

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social

The urban social movements in Natal-Brazil: A look at their performance in the institutionalized spaces of social participation

Lindijane de Souza Bento Almeida¹

Raquel Maria da Costa Silveira²

Glenda Dantas Ferreira³

Thaysa Tainne Belo Costa⁴

Resumo: O presente artigo objetiva demonstrar como se dá a atuação dos movimentos sociais urbanos de Natal/RN, especificamente do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), nos espaços institucionalizados de participação social. Busca-se responder como esse movimento atua nos espaços institucionalizados de participação social na área de política urbana e habitacional? A fim de realizar a pesquisa, buscou-se, inicialmente, identificar e caracterizar os principais movimentos sociais urbanos presentes na cena de Natal no período investigado (2013-2017). Nesse momento, optou-se por realizar análise de material jornalístico, veiculado nos dois principais jornais locais de circulação impressa. Após a seleção dos casos a ser estudados, realizou-se uma pesquisa

¹ Docente do Departamento de Políticas Públicas (UFRN). Doutora em Ciências Sociais (UFRN). E-mail: almeida.lindijane@gmail.com

² Doutoranda em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com

³ Docente do Departamento de Gestão Pública (UFPB). Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). E-mail: glenda.dgp@hotmail.com

⁴ Mestranda em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). E-mail: thaysa_belo15@hotmail.com

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

acerca dos principais espaços institucionalizados de participação existentes na cidade e que tratam da temática do desenvolvimento urbano. Por fim, por meio de entrevistas semiestruturadas, estabeleceu-se uma relação entre tais espaços e os movimentos sociais como forma de conhecer a sua forma de atuação nos conselhos e como influenciam no processo de produção das políticas públicas locais.

Palavras-chave: Participação Social; Movimentos Sociais; Espaços Institucionalizados de Participação; Políticas Públicas.

Abstract: The present article aims to demonstrate how the urban social movements of Natal/RN, specifically the Movement of Struggle in Neighborhoods, Villages and Slums (MLB), take place in the institutionalized spaces of social participation. It tries to answer how this movement operates in the institutionalized spaces of social participation in the area of urban and housing policy? In order to carry out the research, it was initially sought to identify and characterize the main urban social movements present in the Natal scene during the period investigated (2013-2017). At that time, it was decided to carry out analysis of journalistic material, published in the two main local newspapers of printed circulation. After the selection of the cases to be studied, a research was carried out on the main institutionalized spaces of participation existing in the city that deal with urban development. Finally, through semi-structured interviews, a relationship was established between these spaces and social movements as a way of knowing their way of acting in councils and how they influence the process of production of local public policies.

Keywords: Social Participation; Social Movements; Institutional Participation Spaces; Public Policy.

1. Introdução

A literatura sobre sociedade civil tem se dedicado a estudar a participação de ativistas de movimentos sociais em espaços de formulação e implementação de políticas públicas, a exemplo de conselhos gestores (Abers e Von Bulow, 2011). Ao longo dos anos, após o processo de redemocratização no Brasil, tais movimentos “modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional” (Tatagiba, 2011, s/p).

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

Diante dessa discussão, o presente artigo objetiva demonstrar como se dá a atuação dos movimentos sociais urbanos de Natal/RN nos espaços institucionalizados de participação social. Desse modo, busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: como os movimentos sociais urbanos atuam nos espaços institucionalizados de participação social na área de política urbana?

A fim de realizar a pesquisa proposta, buscou-se, inicialmente, identificar os principais movimentos sociais urbanos presentes na cena de Natal no período investigado (2013-2017). Nesse momento, optou-se por realizar análise de material jornalístico, veiculado nos dois principais jornais locais de circulação impressa. Após a seleção do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), realizou-se uma pesquisa acerca dos principais espaços institucionalizados de participação existentes na cidade e que tratam da temática do desenvolvimento urbano, selecionando-se o Conselho da Cidade (CONCIDADE) e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS), os quais contam com a atuação do MLB.

Foram realizadas, em 2017 e 2018, entrevistas semiestruturadas com dois representantes do movimento que atuam ou atuaram nos conselhos estudados, bem como representantes do poder executivo, do poder legislativo e das universidades que também possuem atuação nos conselhos estudados. A pesquisa tornou possível estabelecer uma relação entre tais espaços e o movimento social como forma de conhecer a possível existência de diferenças e semelhanças na sua forma de atuação nos dois conselhos, indicando como influenciam no processo de produção das políticas públicas locais.

2. Os Movimentos Sociais e as Instituições Participativas

Ao longo dos últimos anos, grande parte da literatura brasileira sobre sociedade civil tem se dedicado a estudar a participação de ativistas de movimentos sociais em espaços de formulação e implementação de políticas públicas, a exemplo de conselhos gestores, conferências e orçamentos

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

participativos (Abers e Von Bulow, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Tatagiba, 2011; Trindade, 2017).

Desse modo, os movimentos sociais constituíram-se enquanto atores centrais na criação e consolidação da arquitetura participativa nas mais diversas áreas de políticas públicas no Brasil. Como chama a atenção Tatagiba (2011, s/p), “em estreita conexão com atores da arena política-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta ‘por dentro do Estado’ como estratégia de transformação social”.

Diante do interesse em participar de processos decisórios sobre políticas públicas, “os ativistas, frequentemente, cruzam a fronteira entre o Estado e a sociedade, trabalhando em alguns momentos em organizações da sociedade civil e em outros momentos em órgãos estatais”, buscando-se, dessa maneira, utilizar o Estado como plataforma para garantir maior visibilidade e eficácia as suas demandas (Abers e Von Bulow, 2011, p. 66).

De acordo com Trindade (2017), o fato é que, apesar da característica central dos movimentos sociais basear-se na ação coletiva de confronto, os movimentos sociais, em especial os mais organizados, relacionam-se com instituições políticas por meio de vários canais de participação. Esses atores têm concentrado seu repertório para além do confronto direto com as autoridades, têm buscado, também, influenciar decisões sobre políticas públicas por meio do envolvimento em instituições participativas. Tal atuação tem permitido aos movimentos sociais realizar negociações públicas junto às autoridades, bem como mobilizar o poder judiciário (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Trindade, 2017).

Segundo Castells (2013, p. 158), os movimentos sociais contam com uma “autocomunicação de massa, baseada em redes horizontais de comunicação multidirecional, interativa, na internet; e, mais ainda, nas redes de comunicação sem fio, atualmente a principal plataforma de comunicação em toda parte”. Nesse sentido, Tatagiba (2011, s/p) destaca que, devido a sua capacidade de combinar diferentes formas de atuação, os movimentos sociais da contemporaneidade

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

tornaram-se muito mais flexíveis com relação as suas táticas. E, baseados nessa capacidade, as decisões estratégicas, de acordo com a autora, “resultam de um jogo complexo no qual intenções, recursos, oportunidades e posições relacionais aparecem como determinantes da ação” (Tatagiba, 2011, s/p).

Portanto, como chama a atenção Trindade (2017), embora as fronteiras existentes entre os movimentos sociais e os grupos de interesse regulares no sistema político tornem-se, muitas vezes, quase imperceptíveis, é visível a maior permeabilidade que as instituições públicas oferecem aos grupos de interesse e aos partidos políticos.

Nesse contexto entre fronteiras, o protesto acaba sendo o principal recurso daqueles grupos que não têm acesso regular aos canais decisórios de maior relevância, porém, como ressalta Trindade (2017) “não significa que os ativistas não tenham acesso aos canais decisórios ou que estejam totalmente isolados do sistema político, mas ter acesso não significa ter acesso regular, e muito menos privilegiado” (Trindade, 2017, p. 122).

Assim, utilizando-se do conceito de repertório empreendido por Tilly, as autoras Abers, Serafim e Tatagiba (2014) propõem o conceito de repertório de interação para investigar a realidade da mobilização coletiva no país a partir da relação entre Estado e sociedade civil. Tal ampliação conceitual permitiu às autoras incorporar a diversidade de estratégias utilizadas pelos movimentos sociais no Brasil.

Dessa forma, as autoras ressaltam que, ao longo dos últimos anos, os ativistas buscaram construir e fortalecer espaços de participação formalizados, como também, experimentar outros canais de negociação e colaboração entre Estado e sociedade, a exemplo de novas formas de negociação em outros espaços para além de protestos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Ainda de acordo com as autoras, as instituições participativas formais, como conselhos gestores e conferências, constituem-se enquanto fundamentais em diversas áreas das políticas públicas. Com o passar do tempo, a temática da participação da sociedade

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

civil no processo decisório de políticas, abriu espaço para a “combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p. 326).

Historicamente, conforme Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a literatura internacional a respeito da ação coletiva tem focado na relação entre Estado e sociedade sob a ótica do conflito, explicando-se, portanto, o lugar do protesto como componente central do repertório dos movimentos sociais. Contudo, a despeito das relevantes contribuições que essa literatura tem trazido, como apontam as autoras, o caso brasileiro a desafia, chamando a atenção para o fato da contínua atuação dos movimentos sociais por dentro do Estado e do aparato estatal (Abers e Von Bulow, 2011).

Dando continuidade ao debate, Abers, Serafim e Tatagiba (2014), identificam um conjunto de rotinas comuns de interação entre Estado, sociedade e movimentos sociais, caracterizada tanto por aspectos marcadamente conflituosos, como pela aproximação entre esses atores: protestos e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia.

Com relação à interação baseada na participação institucionalizada, de acordo com as autoras, essa rotina caracteriza-se pelo “uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas”, caracteriza-se ainda “por reuniões públicas e documentadas, que tem o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p. 332). No Brasil, predominam três modelos de participação institucionalizada, o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências.

Alguns estudos têm apontado para os riscos ou desvantagens do investimento feito pelos movimentos sociais ao trilharem o caminho da participação institucional. Conforme destacam Giugni e Passy (1998 apud Tatagiba, 2011, s/p), algumas consequências da cooperação dos movimentos com o Estado

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

podem resultar, por exemplo, na pressão quanto à profissionalização dos movimentos; moderação dos objetivos; dificuldade em manter a mobilização das bases; perda de visibilidade pública; e fragmentação interna.

No seio dessa discussão, e considerando-se o contexto das discussões sobre a política urbana brasileira, particularmente ao longo dos anos de 1980 e 2001, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) desempenhou um papel de singular. De acordo com Santos Júnior (2009, p. 07), o Fórum pode ser caracterizado “enquanto sujeito coletivo, como uma coalização de organizações sociais, articulada em torno da agenda da reforma urbana e pelo direito à cidade, destacando sua importância no contexto dos processos participativos de gestão das políticas públicas no Brasil”.

Rammon Gusso (2013) demonstrou o intenso processo relacional que marcou a composição do FNRU, o qual foi marcado por uma composição calcada na mobilização de múltiplos movimentos sociais. Em seu trabalho, o autor explicitou a presença de uma diversidade de organizações e orientações político-ideológicas na composição do Fórum, no entanto essa diversidade, em determinados momentos foi organizada em uma mesma estrutura de mobilização, a qual possibilitou ao FNRU desenvolver suas ações, ganhando densidade e importância, sobretudo naquelas que envolviam processos participativos de gestão na área do desenvolvimento urbano (Gusso, 2013).

Merece destaque o estudo da composição do FNRU, o qual reunia movimentos populares, associações de classes, instituições acadêmicas e de pesquisa, assim como organizações não governamentais que atuavam em torno de uma pauta comum: a defesa da reforma urbana e da gestão democrática da cidade e da garantia do direito à cidade. Essa pauta fez com que os esforços do Fórum se concentrassem no acompanhamento do processo de tramitação e discussão do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), que instituiu um conjunto de diretrizes e instrumentos direcionados ao planejamento e à gestão das cidades. Na realidade, o FNRU foi um dos principais protagonistas na aprovação do referido Estatuto e na

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

criação do Conselho das Cidades tendo o Fórum, desde o início, contribuído ativamente para a construção dessa esfera pública de participação da sociedade, conforme destaca Santos Júnior (2009).

Na prática, o Estatuto da Cidade incorporou princípios e instrumentos discutidos ao longo das últimas duas décadas. Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade recupera a proposta de gestão democrática das cidades, a qual deve ser garantida por meio da “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Cardoso, 2012, p. 40).

O fato é que, assim como outras formas de participação na gestão das políticas públicas, os conselhos gestores inauguraram a prática de novas formas de representação política (Borba e Luchmann, 2010). São, portanto, instituições fundamentais na atuação política, com reconhecimento legal e político institucional, criadas para discutir, formular e acompanhar as ações e políticas de diferentes setores das políticas públicas.

Diante do exposto, busca-se aqui analisar a atuação dos principais movimentos sociais urbanos de Natal/RN em instituições participativas e a influência desses atores sociais sobre a política urbana da capital potiguar.

3. O Contexto de Natal/RN: um olhar sobre os Conselhos estudados

No início dos anos 2000 ocorreram mudanças relacionadas aos arranjos de gestão em torno das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil. Destaca-se, aqui, a institucionalização do Conselho das Cidades, em 2004, que deu 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 (Castro et al, 2011). Nesse contexto, foram criados os conselhos que, aqui, serão estudados em nível local.

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

A análise focará nas experiências do Conselho da Cidade do Natal e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, conselhos que contam com a atuação do movimento social selecionado para o estudo: o MLB. Antes de iniciar as análises, realizaremos a caracterização das suas estruturas.

O CONCIDADE/Natal se relaciona com o Conselho da Cidade (CONCIDADE), criado, em nível nacional, segundo o decreto presidencial nº 5.031 de abril de 2004, posteriormente reformulado pelo decreto nº 5.790 de maio de 2006. De acordo com essa norma, o CONCIDADE é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tendo por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Em sua composição, conforme art. 4º do decreto nº 5.790/2006, se encontram representantes do poder público federal; do poder público estadual; do distrito federal ou de entidades civis de representação do poder público estadual e do distrito federal; do poder público municipal ou de entidades civis de representação do poder público municipal; de entidades dos movimentos populares; representantes de entidades empresariais e de trabalhadores; além daquelas notadamente profissionais, acadêmicas e de pesquisa e representantes de organizações não governamentais.

O conselho discute temáticas relacionadas ao desenvolvimento urbano, contando com o assessoramento de comitês técnicos nas áreas de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana, além de planejamento e gestão do solo urbano.

A partir dessas diretrizes gerais, o Conselho Nacional elaborou orientações gerais para a criação dos conselhos municipais, destacando a necessidade de construção de uma rede de conselhos municipais, necessária para garantir a estruturação mínima à constituição do Sistema Nacional de Desenvolvimento

Urbano, que articula as instâncias de participação social das cidades entre as três esferas de governo.

A criação dos conselhos municipais deve obedecer à estrutura da composição dos membros do Conselho Nacional, respeitando os segmentos e a proporcionalidade definida pelas Conferências Nacionais das Cidades, constante no Regimento Interno do Conselho das Cidades, considerando-se, de forma geral, as peculiaridades locais (Conselho Nacional da Cidade - CONCIDADE, s/d).

Nesse contexto e sob tais orientações foi criado o Conselho da Cidade do Natal (CONCIDADE Natal), instituído pela Lei Complementar Municipal nº 082, de 21 de junho de 2007 (Plano Diretor de Natal) e regulamentado pela Lei Municipal nº 6.013, de 09 de dezembro de 2009. Trata-se de um Órgão Colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, possuindo natureza permanente, deliberativa e consultiva, integrante do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana do Município do Natal.

O objetivo do conselho consiste na fiscalização, no estudo, na análise, na proposição e na aprovação de políticas, de planos e de programas para o desenvolvimento urbano sustentável da cidade. Tal entidade exerce o controle social, com participação popular no âmbito da política urbana, estimulando e promovendo a compatibilização e a integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade).

Conforme a Lei Municipal nº 6.013 de 09 de dezembro de 2009, o conselho é composto por 52 membros, os quais se distribuem conforme o quadro que segue:

Quadro 1: Composição do Conselho da Cidade do Natal

REPRESENTANTES TERRITORIAIS (14)	
Quantidade de Membros	Entidade

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tairanne Belo Costa | 28-56

2	Representantes dos bairros de Igapó, Lagoa Azul e Nossa Senhora da Apresentação;
2	Representantes dos bairros de Pajuçara, Potengi, Redinha e Salinas;
2	Representantes dos bairros de Areia Preta, Cidade Alta, Mãe Luíza, Praia do Meio, Ribeira, Rocas e Santos Reis;
2	Representantes dos bairros do Alecrim, Bom Pastor, Dix-Sept Rosado, Lagoa Seca, Nazaré, Nordeste e Quintas;
2	Representantes dos bairros de Candelária, Lagoa Nova, Nova Descoberta, Barro Vermelho, Petrópolis e Tirol;
2	Representantes dos bairros de Neópolis, Pitimbu, Ponta Negra e Capim Macio;
2	Representantes dos bairros de Cidade da Esperança, Cidade Nova, Felipe Camarão, Guarapes e Planalto
REPRESENTANTES SETORIAIS (38)	
24	Membros do Poder Executivo Municipal
2	Câmara Municipal de Vereadores
1	Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
1	Representante indicado pelas organizações representativas das pessoas portadoras de necessidades especiais;
3	Universidades
1	Representante indicado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte;
1	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal - SINSENAT;
1	Representante indicado pelas entidades representativas do movimento estudantil legalmente reconhecidas
1	Representante da Federação dos Conselhos Comunitários de Natal – FECNAT
1	Representante da Federação Estadual dos Conselhos Comunitários e Entidades beneficentes do RN;
1	Representante da Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM;
1	Representante do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

A composição acima delineada demonstra que, a despeito de vários segmentos serem representados no conselho estudado, somente um movimento social possui representação no CONCIDADE Natal. Deve-se destacar que a representação se dá por um movimento social específico, não havendo alternância entre os demais movimentos relacionados à política urbana, como ocorre no CONCIDADE Nacional. No caso deste, a previsão é de representação de “entidades dos movimentos populares” (art. 4º, IV, Decreto Federal nº 5.790 de 25 de maio de 2006), de forma que vários movimentos podem participar das discussões.

O Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CONHABINS), por sua vez, foi criado em 2007, por meio da Lei Complementar municipal 081. Possui caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo e tem como objetivos atuar na

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

elaboração, no acompanhamento, no controle e na avaliação da Política Municipal de Habitação e Regularização Fundiária.

O CONHABINS é formado por 20 representantes, sendo 7 membros do Poder Municipal, 1 do Poder Legislativo e 12 assentos reservados a entidades e movimentos da sociedade civil, conforme a Lei Complementar Municipal n.º 144 de 30 de outubro de 2014. Conforme o quadro que segue:

Quadro 2: Composição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social

Quantidade de Membros	Assentos	Entidades representadas
7	Poder Executivo Municipal	Secretário Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes; Secretário Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo; Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento; um membro indicado pela Secretaria Municipal de Tributação; um membro indicado pela Secretaria do Gabinete do Prefeito; um membro indicado pela Secretaria Municipal de Obras Públicas e Infraestrutura; um membro indicado pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social;
1	Poder Legislativo Municipal	Membro indicado pela Câmara Municipal do Natal.
12	Sociedade civil	Um membro indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; um membro indicado pelos Representantes dos Conselhos Comunitários da Região Norte; um membro indicado pelos Representantes dos Conselhos Comunitários da Região Sul; um membro indicado pelos Representantes dos Conselhos Comunitários da Região Leste; um membro indicado pelos Representantes dos Conselhos Comunitários da Região Oeste; um

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

		<p>membro indicado pelo Conselho Regional de Engenharia – CREA; um membro indicado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB; um membro indicado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON; um membro indicado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; um membro indicado pelo Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB; um membro indicado pela Confederação Nacional das Associações dos Moradores – CONAM; um membro indicado pela Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB ou pela Central Única dos Trabalhadores – CUT ou pela Coordenação Nacional de Lutas – CONLUTAS.</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2018.

Dentre as atividades a ser realizadas pelo CONHABINS, tem-se a elaboração de diretrizes e metas para o Plano Anual de Habitação do município; a atuação conjunta com a Secretaria Municipal de Habitação na formulação dos instrumentos de planejamento governamental (PPA e orçamento) no que diz respeito à política de habitação; fiscalizar a implantação dos planos, projetos e programas habitacionais, além de estabelecer diretrizes para a alocação de recursos no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

A análise da composição dos dois conselhos demonstrou a existência de representação específica do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas. Desse modo, como é possível perceber, o assento não é destinado aos movimentos sociais de Natal de forma genérica, mas sim, especificamente, ao MLB.

A partir da análise dos conselhos, deve-se destacar que os assentos especificamente destinados ao MLB consistem em um ponto de distinção. No que tange ao CONHABINS, há o reconhecimento local de que o MLB é o movimento que possui atuação específica em relação ao tema do direito à moradia. No caso do CONCIDADE, a discussão de temáticas amplas – que caracteriza este espaço de participação – tornaria necessária a representação de outros movimentos ligados às temáticas urbanas e ambientais. Nesse sentido, torna-se necessário compreender se a atuação do MLB nos dois espaços ocorre de forma semelhante, ou se, em virtude dos temas tratados, por vezes mais abrangentes ou específicos, há desafios impostos à participação.

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

A seguir será realizada a análise da atuação do MLB em Natal os principais aspectos de sua luta. Posteriormente, será estudada a atuação do movimento nos dois conselhos.

4. Movimento de luta nos bairros, vilas e favelas e a sua atuação em Natal/RN

Em nível nacional, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas teve início em 1999, em Pernambuco, tendo a sua atuação relacionada à luta pela reforma urbana e pelo direito à moradia e a ocupação como principal forma de atuação. De acordo com o MLB (2014, p. 3), o movimento está presente em 13 estados brasileiros, buscando, de modo comum “uma reforma urbana que enfrente e resolva os graves problemas urbanos, ponha fim à ação nociva da especulação imobiliária, promova o direito à cidade e caminhe lado a lado com a luta da classe trabalhadora pelo socialismo”.

Em Natal, o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas teve início em 2004. A bandeira do movimento também se relaciona com a discussão em torno da reforma urbana e do direito à moradia. De modo geral, o grupo questiona a propriedade privada que caracteriza o modo de produção capitalista. De acordo com um dos representantes do MLB entrevistado, a atuação local foi apoiada por membros do movimento nacional em sua origem:

O MLB ele surgiu em 99 em Minas Gerais, na chamada a Vila Corumbiara. Era uma rua onde as pessoas tinham umas tendas e o prefeito queria a desabrigar elas e as pessoas começaram a se organizar. Então, o MLB surgiu inicialmente como movimento de luta nos bairros. Só que com o passar dos anos a gente ramificou em todo país. Hoje, nós temos trabalho aqui no Estado do Rio Grande do Norte há 12 anos. Então, aqui em Natal foi a partir de 2004, na ocupação Leningrado que fica ali no bairro do Planalto. Alguns companheiros foram transferidos para cá, para nos ensinar a desenvolver a luta pela moradia digna e a Reforma Urbana. [Entrevistado A, MLB, 2017].

Como expôs o representante B, o MLB surgiu, em nível local, do “vácuo da luta das comunidades”:

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

O MLB surgiu na perspectiva do vácuo da luta das comunidades. O movimento comunitário teve um peso significativo na década de 70/80 aqui em Natal principalmente. (...) O que é que aconteceu? Esses líderes comunitários cooptados por vereadores, deputados e viraram cabos eleitorais. E aí quando você vira cabo eleitoral você acaba fazendo o seu para garantir o seu pedaço, o seu salário. E não tem essa ligação mais da comunidade numa visão geral. Então surgiu o MLB nesse vácuo. [Entrevistado B, MLB, 2018].

O principal meio de mobilização deste movimento são as ocupações, consideradas como um instrumento educativo que desperta atenção para a necessidade de organização, ao passo em que desenvolve, entre os seus membros, o espírito de coletividade. A forma de mobilização do MLB, portanto, segue a lógica da estratégia desse movimento em escala nacional. Como indicou o entrevistado A:

O principal protesto é quando a gente ocupa a área, para buscar dar um interesse social, porque a gente sabe que uma terra de interesse social ela pode servir para educação, construído uma creche, escola, pode ser para construir um hospital ou moradia. (...) Nós chamamos algumas pessoas e saímos nos bairros, onde a gente sabe que tem a maior incidência de pessoas que moram de aluguel, que moram com parentes, então a gente chama para participar de algumas reuniões, explicando sobre a reforma urbana. A partir das explicações, a gente apresenta a nossa forma de lutar e elas aderem outras não, outras não se veem morando em barraco, acham que todo barraco... toda aglomeração de barracos é favela... E a gente não. Nas nossas ocupações a gente consegue se diferenciar, até as famílias que moram no entorno, com casas de alvenaria reconhecem que o movimento é organizado, por que nós não permitimos drogas dentro da ocupação, não permitimos à venda delas, bebidas alcoólicas também. [Entrevistado A, MLB, 2017].

Recentemente, em Natal, dois acampamentos ganharam destaque na mídia local: a ocupação de terreno da Rede Ferroviária em 2015 e de área em Zona de Proteção Ambiental por 280 famílias em 2016. Nesse sentido, conforme Guimarães (2013, p. 121-122):

Nessa direção de construção da hegemonia, a retórica das lideranças do MLB no que concerne às estratégias adotadas pelo movimento no seio da luta política inspiram e sugerem ainda ação imediata e confronto direto. Na trajetória particular deste movimento, estratégias como ocupação/acampamento foram

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

sendo construídas como ações intrínsecas à sua atuação política, a partir da realização de discussões periódicas nas comunidades sobre a situação daqueles que não possuem casas, seguido de levantamento das pessoas dispostas a integrar e realizar a ocupação, isto é, concordando em ocupar e acampar, literalmente, em alguma área da cidade como meio de pressionar e agilizar a conquista de casas.

Acerca da forma de atuação do MLB, Guimarães (2013, p. 121-122) destacou que a retórica das lideranças do MLB sugere a ação imediata e o confronto direto:

Na trajetória particular deste movimento, estratégias como ocupação/acampamento foram sendo construídas como ações intrínsecas à sua atuação política, a partir da realização de discussões periódicas nas comunidades sobre a situação daqueles que não possuem casas, seguido de levantamento das pessoas dispostas a integrar e realizar a ocupação, isto é, concordando em ocupar e acampar, literalmente, em alguma área da cidade como meio de pressionar e agilizar a conquista de casas.

Em pesquisa anterior (Almeida et al., 2017), esse movimento demonstrou apresentar intenções de rompimento com o *status quo*, sinalizando para a perspectiva de construção de uma nova sociabilidade. Trata-se de um movimento plural desde a sua concepção, de forma que, em seus debates, toca em temáticas diversas em prol da construção de uma cidade socialmente justa. Nesse sentido, destacou o entrevistado A:

No início, a gente só focava a casa, só que quando a gente conseguiu conquistar o primeiro projeto, a gente viu que faltou os equipamentos. Não tinha saúde, não tinha educação, não tinha segurança, não tinha transporte, então a gente começou a se envolver nessas outras lutas, juntos com os outros movimentos que lutam nesse segmento para somar e que os projetos já viessem com isso para evitar que as pessoas vendem suas casas. (...) Hoje, a nossa principal bandeira é a moradia. E durante esse processo, a gente tenta unificar com as outras questões básicas que a pessoa precisa para viver minimamente. [Entrevistado A, MLB, 2017].

A pesquisa realizada em 2017 demonstrou que o MLB não possui uma bandeira única, além de se caracterizar, à luz da teoria de Castells (2013), como um movimento conectado em rede; atemporal; espontâneo em sua origem; com liderança parcialmente horizontal; auto reflexivo e raramente programático (Almeida et al., 2017). No tocante ao cotidiano da ação política, apreende-se que dentre as estratégias adotadas pelo movimento estudado, é comum as estratégias de ocupação. Tais resultados, que foram obtidos a partir de um estudo de caso realizado em Natal/RN, apontam para as características constatadas em uma realidade específica, tornando possível visualizar características que, nem sempre, podem ser apontadas com relação aos demais movimentos sociais no Brasil.

A partir da caracterização exposta, torna-se essencial realizar o estudo acerca da atuação do MLB no âmbito do CONCIDADE Natal, sendo este o único movimento social com representação nos Conselhos em estudo.

5. O MLB e a sua atuação nos Conselhos de Natal

A fim de estudar a atuação do MLB no CONCIDADE/Natal e no CONHABINS, foram entrevistados, além dos dois representantes do movimento, quatro representantes de entidades com assento nos conselhos, sendo dois do poder executivo municipal, um do legislativo e um das universidades. Os conselheiros foram questionados acerca da atuação do MLB nos conselhos, objetivando-se estabelecer um paralelo entre as formas de funcionamento dos Conselhos, a dinâmica e a atuação do movimento em cada um desses espaços.

De acordo com os representantes entrevistados, o CONCIDADE/Natal, a despeito de se configurar como um espaço institucionalizado de participação social, se caracteriza como um conselho com práticas ainda em construção e permeado por interesses diversos e, por vezes, conflitantes, uma vez que, no referido conselho, são tratadas pautas que envolvem o processo de desenvolvimento do município na sua relação com o território, mais especificamente com o desenvolvimento urbano. Conforme o entrevistado C

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tairanne Belo Costa | 28-56

(representante do executivo municipal), uma das características principais do conselho é a diversidade de interesses que permeiam as suas discussões:

Existem interesses diversos em torno do CONCIDADE. Há interesses dos proprietários de terras na cidade, que tentam, de alguma forma influenciar o conselho. E conseguem. Em contraponto a isso, há uma resistência muito forte do próprio município a esses interesses que são contrários aos interesses da cidade. A cidade, às vezes ganha, às vezes perde. [Entrevistado C, Representante do Poder Executivo Municipal, 2018].

A característica ressaltada se alinha aos aspectos destacados por Almeida e Tatagiba (2012). Segundo as autoras, é necessário reconhecer que a participação institucionalizada envolve um conjunto de atores os quais são portadores de concepções situadas, perpassando-se diversos interesses, muitas vezes conflitantes e até mesmo antagônicos.

De modo específico, no que se refere às reuniões, um dos conselheiros (entrevistado D - representante das universidades, entrevista realizada em 2017) observou que são: “confusas e nem sempre produtivas, muitas vezes devido a problemas na condução dos trabalhos. Falta compreensão dos representantes institucionais e também da sociedade civil sobre a função do conselho na estrutura de gestão do planejamento municipal”.

O que se pode observar, a partir das falas dos conselheiros entrevistados, é que as práticas ainda existentes no CONCIDADE vão contra a sua natureza originária, na medida em que o mesmo foi constituído para ser um espaço de participação efetiva e de fortalecimento da relação Estado e sociedade, particularmente no que tange às questões do desenvolvimento urbano. Evidenciou-se a relativa permanência da reprodução de práticas decisórias tradicionais, de um lado, e a premente necessidade de se estabelecer novas dinâmicas que reconfigurem a participação social no processo de produção de políticas públicas, de outro.

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

Já o CONHABINS, foi descrito como um espaço de diálogo de diversos interesses, em que os conflitos são devidamente mediados:

As reuniões do CONHABINS são sempre muito produtivas. A SEHARPE tem uma boa equipe de planejamento e as discussões são bem conduzidas e surtem o efeito esperado. Todas as decisões relativas à implementação da política habitacional de interesse social passam pelo Conselho, como por exemplo, a indicação dos assentamentos precários que serão removidos e reassentados na cidade; o número de unidades habitacionais destinadas tanto à demanda aberta (sorteio da loteria federal), quanto à demanda fechada (reassentamentos), e alguns pareceres referentes à regulamentação de ZPAs. Obviamente que algumas vezes acontecem discussões e conflitos, mas sempre muito democrático. O CONHABINS lida com interesses diversos... o MLB faz pressão (quando lhe convém fazer), há interesses particulares de alguns conselheiros, o MPRN tem suas demandas... Mas a gente consegue lidar com isso bem. [Entrevistado C, representante do Poder Executivo Municipal, 2018].

Após a análise acerca do funcionamento dos dois conselhos, o estudo enfocará na atuação dos movimentos sociais urbanos no contexto do CONCIDADE/Natal e do CONHABINS.

Com relação a tal aspecto, os entrevistados foram questionados acerca de como os representantes da sociedade civil, de modo geral, e dos movimentos sociais, de modo particular, se colocam diante de questões relacionadas ao direito à cidade em cada um desses espaços. E se, na avaliação dos entrevistados, a atuação do movimento social (o MLB) ocorre em uma perspectiva mais direcionada para a sua área de atuação ou se dá no sentido de contribuir para a construção de um debate mais ampliado sobre o processo de desenvolvimento urbano sustentável da cidade.

Com relação a isso, o entrevistado E afirmou que: “a atuação e participação dos movimentos sociais ainda é tênue, vejo como reflexo da sua estruturação local, em processo de organização e enfrentamentos cotidianos”. Já o entrevistado C, em relação à atuação do MLB no CONCIDADE, afirma, de maneira enfática, o que segue: “direito à cidade? A maioria ali nem sabe o que é isso. Estão a passeio ou porque

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

foram indicados pela gestão. (...) votam no que mandarem votar. O movimento social que, em tese participa do conselho, ainda não vi. Devem participar apenas quando a pauta lhes é interessante”.

No que se refere à participação de representantes de movimentos sociais enquanto fator que contribui para o processo de produção de políticas públicas, de um lado, e, de outro, como elemento que auxilia no fortalecimento dos próprios movimentos, o entrevistado E afirmou que eles:

ainda estão se fortalecendo e buscando ocupar espaços. No CONCIDADE/Natal a contribuição é com a presença nas reuniões, alguns questionamentos e sempre acompanhando as votações com atenção ao que agregue os seus interesses na cidade. Sempre procuramos indicar alguém de movimento social para compor as comissões técnicas, pois acreditamos ser importante eles estarem presentes nas discussões específicas de temas ligados às questões voltadas ao direito à cidade. [Entrevistado E, representante do Poder Executivo Municipal, 2017].

Com relação a isso, o entrevistado C afirma que os movimentos sociais “deveriam [participar], mas na prática não é o que acontece. O movimento social que tem alguma força aqui é o MLB. (...) Fazem uma crítica ou outra”. Ainda pensando na relação entre movimentos sociais e políticas públicas no contexto do CONCIDADE/Natal, o entrevistado D afirmou que os movimentos sociais não têm apresentado pautas relevantes e de modo sistemático ao CONCIDADE/Natal. Complementa, ainda, afirmando que a participação dos movimentos sociais ainda não contribui para o processo de produção de políticas públicas. Porém, o entrevistado D afirma: “acredito que pode acontecer. Falta formação política (institucional e de base popular) sobre o papel do Conselho na gestão do território e da sua inclusão no processo de produção da política pública”.

A entrevistada E estabelece um paralelo entre a atuação do MLB no CONCIDADE e no CONHABINS. Conforme expõe, o fato de a atuação do movimento social ainda não ser ideal no CONCIDADE guarda relação com o desconhecimento técnico acerca de algumas temáticas discutidas. Por outro lado, quando o tema

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

tratado é a habitação, as contribuições, pautadas na vivência do movimento, são significativas:

Quanto ao CONCIDADE/Natal percebo uma atuação mais tênue, tendo em vista as matérias abordadas (ex.: ZPAs) não serem do domínio de informação dos integrantes do movimento no conselho. Porém eles sempre procuram acompanhar a discussão de perto dos membros integrantes que se alinham com a posição de cunho eminentemente voltados para a parcela da população de interesse social. No tocante a atuação do MLB no CONHABINS é de grande importância quanto aos esclarecimentos sobre os assentamentos precários, no que concernem as especificidades (população residente, tipo de material dos barracos, dentre outros), assim como a facilitação quanto ao acesso para as visitas da equipe técnica da SEHARPE nos levantamentos in loco. [Entrevistado E, representante do Poder Executivo Municipal, 2017].

No mesmo sentido, afirmou o entrevistado C:

No CONHABINS eles lidam diretamente com o objeto de interesse deles: unidades habitacionais. O CONHABINS é quem define se o MLB vai ser ou não contemplado com moradias para os seus militantes. Eles fazem pressão. Na votação para decidir quais assentamentos seriam contemplados no Vivendas do Planalto, eles lotaram o auditório. Fizeram pressão e colocaram duas ocupações deles. É legítimo isso. Não acho ruim. É a democracia. [Entrevistado C, representante do Poder Executivo Municipal, 2018].

Como chama atenção Tatagiba (2011) os movimentos sociais tornaram-se muito mais flexíveis com relação as suas táticas. E, com base nessa capacidade, decisões estratégicas que envolvam oportunidades e posições surgem como determinantes da ação (Tatagiba, 2011). A existência de um assento específico para o MLB nos conselhos estudados contribui para que movimento confira destaque e efetividade à sua luta. Entretanto, a ausência de conhecimentos técnicos acerca de temáticas abrangentes ligadas à proteção ambiental e às questões urbanísticas tem se apresentado como um limitante na sua atuação. Com relação a

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

isso, não existe nenhuma ação por parte do poder público, por meio dos Conselho, no sentido de enfrentar gargalhos dessa natureza, o que seria fundamental para qualificar cada vez mais a atuação dos diversos atores que participam desses espaços.

Nesse sentido, o representante do movimento reconhece a limitação do grupo nas discussões. Como afirmou:

Sempre tentamos pedir ajuda aos universitários para poder nos explicar: isso aqui é bom? Não é? Como é que nós podemos fazer? Porque a gente tem um linguajar mais popular. Então a gente tenta pedir auxílio aos especialistas para nos ajudar no debate interno do conselho, desbravar isso evita que a gente possa ajudar pouco a sociedade. [Entrevistado B, MLB, 2018].

No que tange ao CONCIDADE, de forma específica, o representante do movimento destaca que a discussão de temáticas abrangentes é uma limitante para a participação efetiva do MLB:

O [conselho] de habitação tem muita proximidade com os movimentos de moradia, com o MLB. A pauta do conselho sem o MLB não tem como porque ele está ligado intrinsecamente com uma proximidade maior. A gente está muito próximo à secretaria de habitação [SEHARPE] quando é preciso a gente bota pressão. O [conselho] das cidades ele é um pouco mais pulverizado. [Entrevistado B, MLB, 2018].

Dessa forma, se por um lado, os movimentos vêm buscando utilizar o Estado como plataforma a fim de garantir maior visibilidade as suas demandas (Abers e Von Bulow, 2011), por outro, a sua atuação pontual guarda relação com a necessidade de fortalecimento dos próprios movimentos sociais de Natal. Como afirmou a entrevistada E, a atuação desses movimentos ainda é inconstante e pautada em interesses restritos ao seu interesse imediato:

Os movimentos sociais em Natal ainda são bastante reduzidos e inconstantes. Apenas o MLB apresenta uma consistência, entretanto a atuação ainda é focada apenas nas ações definidas pelo poder público, no tocante aos empreendimentos do PMCMV.

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

[Entrevistado E, representante do Poder Executivo Municipal, 2017].

No mesmo sentido, reconheceu o representante do movimento em análise com relação aos movimentos sociais em geral e a sua atuação em Natal:

Exatamente isso, eles atuam de forma espontânea e momentânea. Não tem atuação, não tem uma pauta, não tem uma sequência. Então são muito pontuais, na verdade, muito localizados. Então, tem um problema como teve em ponta negra que fazer aquele negócio de ligar o saneamento lá para dentro do mar, então houve toda aquela movimentação, e aí depois? “Ai não vai ser aqui não, vai ser nos Guarapes” E lá também não tem povo não? Então tiraram de ponta negra e botaram nos Guarapes. Pronto. Resolvido o problema. A vitória do movimento foi feita naquele momento. [Entrevistado B, MLB, 2018].

Diante do exposto, para o entrevistado F (representante do legislativo municipal), no caso em estudo, a existência de um assento destinado ao movimento nos conselhos não vem se constituindo como um espaço de fortalecimento de sua atuação ou que contribua para o desenvolvimento político dos que dele participam:

De nenhum modo essa participação de representantes dos movimentos sociais tem contribuído para o fortalecimento dos movimentos, a menos se houvesse uma sintonia entre esses com reuniões prévias de preparação das demandas e formas de atuação, o que não ocorre, nesse contexto é imperceptível qualquer tipo produção de políticas públicas mais gerais. [Entrevistado E, representante do Poder Legislativo Municipal, 2017].

Por outro lado, a despeito de ainda não influenciarem fortemente o processo de elaboração das políticas públicas municipais, o movimento reconhece a atuação nos conselhos como oportunidade de fortalecimento. Conforme destacado anteriormente, algumas das consequências da cooperação dos movimentos com o Estado podem resultar, por exemplo, na pressão quanto à profissionalização e

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tairanne Belo Costa | 28-56

capacitação dos movimentos sociais (Giugni e Passy 1998 apud Tatagiba, 2011). Nesse contexto, o representante do movimento social (entrevistado B), reconhece a importância da participação do movimento no conselho da cidade, indicando tal atuação como uma ação pedagógica e um espaço de aprendizado para o movimento:

Igual aquele negócio dos vereadores “ah, não gosta de política, não gosto de política” tá certo, mas querendo ou não a decisão é na Câmara Municipal, na Assembleia Legislativa ou na Câmara Federal. Então você tem que de alguma forma está participando desse debate. Então, esse debate do conselho acabou nos fortalecendo, tanto local como nacionalmente. Por que inclusive teve, particularmente eu tive que me debruçar um pouco mais a estudar, a estudar a cidade, a estudar as leis do Estatuto das cidades. Tem que ler o que é IPTU progressivo. Você acaba se formando por dentro também do conselho. Você acaba também tendo essa formação. [Entrevistado B, MLB, 2018].

Já o entrevistado A, destaca que a participação dos movimentos no CONHABINS funciona como instrumento de conscientização para os outros segmentos:

Logo no início, em 2011/2012, como são reuniões abertas à sociedade, a gente do MLB começou a participar, pleiteando junto ao município que a gente também tivesse assento no conselho. E com muita relutância, depois de dois anos de insistência, só participar das reuniões sem ter direito a voto só com voz, a gente conseguiu ser incluído no assento e depois que a gente começou a participar, a gente começou a dizer para os outros conselheiros a importância que é o CONHABINS, que é o Conselho Municipal de Habitação e Interesse Social, a importância dele para vislumbrar a possibilidade de beneficiar as pessoas mais rápido, fazer com que o prefeito entenda isso, então foi a partir desse momento que a gente se incluiu no CONHABINS, a nossa participação ela consegue influenciar alguns conselheiros... nem sempre a gente ganha nas nossas propostas, mas pelo menos a gente não perde tão feio [Entrevistado A, MLB, 2017].

Deve-se destacar como um dos principais resultados da presente pesquisa que a atuação do movimento nos dois conselhos estudados apresentou

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

características diferenciadas. No CONHABINS, espaço em que a temática da habitação é tratada de forma específica, a atuação do MLB ocorre de forma mais marcante e funciona como instrumento de influência sobre os demais representantes. Já no CONCIDADE, que discute questões amplas voltadas às temáticas ambientais e urbanas, o aprendizado obtido pelo movimento foi o principal benefício apontado pelos entrevistados, sendo a sua atuação ainda limitada pela ausência de conhecimentos específicos aos temas.

Nesse sentido, a existência de assento especificamente destinado ao MLB deve ser analisada no que tange à sua relação com o processo de formulação das políticas públicas. No CONHABINS, a contribuição dada pelo MLB às políticas municipais voltadas à efetivação do direito à habitação foi destacada pelos demais representantes. Neste espaço, em que a política habitacional ganha destaque, a atuação do MLB foi caracterizada como fundamental, visto que assegura ao conselho que as suas decisões estarão pautadas no conhecimento efetivo acerca da realidade do município. Porém, no CONCIDADE, a impossibilidade de que outros movimentos atuem no espaço institucionalizado de participação deve ser observada com atenção. Tal especificidade pode se constituir como um limitante à influência desses movimentos nas políticas públicas locais, visto que, neste conselho, são discutidas temáticas abrangentes e, reconhecidamente, desconhecidas pelos membros do movimento em estudo.

O presente estudo confirmou os resultados obtidos em pesquisa anterior (Almeida, 2017), a qual caracterizou o MLB como um movimento sem bandeira única, o qual tem o direito à habitação como prioridade, mas busca, igualmente, o rompimento com o *status quo*. Nesse sentido, o entrevistado B questionou o contexto da cidade, expressando:

Pra quem é a cidade? Pra que serve a cidade? Vamos manter essa política da cidade excludente? Vamos ter os grotões na periferia e o centro sem ter uma ligação? Como é que você instituciona um conjunto habitacional, por exemplo, lá nos Guarapes, no fim do mundo e você não tem o transporte, você não tem a questão do

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tairanne Belo Costa | 28-56

saneamento, você não tem a questão da educação, do lazer. Então pra quem serviu aquele conjunto habitacional? Ah vamos dar casa para o povo. Certo. Mas as áreas urbanas centrais da cidade quem está disputando elas? Qual a política e qual o papel que esse conselho poderia debater na questão das áreas urbanas centrais? [Entrevistado B, MLB, 2018].

Entretanto, o estudo expôs as fragilidades e desafios da atuação de movimento sociais em espaços institucionalizados de participação. Salienta-se que ao estudar a experiência do CONCIDADE/Natal resta clara a necessidade de lançar luz sobre a agenda de discussão, assim como sobre os conteúdos dos temas deliberados no âmbito dos conselhos, na medida em que isso marca e pode influenciar na atuação e nos padrões de inserção e de atuação da sociedade civil e do poder público em torno da política de desenvolvimento urbano. Por outro lado, o presente estudo demonstrou a importância da interlocução entre Estado e sociedade nos espaços institucionalizados de participação.

6. Considerações Finais

A pesquisa abordou a discussão acerca da atuação dos movimentos sociais urbanos nos espaços de participação social, com destaque para a análise do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas.

No que tange aos espaços institucionalizados de participação, foi possível constatar uma atuação tênue desses movimentos, voltada, muitas vezes, à discussão de sua temática específica, o que se relaciona também à ausência de conhecimento técnico em relação a outros temas, particularmente quando se compara a participação do referido movimento em dois espaços institucionalizados: CONCIDADE/Natal e o CONHABINS. No caso do primeiro, a atuação do MLB é menos efetiva, uma vez que as temáticas abordadas no âmbito do CONCIDADE/Natal são mais diversificadas e não existem ações mais estruturais no sentido de torna-las mais acessíveis e compreensíveis para aqueles que lá têm assento, de modo a auxiliá-los nas discussões.

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

Já no CONHABINS, a atuação do MLB ocorre de maneira mais efetiva e como retornos mais positivos tanto para o movimento quanto para o próprio conselho de habitação, uma vez que o movimento tem conhecimento dos temas e questões que são pautadas nas reuniões, podendo contribuir com o processo de produção de políticas públicas. Enfim, pode-se dizer que a participação dos movimentos nos espaços de participação, portanto, vem contribuindo de forma tênue para o desenvolvimento político dos indivíduos (Gonh, 2002).

O movimento estudado demonstrou conhecer a importância desses espaços, mas destacou a necessidade de se garantir um repertório de interação diversificado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), bem como de que sejam fortalecidos os laços e as articulações com os demais segmentos da sociedade civil. Ressaltou a importância de sua participação nos conselhos na medida em que se constituem como espaços de influência sobre os demais atores.

Considerando o pressuposto que guiou a presente pesquisa, confirma-se que a existência de assentos nos espaços institucionalizados ocupados por movimentos sociais proporciona a coparticipação dos atores na construção do bem comum, mas, entretanto, pode não contribuir com o fortalecimento da luta social, na medida em que a atuação dos movimentos poderá permanecer limitada, seja pela ausência de conhecimento, seja pelos interesses pontuais que cercam essa luta.

Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana (2014). “Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula”. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?” *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 52-84.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana (2012). “Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas”. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 68-92.

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; FERREIRA, Glenda Dantas; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; COSTA, Thaysa Tainne Belo (2017). “A primavera de junho na cidade do sol: os movimentos sociais urbanos em Natal/RN”. In: *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, São Paulo.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (2010). “A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas”. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 2, n. 2, p. 229-246.

CARDOSO, Adauto. L. (2012) “A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade”. In: RIBEIRO, Luiz. Cesar. Q.; CARDOSO, Adauto. Lucio. (Org). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Revan/Fase.

CASTRO, Rafaelle Monteiro de; FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; CARDOSO, Adauto Lucio (2011). “Participação e controle social nas políticas urbanas: avanços e limites do Conselho Nacional das Cidades”. In: *Anais do 35º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.

CONSELHO NACIONAL DA CIDADE - CONCIDADE. *Orientações para a criação dos Conselhos da Cidade nos municípios*. S/d. Disponível em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor/+%20MINIST%C3%89RIO%20DA%20CIDADES/Orientaes_para_a_criacao_dos_Consehos_da_Cidade_nos_municipios.pdf>.

CASTELLS, Manuel (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar.

GOHN, Maria da Glória (2002). “Conselhos gestores na política social urbana e participação popular”. *Cadernos Metrópole*, n. 7, p. 9-31.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro (2013). *Movimentos sociais e organização popular em Natal-RN: enquanto morar for privilégio*. Dissertação (Mestrado) em Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

GUSSO, Ramon José (2013). “Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana”. In: *Anais do 37 Encontro Anual da ANPOCS*. Águas de Lindóia. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-37->

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56

[encontro/spg-2/spg04-2/8697-movimentos-sociais-no-brasil-contemporaneo-o-forum-nacional-de-reforma-urbana/file>](#). Acesso em: 01 jun. de 2018.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza (2011). “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”. *Lua Nova*, v. 84, p. 353-64.

MIGUEL, Luis Felipe (2014). *Democracia e representação: territórios em disputa*. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp.

Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB (2014). *Morar dignamente é um Direito Humano. As propostas do MLB para a Reforma Urbana*. Disponível em: < http://media.wix.com/ugd/ab3c6b_1bfe13eef6cc46ca820c8dc9b51e397f.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (2009). *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: Fase.

TATAGIBA, Luciana (2011). “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo”. In: *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. IPEA/PRODEP.

TRINDADE, Thiago Aparecido (2017) *Protesto e Democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. 1ª. ed. Jundiaí: Paco Editorial.

Recebido em: 20/03/2018
Aprovado em: 23/06/2018

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.2>

Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social | Lindijane de Souza Bento Almeida, Raquel Maria da Costa Silveira, Glenda Dantas Ferreira e Thaysa Tainne Belo Costa | 28-56