



# Avaliação: O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade

Executive Summary

Oxfam GB Programme Evaluation

June 2008

Commissioned by: Oxfam GB LAC

Evaluators: Orlando Alves dos Santos Junior

## **O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade**

Orlando Alves dos Santos Junior

### **Sumário Executivo**

O artigo analisa a incidência do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU no desenho e na implementação das políticas urbanas nacionais durante o primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). O objetivo foi avaliar em que medida as propostas presentes na agenda da reforma urbana foram incorporadas pelo governo federal, através dos programas e políticas implementados pelo Ministério das Cidades, indicando ao mesmo tempo seus eventuais efeitos sobre a vida nas cidades, em especial sobre as pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Um olhar sobre as políticas urbanas no Brasil – envolvendo as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade – não deixa dúvidas a respeito das significativas transformações que estas vêm passando nos últimos anos. Tais mudanças parecem caminhar em duas direções: primeiro, na direção do aprofundamento do processo de descentralização, iniciado com a reforma constitucional de 1988; segundo, na adoção de uma agenda de reformas sociais, identificada como agenda da reforma urbana, onde destacam-se a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003), a implantação do Conselho das Cidades (2003), e a implementação de políticas de promoção do acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte público.

Vale destacar que o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU foi um dos principais protagonistas na aprovação do Estatuto da Cidade – tanto na apresentação de propostas como na pressão pela sua aprovação – e na criação do Conselho das Cidades e, desde o início, tem participado ativamente da construção dessa esfera pública de participação da sociedade. Além disso, o Fórum foi um ator fundamental na aprovação de políticas urbanas sintonizadas com o ideário da reforma urbana.

Parece possível dizer que dois processos simultâneos e complementares incidiram sobre os rumos da política urbana no Brasil, a partir de 2003. A vitória nas urnas de Lula para presidente significou uma inflexão progressista na coalização de partidos que governam o país e a adoção de uma nova agenda reformista, incorporando as propostas elaboradas pelos pensadores e pelas organizações vinculadas ao movimento da reforma urbana. Cabe chamar a atenção que a análise considera os termos agenda reformista, propostas reformistas ou ainda ideário reformista referindo-se as idéias e propostas políticas de caráter progressista, de uma forma geral, e também as idéias e propostas da agenda da reforma urbana, de uma forma específica.

Nessa linha, vale destacar que parte dos secretários nacionais e dos técnicos do Ministério das Cidades eram pessoas vinculadas a esse movimento. Ao mesmo tempo, a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana pode ser considerada como elemento chave nas mudanças ocorridas, por dar legitimidade as políticas

implementadas pelo governo federal e por formular novas demandas e propostas, em parte incorporadas nesse processo. Ou seja, a análise indica que o FNRU foi capaz de aproveitar bem as oportunidades da conjuntura política e fazer avançar suas propostas na perspectiva da reforma urbana.

Na conjuntura aberta pela eleição do presidente Lula (2003), a agenda da reforma urbana foi materializada em documentos de reivindicações, apresentados na forma de plataformas da reforma urbana elaboradas pelo FNRU, com propostas vinculadas aos espaços institucionais de formulação e gestão das políticas urbanas, construídas com base na leitura dos problemas urbanos, dos principais conflitos deles decorrentes e da demandas dos atores sociais envolvidos com a luta pela reforma urbana. Apesar de sofrer alterações e atualizações permanentes, sinteticamente, podemos dizer que, durante o período analisado, as plataformas da reforma urbana estiveram centrada nos seguintes pontos:

- A aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a reivindicação de recursos orçamentários da União para este fundo e o acesso aos recursos pelas cooperativas habitacionais.
- A promoção de ações no sentido de evitar as ações de despejo contra a população sem-teto que ocupa imóveis vazios que não cumprem sua função social.
- A promoção de ações visando a regularização fundiária das favelas e assentamentos informais, e a utilização dos imóveis públicos vazios e das terras da união e dos estados para projetos de habitação para a população de baixa renda.
- A aprovação da lei nacional de saneamento ambiental e a promoção de políticas visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, com destaque para a universalização do acesso água e a coleta de esgotos domiciliares.
- A aprovação de ações visando a promoção do acesso ao transporte público de qualidade com redução das tarifas.
- A incorporação de mecanismos de participação popular e de controle social, através do fortalecimento do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades e da difusão desses canais para os estados, municípios e o distrito federal, como base de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.
- A promoção de políticas visando a universalização dos direitos humanos como base da política de segurança pública, e o fim dos processos contra lideranças e da criminalização dos movimentos sociais.

A criação do Ministério das Cidades, a realização da I Conferência das Cidades, em 2003, e a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, deram início a um processo de construção da política nacional de desenvolvimento urbano envolvendo conferências municipais e estaduais, e a adoção de estruturas normativas representativas, em acordo com os princípios defendidos historicamente pelos movimentos nacionais pela reforma urbana. Desde o início, o FNRU se posicionou na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma a articular as diferentes políticas setoriais sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, com instâncias de controle e participação social deliberativos, na forma

de conselhos das cidades, em todos as esferas de governo, de forma a efetivar a proposta de gestão democrática das cidades.

O FNRU foi um ator decisivo nesse debate, apresentando resoluções nas duas conferências nacionais das cidades, visando a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. E de fato, a análise das resoluções das Conferências das Cidades aponta para a incorporação das propostas apresentadas pelo FNRU na forma de importantes deliberações relacionadas à política urbana, envolvendo: (i) princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional de desenvolvimento urbano; (ii) as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito; (iii) a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, estruturado nas várias esferas da Federação e com instâncias de representação do poder público e da sociedade civil descentralizadas, permanentes, consultivas e deliberativas; e (iv) a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades.

No entanto, apesar dos avanços obtidos nas deliberações aprovadas nas Conferências, pouco se avançou na efetivação desse Sistema. Nessa análise, é preciso levar em consideração a mudança ministerial ocorrida em julho de 2005, quando, em função da necessidade de ampliar a base de apoio do governo no Congresso, o presidente Lula nomeia um novo Ministro das Cidades<sup>1</sup>, gerando uma progressiva mudança na equipe do Ministério das Cidades, marcando uma inflexão conservadora na composição do ministério, com graves conseqüências na interrupção de várias propostas em andamento e na dinâmica do próprio conselho das cidades, apesar deste manter seu funcionamento regular. Entre os principais impactos dessa inflexão conservadora, podemos apontar os sintomas de fragmentação das políticas urbanas, interrompendo o esforço anterior de articulação das mesmas em torno da política nacional de desenvolvimento urbano. Nesse cenário, o risco está relacionado ao tratamento desarticulado da problemática urbana o que aponta para grandes desafios para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na medida em que existem menos técnicos governamentais comprometidos com a agenda reformista. Tudo indica que o Fórum terá que ampliar as ações de pressão política sobre o governo federal, o que exige uma ampliar sua capacidade de mobilização social e organização dos fóruns regionais e locais, de forma a manter e ampliar as conquistas alcançadas até o presente momento.

De fato, é preciso considerar que a institucionalização do Conselho das Cidades ocorreu em uma conjuntura particular, marcada por uma aliança informal entre o movimento social – através do Fórum Nacional de Reforma Urbana – e o governo Lula, que assumiu o compromisso de criação do Ministério das Cidades e compôs esse ministério com pessoas vinculadas a esse campo político-intelectual. Essa aliança não apenas viabilizou os avanços já mencionados, mas pôs em curso um processo de articulação das políticas setoriais sob a responsabilidade desse ministério – habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade, e programas urbanos – em torno de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

---

<sup>1</sup> Em julho de 2005, o presidente Lula nomeia Marcio Fortes como Ministro das Cidades no lugar Olívio Dutra, que era o Ministro anteriormente.

O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado ao Conselho das Cidades, certamente dependerá de uma nova concepção de política urbana e da estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, o que envolve a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano e a instituição de mecanismos concretos de articulação das políticas urbanas e dos conselhos da cidade no âmbito dos estados e municípios. A questão em aberto se refere ao impacto da inflexão conservadora do Ministério das Cidades sobre esse processo.

A análise desenvolvida ao longo desse trabalho indica a inegável capacidade de incidência do FNRU na esfera política, interferindo no desenho e na gestão das políticas urbanas nacionais. Comparando-se as propostas presentes nas plataformas apresentadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana aos órgãos governamentais e as políticas efetivamente implementadas pelo governo federal, através do Ministério das Cidades, percebe-se como estas últimas incorporaram as propostas reformistas. Além disso, é preciso considerar que a correlação de forças no interior da coalizção partidária que sustenta o governo federal possibilitou uma composição de pessoas no interior do Ministério das Cidades comprometida com a agenda da reforma urbana, o que, diversas vezes, gerou iniciativas que não faziam parte das plataformas da reforma urbana elaboradas pelo Fórum, mas que estavam em absoluta sintonia com seu ideário. Dai a dificuldade, em diversas situações, em separar as iniciativas do Fórum Nacional de Reforma Urbana e as do governo federal, tendo em vista que nesses casos seria mais adequado falar em iniciativas compartilhadas.

De fato, podemos dizer que os resultados alcançados pelo Fórum expressam o êxito de uma estratégia coletiva planejada pelo conjunto das organizações que compõem essa coalizção social, que combina diferentes escalas de ação, articulando intervenções societárias – no campo da organização da sociedade e da capacitação – e institucionais – no campo das políticas públicas. Nesse sentido concebemos as ações desenvolvidas como ações de *advocacy*, situadas no campo da exigibilidade pelo direito à cidade. A força de incidência do Fórum parece vir exatamente dessa estratégia, que em linhas gerais poderia ser sistematizada nos seguintes planos de ação:

3. Investimento na articulação e Ampliação dos Movimentos, com a realização de oficinas de planejamento anuais; a realização do encontro nacional do FNRU, a cada dois anos, aberto a ampla participação de todas as organizações sociais; a organização dos fóruns regionais e estaduais de reforma urbana; e o estabelecimento de parcerias estratégicas, onde destacam-se três, como a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, o MDT – Movimento em Defesa do Transporte Público e a Frente Parlamentar pela Reforma Urbana (organizada por um grupo de parlamentares a partir da proposta do FNRU de constituir essa articulação).
4. Organização de fóruns regionais e estaduais de reforma urbana, de forma a aumentar a horizontalidade orgânica do Fórum e articular diferentes organizações sociais locais/regionais em torno da agenda da reforma urbana.
5. Formação e capacitação, com destaque para a realização de seminários e oficinas de capacitação em torno de temas bastante variados, relacionados à agenda de intervenção do Fórum.

6. Divulgação e informação, envolvendo a organização e manutenção do site do FNRU ([www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)), com notícias, agenda e materiais produzido; a produção sistemática de boletins; e a produção e divulgação de notas públicas, geralmente em torno da agenda de reivindicações do FNRU.

7. Realização de campanhas de sensibilização e mobilização, através da realização de jornadas de lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, com o objetivo de mobilizar a sociedade em torno de uma agenda de prioridades relacionadas à política urbana; a realização da campanha Olho no seu Voto, nos anos eleitorais; e a realização de campanhas de sensibilização em torno de pontos específicos da agenda do Fórum, como por exemplo a campanha Brasil sem Despejos, em torno da Plataforma Brasileira de Prevenção aos despejos, realizada em 2006/2007.

8. Incidência na esfera política e a proposição em políticas públicas, envolvendo a participação em esferas públicas de formulação de políticas públicas, com ênfase no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do Fundo Nacional de habitação de Interesse Social; a participação em audiências públicas; a solicitação de audiências públicas junto à Presidência da República, Ministério das Cidades e órgãos federais envolvidos com as políticas urbanas; a elaboração de diagnósticos e de proposições em torno das políticas urbanas; e a mobilizações de pressão sobre o poder executivo e o poder legislativo em torno da agenda da reforma urbana.

No que se refere aos impactos das políticas implementadas sobre a dinâmica das cidades e sobre a vida das pessoas, pode-se inferir, com base nas informações em torno dos investimentos indicadas ao longo dessa análise, que as políticas implementadas pelo governo federal incidiram sobre a ampliação do acesso à habitação e a terra urbanizada, ao saneamento ambiental e ao transporte público pelos grupos sociais de mais baixa renda, com pesos diferenciados quando consideramos as diversas políticas setoriais. Além disso, é preciso considerar que os resultados em torno da difusão de novas concepções e instrumentos de planejamento urbano tem grande importância para enfrentar os processos de segregação urbana e as tendências atuais de fragmentação social nas cidades, apesar dos resultados nesse campo não serem tão imediatos, por se tratarem de políticas regulatórias.

Como pode ser observado ao longo da análise realizada, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, como principal expressão do movimento pela reforma urbana no Brasil, tem conseguido efetivamente definir prioridades e influir nas políticas urbanas nacionais a partir de uma estratégia, coletivamente construída, que combina diferentes escalas de intervenção. O êxito da construção de um sistema nacional de participação em torno das políticas urbanas, vinculado tanto ao Conselho das Cidades como ao sistema nacional de habitação de interesse social, certamente dependerá de um conjunto de fatores, envolvendo uma nova concepção de política urbana, o compromisso do governo federal, a estruturação de um arranjo institucional de gestão das cidades, a natureza do conflito social, entre outros fatores. Na atual conjuntura, a questão em aberto se refere ao impacto da inflexão conservadora do Ministério das Cidades, ocorrida em meados de 2005, sobre esse processo. Nesse cenário de incertezas, parece que a manutenção da força de incidência do FNRU sobre as políticas nacionais dependerá da sua capacidade de aprofundar a articulação entre as intervenções no âmbito da sociedade – sensibilizando a população e fortalecendo a organização popular – e as intervenções no âmbito institucional – ocupando os canais

de participação, pressionando e desenvolvendo ações de exigibilidade – de forma a construir e sustentar uma agenda de produção de alternativas para as desigualdades sociais nas cidades, enfrentando as tendências ao desenvolvimento desigual que se verificam no cenário urbano brasileiro, e apontando para a construção de novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades.

Nesse contexto, é possível apontar alguns desafios para o FNRU. Em primeiro lugar, o maior desafio parece estar relacionado a necessidade de atualização da agenda de reforma urbana frente as transformações pelas quais vem passando as cidades brasileiras, em razão das dinâmicas econômicas, sociais, culturais e políticas da nossa contemporaneidade. Em outras palavras, é preciso atualizar o diagnóstico da questão urbana que originou a agenda reformista, de forma a incorporar na sua formulação as dinâmicas relacionadas (i) à produção capitalista do espaço no contexto da globalização contemporânea e seus impactos sobre as cidades e a estrutura urbana do país, com destaque para a questão metropolitana; (ii) às temáticas de gênero, da juventude, dos afrodescendentes e dos grupos sociais discriminados; (iii) ao meio ambiente, em especial o enfoque da justiça ambiental; (iv) à violência e a segurança pública e seus impactos sobre os grupos sociais mais vulneráveis, em especial os jovens; e (v) às novas formas de atuação socio-política e aos processos de construção de identidades coletivas. Nesse esforço, vale sublinhar a importância da questão metropolitana, tendo em vista as análises que indicam que atualmente as metrópoles brasileiras estão concentrando a problemática social, cujo lado mais evidente e dramático é o crescimento da violência, com tendências de agravamento dos processos de segmentação socioterritorial em curso, que separam as classes e grupos sociais em espaços de integração e exclusão social.

Além disso, podemos apontar outros desafios para o Fórum Nacional de Reforma Urbana, na perspectiva da sua consolidação enquanto uma coalização social organizada em torno da promoção do direito à cidade e da reforma urbana: (i) a construção de um projeto de sustentação financeira que garanta o funcionamento regular do Fórum, viabilizando a articulação da intervenção institucional e as ações no plano da sociedade, sem cair na construção de uma estrutura burocrática que muitas vezes pode significar a morte do ator político; (ii) a consolidação de uma rede descentralizada de fóruns regionais e locais, de forma que a atuação nacional do Fórum seja a expressão de um amplo movimento social organizado no país, ao mesmo tempo que permite dar capilaridade regional/local às estratégias nacionais do Fórum; (iii) a construção de uma agenda urbana global, tendo em vista os impactos socio-espaciais dos processos econômicos globalizados, o que implica em aprofundar as articulações internacionais do Fórum, com destaque para a América Latina; (iv) a construção de uma estratégia de comunicação social, de forma a interferir na forma como a sociedade tematiza os problemas das cidades, dar visibilidade a atuação do Fórum e gerar uma ampla base social em torno das plataformas de reforma urbana.

Por fim, há ainda um aspecto de grande importância. Quando avaliamos a agenda do FNRU, podemos perceber a ênfase dada à questão da habitação, o que certamente se relaciona com o perfil dos atores sociais presentes no Fórum, majoritariamente envolvidos com essa temática. A questão é reconhecer que a agenda em torno das políticas de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade ainda tem uma importância relativamente pequena no interior do Fórum, enquanto que a questão da regularização fundiária – bastante articulada à temática da habitação – e da gestão

democrática ocupam um espaço intermediário em termos de importância. Isso implica no desafio de alargar a agenda do Fórum, de forma a aumentar o peso dessas temáticas nas suas ações de pressão e mobilização, tendo em vista a importância estrutural desses temas para a compreensão da dinâmica urbana e para a superação das desigualdades sociais nas cidades. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que o enfrentamento desse desafio requer a incorporação de outros atores sociais envolvidos com essas temáticas na organização do Fórum, alargando, portanto, também, sua base de sustentação social.

No que se refere a questão urbana brasileira, o cenário social, político e econômico do Brasil indica que são muitos os desafios. De qualquer forma, não obstante as incertezas que marcam o futuro das cidades brasileiras, parece possível afirmar que o FNRU permanece sendo uma espaço de esperança na construção de um novo projeto de cidades justas e democráticas, expresso no ideário da reforma urbana e do direito à cidade.



© Oxfam GB 2008

First published online by Oxfam GB in 2010.

This document is part of a collection of programme evaluations available from Oxfam GB in accordance with its evaluation policy.

This document was originally written for internal accountability and learning purposes, rather than for external publication. The information included was correct to the evaluator's best knowledge at the date the evaluation took place. The views expressed in this report are those of the author(s) and do not necessarily reflect Oxfam's views.

The text may be used free of charge for the purposes of advocacy, campaigning, education, and research, provided that the source is acknowledged in full. The copyright holder requests that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for reuse in other publications, or for translation or adaptation, permission must be secured and a fee may be charged. Email [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

For further information on the issues raised in this document email [phd@oxfam.org.uk](mailto:phd@oxfam.org.uk)

Oxfam is a registered charity in England and Wales (no 202918) and Scotland (SC 039042). Oxfam GB is a member of Oxfam International.

**[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)**