

Domínio da Agenda e monopólio da representação durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades

RAMON JOSÉ GUSSO*

Resumo: Este artigo analisa a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNURU durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades, em particular durante o processo de escolha das entidades do segmento ONGs para compor o Conselho Nacional das Cidades. O artigo traz duas afirmações: a primeira é que a representação exercida por associações e movimentos sociais junto aos conselhos de políticas públicas no Brasil tem se configurado como um repertório central para a ação política destes; o segundo é que a atuação institucional das organizações da sociedade civil e o exercício de formas alternativas de representação não se traduzem imediatamente em uma maior democratização, mas apontam para novos desafios diante das complexas relações estabelecidas entre atores civis e políticos.

Palavras-chave: Fórum Nacional de Reforma Urbana, Conferência Nacional Das Cidades, Participação Política.

Abstract: This article analyzes the performance of the National Forum of Urban Reform - FNURU during the 4th National Conference of the Cities, in particular during the process of choosing the entities segment NGOs to compose the National Council of the Cities. The article brings two statements: the first is that the representation exercised by associations and social movements linked to the boards of public policies in Brazil have been configured as a central directory for political action of these councils, and the second is that the institutional activities of civil society organizations and the pursuit of alternative forms of representation aren't immediately translated into a greater democratization, but they point to new challenges in the face of complex relations between civil and political actors.

Key words: National Forum of Urban Reform; National Conference of the Cities; Political Participation.



* **RAMON JOSÉ GUSSO** é Mestre em Sociologia-Política pela UFSC. Pesquisador do Instituto Ambiens.

1. O FNRU e a construção das novas instâncias de participação política

O nascimento do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) está diretamente ligado ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, que ao final da década de 1970 e toda a década seguinte testemunhou a emergência de diversas organizações da sociedade civil, tais como: associações de moradores, movimentos que lutavam por infraestrutura, sindicatos, movimentos sociais urbanos, rurais e temáticos, partidos políticos e Organizações Não Governamentais - ONGs. Foi diante desse cenário que surgiu o Movimento Nacional de Reforma Urbana - MNRU, articulando uma pluralidade de atores dessa nova sociedade civil para a coleta de assinaturas para a Emenda Popular de Reforma Urbana. Dessa primeira mobilização, que conseguiu 131 mil assinaturas para a Emenda Popular encaminhada ao Congresso Constituinte, resultou a introdução dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 - CF/88.

Após esse processo o MNRU passa a se designar como FNRU, agregando novas organizações e estimulando a articulação de outras redes regionais, para atuarem em conjunto na promoção de lutas e campanhas pela reforma urbana e pelo direito à cidade. O Fórum irá, a partir da aprovação da CF/88, empreender diversas ações com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183, retomando parte do conteúdo da Emenda Popular que ficou fora do texto constitucional. Para tanto, o FNRU passou a atuar em proximidade ao Congresso Nacional, principalmente com parlamentares ligados ao Partido dos Trabalhadores - PT, tendo como estratégia influenciá-los para a aprovação da Lei do Estatuto da Cidade.

Esse processo durou 11 anos até que essa Lei fosse aprovada em 2001, dando novo fôlego para as ações do FNRU, que se intensificaram no sentido de divulgar a nova legislação, resultando também em uma nova afirmação de vitória pelo movimento.

Nesse período o FNRU e suas organizações atuaram em diversos sentidos, como: na produção teórica sobre os conceitos de reforma urbana e direito à cidade; na produção de ações coletivas, como manifestações públicas, marchas; na capacitação de movimentos sobre os instrumentos de reforma urbana; no apoio a ocupações de terras e de imóveis, dando a essa um conteúdo crítico à propriedade privada e a produção capitalista do espaço, reafirmando, portanto, a necessidade de reformas urbanas.

Mas é a partir de 2003, com a eleição de Lula à Presidência da República, e posteriormente, em seu governo, com a criação do Ministério das Cidades¹ e o estabelecimento de processos participativos vinculados à política urbana, como as Conferências das Cidades² e do Conselho Nacional das Cidades³, que se abriu uma série de

¹ Criado pela Medida Provisória 103 de 2003, posteriormente pela Lei Federal 10.683/2003.

² De 2003 a 2010, foram realizadas quatro conferências das cidades em âmbito Municipal e Estadual e Nacional. Na 1ª Conferência das Cidades (2003), 1.430 municípios realizaram suas conferências e na etapa Nacional participaram 2.095 delegados. A 2ª Conferência das Cidades (2005) foi realizada por 865 municípios e contou com a participação de 1.820 delegados na etapa nacional. A terceira Conferência (2007) foi realizada por 1.554 municípios e a plenária nacional contou com a participação de 2.513 delegados. A quarta Conferência Nacional das Cidades ocorreu de 19 a 23 de junho de 2010, contando com 2.000 mil delegados.

³ O ConCidades foi criado em 2004, "é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério

novas oportunidades para o desenvolvimento das ações do FNRU.

A eleição de Lula significou para o campo de organizações e militantes próximos ao FNRU, a emergência de um projeto popular para o país e a possibilidade de realização de mudanças na condução das políticas públicas. Dessa forma, as propostas e os mecanismos de controle social e de participação política, principalmente por meio da instauração e ampliação de conselhos e processos de conferências tornam-se centrais nesse governo. Assim, em conjunto aos novos processos participativos⁴ se insere a nova política urbana com os mecanismos de gestão democrática. Segundo o FNRU, esta política consolidou diversas reivindicações históricas dos movimentos sociais urbanos, contribuindo para uma avaliação otimista do FNRU sobre o início do governo petista.

A vitória nas urnas de Lula para presidente significou uma inflexão progressista na coalizão de partidos que governam o país e adoção de uma nova agenda reformista, incorporando as propostas

das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano- PNDU, bem como acompanhar a sua execução". <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades>

⁴ Segundo Almeida (2010), foram criados, de 2003 a 2007, dezoito novos conselhos nacionais, sendo também reformulados outros seis conselhos criados antes de 2003, de modo a permitir uma maior participação da sociedade civil. Em paralelo à criação dos conselhos nacionais foram criadas, de 2003 a 2010, vinte e quatro novas temáticas de conferências nacionais, que se agregaram a outros quatro temas que já realizavam periodicamente conferências (Direitos Humanos, Direitos da Criança e do Adolescente, Assistência Social e Saúde).

elaboradas pelos pensadores e pelas organizações vinculadas ao movimento de reforma urbana (FNRU, 2009, p. 11).

Pode-se dizer que desde o início do governo Lula (2003), constata-se a intensificação desse processo, configurando a base para a construção de um modelo de gestão participativa, baseada na mobilização de conferências e na institucionalização de conselhos de políticas setoriais (FNRU, 2009, p.09).

Assim, na leitura do FNRU, a construção do novo desenho institucional para a política urbana não é explicada somente como resultado de um projeto político petista, mas também como consequência de reivindicações e ações políticas realizadas historicamente pelos movimentos ligados à reforma urbana, em especial o FNRU.

2. A Rede do FNRU

Atualmente o FNRU é central na mobilização de atores que atuam na defesa da bandeira da reforma urbana, sendo o responsável pela definição de quadros interpretativos, de projetos políticos e identidades que, em conjunto, tem produzido os diagnósticos de apoio para o engajamento e que ajudam a definir o campo de ação, a rede de aliados, os repertórios e seus potenciais adversários. Por outro lado, também funciona como um espaço de encontro para diversas organizações da sociedade civil que possuem tanto posições centrais em seus campos de atuação, como para aquelas mais periféricas, podendo assim, representar um espaço privilegiado de aproximação e mesmo de potencialização de ações entre organizações que possuem centralidades desiguais (LAVALLE, CASTELLO, BICHIR, 2006). Dessa forma, para um conjunto amplo de

atores, o FNRU constrói uma agenda comum, agregando interesses e reivindicações, organizando ou propondo ações, dando referenciais e

indicando propostas e pautas para a representação junto a instâncias de participação, como conferências e conselhos.

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. Contudo, os múltiplos atores envolvidos na trama não possuem o mesmo grau de participação, conexão e de centralidade. Algumas são responsáveis por unir ou vincular diversas organizações isoladas à rede do FNRU, exercendo, desse modo, a função de “ponte” ao conectá-las a outros nós na rede. Outras organizações são periféricas em relação aos demais pontos da rede, pois, em geral, se conectam a poucas organizações do FNRU. Nesse sentido, entre as organizações que compõem o núcleo central⁵, existem grandes disparidades em relação ao grau de conexão e centralidade desenvolvidas no interior dessa rede. A partir dos vários cálculos de centralidade aplicados à rede do FNRU é possível perceber que há um conjunto limitado de organizações que são centrais e poderosas na rede.

Figura 1. Sociograma da Rede de Organizações Vinculadas ao FNRU

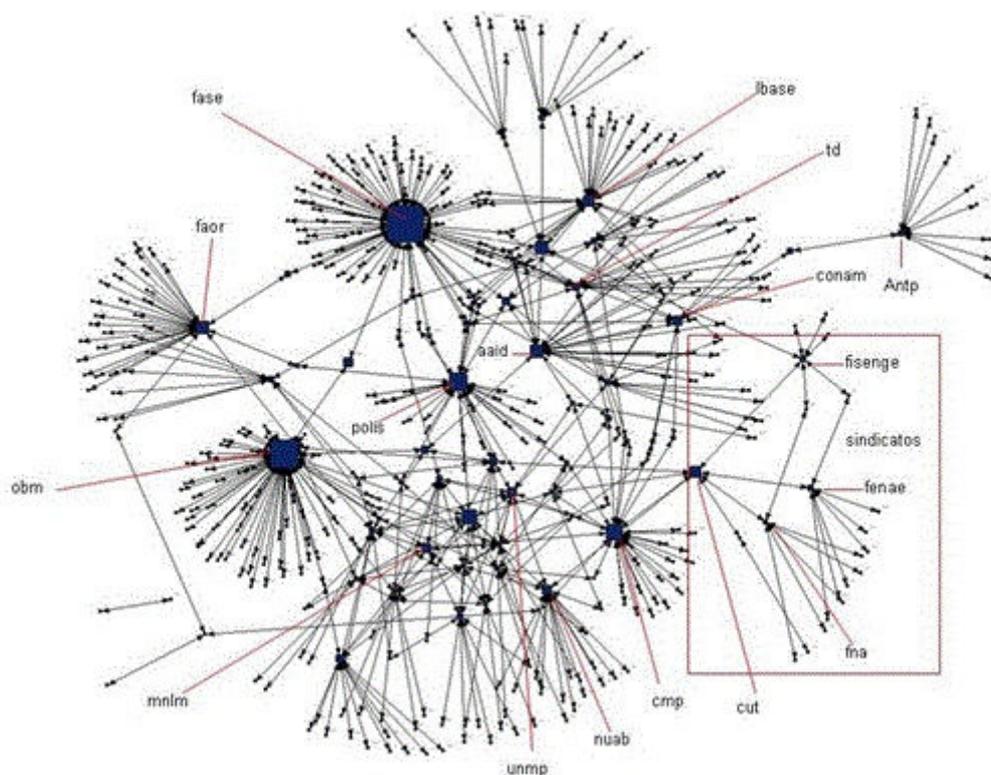


Ilustração: Ramon José Gusso, 2012.

⁵ Organizações que compõem a coordenação nacional do FNRU.

As organizações que apresentam a maior centralidade de intermediação (*betweenness centrality*) são: FASE, Observatório das Metrópoles, CMP, PÓLIS e Action Aid⁶. Tais organizações assumem o papel de intermediação justamente porque inúmeras outras dependem delas para conectar-se à rede ou para acessar outras organizações, possuindo assim, uma vantagem posicional em relações às demais. Entretanto, isto só é possível porque essas são, em grande medida, as que mais estabelecem contatos com outros pontos da rede. Estabelecer um maior número de contatos faz com que essas organizações estejam entre as mais lembradas pelo conjunto de atores que formam a rede, facilitando a conquista de recursos dentro do campo. As organizações Observatório das Metrópoles, CMP e PÓLIS são as que estabelecem diretamente a maior quantidade de conexões, sendo, portanto, as que possuem a maior atividade relacional na rede.

A FASE é a organização que mais se aproxima de organizações locais e regionais, participando também de um amplo conjunto de articulações com Fóruns e Redes. O Observatório possui tal centralidade por reunir em seu entorno uma rede nacional de núcleo de pesquisas sobre a questão urbana, sendo por meio desse que muitos dos núcleos recebem recursos para pesquisas, para publicações ou para realizarem atividades de capacitação para movimentos sociais, técnicos do poder público e membros de ONGs. A CMP vincula-se a um número amplo de outros movimentos sociais, como também participa de diversas outras articulações. O PÓLIS se destaca ao

procurar se inserir em diversas articulações da sociedade civil, participando de inúmeras redes e fóruns, no Brasil e na América Latina.

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

Na rede do FNRU, há um papel de centralidade exercido também por outras redes e fóruns, pois diversas organizações presentes no FNRU participam de forma conjunta de outras articulações. Nesse sentido, o FNRU amplia sua articulação e seu programa de ação política se inserindo em outros Fóruns, tais como: o Fórum Amazônia Ocidental - FAOC, Articulação Paulista do Direito à Cidade - APDC, Fórum Brasil do Orçamento - FBO, Frente Brasileira de Saneamento Ambiental -

⁶ Todas as entidades destacadas no quadro exercem papéis centrais em relação às demais mapeadas na rede.

FBSAN; Frente Nacional de Participação Popular – FNPP.

Contudo, é perceptível pela análise do sociograma, que muitas das organizações que estão vinculadas ao FNRU são periféricas e dependentes das organizações destacadas acima para vincular-se ao conjunto da rede. E será no espaço da Conferência Nacional das Cidades que muitas das organizações periféricas estabeleceram contatos mais diretos com as organizações centrais da rede. A presença durante a Conferência desse conjunto amplo de organizações vinculadas ao FNRU, tanto as centrais como as periféricas, cumpre um papel fundamental no processo, pois ajudam a legitimar e disseminar o discurso do FNRU, como facilita a eleição de um número significativo de entidades ligadas ao FNRU para as vagas no Conselho Nacional das Cidades.

3. Monopólio da representação

A partir de 2003 diversas organizações e movimentos vinculados ao projeto político da reforma urbana elegeram as Conferências das Cidades e o do Conselho Nacional de Cidades como um dos focos privilegiados de sua ação⁷. Essa centralidade se expressa, por exemplo, na grande atenção que foi dada a esta temática nos Encontros Nacionais do FNRU realizados a partir de 2003⁸. Neste sentido, afirma um representante da UNMP ao defender a utilização deste repertório como um mecanismo de obtenção de resultados:

⁷ Entre as ações estratégicas do FNRU está a atuação no ConCidades, definidas nos Encontros Nacionais. Assim, o FNRU realiza, a cada início de mandato do Conselho, cursos que visam à formação dos conselheiros, com o objetivo de definir as propostas políticas que orientarão a gestão dos conselheiros eleitos que integram o Fórum.

⁸ Os encontros ocorrem bianualmente.

Nosso movimento (...) 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 (...) para que nós possamos construir cidades, cidades com inclusão social. (representante da UNMP, in: Gusso, 2012)

Assim, a centralidade dessas instâncias pode ser percebida por outro lado, pela forte presença das entidades que compõem o Fórum no ConCidades, mesmo que não o representem formalmente, uma vez que os conselheiros são eleitos representando diversas organizações, subdivididas por segmentos que representariam a sociedade civil.

Para a construção da inserção do FNRU no processo de conferências, diversas atividades prévias são realizadas, como a elaboração de textos e cartilhas que explicam a importância desses canais para a construção da política urbana nacional; a realização de encontros entre as organizações que compõem a coordenação para o desenvolvimento de estratégias; a inserção dessa temática nos Encontros Nacionais do FNRU; a formulação de propostas a serem apresentadas e defendidas pelas articulações regionais nas conferências e conselhos municipais, estaduais e nacionais.

O ConCidades é formado por 86 conselheiros titulares e 86 suplentes, com mandatos de 2 anos, divididos nos seguintes segmentos: Movimentos Sociais, com 47% das vagas; Organizações Não-Governamentais com 8%; Entidades Empresariais e de Trabalhadores com 16% cada; Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa com 12% das vagas e Poderes Público Federal, Estadual e Municipal, com 40%, 32% e 27% vagas, respectivamente. No total, a distribuição é de 57% das vagas para a sociedade civil⁹ e 43% para os poderes públicos. O que diferencia os conselheiros titulares dos suplentes é o direito a voto nas plenárias, já que todos podem participar dos comitês técnicos¹⁰, o que na prática permite aos suplentes participarem diretamente das decisões, resoluções e pareceres construídos pelo ConCidades.

Quadro 01. Distribuição de Vagas por Segmentos da Sociedade Civil no Conselho Nacional das Cidades.

Total de Vagas por Segmento	Titulares	Suplentes	Total	% vagas em relação ao total de vagas ConCidades	% em relação ao total de vagas SC
Movimentos Populares	23	23	46	26,74	46,94
ONGs	04	04	08	4,65	8,16
Sindicatos trabalhadores	08	08	16	9,30	16,33
Empresários	08	08	16	9,30	16,33
Ent. Profissionais, Pesquisa e Acadêmicas	06	06	12	6,98	12,24
Total	49	49	98	57	100,00

Fonte: Ministério das Cidades. Tabulação do autor, 2012.

Já os quadros abaixo mostram a forte incidência de conselheiros (titulares e suplentes) vinculados às entidades pertencentes ao FNRU, na gestão 2008 a 2010 e 2011 a 2013. Para o primeiro período, do total de vagas pertencentes aos segmentos da sociedade civil, 60%

⁹ Para o ConCidades, a sociedade civil refere-se a todos os segmentos que não fazem parte do poder público.

¹⁰ O Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, estabelece que o ConCidades será assessorado por quatro Comitês Técnicos (CT), relacionados às políticas setoriais de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e Gestão do Solo Urbano. O Regimento Interno do ConCidades atribui como finalidade dos CTs subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do ConCidades, propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, entre outras. São compostos por, no máximo, 50 representantes, respeitada a proporcionalidade dos diferentes segmentos integrantes do ConCidades. <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/comites-tecnicos>

dessas possuem vínculos com o Fórum, sendo mais expressiva essa relação com os segmentos dos Movimentos Populares e ONGs. No primeiro segmento, todas as vagas são pertencentes aos quatro movimentos sociais¹¹ vinculados ao FNRU, ocupando também sete (07) das oito (08) vagas pertencentes ao segmento das ONGs¹². Nos segmentos trabalhadores e entidades de pesquisa, apesar da menor representação, ainda há uma presença significativa, o que reflete uma estratégia de ocupação de vagas em todos os segmentos da sociedade civil, a fim de contribuir de forma mais efetiva para articulação de pautas e propostas que serão defendidas posteriormente nas reuniões do Conselho.

Quadro 02. Distribuição de Conselheiros vinculados ao FNRU no Conselho Nacional das Cidades. Gestão – 2008/2010

Conselheiros Vinculados ao FNRU	Titulares	Suplentes	Total	% em relação ao total de vagas SC	% em relação ao segmento
Movimentos Sociais	23	23	46	46,94	100,00
ONGs	04	03	07	7,14	85,75
Ent. Profissionais, Pesquisa e acadêmicas	03	0	03	3,06	24,50
Sindicatos trabalhadores	03	01	04	4,08	24,50
Total	33	27	60	61,22	

Fonte: Ministério das Cidades. Tabulação do autor, 2010.

¹¹ CMP – Central de Movimentos Populares; CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; UNMP – União Nacional por Moradia Popular.

¹² As vagas estão distribuídas da seguinte forma: titulares (CORHE – Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, CEAP – Centro de Educação e Assessoria Popular); Suplentes: (Cearah Periferia, Bento Rubião, Instituto Polis). As entidades CENDHEC, Cearah Periferia fazem parte da articulação Fórum Nordeste de Reforma Urbana e a CEAP da articulação da FAOC – Fórum da Amazônia Ocidental de reforma urbana.

Para a gestão de 2011 a 2013 pouca coisa mudou no quadro geral de representantes com vínculos com o FNRU. No segmento dos movimentos sociais, as quadros organizações CMP, UNMP, CONAM e NMLM continuam a representar 100% das vagas, revezando entre elas o número de cadeiras de suplentes e titulares a partir da composição do mandato anterior. O

segmento ONGs continua com 07 do total de 08 vagas, sendo que a mudança se deu com a inclusão ou a saída de organizações da rede. No segmento de entidades profissionais e de pesquisa o FNRU ganhou duas novas vagas para suplentes. A maior mudança ocorreu no segmento de trabalhadores, que perdeu duas vagas de conselheiros titulares.

Quadro 03. Distribuição de Conselheiros vinculados ao FNRU no Conselho Nacional das Cidades. Gestão – 2011/2013

Conselheiros Vinculados ao FNRU	Titulares	Suplentes	Total	% em relação ao total de vagas SC	% em relação ao segmento
Movimentos Sociais	23	23	46	46,94	100,00
ONGs	04	03	07	7,14	85,75
Ent. Profissionais, Pesquisa e acadêmicas	03	02	05	5,10	41,66
Sindicatos trabalhadores	01	01	02	2,04	12,50
Total	31	29	60	61,22	

Fonte: Ministério das Cidades. Tabulação do autor, 2013.

No saldo geral, as entidades ligadas ao FNRU mantiveram suas 60 cadeiras entre conselheiros titulares e suplentes, com um aumento no segmento das entidades de profissionais e de pesquisa de 24,5% para 41,6%, durante a transição de gestão de 2008/2010 para 2011/2013.

A forte incidência de representante do FNRU junto ao Conselho das Cidades não é uma coincidência. A ocupação dessas vagas é uma estratégia para a concretização de parte de suas pautas. Ou seja, por meio da participação como conselheiros nas plenárias ou dos

suplentes nas câmaras técnicas, o FNRU articula e encaminha suas reivindicações e propostas, como forma de incidir sobre a construção da política urbana nacional (FNRU, 2009, GUSSO, 2012). Assim, a ação do Fórum no interior do Conselho direciona-se tanto para a aprovação de normativas e resoluções pelo ConCidades, como para construção de políticas e no direcionamento de investimentos pelo Ministério das Cidades.

A inserção do FNRU neste espaço é, portanto, um dos repertórios institucionais

que foram privilegiados nestes últimos anos, contribuindo para a sua ampliação para além das reivindicações junto ao Congresso Nacional que marcavam sua atuação no período anterior à aprovação do Estatuto da Cidade (SILVA, 2002). Assim, no interior do Conselho Nacional das Cidades, em especial na divisão das cadeiras pertencentes à sociedade civil, há uma forte incidência do FNRU, havendo nos segmentos Movimentos Populares e ONGs uma espécie de monopólio da representação, uma vez que a entrada de organizações de fora da rede do Fórum é quase nula nestes dois segmentos.

4. Domínio da Agenda

Para a execução da estratégia de ocupação das vagas no Conselho Nacional das Cidades o FNRU inicia sua articulação com grande antecedência. Em geral, esse processo começa com a avaliação das ações encaminhadas e que foram inseridas como pauta ou como política de governo. Em seguida, dá-se sequência à produção de propostas nas diversas temáticas que serão abordadas na Conferência. Essa avaliação, como a construção de propostas pode ocorrer tanto nas atividades de planejamento anual, ou nos Encontros Nacionais do FNRU. A partir desses debates é construído o documento síntese com as propostas que serão levadas pelas articulações estaduais e regionais às conferências municipais e estaduais, e posteriormente à Conferência Nacional.

Durante a Conferência Nacional das Cidades os diversos delegados do Fórum reunidos, seja nos grupos por temáticas, nas mesas de trabalho ou nas plenárias articulam-se para a aprovação das propostas anteriormente construídas. Todavia, o momento em que se exerce a maior articulação entre as organizações ligadas ao FNRU se dá durante o processo de eleição das entidades que irão compor o Conselho Nacional das

Cidades. Cabe frisar que durante a conferência todos os segmentos têm autonomia para se reunir e decidir como se dará o processo de escolha das entidades para o Conselho Nacional. Contudo, é nesse momento que o FNRU exerce seu domínio da agenda, principalmente nas reuniões dos segmentos de Movimentos Sociais e de ONGs. Ao reconstruir e indicar os termos que definem o entendimento sobre o que é política urbana, por meio de um discurso que inclui os conceitos de reforma urbana e direito à cidade, influi para se distanciar das demais organizações presentes na reunião, ao mesmo tempo em que consegue por meio desse discurso se afirmar como o legítimo representante da sociedade civil.

Nesses dois segmentos, a entrada de organizações não vinculadas ao FNRU para as vagas do Conselho Nacional das Cidades é relativamente baixa, sendo nula junto aos movimentos sociais que, neste caso, distribuem as vagas entre CONAM, CMP, UNMP e MNLM, seguindo critérios de proporcionalidade em relação às eleições anteriores. Neste segmento, a disputa se dá em relação ao número de vagas que serão distribuídas para cada movimento em relação à vaga de suplência ou de titular do conselheiro. Esse domínio entre as quatro organizações se realiza, principalmente, em razão de que todas elas se articulam anteriormente para ocupar as vagas de delegados nesse segmento a partir das conferências municipais e estaduais. A isso se completa o fato de que muitos dos delegados ligados ao FNRU (como de outras organizações com representatividade nacional) também são indicados diretamente pelo Ministério das Cidades para a Conferência Nacional, sem ter a obrigatoriedade de serem eleitas nos processos anteriores. Dessa forma, muitas das entidades que foram eleitas para a Conferência Nacional

representando um determinado movimento popular local (ou mesmo nacional) que não seja associado aos quatro movimentos da reforma urbana, terá poucas chances de se eleger como membro do Conselho Nacional das Cidades.

No caso das ONGS¹³, o processo é similar. Porém, devido a pluralidade de organizações que chegam até a Conferência Nacional, são necessários maiores esforços para eleger as entidades ligadas ao FNRU para o ConCidades. Exemplifico esta afirmação relatando o processo de eleição das entidades do segmento ONGs durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades (2010). Anteriormente à data da eleição das entidades deste segmento, as ONGs vinculadas ao campo da reforma urbana buscaram se reunir para a elaboração das estratégias e indicação das entidades que o FNRU iria lançar como candidatas às oito vagas destinadas ao segmento, entre titulares e suplentes.

Houve uma primeira reunião, organizada pelas ONGs integrantes da coordenação do FNRU, em que foram apresentadas a todas as organizações ligadas ao Fórum presentes na conferência as formas que se articulavam com o Fórum Nacional ou suas redes regionais. Na sequência, as organizações apresentaram as intenções em relação a pleitear uma vaga junto ao Conselho Nacional. Após essa apresentação pelas diversas organizações, a coordenação do FNRU indicou alguns critérios que iriam nortear a escolha das entidades. Entre estes estava a estratégia de manter parte das organizações que já se encontravam presentes no Conselho, sendo outra parte formada por novas organizações ligadas ao Fórum.

¹³ Esse processo foi acompanhado pelo autor durante a 4ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília, no período de 19 a 23 de junho de 2010.

O mandato anterior (2008/2010) era formado pelas seguintes organizações: Cearah Periferia; Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), PÓLIS; Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC; Fundação Bento Rubião, Centro de Educação e Assessoria Popular (CEAP) e Vida Brasil. Destas, apenas a Vida Brasil não estava ligada à rede do FNRU. Após essa breve reunião, a chapa formada pelo FNRU para a disputa das vagas no ConCidades mantinha as seguintes organizações: FASE, PÓLIS, CENDHEC, Cearah Periferia; Bento Rubião, sendo as novas entidades Habitat para Humanidade, Ambiens e Cáritas. Destas, apenas Cáritas e Ambiens nunca haviam ocupado vaga nos conselhos anteriores¹⁴.

A reunião do segmento das ONGs para a eleição dos conselheiros para o mandato de 2011 a 2013 foi marcada para dia 22 de junho, contando com 81 participantes nesse segmento, entre elas muitas ONGs ambientalistas e várias ligadas às organizações de pessoas com deficiência. A mediação da mesa foi realizada pela ONG SOS Corpo, integrante do Fórum Nordeste de Reforma Urbana – FneRU. A primeira parte da reunião foi marcada por muita confusão, com momentos de conflitos e acusações de manipulação do processo. Em geral, tais acusações eram produzidas por ONGs não vinculadas à rede FNRU ou mesmo a uma discussão sobre Reforma Urbana. Para a eleição dos Conselheiros o FNRU não apresentou formalmente a chapa anteriormente formada, mas seus membros passaram a indicar alguns critérios que deveriam orientar a votação das entidades para o Conselho.

¹⁴ O COHRE não participou, pois fechou seu escritório no Brasil.

Desta forma, os critérios apresentados foram: (i) ter atuação nacional ou discussão sobre as políticas urbanas nacionais; (ii) participar de fóruns ou redes de organizações da sociedade civil; (iii) diversidade regional na composição das vagas; (iv) diversidade temática vinculada aos grupos de trabalho do Conselho; (v) rodízio e continuidade das entidades. Como recomendação, também foi colocado que as entidades eleitas deveriam dividir as vagas em 50% para mulheres e pelo menos uma indicação de afrodescendente. Durante o debate dos critérios, muitas entidades (não ligadas ao FNRU) se posicionaram afirmando que não se deveria priorizar a atuação nacional, mas sim priorizar entidades ligadas ao movimento negro e pessoas com deficiência. Esta também foi uma estratégia construída pelas demais ONGs presentes no processo eleitoral, que diante dos critérios colocados levariam boa parte delas a exclusão da disputa. Venceu a proposta apontada pelo FNRU. Em parte essa vitória se deu ao fato de que muitas das organizações presentes do grupo de debate eram ligadas à rede do FNRU ou as demais articulações existentes, principalmente aquelas oriundas da região nordeste do país.

Após a votação dos critérios, deu-se a indicação das candidaturas. Foram colocadas 27 candidaturas para as oito vagas, sendo que três eram de entidades ligadas à ONGs de pessoas com deficiência, sendo que duas retiraram a candidatura para apoiar a Associação de Deficientes do Brasil. Em seguida, cada delegado apresentou a sua organização, indicando também de que forma respondia aos critérios colocados. Neste momento, as organizações ligadas ao FNRU passaram a explicitar sua inserção no FNRU e em outras articulações nacionais, como também demonstraram o domínio das questões referentes à política urbana, particularmente apontando para

as áreas de especialidade da organização, que eram articuladas com alguma das temáticas abordadas nos grupos de trabalho do Conselho Nacional das Cidades.

A eleição foi secreta, sendo que cada entidade votava em uma lista com oito indicações. O resultado final teve a seguinte ordem: Cearah Periferia - 52 votos; Cáritas - 51 votos; FASE - 47 votos; PÓLIS - 46 votos; CENDHEC - 42 votos; HABITAT - 39 votos; Associação dos Deficientes do Brasil - 39 votos; Bento Rubião - 38 votos, Ambiens - 33 votos; Instituto Afrobrasileiro Cidadão - 27 votos.

As demais organizações que lançaram candidatura obtiveram poucos votos. As quatro organizações mais bem votadas foram indicadas como conselheiros titulares e as quatro seguintes como suplentes. Da chapa apresentada pelo FNRU apenas a Ambiens não logrou votos suficientes para se eleger. Igualmente a eleição do mandato anterior, sete das oito vagas das ONGs no ConCidades foi composta por organizações da rede de reforma urbana¹⁵. A vitória do FNRU durante a eleição dos conselheiros das cidades se deu pelo fato de ter havido uma mobilização por parte da rede do FNRU, que conseguiu aprovar os critérios de escolha que norteariam a eleição.

Estes critérios, por terem sido acordados anteriormente pelas organizações do FNRU, favoreceram a construção do discurso realizado pela ONGs que pleiteavam as vagas. Da mesma forma, a presença de um grande número de organizações ligadas ao Fórum, mesmo que com atuação periférica, facilitou o processo de votação, visto que grande

¹⁵ Sendo que dessas, três fazem parte do Fórum Nordeste de Reforma Urbana que, entre as articulações regionais, é a que possui uma das maiores estruturas de mobilização.

parte das organizações encaminhou os votos em lista fechada. As organizações que conseguiram maior número de votos foram aquelas que além dos votos da rede do FNRU conseguiram conquistar mais votos entre as ONGs não pertencentes à rede. Neste caso, o domínio da agenda da política urbana foi fundamental para a manutenção majoritária das organizações do FNRU nas vagas deste segmento.

5. Considerações finais

A partir do exemplo de atuação das ONGs e dos movimentos sociais vinculados ao FNRU para a conquista das vagas junto ao ConCidades, fica claro que, para o Fórum, a inserção neste espaço não significa apenas atuar junto ao campo institucional, mas sim agir de forma estratégica, de maneira a criar certos domínios que, direta ou indiretamente, poderão significar uma maior capacidade para a conquista de suas bandeiras. Sobretudo quando a existência deste espaço de participação faz parte das reivindicações históricas mobilizadas por este movimento.

Este domínio se explicita, por exemplo, na proporção da vagas distribuídas para organizações do FNRU no segmento da sociedade civil, que para os mandatos de 2008/2010 e 2011/2013 representam 60% do total das vagas.

O domínio do FNRU na Conferência das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades não é distribuído de forma igualitária para o conjunto da rede. Na verdade, a rede do FNRU ajuda a manter o domínio de algumas organizações, justamente daquelas que exercem maior centralidade na rede. A manutenção destas organizações como membros do Conselho Nacional é também uma forma de reproduzir a posição de centralidade existente de determinadas organizações no FNRU. E para o caso da Conferência Nacional das Cidades as organizações

centrais do FNRU exercem em relação às demais entidades constrangimentos e restrições que limitam a competição por essas vagas. As demais ONGs ou movimentos sociais não são impedidos, portanto, de disputar as vagas existentes, mas terão que fazê-lo dentro de um espaço que já se apresenta restrito, diante do domínio da rede do FNRU.

Este fato aponta, como analisa Lüchmann (2011), que a representação exercida por associações e movimentos sociais junto aos conselhos de políticas públicas no Brasil, tem-se configurado como um repertório central para a ação política destes. Tal fato indica, por um lado, novos campos de lutas para o exercício de suas reivindicações e inserção de propostas, mas, por outro, traz novos desafios e tensões às suas práticas, sendo o exercício da representação um dos mais complexos entre eles.

Por um lado, esses repertórios institucionais “promovem a inclusão dos interesses e demandas dos grupos e setores sociais cujas vozes não alcançam expressão e reconhecimento nos espaços de representação política eleitoral” (LÜCHMANN, *idem*, p. 150). Contudo, muitas vezes, essa representação, como indica a autora, não se traduz imediatamente em uma maior democratização da sociedade, pois a forma como esses atores acessam os canais de gestão democrática criados pelo Estado podem ampliar os déficits de representação existentes, levando a certo privilégio ou domínio daqueles que já se encontram organizados, ou que dispõem de maiores recursos, criando, portanto, uma espécie de sobre-representação.

Da mesma forma, Lüchmann (2011, p.168) chama a atenção para o fato de que a representação nos conselhos de

políticas públicas possa estar promovendo uma espécie de “monopólio da representação” por meio da resistência, por parte de atores da sociedade civil, em renovar as organizações presentes nos conselhos, impedindo assim “uma maior pluralização da atuação coletiva” (LÜCHMANN, 2011, p.168). Esse fato pode ser observado, por exemplo, em relação à disputa pelas vagas nos segmentos das ONGs e dos Movimentos Sociais no Conselho Nacional das Cidades, em que o “monopólio da representação” exercido pelo FNRU demonstra justamente a centralidade exercida por este repertório para as organizações do Fórum.

Apesar destas tensões, o FNRU tem se mantido ativo por mais de 20 anos, tendo inclusive ampliado sua estrutura de mobilização, fortalecendo redes e articulações, sobretudo no norte e nordeste do país, como também internacionalmente. Sua ação direcionada ao campo institucional - que não se deu somente a partir de 2003, mas que é central desde a sua formação quando da construção da Emenda Popular de Reforma Urbana, direcionada, portanto, ao Congresso Nacional - tem sido relativamente vitoriosa dentro daquilo que o FNRU tem se proposto na prática a realizar, por meio de suas reivindicações e bandeiras. Desta forma, é por meio da centralidade de ações direcionadas ao campo institucional que o FNRU tem criado o seu domínio de agenda, constituindo uma espécie de monopólio da representação em seu favor, o que explicita também o esforço para o

controle da temática reforma urbana, pelo menos aquela que é construída a partir dos espaços institucionais de representação.

Referências

- ALMEIDA, G. A. Participação Social no Governo Federal Brasileiro. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora S. Martins. Experiências internacionais de participação. Coleção: **Pensando a Democracia Participativa**, Vol. 2. São Paulo: Cortez, pp. 133-146, 2010
- FNRU. **Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**. Cadernos FNRU 01. Rio de Janeiro: FASE, 2009
- GUSSO, R.J. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Florianópolis: Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia-Política, UFSC, 2012. Disponível em < <http://tede.ufsc.br/teses/PSOP0428-D.pdf>>
- LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. BICHIR, R. M. **Os Bastidores da Sociedade Civil – Protagonismos, Redes e Afinidades no Seio das Organizações Cívicas**. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, 2006. Disponível em: <<http://www.cebrap.org.br/v2/items/view/66>>
- LÜCHMANN, L. H. H. **Associações, participação e representação: combinações e tensões**. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/ln/n84/a06n84.pdf >
- SILVA, C. A. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum de Reforma Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Recebido em 2013-07-19
Publicado em 2013-08-05