

Ou seja, destaca-se que além das formas de participação-deliberativa no interior da sociedade civil, correspondente à organização, mobilização, constituição de espaços públicos, o FNRU a partir das entidades que o compõem assume formas de atuação institucionalizada no período (SILVA, 2002; BRASIL, 2004). Mais além, o conteúdo do Estatuto merece destaque ao incorporar em seus princípios e instrumentos as propostas da emenda popular de reforma urbana. Ou seja, este conteúdo final dificilmente seria alcançado sem a atuação do FNRU, como atestam os diferentes projetos propostos na ocasião. Apesar das negociações, alterações e subtrações no decurso do processo, o conteúdo do EC absorve elementos e eixos da pauta reformista e reenquadra as políticas urbanas brasileiras, inclusive no eixo da participação no planejamento e na gestão das cidades como um ponto central. Nesse sentido, a aprovação do EC também reflete-se nas frentes de atuação do FNRU no âmbito local, tendo em vista os novos planos diretores.

3. Influência e intervenção do FNRU nas políticas urbanas no governo Lula: a construção contraditória de avanços

O período dos governos-Lula caracteriza-se pelo ambiente de inclusividade política e inicia-se com avanços estruturais nas políticas urbanas, com a criação do MCidades e da arquitetura participativa das Conferências Nacionais das Cidades (CNC) e do Concidades, que constituíam motes de reivindicações dos atores no campo da reforma urbana. A CNC e a posterior criação do Concidades constituem indiscutivelmente um marco democratizante no campo das políticas urbanas federais, demarcando uma clivagem em relação à trajetória anterior dessas políticas e de seus descaminhos. A nova estrutura – composta pelo MCidades, CNC e Concidades é considerada por ativistas da reforma (e mesmo em documentos oficiais) como conquistas do movimento pela reforma

urbana. Portanto, em sentido distinto das asserções de Dryzek (1996a, 2000), a inclusão *no Estado* dos promotores da reforma urbana não se traduziu apenas em ganhos simbólicos, marginais e seletivos, mas em ganhos estruturais que permitem redesenhar a lógica de produção das políticas urbanas.

Entretanto, isso não significa a ausência de percalços, contradições e de disjunções em face das lógicas sistêmicas – dos imperativos econômicos à viscosidade burocrática - que vem a constranger ou retardar os avanços reformistas. Em relação ao primeiro ponto, antes de sua entrada na equipe Grazia e Rodrigues (2003, p.11) sinalizavam como desafio do novo Ministério o equacionamento do plano de desenvolvimento urbano “não submetido aos ajustes e plano econômicos, mas construídos democraticamente com a sociedade e por meio de integração das políticas,” o que não ocorreu nestes termos.

Aprovado pela I CNC como instância deliberativa, o Concidades (Conselho das Cidades) foi criado pelo Decreto 5031/2004, com caráter consultivo e deliberativo, tendo por finalidade “propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução” conforme os dispositivos do EC. Ao lado de sua criação por meio de Decreto, um problema evidente neste desenho refere-se à natureza predominantemente consultiva do Conselho das Cidades, que restringe seu poder e potencial de engendrar mudanças. Aquém das pretensões e proposições societárias, este traço limitante é recorrentemente problematizado em documentos do Fórum e das entidades que o integram. Estes traços constituem objeto de debates e propostas nas Conferências e no próprio Concidades por diversas vezes desde sua primeira reunião, na qual representantes do Fórum propõem que seja elaborado um projeto de lei definindo o Concidades com natureza deliberativa. Esta questão é objeto da Resolução 16/2205, comparece ao debate em outros momentos, mas até o presente isto não foi concretizado.

Em relação aos avanços normativos, enquanto o EC teve um trajeto de 12 anos até sua sanção, diversos instrumentos regulatórios foram formulados e/ou aprovados assimilando proposições reformistas. Têm-se avanços expressivos no período tais como a Lei 11224/2005 oriunda de emenda popular em 1991, a construção da política de desenvolvimento urbano em seus eixos temáticos, a produção de resoluções do

Concidades em sintonia com a pauta reformista, o investimento nas áreas de habitação e saneamento⁸.

Ou seja, a “fase heróica” de implantação do Ministério e de construção das políticas urbanas marca-se pela entrada no Estado de ativistas da reforma urbana, bem como das possibilidades de inclusão de política de organizações deste campo nas novas instituições participativas, e pelo amplo diálogo e parceria entre os integrantes do governo e atores societários. Neste contexto, o FNRU canalizou sua atuação significativamente - mas não inteiramente - para as possibilidades de incidência nas políticas urbanas nos novos canais participativos. O Quadro 2 indica os avanços no período relativos aos marcos legais das políticas urbanas, indicando os repertórios de ação e enfatizando os aspectos democratizantes que constituem o recorte deste trabalho.

Quadro 2 - Frentes de atuação do FNRU e avanços democratizantes nos marcos legais no âmbito federal (2003-julho 2005)

Frentes de atuação			Incidência e resultados	
Legislação	Agenda	Repertório	Avanços/destaques	Observações
Concidades e Sistema	Criação do Concidades por lei ordinária como instância deliberativa Criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).	A criação do Conselho e das Conferências foi objeto de documentos e encaminhamentos nos anos 1990. Essa proposta, ao lado da de criação do SNDU foi apresentada na primeira reunião do Concidades; foi objeto de grupo de trabalho e resolução.	O Concidades foi criado pelo Decreto 5031/2004 Foi encaminhada e assimilada na I CNC como diretriz a proposta de alteração da natureza do Concidades por lei Não houve avanços neste sentido e continuou em pauta	O Decreto 5790/2006 fez alterações no Concidades, mas não altera sua natureza.
Lei 11.124/2005 Cria o Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o respectivo fundo (FNHIS) e Conselho Gestor do fundo (CGFNHIS)	Aprovação do projeto de iniciativa popular, reformulado no substitutivo PLC 00036/2004 Garantir recursos para o fundo e acesso às associações e cooperativas.	Proposição da emenda pelas quatro redes movimentistas e FNRU em 1991. Acompanhamento e pressão no CN. Atuação no Concidades. Negociação com o governo federal em torno do projeto o	O art.4º enuncia como princípios: moradia digna como direito; democratização dos processos decisórios; função social da propriedade e integração intergovernamental. O art. 12 requer o plano de habitação de interesse social e	O Fundo e o Conselho foram regulamentados em 2006 pelo Decreto 5796/2006. No Concidades (7ª reunião), o FNRU propõe a composição paritária do

⁸ Para a análise detalhada do período e dos avanços ver Brasil (2011).

O SNHIS é composto pelo MCidades, Concidades, CGFHIS, CEF, municípios, conselho e associações e cooperativas.		substitutivo. Campanhas e manifestações em 2004 e 2005.	criação dos conselhos pelos estados e municípios para participarem do fundo. Os conselhos devem ser partidários com ¼ de representações dos movimentos. Os arts. 19 e 20 requerem publicização e participação.	CGFHIS, o que foi incorporado.
PL 5296/2005 (Lei 11445/2007) Lei Federal de Saneamento básico	Elaboração e aprovação da lei de saneamento ambiental. Saneamento definido como direito. Controle social e participação, dentre outros.	Participação na elaboração e discussão do projeto no Concidades. Pressão no CN junto à FNS.	No ar.2º a lei coloca como princípios a universalização do acesso controle social. No ar. 47 prevê a participação em órgãos colegiados. O PL sofreu alterações no CN.	O projeto foi aprovado em 2007.
PL 3057/2000 Revisão da Lei 6766/79 – Lei de parcelamento	Regularização fundiária de interesse social.	Atuação no CN. Debates no Concidades.	Incorporação de alguns pontos no projeto.	Ainda em trâmite (Lei de Responsabilidade Territorial).

Fonte: Santos Junior (2009a); pesquisa complementar da autora.

Sublinham-se as possibilidades (efetivadas) de incidência mais ampla do FNUR a partir das instituições participativas criadas e, inicialmente, na gestão Olívio Dutra, também a partir da própria conformação da equipe ministerial, que incorpora quadros oriundos das entidades que compõem o FNUR, observando-se, assim, uma sintonia entre a atuação do MCidades e a plataforma reformista.

Quadro 3 - Resoluções do Concidades (2004-julho2005) relacionadas à plataforma de reforma urbana no eixo democratização do planejamento e gestão

Endereçamento	Resolução	Conteúdo
Concidades e Conferências Nacionais das Cidades	nº 1/2004	Regimento Concidades
	nº 16/2004	Recomendação - processo de institucionalização do Concidades e Conferências por meio de legislação ordinária
	nº 17/2004	II CNC
	nº 24/2005	Regimento da II CNC
Municípios e Estados	nº 13/2004	Recomenda e orienta municípios e estados a criarem Conselhos das Cidades
	nº	Recomenda ao Legislativo destinação de emendas para os municípios

	14/2004	para elaboração dos planos diretores participativos
	nº 15/2004	Realização de Campanha de Mobilização para elaboração de Planos Diretores Participativos
	nº 25/2005	Orientações normativas para os municípios elaborarem seus planos diretores de forma participativa desde a o processo de elaboração
	nº 34/2005	Define o conteúdo mínimo dos planos diretores com indicações para previsão de instrumentos de gestão democrática

Fonte: Levantamento da autora a partir das Resoluções do Concidades 1 a 34 (Disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/>>. Acesso em: junho de 2010.)

Em 2005, o FNRU realizou seu Encontro Nacional nos dias 15 e 16 de julho, ou seja, na data em que foi aprovada a Lei do SNHIS e quatro dias antes da saída do Ministro. Conforme o relatório-síntese deste Encontro (FNRU, 2005), tem-se a participação registrada de 16 entidades da coordenação, de 12 fóruns ou articulações regionais que refletem a estratégia de descentralização do FNRU, ao lado de oito entidades mencionadas, dentre outras indicadas. Assim, o Encontro, com seus 450 participantes, denota a capacidade de mobilização do FNRU, tanto quanto a sua capilaridade e suas bordas difusas. Mais além, ressalta-se que neste período, a coordenação do FNRU amplia-se, numa tendência já manifesta após a aprovação do EC, incorporando um maior número de ONGs e associações profissionais, bem como representações de Fóruns Regionais, como se mostrará no Quadro 4 no final da seção, que traz a composição atual.

De acordo com o relatório do Encontro (FNRU, 2005), têm-se manifestações diversas no sentido da defesa do Ministério e do Concidades (inclusive em relação a uma proposta de fusão deste com o Ministério de Integração Nacional) que constituem objeto de um manifesto. Foi destacada, ainda, a necessidade de se avaliar os avanços e limites do governo, os primeiros referidos sobretudo ao ambiente participacionista e os segundos associados às opções econômicas. Ainda em relação ao balanço efetuado em relação à conjuntura do momento colocaram-se, dentre outras, as seguintes propostas: de controle social do orçamento nas diversas esferas de governo; de elaboração de planos e conferências como base de legitimidade para as políticas locais, de criação do Concidades por meio de lei; e de debate sobre a reforma política. O referido Encontro Nacional do FNRU discutiu diretrizes para o documento a ser apresentado para a II CNC, estabeleceu estratégias para a participação nas conferências estaduais e municipais, com

articulação de outros movimentos e entidades locais, e indicou ainda como linha de ação propostas para revisão do regimento das conferências e de sua composição. As frentes de atuação revelam-se nos grupos de trabalho organizados nos seguintes temas: a) organização da marcha nacional à Brasília em agosto; b) planos diretores participativos; c) habitação de interesse social, indicando linhas de atuação na regulamentação da lei recém aprovada e da alimentação dos fundos; d) regularização fundiária com o foco na revisão da Lei 6766/79, tendo como foco principal a regularização de interesse social (BRASIL, 2011).

Entretanto, as possibilidades de aprofundamento das reformas foram constrangidas por “necessidade sistêmicas” que implicam a troca ministerial e o escoamento progressivo dos quadros ligados ao FNRU do MCidades. A mudança na direção do Ministério em 2005 indica uma inflexão conservadora que implica maiores limitações, ressaltando-se, contudo os avanços alcançados com a partir das instituições participativas que possibilitam a incidência dos representantes de organizações e movimentos articulados no FNRU, bem como de sua atuação paralelamente no Congresso.

Contudo, o Concidades continuou a funcionar regularmente e as Conferências tiveram seqüência, ou seja, a despeito de problemas conjunturais, a disposição societária em participar e intervir nos processos decisórios das políticas urbanas resultou em proposições oriundas de representantes das entidades que se articulam no FNRU que em grande parte tiveram encaminhamentos. Portanto, tem-se a consolidação do Concidades como instituição participativa, como uma instância que canaliza os fortes conflitos relativos às políticas urbanas e possibilita a intervenção dos atores ligados ao FNRU que, ao alinharem-se, adquirem um peso expressivo nas decisões.

Ou seja, na nova gestão do MCidades, à primeira vista não se apresentam discontinuidades em relação às rotas anteriores: parte da equipe se mantém, o que significa (em termos) a continuidade das linhas de ação; as Conferências são realizadas como previsto e o Concidades segue em funcionamento com reuniões trimestrais. Este foi objeto de alterações a partir da II CNC e do Concidades, sendo reformulado pelo Decreto 5790/2006, que amplia o número de seus membros de 71 para 86, aumentando o número de representantes de alguns segmentos como os movimentos sociais, que passam de 19 para 23. Também foi alterada a periodicidade das Conferências para três anos,

conseqüentemente alterando o mandato dos conselheiros, mantendo-se, contudo, o calendário da III CNC, prevista para 2007. Ao lado disso, dois projetos de lei centrais na pauta reformista foram aprovados no período: a regulamentação do fundo de habitação de interesse social e de seu conselho gestor (complementando a Lei 11124/05) e a Lei de Saneamento (Lei 11145/07).

Destaca-se que até a III CNC os quadros do MCidades ainda contavam com os profissionais militantes da reforma urbana que haviam participado da organização da I CNC. Contudo, na organização da III CNC em 2007 já se evidenciam problemas nítidos a partir do não envolvimento do novo Ministro no processo.⁹ Ainda em relação às Conferências realizadas entre 2003 e 2010, , observa-se que as bandeiras e os temas aderem pilares da plataforma de reforma urbana nas quatro edições, o que pode ser atribuído a própria atuação dos ativistas no Concidades. Para além dos pilares da gestão democrática e da inclusão, na IV CNC nota-se o tema da integração intersetorial, que comparecia à pauta de propostas reformistas, mas ganha maior evidencia a partir da estruturação e implementação das políticas urbanas. Destaca-se ainda o tema da relação dos programas de governo com a política urbana, na medida em que em 2007 o PAC “atravessa” as políticas urbanas e o Concidades, e em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é também concebido sem interlocução com o Concidades e o próprio MCidades, correndo “por fora,” a partir de outro circuito decisório.

Quadro 4 – Temáticas e número de participantes das Conferências das Cidades

Conferência	Lema	Tema (s)	Nº delegados	Nº diretrizes
1ª (2003)	Cidade para todos	Construção da política democrática e integrada para as cidades	2095	25
2ª (2005)	Reforma urbana para todos: construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano	Participação e controle social Questão federativa Financiamento	1820	40
3ª (2007)	Desenvolvimento urbano com participação	Avançando na gestão democrática das cidades	2040	22
4ª (2010)	Cidade para todos e todas com gestão democrática, participação e controle social	Criação de conselhos municipais e estaduais Aplicação do EC Integração das políticas urbanas	dados não disponíveis	dados não disponíveis

⁹ Conforme relato de Grazia de Grazia; em entrevista.

		Relação entre programas de governo e a política de desenvolvimento urbano		
--	--	---------------------------------------------------------------------------	--	--

Fonte: Sistematização da autora a partir de MCidades (2004c; 2008); Concidades (2006); *site* do Mcidades (www.cidades.gov.br) que não dispõe de dados consolidados sobre a IV Conferência realizada em julho em sua etapa final até 01/01/2011.

Desde 2003, as diretrizes das Conferências têm sido *parcialmente* processadas, notadamente pelo Concidades e em seus encaminhamentos que apresentam resultados importantes. De fato, algumas delas referem-se aos marcos legais das políticas urbanas que têm sido formulados, aprovados e sancionados desde então. A Tabela 2 (a seguir) indica a continuidade do funcionamento do Concidades, tomando como parâmetro o número de resoluções *publicadas* por ano entre sua instalação em 2004 até o final de 2010.

Tabela 1 – Tipo e Número de resoluções do Concidades 2004-201

Tipo de resolução	Número de resoluções por ano						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resoluções	23	10					
Resoluções normativas		1	3	1	2	1	2
Resoluções recomendadas		4	23	10	15	13	9
TOTAL	23	15	26	11	17	14	11

Fonte: Tabulação da autora a partir das Resoluções do Concidades disponíveis em < <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>>. Último acesso em: dez. 2010.

A despeito de problemas conjunturais deve-se indicar que o Concidades continuou a funcionar regularmente e as CNC tiveram seqüência, sustentando-se em grande medida pela disposição societária em participar e intervir nos processos decisórios das políticas urbanas. Como instituição participativa composta por representantes do Estado e da sociedade, o Concidades canalizou conflitos nos diversos eixos das políticas urbanas, envolvendo deliberações-participativas e também negociações entre antagonistas, desembocando em proposições que em parte tiveram encaminhamentos e resultados. Neste sentido, o Concidades também canalizou esforços dos representantes das diversas entidades vinculadas ao FNUR tendo em vista influir nas políticas sob premissas de

universalização, de redistribuição, de descentralização, de politização e democratização do planejamento e gestão.

Os inúmeros avanços de cunho democratizantes nas políticas urbanas desde seus marcos, favorecendo a inclusão socioespacial e a participação nas políticas urbanas, foram propiciados pela atuação dos atores em foco e favorecidos pelo perfil inclusivo do Estado no período, enquanto os limites podem ser parte atribuídos a fatores do sistema político-institucional e de imperativos sistêmicos do Estado (assim assumidos pelo governo no período). Neste sentido, a maior inclusividade política e a inclusão no Estado dos ativistas em um primeiro momento implicaram avanços aderentes à pauta reformista, que não equivalem a ganhos marginais e simbólicos em seu conjunto como postula Dryzek (1996).

Para além das redes movimentalistas e do FNRU manterem em seu calendário as jornadas pela reforma urbana e realizarem mobilizações eventuais mesmo no contexto pós 2003, a incidência dos atores em foco nas políticas urbanas envolveu sobretudo seu trânsito dos espaços societários para as instituições participativas e outros espaços institucionais, com o emprego de um repertório amplo de ação. No contexto mais inclusivo este repertório se amplia ao abranger formas de atuação vinculadas à participação nas instituições participativas, como o Concidades e as CNC, assim como formas de diálogo e negociação com o governo em outras ocasiões. De fato, desde os anos 1990 o FNRU (por meio de representantes das organizações que o integram) atuou em espaços institucionais, e principalmente no CN, mas essas possibilidades se ampliaram expressivamente a partir de 2003. Como já indicado na linha das asserções de Cohen e Arato (1992) essa inclusão no Estado não ocorre sem custos internos e sem pressões de autoburocratização e auto-instrumentalização.

Neste sentido, indica-se a ampla capacidade de ação do FNRU e a sobrecarga a partir das novas frentes e *loci* de atuação e das novas possibilidades de participação, que implicam uma atuação balizada em grande parte pela agenda e processos governamentais. Pode-se indicar, assim, o rebalanceamento de suas formas de atuação, que também parece se refletir nos tensionamentos internos postos em jogo especialmente a partir de dinâmicas de representação. Nesse sentido, tem ganhado maior ênfase em

documentos recentes do Fórum a reafirmação assertiva de sua dimensão de articulação de atores coletivos autônomos e independentes, minimizando sua dimensão identitária como ator coletivo, inclusive “externamente” reconhecido como tal.

O período pós 2003 implicou um contexto de transição e de revisões internas no âmbito do FNRU envolvendo a rediscussão da agenda de reforma urbana e a reorganização das dinâmicas internas que coloca em foco o experimentalismo e processos de auto-regulamentação. A dilatação das contradições e tensões internas pode ser lida como vitalidade da rede, apontando para possibilidades de convergências e repactuações (BRASIL, 2011). No período ocorre ainda a ampliação de suas bases, com maior capilarização e formação de novos atores, como os fóruns regionais, como indica o Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 -Composição da coordenação do FNRU, por segmento, em 2002 e 2010

Segmento	Composição em 2002	Composição em 2010
Articulações de Movimentos Populares e Associações de Moradores	UNMP MNLM CONAM CMP	UNMP MNLM CONAM CMP
ONGs	FASE POLIS IBASE IBAM ANTP COHRE-Americas	FASE POLIS IBASE IBAM ANTP Habitat para Humanidade Action Aid do Brasil Rede Observatório das Metrôpoles Bento Rubião - Centro de Defesa dos Direitos Humanos CAAP -Centro de Assessoria à Autogestão Popular CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara Terra de Direitos Terra de direitos
Federações Sindicais	FISENGE FNA FENAE	FISENGE FNA FENAE
Associações Profissionais	AGB FENEA	AGB FENEA Conselho Federal do Serviço Social ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo
Fóruns Regionais		FSRE - Fórum Sul de Reforma Urbana FNERU - Fórum Nordeste de Reforma Urbana FAOR - Fórum Amazônia Oriental FAOC - Fórum Amazônia Ocidental

3. Considerações finais

A abordagem do MNRU e do FNRU colocou em evidência trilhas distintas de democratização e de influência e de incidência nos processos decisórios e marcos legais das políticas urbanas brasileiras. Mostrou-se em sua trajetória os dois caminhos de participação-deliberativa, seu duplo papel e lógica de atuação dos atores societários - defensivos e ofensivos; contenciosos e colaborativos, com a mobilização de um amplo repertório de ação coletiva. Nesse sentido, considera-se que essas trilhas duplas e complementares constituem um fator *central* para os avanços democratizantes alcançados.

Deste modo, de forma mais geral, indica-se a contribuição do FNRU para o aprofundamento democrático se dá nessa via de mão dupla: por um lado, no âmbito societário a partir da dimensão associativa e mobilizatória (que inclui manifestações e jornadas de mobilização durante todo o período), da tematização de questões e construção de novos significados e proposições no campo da reforma urbana que irrigam a esfera pública; por outro lado, nos domínios institucionais. Nesse terreno, destaca-se a atuação no Legislativo, tanto sob forma de pressão e de encaminhamento de propostas, quanto por meio de participação em audiências e outras oportunidades de participação. Na década de 2000 destaca-se a atuação do FNRU sobretudo nas instituições participativas vocalizando, canalizando e defendendo propostas as propostas reformistas, efetivamente influenciando e intervindo nos processos decisórios das políticas urbanas e seus marcos legais sob premissas do direito à cidade, da função social da propriedade, e da gestão democrática das cidades.

Embora não se discorde fundamentalmente dos autores deliberativos que conferem relevo aos potenciais democratizantes no interior da sociedade civil a problematizam os processos de institucionalização, a atuação no terreno societário em si não teria engendrado os resultados alcançados. Ou seja, as mudanças requereram a atuação no terreno institucional e o emprego de repertórios mais convencionais e institucionalizados, que se apóiam e se sustentam nas bases e articulação dos atores coletivos. Contudo,

pode-se considerar também que as apostas exclusivas de atuação no Estado não se revelam inteiramente promissoras, destacado-se o papel complementar de formas de mobilização que tensionam e pressionam o Estado, ao lado da tematização e vocalização da plataforma de reforma urbana que alimenta a esfera pública com novos significados e propostas. .

Em relação aos diferentes períodos examinados, no primeiro contexto tem-se um cenário favorável à instauração de um ciclo de reformas democratizantes associadas ao ciclo de mobilizações dos anos 1980. Neste são engendrados avanços nas políticas urbanas a partir da atuação do MNRU em uma dupla envergadura, embora não tão expressivos quanto nas políticas sociais. O próprio contexto favorece também a emergência e consolidação de novos atores coletivos, que, no caso do MNRU, a partir do sucesso alcançado se reconfigura como FNRU.

No segundo período, o padrão predominante exclusivo do Estado, com janelas de inclusividade, implicaram o fortalecimento dos atores societários e a construção e fortalecimento de espaços públicos em torno da reforma urbana, bem como da mobilização e ativismo político. O Estatuto, como o avanço expressivo no período, requereu esforços de toda ordem, mobilizando as duas orientações de ação coletiva.

No terceiro período, especialmente no cenário inicial do Ministério das Cidades, as várias formas e possibilidades de inclusão no Estado dos ativistas implicaram um primeiro ciclo de avanços inéditos nas políticas urbanas, não se traduzindo em ganhos pontuais para os atores coletivos. Em um segundo momento, parecem evidentes limitações e contradições na construção desses avanços, embora o funcionamento sistemático das instancias de participação favoreça a continuidade do ciclo reformista. Outro ponto a cotejar a partir da interlocução com John Dryzek, refere-se ao esvaziamento da sociedade civil e dos atores coletivos a partir dos processos de institucionalização da participação. A partir do exposto, ressalta-se que houve mais um processo de reconfiguração e tensão interna do FNRU do que seu esvaziamento.

No que se refere à questão urbana, a reversão do quadro de déficit históricos de inclusividade socioespacial e da distribuição extremamente injusta dos ônus e benefícios da urbanização aponta, ainda, para um longo caminho, requer amplos esforços e o

aprofundamento das reformas. O Fórum tem apostado e concentrado esforços significativos em avanços na legislação no sentido da inclusão e da ampliação e afirmação dos direitos (inclusive à participação ampliada), da afirmação do princípio da função social da propriedade e da redelimitação das fronteiras de atuação do mercado. Os avanços legais que foram engendrados com a influência ou intervenção do FNRU nos processos decisórios, de fato, abrem novos desafios e frentes de atuação dos governos bem como dos atores societários para sua materialização nas cidades e na vida de seus habitantes.

Nesse sentido reitera-se não apenas como relevante, mas como necessária a atuação dos atores articulados no Fórum nas diversas escalas, em sua dupla trilha de ação coletiva à partir da bandeira reformista e dos acúmulos de reflexões, de conhecimento e de proposições, ao lado do estoque de experiências e práticas democráticas.

Referências

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e sociedade*, Belo Horizonte, número especial. 2001.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.205p.

BOHMAN, James. *Public Deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996, p.187-191.

BOHMAN, James. Reforma Institucional e Legitimidade democrática: democracia deliberativa e Constitucionalismo transnacional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, Ano 1, n. 1, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Democracia e Participação Social: a construção contraditória de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980. Tese de Doutorado Em Sociologia, UFMG, 2011

_____. *Espaços públicos, participação cidadã e renovação nas políticas urbanas dos anos 90*. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Os caminhos e descaminhos da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?

Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.14, n55, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela C. S. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 239-368.

.

COHEN, Jean. Strategy or Identity: New theoretical paradigms of contemporary social movements. *Social Research*, vol. 52, n.4, 1985.

COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela C. S. (Org.). *A Deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p.31-85.

COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science*, v.10, n.4, 2004.

CORTES, Soraya; SILVA, Marcelo Kunrat. Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, nº29, p425-445, 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303

DRYZEK, John. Political inclusion and the dynamics of democratization. *American Political Science Review*, v 90, n.1, 1996a.

_____. *Democracy in capitalist times: ideals, limits , struggles*. Oxford: Oxford University Press, 1996b.

_____. Insurgent democracy: civil society and the state. In: _____. *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics and contestation*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FARIA, Claudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. In: 6º ENCONTRO DA ABCP, Campinas, 2008a (mimeo).

FUNG, Archon. _____. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton University Press, 2004.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Science*, vol.29, n.1, p.5-41, Mar. 2001.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Cadernos CRH*, Salvador, v.21, n.54, p. 439-455, Set-Dez 2008.

GUTMAN, A.; THOMPSON, D. O que significa a democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, n.1, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1989.

HAUPTMANN, Emily. Can less be more? Leftist deliberative democrats' critique of participatory democracy. *Polity*. Vol.XXXIII, N.3; Spring 2001, 397-421. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3235441> Acesso em: 22/07/2010

MANSBRIDGE, J.; et alii. The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n. 1, p. 64-100, 2010. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/122663020/>> . Acesso em 20/09/2010:

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando A. *Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade*. 2007. Disponível em: <http://www.undp.org/legal/empowerment/reports/National_Consultation_Reports/Country_Files/7_Brasil>. Acesso em: 21 de julho de 2009.

MARQUES, Eduardo C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 352p.

MENICUCCI, T. e BRASIL, F. P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. *Estudos de Sociologia*, n.29, 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 11-27.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves *Avaliação do Conselho Nacional das Cidades. Reforma Urbana e Gestão Democrática das Cidades: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades. Relatório para a FASE*, 2007. Disponível em <<http://www.forumreformaurbana.org.br/reforma/pagina.php?id=768>> Acesso em: 15 de maio de 2008.

SCHOLSBERG, David; DRYZEC, John. Political Strategies of American Environmentalism. *Society and Natural Resources*, v. 15; p. 787-804, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse *Redes de movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996. 143p.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o

Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.143-187.

SILVA, Eder. *O Movimento de Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento no Brasil*. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – USP, São Carlos, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001. 224p.

WARREN, Mark. What can participation mean today? *Political Theory*, vol. 30, n. 5, 2002.

ZAHO, D. State-Society Relations and the Beijing Movement. *The American Journal of Sociology*, v.105, n.6, p.1592-1632. Maio de 2000. (acessado pelo Portal Capes)