

# **Pelas ruas e gabinetes: amplificando os *frames* da Reforma Urbana no Brasil<sup>1</sup>**

Ramon José Gusso

Programa de Pós-Graduação em Sociologia-Política – Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil, Bolsista doutorado CNPq.

Ramon@coopere.net

## **RESUMO**

As análises sobre os movimentos sociais no Brasil contemporâneo vêm sendo desafiadas mediante as constantes transformações neste campo. Este artigo propõe-se a analisar os câmbios nos quadros interpretativos (*frames*) sobre a Reforma Urbana, produzidos pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, a partir de múltiplas relações estabelecidas por este Fórum com o Estado, particularmente com o Ministério das Cidades, durante o mandato do presidente Lula. O artigo analisa os debates realizados no Encontro Nacional do FNRU (2009), apontando para as principais polarizações e disputas internas na reafirmação e/ou reconfiguração de seu projeto político. 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. Como ponto central desta disputa pelos *frames* vincula-se a produção de repertórios de ação coletiva do Fórum, principalmente relacionadas à defesa de uma ampliação de ações conflitivas versus repertórios que privilegiam a participação em espaços institucionalizados criados pelo Estado.

**Palavras-Chave:** Fórum Nacional de Reforma Urbana, Frame, Direito à Cidade

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

## 1. INTRODUÇÃO

O FNRU tem sua origem durante o último processo de redemocratização no Brasil (1985 a 1988), no bojo de diversos processos de organização da sociedade civil, por meio de movimentos sociais, ONGs e articulações e Fóruns Temáticos. A primeira ação que se caracterizou como uma bandeira deste movimento se deu no entorno da coleta de assinaturas para a Emenda Popular de Reforma Urbana encaminhada ao Congresso Constituinte. Dessa organização, resultou a introdução na Constituição Federal (1988) dos artigos em relacionados à temática urbana, que foi amplamente associada a uma conquista das organizações de reforma urbana, mesmo estando aquém da proposta original que mobilizou as 131 mil assinaturas (FARIA, 2012).

Após a aprovação da Constituição, a mobilização para a regulamentação dos artigos tornou-se uma das novas bandeiras do FNRU<sup>2</sup>. Até que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) fosse aprovado se deu mais de 11 anos de mobilizações, desde manifestações de rua, debates públicos, apoio a ocupação de terras e de imóveis, ampla produção teórica, além da atuação direta junto ao Congresso Nacional, aproximando-se de parlamentares ligados ao campo da esquerda, principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT). Após a aprovação dessa legislação houve, assim, uma reafirmação de conquista pelo movimento, que se mobilizou de forma nacional para divulgar o novo suporte jurídico, bem como na luta em âmbito municipal para a realização de Planos Diretores Participativos<sup>3</sup>.

Com a vitória de Lula em 2003 e a criação em seu governo do Ministério das Cidades, bem como a institucionalização de amplo processo participativo relacionado à política urbana, como as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades, o FNRU passou a atuar de forma direta nestes espaços. Integrantes históricos das organizações vinculados ao FNRU passam a compor o Governo, assumindo cargos técnicos e políticos junto ao Ministério das Cidades, o que é visto pelo FNRU como uma conquista das suas pautas, sendo esta interação com o Estado uma forma de acelerar o processo de reforma urbana. A própria construção do

---

<sup>2</sup> O FNRU 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 e outros fóruns. A rede do FNRU é composta por mais 300 organizações espalhadas pelo território nacional, sendo sua coordenação exercida por cerca de 20 organizações

<sup>3</sup> A regulamentação de vários instrumentos contidos na Lei 10.257 se dava a partir da elaboração de Planos Diretores Participativos em âmbito municipal.

Ministério é assumida como uma conquista do Fórum, sendo explicado como resultado de compartilhamento de um projeto político comum aos militantes da Reforma Urbana com o projeto de democracia popular vinculado ao PT, principalmente no contexto do primeiro governo de Lula. Em parte, o cruzamento de atores da sociedade civil para o interior do Estado, neste caso analisado, se deu também como resultado de uma trajetória de vínculos entre FNRU e PT, num campo recheado de militâncias cambiantes às múltiplas organizações da sociedade civil (GUSSO, 2013).

Este artigo se situa a partir dos debates gerados no interior do FNRU sobre o significado de sua atuação (via militantes) no interior Estado, como pela centralidade conferida à participação em outros espaços institucionalizados, principalmente aqueles mobilizados no entorno da agenda das Conferências das Cidades e do Conselho Nacional. Os dados da análise foram obtidos por meio de pesquisa documental e pela presença em eventos organizados pelo FNRU 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. 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 entrevistas semiestruturadas com lideranças do FNRU. No texto foi omitido o nome dos indivíduos, destacando apenas a organização de origem e sua procedência geográfica.

Para a análise será utilizada a categoria conceitual a partir da noção de frame (quadro interpretativo), da mesma forma, compartilhamos aqui as perspectivas atuais que tentam compreender o universo das práticas movimentalistas, bem como as múltiplas formas de interação entre Estado e sociedade civil, afirmando que este universo reúne uma pluralidade de organizações sociais, com diversos projetos políticos, mediados por amplas redes que conectam atores e instituições estatais, sem atribuir a estas um caráter apriorístico negativo ou positivo. Neste caminho, tem-se também a tentativa de compreender estes processos a partir de categorias que permitam um olhar mais amplo, rompendo com certas classificações que privilegiam determinadas formas de engajamento coletivo, sobretudo aquelas classificadas como

movimentos sociais, em detrimento de outros processos associativistas, que muitas vezes estão às margens de grande parte da literatura sociológica sobre ações coletivas (ALONSO, 2009, SILVA, 2010, ABERS; BÜLOW, 2011, LÜCHMANN, 2011; SILVA, 2010, LAVALLE et. Allie, 2004).

Esta perspectiva assume como ponto de partida que Estado e sociedade civil são constituídos mutuamente (LAVALLE e SZWAKO, no prelo), a partir de amplos processos de interação, de encaixes institucionais, de compartilhamento de projetos políticos, de redes de influência e mediação, de trânsito de atores entre estes dois polos, num *continuum* vai e vem. Tais vínculos possuem também diversos padrões de interação, que codeterminam formas de atuação e organização, tanto da Sociedade Civil como do Estado. As relações de conflito ou consenso, as parcerias e outras formas possíveis de relações não são condições apriorísticas, mas se dão a partir de casos específicos, contextualizados, sendo mutável ao longo do tempo em virtude de outras variáveis dispostas, por exemplo, a mudança na coligação de partidos à frente do Estado, nas redes de aliança, nos repertórios de ação coletiva, nos projetos e programa de governo, etc.

Desta forma, partindo da natureza mutável destas relações é fundamental compreender também como estas interações são constituídas e transformadas ao longo do tempo. De acordo com Lavalle e Szwako (no prelo) importa compreender as relações entre Estado e sociedade civil que vão da “interdependência à interdependência” ou seja, compreender os padrões de interação e como estes se transformam ao longo do tempo implicando em mudanças para o Estado e para as organizações da sociedade, ao contrário dos modelo teóricos normativos que vão da defesa da autonomia para o descontentamento de práticas de semi-autonomia ou de interdependência.

## 2. QUADROS INTERPRETATIVOS

Melucci (2001) propõe que para a análise de movimentos sociais 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. Assim, compreender como são construídos os repertórios de ação coletiva, bem como a forma com que são gerados processos de mobilização, construção de identidades e as interpretações que fazem aos atores, requer uma mediação entre variáveis relacionadas ao um determinado contexto político exterior aos movimentos, bem como àquelas direcionadas ao seu interior, aos mecanismos de produção de um determinado projeto político, a uma identidade, que motiva e vincula os atores sociais. Nas análises decorrentes da concepção de processo políticos, a busca de interlocução entre as variáveis mais exteriores (oportunidades políticas), 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 (2006) e retrabalhado como uma categoria de análise de movimentos sociais por David Snow e Robert Benford (1988).

Para Zald (1999) os 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. McAdam, Zald e McCarthy (1999, p.06) indicam que enquadramentos interpretativos de um movimento 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 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 ou 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 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.

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, estratégias, 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.

Assim, os enquadramentos interpretativos são construídos fundamentalmente a partir da interação social e dos processos de comunicação entre os diversos ativistas, que permitem o compartilhamento de significados, influenciando também para que as identidades sejam anunciadas ou renunciadas (NAUJORKS, SILVA, 2010, p.10).

### 3. FRAMES DA REFORMA URBANA

#### 3.1 A estrutura dos Encontros

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 lócus 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>4</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 reinterpretar 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”.

### 3.2 A Reforma Urbana enquanto Frame: o quadro de diagnóstico

---

<sup>4</sup> 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.



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, servindo 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 com 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 de reforma urbana. 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. 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 alcançado 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. 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 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 [FNUR]. (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>5</sup>. Todavia, é necessário ressaltar 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 *Direito à Cidade*, cujo título tornou-se uma bandeira de luta dos movimentos sociais urbanos brasileiros. Assim, 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

---

<sup>5</sup> 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.

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 (LURDES.. In: AMBIENS, 2010).

Assim, ao longo de mais de 20 anos foi se construindo um entendimento compartilhado sobre o significado de reforma urbana como um direito pleno à cidade, veiculado pela rede de organizações composta pelo FNRU como transmitida por outros atores que coadunam com os referencias contidos neste frame.

### 3.3 Avaliando o Frame da Reforma Urbana

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 Metrópoles, 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 Metrópoles, 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 (Representante do Observatório das Metrópoles, 2009).

Essas diferenças entre as origens dos atores que formam o FNUR 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. 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<sup>6</sup>, 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).

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 FNURU, 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 FNURU 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

---

<sup>6</sup> Central de Movimentos Populares, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Confederação Nacional de Associações de Moradores, União Nacional de Moradia Popular.

própria agenda e precisamos atualizar as plataformas concretas que nós apresentamos em cada conjuntura (Representante do Observatório das Metrópoles, 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. Entre as questões orientadoras destacam-se as seguintes questões: (i) a avaliação do diagnóstico está correta? Se não está, o que mudou? (ii) o que pode 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.

### 3.4 Visões em Debate sobre o Ato de se Institucionalizar

Durante o processo de avaliação do ideário da reforma urbana, duas perspectivas foram 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, após as falas de abertura do Encontro Nacional diz de forma ponderada e tentando encontrar um caminho do meio entre estas duas visões: “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 Instituto 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 FNRU.

As análises menos pessimistas em relação ao Fórum trabalham com posições que buscam relacionar sempre dois polos 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 FNRU, 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 FNRU, 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 FNRU, 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>7</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.

---

<sup>7</sup> Militante do Estado de Pernambuco, não foi possível pelo áudio identificar a organização que faz parte.

Porque muita gente tem 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 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>8</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 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 organizarmos 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).

---

<sup>8</sup> Tanto em âmbito Federal, como Estadual e Municipal.

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>9</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.

---

<sup>9</sup> 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>10</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>11</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 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 FNUR, com a fala de um representante do FSRU (Região Sul), que busca indicar que há

---

<sup>10</sup> Em referência à ocupação promovida pelo MST na Fazenda Santo Henrique em Borebi, São Paulo, quando o movimento destruiu a plantação de Laranjas 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+DESAPROPRIA+CAO.html>

<sup>11</sup> Não foi identificado pelo áudio a organização que faz parte.

consenso sobre o diagnóstico e o conteúdo das questões que fundam e orientam ação do FNURU, mas que a principal divergência diz respeito aos repertórios utilizados, ou aos “métodos” que seriam majoritariamente dirigidos às 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, 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 nas ruas, o representante do Observatório das Metrópoles 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.

Diante dos processos de luta pela institucionalização da reforma urbana, o representante o Pólis 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 temendo que mudanças de governo destruam parte do projeto político de reforma urbana que havia sido construído, mas que ainda não estava consolidado.

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 MNLN 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 FNRU, 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, fazemos então o Mdcidades, agora precisamos estabelecer o processo democrático de gestão, então vamos discutir o modelo, fazemos 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>12</sup>).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à atualização do ideário da reforma urbana, é perceptível que os quadros mobilizatórios continuam em disputa, 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 FNRU, 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

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida ao autor em agosto de 2010.

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 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 FNRU 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 querer 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 FNRU também buscou em seu Encontro Nacional amplificar o conceito de direito à cidade, como elemento que agrega as diferentes organizações em torno do FNRU, aglutinando novos problemas e bandeiras de luta. E buscando dar conta dessa diversidade de questões, propostas e disputas em relação aos repertórios e temáticas que 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 sentido, a própria atualização do frame “direito à cidade” mantém sua definição flexível e porosa, de modo que permita a inclusão de novos princípios, causas e estratégias de ação voltadas à construção de cidades mais justas e iguais.

## 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

ALONSO, A. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate.** São Paulo: Lua Nova, 2009

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

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.

\_\_\_\_\_.; 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.

FARIA, J.R.V. Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana. Rio de Janeiro. Instituto Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ, Tese de Doutorado, 2012.

FNRU. **Direito à Cidade e Meio Ambiente. Forum Nacional de Reforma Urbana,** 1993

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

GUSSO. R.J. Domínio da Agenda e monopólio da representação durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades. Revista Espaço Acadêmico, nº 147, ago. 2013

HOUAISS, A. Dicionário da língua Portuguesa. Rio de Janeiro, Instituto Antonio Houaiss, 2008

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

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, nº 5 outubro de 2004

LAVALLE, A.G; SZWAKO, J. **Sociedade civil, Estado e autonomia: Argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. Campinas, Opinião Pública (no prelo).

LÜCHMANN, L.H.H. **Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo**. Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.4, p.44-51, dez. 2011.

LURDES. M.G. **Newsletter PPLA n6**. Curitiba: Ambiens Sociedade Cooperativa, 2010.

MARICATO. E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

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.) **Movimientos Sociales: perspectivas comparadas**. Madri: Ed. Istmo, 1999.

MELUCCI. A. **A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001

NAUJORKS, C. J. ; SILVA, M. K. . **Teorias da Identidade e Movimentos Sociais**. In: III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, 2010, Florianópolis. Anais do III Seminário Nacional e I Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. Florianópolis : NPMS/UFSC, 2010. v. 1. p. 1-14.

OBERSCHALL.A. 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.

POLIS. I. **Direito à Cidade, 1999** 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.

SILVA, M.K.; **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

SILVA, A. A. **Reforma Urbana e Direito à Cidade.** São Paulo: Polis. V1. 1991.

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, 1988

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.