

OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS, A QUESTÃO DA ORGANIZAÇÃO E A DEMOCRACIA INTERNA¹

Linda M. Gondim

RESUMO

Este trabalho analisa, no contexto dos movimentos sociais urbanos (MSUs), os limites e possibilidades concretas relacionadas a práticas alternativas àquelas geralmente adotadas pelas organizações que emergem no bojo de movimentos sociais. Primeiramente, discute-se, no plano teórico, problemas que a própria formação de associações burocraticamente organizadas pode acarretar para os MSUs, seja em termos de sua eficácia como agentes de transformação social, seja no que se refere aos limites que a burocratização coloca para a prática da democracia interna (a "lei férrea da oligarquia" de Michels). A seguir, apresentam-se as características do modelo alternativo de organização "democrático-coletivista", baseada na informalidade, no consenso e numa divisão de trabalho ad hoc e mínima.

As dificuldades associadas a ambos os tipos de organização são consideradas a partir de experiências ocorridas no movimento de bairros de Fortaleza. Esta análise evidencia os dilemas suscitados, de um lado, pela demanda por menor formalização e centralismo, como meio de facilitar a participação direta e garantir o pluralismo; e,

1. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), no Grupo de Trabalho "Estado e Lutas Urbanas", em outubro de 1988. Agradeço os comentários críticos de John Friedman, Eduardo Carvalho e Edison Nunes.

de outro, pela necessidade de procedimentos explícitos para dirimir conflitos e avaliar a legitimidade e representatividade de grupos que competem pelo controle de uma associação ou movimento.

Finalmente, apresenta-se um modelo que pode ser a única saída efetiva para o dilema "organização versus participação direta". Esse modelo, fundamentado nas idéias utópicas de Habermas e Lechner, vai além do reconhecimento (e crítica) aos aspectos processuais da prática organizacional. Ele preconiza a busca por um consenso baseado num processo onde todos os participantes se reconheçam mutuamente como sujeitos da vida coletiva, não havendo lugar para a manipulação e o autoritarismo. Tal processo, pois, requer o reconhecimento inter-subjetivo da validade ética dos procedimentos adotados, e não a mera aceitação das regras formais de democracia, seja ela praticada através da organização, ou da participação direta.

1. INTRODUÇÃO

Num texto elaborado para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste",² afirma-se que a diferença entre movimentos sociais e conflitos urbanos com base no critério de organização é imprecisa, já que esta estaria presente em ambos, variando apenas em intensidade. Em outras palavras, não haveria distinção qualitativa entre um movimento para a obtenção de serviços de saneamento, comandado por uma associação de moradores, e um quebra-quebra sem liderança identificável; a diferença seria apenas uma questão de grau:

"(...) a distinção entre MS [movimentos sociais] e conflitos urbanos tem remetido ao *teor organizativo* conferido aos primeiros. Tal polêmica, entretanto, requer uma maior [sic.] definição do limite (impreci-

-
2. A pesquisa, coordenada na fase inicial (encerrada em setembro de 1987) pelo Centro Josué de Castro, contou com a participação de vários centros de pesquisas e universidades do Nordeste. A autora do presente trabalho, que na época era professora do Curso de Mestrado em Economia-CAEN da Universidade Federal do Ceará, participou da equipe daquela Universidade, coordenada por Irllys Barreira, do Curso de Mestrado de Sociologia, que atualmente desenvolve uma segunda etapa da pesquisa, referente ao caso de Fortaleza.

so) de organização que define os campos de *conflito* e dos *movimentos sociais*, desde que a *organização* (maior ou menor) está implícita em ambos" (grifos no original) (Nascimento et al., 1986, p. 2).

Tal enfoque, ao reduzir a questão a um aspecto meramente adjetivo — os movimentos sendo mais ou menos *organizados* — parece ignorar a existência da organização como um substantivo, ou seja, uma entidade dotada de existência independente do grupo de pessoas específicas que a cria e opera. Trata-se do princípio básico que justifica a própria existência de um campo das ciências sociais dedicado ao estudo do fenômeno organizacional: o de que as pessoas podem deixar de participar (ou até mesmo morrer), mas a organização continua (evidentemente, com base em outras pessoas). É através dela que os movimentos sociais se tornam sujeitos políticos duradouros, propiciando a continuidade das lutas e o resgate de sua memória, mesmo em caso de fracasso.

Um outro exemplo da falta de clareza sobre a questão organizacional nas análises dos movimentos sociais urbanos (MSUs) é o fato de alguns autores considerarem associações de moradores, em si, como um tipo de MSU. Em artigo escrito em 1979, Machado e Ziccardi (1983, p. 20) já alertavam contra essa tendência, ressaltando que "a mera existência formal de uma organização não garante a existência de um verdadeiro movimento social". Com efeito, há muitas associações dedicadas a práticas rotineiras, assistencialistas e burocráticas que, obviamente, não têm nenhum compromisso com um projeto de mudança, ou mesmo com a consecução de objetivos coletivos mais limitados, estando, portanto, mais próximas da idéia de paralização do que de movimento. Por outro lado, há movimentos sociais constituídos a partir de problemas imediatos, aglutinando pessoas sem nenhum outro vínculo associativo além da ação direta, como é o caso de quebra-quebras e saques, os quais dificilmente geram organizações duradouras.

Muito se tem escrito a respeito dos MSUs como parte dos "novos movimentos sociais", tanto nos países capitalistas avançados, como nos países periféricos. Se os estudos baseados em pesquisas empíricas geralmente são ricos no que se refere à análise dos dilemas organizacionais dos MSUs (e.g., Boshi & Valladares, 1983; Doimo & Bank, 1986; Santos, 1981), as tentativas de sistematização teórica de caráter mais generalizante

parecem passar ao largo dessa questão.³ A esse respeito, em crítica ao “paradigma” utilizado nos estudos produzidos no Brasil sobre MSUs, Machado e Ribeiro (1985, p. 333) ressaltam que “questões relativas à heterogeneidade social nos bairros e dos bairros (...), à representatividade das associações de moradores, à potencialidade deste formato organizativo (...) terminam por ser raramente, ou nunca, levantadas de forma consistente”. Em geral, as análises teóricas dos MSUs se concentram em temas como as causas do seu surgimento, seu impacto potencial em termos de transformação da sociedade, a natureza da classe dos agentes envolvidos e a relação dos MSUs com o Estado e outros agentes, supostamente externos, tais como partidos políticos (e.g., Castells, 1974; Laclau, 1985).⁴

Um dos aspectos mais freqüentemente abordados — a prática da democracia interna, através do estímulo ao máximo de participação direta, apoiada na ênfase em valores igualitários — é apresentado antes como um dado, ou como um elemento da própria definição dos MSUs, do que como uma característica a ser investigada (e.g., Evers, 1984). Segundo Machado e Ribeiro (1985, p. 324) a “pedra de toque” do paradigma vigente nas análises dos MSUs no Brasil seria justamente “uma concepção analítica que se aproxima das manifestações coletivas como formas de expressões *populares, alternativas, independentes e espontâneas* (tanto no sentido de não-institucionais quanto de não dirigidas desde fora)” (grifos no original).

Por certo, a democracia de base faz parte daquilo que Doimo (1988) chamou de “códigos ético-políticos” dos movimentos sociais, tanto quanto, por exemplo, sua “autonomia” com relação aos partidos políticos. É importante, para fins heurísticos, identificar os elementos do que seria a nova cultura daqueles movimentos, desde que se reconheça, como o faz Scherer-Warren (1987, p. 41), que “os movimentos sociais concretos expressam de forma variada, e em maior ou menor grau, a continuidade ou descontinuidade em relação à cultura política tradicional”. Em geral, porém, o que se verifica é “a transposição acrítica do imaginário dos movimentos para o plano da teoria” (Doimo & Bank, 1986, p. 27). Isto decorre, em grande parte, da supervalorização do discurso “democrático” dos militantes,

3. Trabalhos como os de Durham (1984) e Boschi (1986), que apontam problemas decorrentes do formato organizacional dos MSUs, constituem, antes, uma exceção.
4. O presente trabalho não pretende negar a relevância dessas questões, mas não irá se deter em sua análise, justamente porque elas já foram discutidas *ad nauseum* na literatura pertinente.

em detrimento da análise das práticas organizacionais em que os mesmos se engajam, onde emergem com mais clareza dilemas relativos à legitimidade do poder das lideranças, à representatividade das associações e à viabilidade da participação direta durante períodos de tempo prolongados.

Uma questão chave, em termos das perspectivas dos MSUs para a mudança social, diz respeito às conseqüências da institucionalização das reivindicações que deram origem ao movimento, o que requer a formação de organizações. Neste processo, como será visto adiante, há o risco do predomínio de práticas burocráticas que desvirtuam os objetivos do movimento, os quais passam a ser substituídos pelo interesse das lideranças em preservar a organização e partilhar o poder. Esta questão também tem sido largamente ignorada por muitos estudiosos da política urbana, que se limitam a afirmar, a priori, o caráter "não institucionalizado" dos MSUs como um dos elementos que os diferenciam das formas de luta mais convencionais, como aquelas dirigidas por partidos e sindicatos.

Entretanto, os MSUs, tanto quanto outras formas de ação social, são passíveis de burocratização e de práticas autoritárias; o fato de, por definição, nascerem fora dos mecanismos políticos institucionais não os torna imunes a esses vícios. Por outro lado, o seu potencial conservador ou transformador depende, tanto quanto o daquelas outras formas, da conjuntura política e, evidentemente, do curso seguido pelo próprio movimento em sua interação com o Estado.⁵

Mas não é só em nível teórico que a questão organizacional no contexto dos MSUs tem sido subestimada. No nível da prática política, isto também acontece. Apesar da preocupação da esquerda com a questão da democracia ter levado a um sério questionamento do modelo de organização comandada pelo partido de tipo leninista (Chauí, 1982, p. 115), pouco se tem avançado na concepção e discussão de formas organizacionais e processos decisórios alternativos capazes de evitar o autoritarismo, o elitismo e a burocratização. Se avanço houve, concen-

5. Alguns trabalhos críticos evidenciam como é enganosa a visão dos movimentos sociais como alternativa à política convencional. Tanto Cardoso (1983) como Durham (1984) notam que o maior crescimento dos "novos" MS no Brasil verificou-se ao mesmo tempo em que ocorria a revitalização do movimento sindical e da atividade partidária. Por outro lado, tanto Evers (1984) como Viola & Mainwaring (1987) distinguem no "novo sindicalismo" e num partido político — o PT — características nos "novos" MS. Em trabalho recente, Nunes (1988) mostra a estreita relação entre o processo eleitoral de 1974 e a deflagração dos quebra-quebras em trens suburbanos.

trou-se mais na crítica aos modelos existentes do que na formulação e implementação de novos (Nunes, 1986). Mesmo propostas mais concretas para assegurar a democracia interna caem na ingenuidade e no simplismo de querer se impor pela correção dos seus princípios, ignorando as dificuldades operacionais para a sua implementação na realidade complexa e heterogênea dos movimentos sociais, como será visto.

Este trabalho pretende fugir aos enfoques triunfalistas e desmascarar as panacéias, discutindo os limites e possibilidades concretas relacionadas a alternativas à organização formal (mais ou menos burocrática). Espera-se, com isto, contribuir para aquilo que Bobbio (1986, p. 43) considera ser o dever da crítica teórica, ou seja, "descobrir e denunciar as soluções meramente verbais, transformar uma fórmula de efeito numa proposta operativa, distinguir a moção dos sentimentos do conteúdo real".

A próxima seção discute, no plano teórico, problemas que a formação de associações burocraticamente organizadas pode acarretar para os MSUs, seja em termos de sua eficácia como agentes de transformação social, seja no que se refere aos limites que a própria burocratização coloca para a prática da democracia interna. A seguir, delinea-se as características do modelo alternativo de organização, aquele denominado de democrático-coletivista.

As dificuldades associadas a ambos os tipos de organização são discutidas, na terceira seção, a partir de experiências ocorridas no movimento de bairros de Fortaleza, entre o final da década de 70 e início da década de 80. Nesta análise, é dada ênfase aos dilemas suscitados, de um lado, pela demanda por menor formalização e centralismo, como um meio de facilitar a participação direta e garantir o pluralismo (e.g., concessão do direito de voto a qualquer grupo e não somente a associações legalmente registradas; resistência à criação de uma única entidade federativa), e, de outro lado, pela necessidade de procedimentos explícitos para dirimir conflitos e servir como referência para a avaliação da legitimidade e representatividade (e.g., no caso de existir mais de um grupo que diz representar uma comunidade, cada um com um ponto de vista e interesses diferentes, como decidir qual deles pode falar em nome dos moradores? Qual deles deve catalizar recursos? Como garantir o pluralismo, sem cair na fragmentação e atomização do movimento?). Assim, a história recente das lutas internas do movimento de bairros de Fortaleza, particularmente no que se refere à formação da Federação das Entida-

des de Bairros e Favelas e às disputas entre diferentes correntes ideológicas e partidárias pelo seu controle, será analisada de modo a lançar luz sobre as questões levantadas aqui.

Finalmente, na quarta seção apresenta-se um modelo que pode ser considerado com a alternativa mais eficaz ao dilema "organização versus participação direta". Esse modelo, fundamentado nas propostas utópicas de Lechner e Habermas, vai além da crítica aos aspectos processuais da prática organizacional, preconizando a busca por um consenso baseado num processo racional. Neste, todos os participantes se reconheceriam mutuamente como sujeitos da vida coletiva, e não haveria lugar para a manipulação e o autoritarismo — independentemente de regras formais de organização.

2. ORGANIZAÇÃO E MUDANÇA SOCIAL

"(...) Os simples podem conceber, e pôr em prática, as mais tórbidas heresias, desconhecendo quer as leis de Deus, quer as leis da natureza. Mas a Igreja pode suportar a heresia dos simples, que se condenam sozinhos, arruinados por sua ignorância. O inculto desatino (...) nunca porá em crise a ordem divina. Pregará a violência e morrerá pela violência, não deixará traço, consumir-se-á do modo como se consome o carnaval, e não importa se durante a festa produzir-se-á na terra, e por pouco tempo, a epifania do mundo ao avesso. Basta que o gesto não se transforme em desígnio, que este vulgar não encontre um latim que o traduza" (Eco, 1983, pp. 532-3).

Em que pese ao reconhecimento não recente da importância de pelo menos um tipo de organização — a burocracia weberiana — os exemplos citados na Introdução ilustram o fato de que boa parte dos estudiosos da política urbana está longe de perceber a importância e de entender as nuances e implicações da padronização de procedimentos em torno de objetivos — ou seja, da formação de organizações e seu funcionamento. A respeito destas poder-se-ia afirmar algo semelhante ao que Umberto Eco disse sobre o papel revolucionário que um determinado livro poderia ter na Idade Média: as organizações permitem que "o gesto se transforme em desígnio", porque é através delas, principalmente, que se encontra "um latim para traduzir o vulgar" dos oprimidos, dos que são barrados pelas instituições

existentes. É pelas organizações que a mudança é cristalizada, se assim se pode dizer, em novas instituições, de forma que a fugaz “epifania do mundo ao avesso” se perpetue num novo direito.

É importante reconhecer, porém, que a organização não é necessariamente uma força revolucionária. Em primeiro lugar, porque é um erro supor que ela seja condição para um movimento de massa efetivo, pois, ao contrário, organizações combativas e eficazes parecem ser, antes, o resultado, e não a causa, da mobilização popular (Hobsbawm, 1978; Piven & Cloward, 1979). Em segundo lugar, apesar de fornecer estímulo e liderança ao movimento popular, a organização também pode atuar como força conservadora. A esse respeito, como ressaltam também aqueles autores, a esquerda está tão imbuída da crença de que organizar as massas é fundamental para que elas adquiram poder, que nenhuma corrente (exceto os anarquistas) questiona, em princípio, a eficácia da organização — seja na forma de sindicatos, partidos políticos ou associações de moradores — como instrumento de mudança. Nas palavras de Piven & Cloward (1979, p.xv),

“A esquerda sustenta que organizações de massa são o veículo correto pelo qual a classe trabalhadora pode chegar ao poder, pelo menos em situações não revolucionárias. Esta visão é tão profundamente arraigada na tradição da esquerda que os debates sobre estratégia política têm sido virtualmente confinados à questão de como estabelecer tais organizações burocraticamente estruturadas. A utilidade estratégica da forma organizacional e sua eficácia como veículo de influência têm sido tratadas como axiomáticas”.

No entanto, a experiência histórica registra muitos casos de movimentos que perderam sua vitalidade ou cujos líderes foram cooptados pelo Estado, à medida que ações diretas, espontâneas e desordenadas foram substituídas pela atuação de organizações. Estas tenderiam a se burocratizar, tornando-se mais interessadas em partilhar o poder do que em perseguir ou ampliar os objetivos que levaram à emergência do movimento.⁶

6. Um exemplo disto seria o movimento sindical nos países capitalistas avançados. Como nota Chauí (1982, p. 129), naqueles países “o sindicato passou a ter como função essencial a manutenção da paz na empresa, em troca de concessões periódicas sobre salários e condições de produção.

Evidentemente, pode-se contra-argumentar que a formação de organizações é fundamental para o êxito de qualquer movimento popular, pois permite a coordenação de recursos — políticos e econômicos — não acessíveis às pessoas isoladamente (Piven & Cloward, 1979, p. XX). Além disto, é indispensável para a superação do imediatismo, pois, como ressaltam Boschi e Valladares (1983, p. 193), “é através da mediação organizacional que a atuação coletiva pode adquirir sua dimensão rotineira e de onde derivam as possibilidades de sua extensão no tempo”. Essa relativa permanência é condição necessária — embora não suficiente — para que o movimento adquira visão de conjunto, perspectiva de longo prazo e, conseqüentemente, maior capacidade de iniciativa face ao Estado.

O problema, porém, é que as vantagens da organização não eliminam os seus riscos; pelo contrário, sua força pode também vir a ser sua fraqueza, como ressalta Hobsbawm (1978). Em outras palavras, ao mesmo tempo em que são o único meio de dar uma existência concreta mais permanente a um sujeito coletivo sistematicamente excluído do poder, as organizações, através de seus dirigentes, tendem a substituí-lo, a falar por ele, ao invés de simplesmente criar espaços para que a voz deste sujeito se faça ouvir. Abordando a questão no contexto dos MSUs, Santos (1984, p. 115) consta que

“Quando os movimentos conseguem se manter são submetidos a rotinas. Há reuniões, hierarquias para se manifestar, precedências, modos adequados para agir. Registrar tudo isso equivale a recheiar, a botar carne no modelo, a descobrir os ‘lados sujos’. Para poder lidar com as burocracias externas, as associações começam a se burocratizar internamente, a se comprometerem prioritariamente com a própria preservação. Não é raro que o desenvolvimento da história dos movimentos fique parecendo o seu desvirtuamento. Há uma absorção dos acontecimentos provocados que modifica, sem parar, a dinâmica interna, que conduz para uma situação entrópica”.

Para os capitalistas tornou-se um ‘mal necessário’, que só combate indiretamente (isto é, graças a arranjos políticos com partidos ditos dos trabalhadores) e, para os operários, tornou-se uma entidade de tipo corporativo que protege seus interesses profissionais e é útil na negociação de salários”.

Trata-se da tendência ao oligarquismo, tão bem caracterizada por Michels (1984), que ocorreria inevitavelmente, em decorrência do próprio crescimento e fortalecimento político da organização. A complexificação de tarefas decorrente disto requer uma divisão de trabalho cada vez maior, e também a escolha de dirigentes qualificados para exercê-las, não sendo mais possível confiar no acaso e na rotatividade entre os membros, de acordo com sua disponibilidade. Nas palavras daquele autor,

“Gradualmente (...) as responsabilidades dos delegados se tornam mais complicadas; algumas habilidades individuais se tornam essenciais, [tais como] um certo dom de oratória e considerável conhecimento objetivo. Torna-se impossível, portanto, depender da sorte, da ordem alfabética ou da alternância na escolha dos representantes que tenham certas aptidões pessoais, a fim de que eles possam desempenhar sua missão de forma vantajosa para todos” (Michels, 1984, p. 50).

Com a multiplicação das funções e recursos da organização, a administração desta precisa ser feita de forma mais sistemática e rotineira, não podendo, portanto, depender da divisão *ad hoc* de tarefas e do empenho voluntário dos membros. A burocratização seria, assim, uma necessidade “prática e técnica” da organização, mas teria conseqüências políticas muito sérias, pois levaria à formação de uma verdadeira elite de dirigentes. Estes se empenhariam mais em aumentar e manter sob seu controle os recursos econômicos e políticos da organização, do que em lutar pelos interesses em nome dos quais esta foi constituída.

É possível que essa tendência ao oligarquismo, à burocratização e à cooptação não seja inerente ao princípio organizacional em si, mas decorra do predomínio de um certo tipo de organização que se prestaria mais facilmente ao controle de lideranças manipuladoras: a organização baseada nos princípios da hierarquia e da divisão do trabalho. O próprio Michels (1984, p. 54), aliás, reconhece que se a organização for “frouxamente constituída e vaga nos seus contornos, nenhuma liderança profissional pode emergir”. O antídoto mais freqüentemente proposto tem sido a participação coletiva direta como base para a criação de vínculos entre os participantes e a formulação de programas de ação mais comprometidos com as verdadeiras fi-

nalidades do movimento. Nota-se que a "participação direta" não prescinde de algum tipo de organização, mas trata-se de uma organização mais frouxa, pouco formalizada, com características do que Rothschild-Whitt (1979) chamou de "modelo democrático-coletivista":

1. A ausência de um princípio de autoridade fundada no indivíduo em função do desempenho do cargo; a autoridade reside, antes, na coletividade como um todo e a obtenção do consenso, sempre fluido e aberto à negociação, seria seu fundamento.
2. A organização coletivista prevê um mínimo de regras estipuladas, as decisões sendo *ad hoc* e baseadas num cálculo de ética substantiva envolvida na situação.
3. Os controles sociais são baseados em apelos moralísticos e personalistas e na seleção de pessoal homogêneo.
4. Em termos de relações sociais, prevalece o ideal da comunidade na base das relações pessoais.
5. Ausência de posições hierárquicas e emprego baseado em critérios de amizade com avaliação informal de conhecimentos e habilidades.
6. A estrutura de incentivos, ao invés de privilegiar os de tipo remunerativo, confere primazia aos incentivos normativos e de solidariedade.
7. Não há distribuição isomórfica de prestígio, privilégio e poder e as recompensas diferenciais são limitadas à comunidade.
8. Por fim, há uma mínima divisão do trabalho, particularmente reduzida ao longo da dimensão intelectual/manual e uma desmistificação do critério de especialização através da rotatividade de tarefas e funções" (Rothschild-Whitt. 1979, apud Boschi, 1986, p. 7).

Na próxima seção, será discutido, no contexto do movimento de bairros de Fortaleza, como as tentativas de utilizar princípios do modelo democrático-coletivista como antídoto ao oligarquismo podem gerar novos dilemas organizacionais e impasses inesperados para o avanço de um movimento social urbano.

3. A QUESTÃO DA ORGANIZAÇÃO NO CONTEXTO DO MOVIMENTO DE BAIROS DE FORTALEZA

3.1 *Origens do Movimento de Bairros e da Federação das Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza*⁷

As origens do movimento social urbano promovido por associações de bairro em Fortaleza remontam ao final da década de 1950, quando se verificaram as primeiras experiências de organização dos trabalhadores na esfera da moradia, ou seja: reivindicações pela posse da terra e por serviços e equipamentos urbanos, conduzidas pelos Conselhos Comunitários dos bairros do Pirambu e Dias Macedo, ambos liderados por padres católicos. Com a repressão que se seguiu à tomada do poder pelos militares em 1964, o movimento de bairros refluíu, mas pôde reerguer-se aos poucos e até crescer, na década seguinte, pois a organização no nível do local de moradia era menos visível à repressão do que a atuação no local de trabalho.⁸ Além disso, contava com a ajuda da Igreja Católica, instituição legal e legítima, que a repressão não tinha condições de banir ou controlar como os partidos políticos e sindicatos.

Até o final da década de 1970, o trabalho "silencioso" de religiosos e leigos que atuavam nos bairros caracterizou-se experiências isoladas de mobilização e organização em torno

7. Esta breve reconstituição do movimento de bairros e das origens da Federação das Entidades de Bairros e Favelas baseia-se em dados coletados pela equipe de Fortaleza para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste", já referida, e em informações levantadas pela autora em consultoria prestada à Fundação Inter-Americana, no período de dezembro de 1986 a fevereiro de 1987, para avaliação da capacidade política e administrativa da FBFF para executar projeto na área de educação popular (Gondim, 1987). Também foi utilizada a análise desenvolvida por Irllys Barreira em sua tese de doutorado (Barreira, 1987).

8. Esta afirmação deve ser relativizada, pois, no caso do Rio de Janeiro, onde já havia um movimento de moradores de favelas bastante atuante antes do golpe de 1964, a ação no nível do local de moradia foi reprimida com rigor, sobretudo a partir de 1967 (Diniz, 1983).

da resolução de problemas específicos, com recursos locais. Assim, formavam-se grupos para construir, em regime de auto-ajuda, cacimbas, escolas, creches e postos de saúde, para os quais se pleiteava ajuda do Estado ou recursos de instituições privadas nacionais ou internacionais. Ao mesmo tempo, discutia-se a omissão do poder público e concebiam-se estratégias para pressioná-lo a ampliar aqueles serviços, através de abaixo-assinados, contactos directos com órgãos públicos e até passeatas, principalmente a partir da "abertura" do regime, iniciada em 1979.

A luta pela posse da terra foi um importante catalisador dos movimentos de bairros em Fortaleza. É provável, inclusive, que o movimento de resistência à remoção da favela da Avenida José Bastos, iniciado em 1978, tenha sido crucial para a unificação das várias experiências locais e para o seu reconhecimento público como uma força política. Neste sentido, tiveram um papel fundamental a divulgação do movimento pela imprensa e a participação ativa de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil/Seção Ceará, o Instituto dos Arquitetos, o Diretório Central dos Estudantes da UFC e a Arquidiocese, além de políticos da oposição.

Apesar do fracasso da tentativa de resistência dos moradores daquela favela,⁹ o movimento de bairros continuou avançando no sentido de uma multiplicação de experiências e uma maior interação entre diferentes grupos. As associações se multiplicaram, com o apoio da Igreja, de entidades privadas dedicadas a trabalhos comunitários, tais como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional — FASE e até órgãos do governo. Representantes de associações diversas reuniram-se e formaram movimentos de carácter federativo, como a Associação Inter-Bairros e a União das Comunidades. Ocorreram muitos debates sobre a conveniência de se criar ou não uma entidade única que representasse as diversas associações, culminando com um Congresso realizado em novembro de 1981, com a participação de 800 pessoas, representando 29 entidades. Neste Congresso, foi aprovada a criação daquela entidade, após um trabalho de preparação que envolveria o levantamento de todas as associações de bairro existentes, ou seu criação, onde não existissem. Em consequência deste trabalho, a participação no Congresso seguinte, realizado em agosto de 1982, aumentou para cerca de mil pessoas, representando 52 entidades. Foi en-

9. Após oito meses de lutas, os moradores, em abril de 1979, foram compulsoriamente transferidos para um terreno longínquo e sem infra-estrutura, onde reconstruíram suas casas.

tão criada, oficialmente, a Federação das Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF).

Esta última congregava, no início de 1987, cerca de 220 associações de moradores, localizadas, geralmente, em favelas ou bairros pobres de Fortaleza. Desde a sua criação oficial, a FBFF destacou-se como um dos principais instrumentos de reivindicações e pressões políticas da população urbana de baixa renda no sentido de obter, junto ao poder público, melhores condições de habitação, transportes e serviços urbanos. Especificamente, tem prestado assistência jurídica e oferecido apoio político a diversas comunidades para a obtenção de serviços de saneamento, posse de terrenos ocupados, construção de casas para desabrigados e redução das tarifas de ônibus. Além disto, administra ou executa projetos, tais como o projeto piloto de educação popular (cursos de alfabetização de adultos em seis comunidades de baixa renda, em 1984) e as Frentes de Serviços para urbanização de favelas e instalação de equipamentos comunitários com recursos do Sistema Nacional de Emprego-SINE, de novembro de 1985 a abril de 1986. A entidade influencia na formulação de políticas públicas não só através de pressões diretas (abaixo-assinados, atos públicos, passeatas), como através da participação permanente em órgãos colegiados, como o Conselho Municipal de Transportes e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

3.2. *A questão dos partidos políticos*

Embora a FBFF congregasse, à época da pesquisa, um número três vezes maior de associações que outras entidades que buscavam coordenar o movimento de bairros — tais como a Jornada de Lutas Contra a Fome e o Movimento de Defesa dos Favelados¹⁰ —, a própria existência destas entidades alternativas já indicava que nem todas as associações reconheciam a FBFF como sua representante. Isto é tanto mais significativo quando se considera que as relações desta última entidade com a Jornada (que congregava, na época da pesquisa, aproximadamente 70 associações ou grupos) eram, senão de hostilidade, pelo menos de distanciamento.

Na raiz desta divisão estavam vinculações partidárias diversas, às quais correspondiam posturas distintas com relação à política nacional. Assim, a Jornada se identificava com o pro-

10. A União das Comunidades, mencionada na seção anterior, não mais existe.

grama do Partido dos Trabalhadores e fazia oposição radical às políticas da Nova República, que considerava “uma ditadura burguesa”. Já a FBFF adotava uma posição de crítica mais moderada ao governo federal, seguindo a linha do Partido Comunista do Brasil, mas fazia oposição à administração municipal, encabeçada na época, por uma integrante do PT.¹¹

A politização explícita do movimento de bairros começou a ocorrer em 1978, quando o mesmo ampliou suas reivindicações, agregando às lutas por educação, saúde e moradia campanhas pela anistia, pela redemocratização e, posteriormente, por eleições diretas e pela Constituinte. Tal politização coincidiu com a penetração do movimento de bairros pelos partidos políticos, principalmente os de esquerda que, com a diminuição da repressão, saíram aos poucos da clandestinidade para uma situação de semiclandestinidadade. Como nota Barreira (1987, p. 180), a penetração dos partidos nos movimentos de bairro decorreu, em primeiro lugar, de uma autocrítica a sua atuação anterior, carente de vínculos mais estreitos com o trabalho de base popular, calcado no equacionamento dos problemas cotidianos dos trabalhadores. Em segundo lugar, foi determinada pelas condições conjunturais, quais sejam, maior repressão a mobilizações no local de trabalho e ao movimento sindical, já mencionada, e a própria emergência (mais ou menos espontânea) de mobilizações no local de moradia, que “levou ao reconhecimento de novos espaços importantes de conflito” (Barreira, 1987, p. 180).

Do lado dos próprios movimentos urbanos, é provável que sua vinculação aos partidos tenha sido fruto também de uma estratégia de luta que priorizava a organização das massas em função de objetivos globais de mudança, previamente definidos. Evidentemente, quaisquer que tenham sido seus motivos, tal vinculação teve conseqüências para a prática dos MSUs, seja no que se refere à autonomia daqueles movimentos, seja no que diz respeito aos modelos organizacionais oferecidos pelos partidos. A questão da autonomia não será discutida aqui, uma vez que já foi analisada, também no contexto do movimento de bairros de Fortaleza, por Barreira (1987). Além disso, do ponto de vista da prática da democracia interna — tema que constitui o foco do presente trabalho — é mais relevante avaliar as dife-

11. Evidentemente, esta breve caracterização não dá conta do leque de divergências e também semelhanças existentes entre as posições das várias correntes ideológicas presentes nos MSUs de Fortaleza, dentre as quais se deve incluir os grupos ligados à Igreja. Para uma análise mais aprofundada, ver Barreira, 1987.

rentes perspectivas partidárias em relação à questão da organização, do que se deter numa discussão sobre as implicações de uma suposta perda da autonomia dos MSUs, face a agentes "externos" (dentre os quais deve-se incluir, também, a Igreja). Mesmo porque o mais provável é que tal autonomia nunca tenha existido (exceto, talvez, em breves momentos da história dos MSUs) fora do discurso dos participantes daqueles movimentos.¹²

Pela sua própria natureza, os partidos introduziram, ou no mínimo enfatizaram, a proposta de utilizar as lutas imediatas como instrumento de enfrentamento do Estado, o que significava a fusão daquelas lutas com outras, de caráter mais amplo (Barreira, 1987, p. 182). Com isto, introduziram também disputas em torno de questões mais diretamente ligadas aos programas partidários do que aos problemas cotidianos dos trabalhadores, como luta por eleições diretas ou apoio à candidatura de Tancredo Neves, cuja relação imediata com os problemas concretos dos moradores de favelas ou bairros pobres era geralmente difícil de evidenciar. Um exemplo dessa dificuldade foi a grande discussão sobre as alternativas "Assembléia Nacional Constituinte" ou "Assembléia Livre, Soberana e Democrática", ocorrida no primeiro congresso de bairros, a qual "deixou perplexa parte dos ouvintes não familiarizados com essas disputas e com grandes expectativas de soluções mais imediatas" (Barreira, 1985, p. 55).

É importante notar que os vínculos com partidos políticos e as divisões internas em função de posições políticas amplas, que extrapolam as reivindicações específicas que originaram os movimentos, são traços característicos do movimento de bairros não só em Fortaleza, como em todo o Brasil.¹³ e podem ser identificados também em outros tipos de movimentos, inclusive rurais. Em outras palavras, trata-se de uma tendência recorrente, aparentemente inevitável, no quadro político brasileiro.

Diga-se de passagem que, dados os conflitos e divisões que as vinculações com partidos geralmente acarretam, os participantes de movimentos tendem, em seu discurso, a rejeitá-las,

12. Santos (1981, p. 223) considera que agentes externos — indivíduos, grupos ou instituições — que desfrutam da confiança dos participantes dos MSUs sempre desempenharam papel fundamental como catalisadores, ou seja, intermediários entre a mobilização e a resposta que a mesma suscita, por serem reconhecidos como interlocutores pelo Estado.
13. Exemplo disto encontra-se na última eleição para a diretoria da Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro — FAFERJ —, para a qual concorriam duas chapas, uma identificada com o PDT e a outra, com o PMDB (Jornal do Brasil, 23/4/88).

em nome de uma suposta autonomia e no interesse de preservar o consenso (Durham, 1984). Na prática, porém, é extremamente difícil fugir à presença dos partidos, mesmo porque não são somente estes que buscam os movimentos para se fortalecer: muitas pessoas que iniciaram sua participação no movimento de bairros na qualidade de simples moradores interessados em resolver seus problemas imediatos, vêm a perceber que a solução definitiva destes exige uma estratégia de mudança social global. E para eles, esta estratégia requer uma união de concepções e uma organização que só um partido pode dar. Mesmo que outros não concordem com isto e tentem manter as associações de moradores à margem das questões partidárias, não têm o direito nem os meios de impedir que membros daquelas associações participem, enquanto indivíduos, de partidos. A questão seria, então, como permitir esta participação individual e, ao mesmo tempo, impedir que a organização seja usada para defender posições de um partido determinado, que nem sempre coincidem com as opiniões e interesses da maioria dos participantes do movimento de bairros. Ou seja, como impedir que ocorra aquilo que, no jargão da esquerda, se chama de "aparelhamento".

Esta questão é tanto mais relevante quando a maioria das pessoas que tomam as decisões numa organização pertence a um mesmo partido, como na FBFF. Neste caso, seria irrealista e pouco eficaz, do ponto de vista do pluralismo e da democracia interna, simplesmente rejeitar qualquer influência partidária; ao invés disso, dever-se-ia garantir mecanismos decisórios nos quais tanto pessoas sem preferência partidária definida, como membros de outros partidos, pudessem exercer influência.

3.3. *Divergências quanto à estratégia de luta*

Além das cisões provocadas por posições partidárias divergentes quanto a questões políticas em nível nacional, o movimento de bairros de Fortaleza tem sido marcado por divergências quanto aos seus métodos de ação e formas de organização. Tais divergências expressavam concepções antagônicas quanto à estratégia de mudança social, que também estavam vinculadas a posições partidárias distintas.

De um lado colocavam-se o PC do B, o PCB e o MR-8, atuando através da FBFF, os quais davam prioridade ao trabalho de

organização e de mobilização a partir de problemas imediatos. Embora não minimizassem o papel das manifestações públicas e contestassem a política socioeconômica e o autoritarismo do governo, a estratégia seguida por estes grupos não excluía a possibilidade de alianças com setores do Estado.

De outro lado, colocavam-se grupos como o Partido Revolucionário Comunista-PRC e setores do PT que enfatizavam a importância da ação imediata e da participação direta, resistindo à idéia de criar associações formais e estabelecer mecanismos de representação. Para estes grupos, a estratégia de fortalecimento do movimento popular devia ser mobilizar as massas para confrontos diretos e públicos com o Estado, tais como passeatas, ocupação de prédios públicos e saques de supermercados, "capazes de dar maior visibilidade e poder de pressão" (Barreira, 1987, p. 188). Esta tendência no sentido de priorizar a participação direta seria fruto de uma rejeição, por parte de setores da esquerda, inclusive o PT, do modelo leninista de "partido de vanguarda", que pretende representar os "reais" interesses dos trabalhadores.

Note-se que as duas tendências identificadas no movimento de bairros de Fortaleza correspondem, em linhas gerais, às duas "matrizes organizativas básicas" da esquerda, que Doimo & Bank (1986, p. 10) apontam nos movimentos sociais no Brasil. A primeira destas matrizes teria como objetivo prioritário a democratização das instituições do Estado, admitindo, portanto, alianças com elites políticas e lideranças populares e sindicais conservadoras — correspondendo, portanto, à posição do PC do B, PCB e MR-8, descrita acima. Já a outra, que se aproxima da posição do PRC e de setores do PT, também mencionada, teria por base a "crítica às alianças de cúpula", defendendo prioritariamente "a organização e a mobilização das bases, democracia interna para a tomada de decisões e independência em relação ao Estado e partidos políticos" (Doimo & Bank, 1986, p. 10).

No caso de Fortaleza, eram os grupos identificados com esta última tendência que faziam oposição à criação — e, posteriormente, ao trabalho da FBFF. Eles consideravam que a estratégia de organizar a população dos bairros em associações registradas formalmente em cartório e estruturadas com base numa divisão entre diretoria e demais membros significava, na prática, reproduzir formas hierárquicas e desiguais de poder típicas do sistema capitalista. Ainda segundo esta tendência, o recurso a mecanismos de representação, na medida em que limita a participação direta "das bases", levaria a um controle

do movimento pelas lideranças e, conseqüentemente, à estagnação do mesmo, já que direções oligárquicas tenderiam a se acomodar ao status quo¹⁴ — um argumento semelhante ao utilizado por Michels, conforme foi visto na Introdução deste trabalho.

Para combater o oligarquismo, grupos como a União das Comunidades e a Jornada de Lutas Contra a Fome preconizavam um modelo mais próximo da organização democrático-coletivista, regida pela informalidade e participação direta, como já foi visto. Na prática, esta posição se traduzia na reivindicação de que não somente associações oficialmente constituídas participassem da FBFF, mas também grupos informais, como clubes de mães, Comunidades Eclesiais de Base, grupos de jovens ou qualquer grupo de pessoas “que realizasse um trabalho comunitário”. Além disto, reivindicava-se que nas eleições para a diretoria da FBFF votassem todos os moradores dos bairros, e não somente delegados credenciados pelas associações. Mais ainda, deveriam ser excluídas as associações que não praticassem a democracia interna ou que se dedicassem a práticas assistencialistas e clientelistas.

Embora essas propostas sejam passíveis de críticas, como será visto adiante, a preocupação dos opositores da FBFF em assegurar a democracia interna e evitar o oligarquismo era bastante pertinente. Com efeito, desde a criação da entidade, todos os presidentes e grande parte da diretoria tinham sido ligados ao PC do B, e existiam sérias acusações quanto à forma como o grupo dominante conduziu as eleições realizadas no Congresso de 1986.

Na ocasião, pessoas ligadas ao PCB e ao PT, inclusive o vice-presidente da FBFF na época, formaram uma chapa com o significativo nome de “É preciso mudar”, que foi apresentada como alternativa à chapa apoiada pelo grupo ligado ao PC do B, intitulada “Unidade e Luta para Avançar”. O título dado a esta última chapa também é significativo, na medida em que expressava a preocupação dos seus integrantes em preservar o movimento de bairros, a todo custo, de cisões que poderiam enfraquecê-lo.

14. Esta era também a posição dos setores ligados à Igreja. Barreira (1987, pp. 270-271) registra que os moradores do Bairro Lagamar, onde se verificava forte influência das Comunidades Eclesiais de Base, recusaram-se a fundar uma associação de moradores, como havia proposto a FBFF, sob o argumento de que “não queriam delegar poderes a representantes, porque sempre o haviam feito em relação aos representantes políticos do Governo e não tinham obtido êxito”.

Tal preocupação era pertinente, na medida em que enfatizava a união em torno de objetivos comuns, essencial ao avanço de qualquer movimento. Contudo, a ênfase na unidade era exagerada, a ponto de ter sido negado aos opositores o direito de disputar abertamente o poder. Assim, o fato de estes terem levado para o Congresso uma chapa já pronta foi veementemente criticado numa nota assinada pela presidente da FBFF, que considerou a iniciativa merecedora do “repúdio” que recebeu na plenária, por se tratar de “um ato de divisão, ao contrário do que reclamava o conjunto dos delegados: “UNIDADE, UNIDADE”.¹⁵

Tem-se aí um exemplo típico da tendência que têm os MSUs de supervalorizar o consenso, o que os leva a deslegitimar a negociação como estratégia política, substituindo-a por mecanismos autoritários ou manipuladores (Durham, 1984). No nível dos partidos, a dificuldade de aceitar barganhas e regras de convivência com a oposição decorre de uma estratégia de busca da hegemonia através da exclusão dos demais partidos, ao invés de aceitar a diversidade como elemento fundamental da ordem democrática. Em outras palavras,

“o pensamento de Esquerda reproduz a dimensão do indivisível, supondo a diversidade como entrave à realização da utopia igualitária. Se bem que a noção de consenso seja uma referência fundamental na criação de uma ética democrática, a identificação entre *política* e *verdade* revela-se problemática, questão percebida desde Maquiavel, quando aponta a necessidade de desvincular essa relação para evitar a transformação da política em uma continuação da guerra” (Barreira, 1987, p. 256).

No caso em pauta, a estratégia “de guerra” utilizada pela chapa da situação foi propor a mudança das regras do processo eleitoral. O regulamento do Congresso da FBFF previa que as eleições seriam realizadas através de voto secreto e não no plenário, mediante apresentação do crachá de cada votante, como ocorrera nos outros Congressos, quando apenas uma chapa concorria. A chapa da situação, porém, propôs o retorno a este último método, lembrando que no regulamento do Congresso havia um parágrafo que permitia esta mudança (parágrafo único do artigo 24). Ela se justificaria por ser a votação

15. Nota intitulada “IV Congresso: Palco de Lutas e Vitórias”, sem data.

por crachá mais rápida que a votação em urna e porque os delegados estariam cansados.

Segundo um integrante da chapa da oposição, tal alegação não tinha cabimento, pois havia urnas em número suficiente para garantir uma votação rápida. Além do mais, na votação por crachá não haveria como saber se os votantes eram realmente delegados credenciados, ou pessoas usando crachás alheios. Mesmo assim, a proposta da situação foi aprovada por 80% dos votos dos delegados. O grupo que apoiava a chapa "É preciso mudar" retirou-se, então, do plenário. As eleições deram vitória à chapa da situação, mas a oposição resolveu contestar judicialmente este resultado, alegando que houvera fraude.

Passados três meses, a decisão judicial não saíra, o que levou à semiparalisação das atividades da FBFF, já que sua conta bancária fôra bloqueada. Em vista deste impasse, ocorreu uma aproximação entre os dois grupos, que passaram a trabalhar juntos no sentido de chegar a um acordo. Este foi celebrado em meados de dezembro de 1986, tendo a oposição retirado a ação da justiça, em troca da redução do mandato da diretoria eleita para nove meses e a realização de novas eleições em setembro de 1987. Ainda segundo o mesmo acordo, o processo eleitoral será sempre por escrutínio secreto.

Este resultado parece ter fortalecido bastante a FBFF, demonstrando a maturidade política dos grupos envolvidos: da oposição, porque negou-se a partir para a saída fácil de criar uma organização alternativa paralela, que seria talvez mais "pura" do que a FBFF, mas certamente menor, menos experiente e pouco conhecida; da situação, por ter finalmente reconhecido a necessidade de abrir mão do poder e aceitar a legitimidade de seus adversários como garantia da própria unidade do movimento, por ela preconizada.

O conflito em torno das eleições no Congresso de 1986 também foi útil no sentido de evidenciar as dificuldades de se combater o oligarquismo e de se assegurar o pluralismo simplesmente através de critérios e procedimentos mais informais com relação à representatividade e ao direito ao voto. Ironicamente, o afrouxamento das normas eleitorais neste caso gerou acusações de fraude não somente por parte de um grupo adepto dos princípios da organização formal — o PCB — como também dos que condenavam tais princípios...

Na realidade, as soluções propostas pelos críticos da FBFF, ao invés de permitirem uma maior abertura da entidade a outras correntes ideológicas ou partidárias e favorecerem a democracia interna, podem contribuir para introduzir novas formas de

manipulação e autoritarismo.¹⁶ Com efeito, na ausência de normas e mecanismos formais como registros, inscrições e eleições, que critérios poderiam ser usados para identificar os líderes “que realmente representam a comunidade”? O seguinte depoimento de um participante do movimento de bairros coloca com bastante clareza o problema:

“A gente sempre achou que a associação seria a alternativa organizativa dos movimentos de bairros. (...) E a concepção deles era muito de dizer que a base é que tinha que se representar. Só que a base era qualquer pessoa de base, que dizia representar tantas outras. (...) Quer dizer, ... é um negócio que, de repente, o Joãozinho de Nova Olinda¹⁷ era representante da comunidade de Nova Olinda, quando ele tinha sido retirado [expulso] de dentro da associação de lá. Então, representava o bairro ele sozinho. E outros, via associação, representavam de outra forma. Nós discordávamos completamente disso, [porque] era uma forma de manipulação muito clara; é muito mais fácil você manipular uma comunidade que não tem estrutura nenhuma de organização, que tem um representante que não tem mandato, que não é votado, não é escolhido por ninguém. Aliás, quem escolhe é quem interfere, aproximou mais da concepção, então já traz ele como representante. Então, a organização não é daquele povo, ao contrário, é a organização de tendências, da posição na qual aquele representante participa. A gente sempre achou que isso não fazia crescer o movimento de jeito nenhum! (...) [A] associação, quer queira, quer não, ela representa pelo menos o seu quadro de associados, se ela tiver um exercício razoavelmente democrático — porque tem associações e associações. ... [A] estrutura dela não garante, mas permite, que haja um exercício democrático, onde alguém representa um grupo. [Pressupõe-se que] ali deverá ter um esquema de votação, de minoria se submeter à maioria. [Mas é] lógico que depende da vida dela, do exercício que ela tem (...)”¹⁸

16. Sobre as limitações dos modelos de democracia direta existentes (assembléias, comitês de vizinhos, soviets), ver Bobbio (1978).

17. Nomes fictícios.

18. Entrevista realizada para a pesquisa “Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste”.

Num movimento marcado por tantas posições ideológicas e partidárias divergentes, cada qual buscando a hegemonia, ao abandonar-se critérios formais de representatividade e participação corre-se o risco de só se admitir como “democrática” e “legítimas” aquelas organizações e pessoas que se identifiquem com a corrente que detenha o poder no momento. Chegar-se-ia então a algo próximo da definição do humorista Millor Fernandes: “democracia é quando eu mando em você, ditadura é quando você manda em mim”.

O caso dos “cabos eleitorais” é um exemplo da dificuldade de se medir o grau de engajamento em lutas populares. Pode-se dizer que quem desempenha este papel não se enquadra nos critérios de legitimidade e representatividade propostos pelos grupos ligados ao PRC e ao PT. Mas corre-se o risco de excluir, assim, a participação não somente dos que procuram votos em troca de favores, mas de qualquer militante de partido muito ativo em campanhas eleitorais. Neste sentido, é interessante notar que os grupos que participam do movimento de bairros tendem a chamar de “cabos eleitorais” os integrantes de grupos rivais. Numa paródia da definição de Millor Fernandes sobre democracia e ditadura, poder-se-ia dizer: cabo eleitoral é qualquer adversário do meu partido fazendo campanha política...

Quanto a se excluir as associações clientelistas e assistencialistas, como julgar se um trabalho comunitário tem ou não este caráter? E mesmo que se descubram procedimentos legítimos e operacionalizáveis para fazer este julgamento, tal exclusão talvez contribuisse para enfraquecer, ao invés de fortalecer, o movimento popular. Como colocou um participante de MSUs de Fortaleza, tratava-se de fazer avançar esse movimento, e não de

“(...) juntar os “puros” e os “bons”, mas (...) juntar todos, e a partir daí se fazer com que ele crescesse. (...) [Podia até ter] influência (...) da direita, mas a gente queria trazer essas associações, porque elas representavam o nível do movimento lá naquele bairro, embora não fosse bom, mas era o que tinha. Não se podia ficar sonhando, idealizando uma situação que não existia (...). Se [o que] existia era isso, então vamos trabalhar com isso. Agora ninguém podia era fazer um congresso, nem unir as pessoas numa entidade, unir um movimento em cima de coisas que ninguém sabia o que era. Qualquer um podia chegar lá e dizer: ‘eu represento isso,

aquilo'; não era possível. Existia a entidade, esta escolhia seus delegados, comprovavam com ata, e vinham todos os delegados e tinham que se identificar porque iriam ser credenciados."19

Um outro problema é estabelecer quem tem legitimidade e competência para julgar a atuação dos militantes e dirigentes do movimento de bairros. Os grupos ligados ao PT e ao PRC consideravam que essa tarefa deveria ficar a cargo "das comunidades". Acontece que estas, com freqüência, se acham divididas em posições políticas, ideológicas e metodológicas divergentes, o que dificulta sobremaneira a aceitação de qualquer processo de seleção conduzido por um grupo, que resulte em prejuízo para outros grupos.

Uma análise dos Conselhos Populares (CPs) propostos por um ex-dirigente do PT de Fortaleza ilustra bem a dificuldade mencionada acima. Segundo aquele militante, os CPs seriam a forma "mais representativa" e "mais revolucionária" de organização, porque permitiriam a revocabilidade do mandato dos representantes eleitos (Rocha, 1986). Ou seja, estes poderiam ser afastados de seus cargos a qualquer momento, independentemente da duração do período para o qual foram eleitos, bastando, para isto, "que a comunidade avalie a prática contrária aos interesses do bairros de qualquer membro da direção" (Rocha, 1986, p. 2).

Simples, não? Mas quem põe o guiso no gato? — Quer dizer, quem, em nome da comunidade, define os "interesses do bairro"? E se a comunidade estiver dividida quanto à avaliação do representante, como será tomada a decisão quanto ao seu afastamento? Através do voto? Quem é qualificado para votar? A resposta "todos os moradores" é simplista pois, como demonstrou Santos (1981), até esta categoria não é facilmente definida, dados os limites geográfica e socialmente imprecisos dos bairros.

Estas questões sugerem que quando se pensa efetivamente na operacionalização dos CPs, eles perdem o caráter de panacéia e passam a colocar tantos problemas quanto as formas de organização mais convencionais, seguidas pela maioria das associações de moradores. Com efeito, se não forem previstos procedimentos e critérios para o exercício da revocabilidade de mandatos, esta pode ficar sujeita ao arbítrio e à manipulação

19. Entrevista realizada para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste".

de grupos que não representam, necessariamente, os “interesses da comunidade”. Se forem previstos aqueles procedimentos, o seu exercício pode se revelar tão demorado e oneroso, que acabará modificando a própria essência da idéia de revocabilidade, que é a flexibilidade na escolha dos dirigentes e a avaliação constante da prática destes — as quais, obviamente, só são viáveis através de mecanismos informais. E tem-se de novo o risco do arbítrio e da manipulação. Se correr o bicho pega, se ficar o bicho come...

4. EM BUSCA DA UTOPIA DEMOCRÁTICA

A heterogeneidade dos MSUs faz com que seja necessário o estabelecimento de um mínimo de procedimentos formais para aferir a vontade da maioria e a representatividade das organizações e dos dirigentes que querem falar em nome dela. A existência dessas “regras do jogo”, porém, está longe de ser condição suficiente para o exercício da democracia. Para que esta se verifique de forma estável, é preciso que os participantes do “jogo democrático” não se limitem a aceitar, por força de uma espécie de coação grupal, procedimentos formais cuja validade ética não foi aceita, nem sequer discutida. Como mostra Lechner (1985), é fundamental que o acordo sobre os procedimentos democráticos seja baseado em normas cuja validade é reconhecida intersubjetivamente. Caso contrário, tem-se uma situação de predomínio da ação instrumental, e, conseqüentemente, de instabilidade política:

“Quer dizer, cada qual estaria ‘obrigado’ a estabelecer acordos e a cumpri-los na medida em que espera disto uma vantagem para si ou que teme um prejuízo caso não o faça. Ou seja, (...) os pactos são contratados e reconhecidos enquanto a preservação da paz civil (quer dizer, negociar e legislar) seja preferível à guerra” (Lechner, 1985, p. 186).

Não basta, pois, decidir, a priori, entre eleições diretas ou votação através de representantes, entre a exigência ou não do registro de associações e da inscrição formal dos associados, entre participação direta com distribuição *ad hoc* de tarefas ou representação conjugada à divisão formal de trabalho, etc. Mais importante do que optar por determinados procedimentos é definir como tais procedimentos que venham a ser estabelecidos.

Segundo Lechner (1985), isto deve ocorrer num processo de reconhecimento recíproco dos sujeitos, e não pelo recurso a uma doutrina de autoridade. O essencial, nesse processo, não seria atingir um consenso sobre o quê decidir, mas sim procurar estabelecer uma relação entre seres racionais, que têm que justificar suas decisões e que podem ser convencidos a mudá-las mediante bons argumentos (Lechner, 1985, p. 190).

A proposta de Lechner aproxima-se bastante do modelo de ação comunicativa elaborado por Habermas (1973, 1975, 1979a). De acordo com o filósofo alemão, é possível encontrar, na estrutura normativa da comunicação verbal, critérios não arbitrários, racionais, capazes de nortear discussões envolvendo valores divergentes, o que tornaria possível o consenso. Esta possibilidade baseia-se no fato de que a comunicação só se efetiva na medida em que tanto a pessoa que fala como aquela que ouve *pressupõem* que: o conteúdo daquilo que foi dito é verdadeiro e inteligível; aquele que fala está sendo sincero; e o que diz é apropriado para o contexto em que ele e o ouvinte se situam (Habermas, 1979a, p. 28 e p. 33). Evidentemente, isto nem sempre ocorre, já que as pessoas freqüentemente dizem mentiras e expressam-se de forma obscura e inapropriada ao contexto. Isto, porém, não invalida o modelo normativo, cuja existência, em forma de pressuposição, é essencial para que a comunicação ocorra, já que esta se baseia num processo intersubjetivo — isto é, colaborativo — de constituição de significados (Shapiro, 1976).

O modelo subjacente à comunicação verbal também requer que aqueles pressupostos possam ser questionados e confirmados no decorrer da interação, através de explicações, justificações, recurso a precedentes, etc. Caso isto não ocorra, a comunicação cessa e só pode ser reiniciada através do discurso, uma situação ideal na qual o único objetivo é esclarecer a validade das afirmações, e na qual os participantes têm chances iguais de se fazer ouvir. Na situação do discurso ideal, “nenhuma força, exceto a do melhor argumento, é exercida e (...) todos os motivos são excluídos, exceto a busca da verdade através de um esforço colaborativo” (Habermas, 1975, pp. 107-8).

As propostas de Lechner e Habermas são reconhecidamente utópicas, mas nem por isto deixam de ter valor operativo para os que buscam a democracia no interior das organizações que emergem dos MSUs. A utilidade dessas propostas esta justamente na sua não correspondência com a realidade empírica, pois assim podem servir de referencial para a busca do possí-

vel, ao invés de impor a camisa de força dos modelos pré-concebidos. Como ressalta Lechner (1985, p. 197),

“Por definição, o possível não pode ser circunscrito de antemão. A utopia somente oferece um critério de discernimento. Permite-nos pensar e atuar sobre a realidade, mediante o critério ‘do melhor possível’ à luz do consenso. Por intermédio da ‘comunidade ideal’ (não factível) enfocamos o real em termos da melhor comunidade possível — mas sem poder definir positivamente o que é a melhor comunidade possível. Ao conceber a ordem possível sob o ponto de vista da ‘melhor comunidade possível’ estamos usando o consenso como critério de seleção para descartar aquelas possibilidades de ordem que não respousam no princípio da comunidade e, em particular, do reconhecimento recíproco. Quer dizer, realizamos uma determinação negativa da ordem desejada: fixar os limites do dissenso”.

Estes limites são dados pelas formas de discurso nas quais o outro “não seja reconhecido como partícipe livre e igual da vida coletiva” (Lechner, 1985, p. 198).

5. CONCLUSÃO

A breve análise das divergências e crises no movimento de bairros de Fortaleza, apresentada nas seções anteriores, indicou a complexidade dos problemas advindos de diferentes concepções quanto à natureza e forma de organização das lutas populares. Em geral, os que se opõem à criação e funcionamento de organizações formais e buscam ampliar, o mais possível, a participação direta das massas são mais preparados para apontar problemas do que para oferecer soluções. Com efeito, todo movimento de massas, a partir do momento em que se estrutura com base em organizações formais, corre o risco do oligarquismo e da acomodação. A ação direta e os mecanismos informais de tomada de decisões podem ser antídotos para estes males, mas, por sua vez, trazem consigo o risco de favorecer a ação de grupos sectários. A ausência de procedimentos formais para aferir a representatividade e garantir a participação da maioria, no contexto de um movimento heterogêneo em seus objetivos

e estratégias, pode fazer com que vicejem o autoritarismo e a manipulação — e não a democracia direta.

Num movimento profundamente dividido, não é viável nem legítimo condicionar a participação em entidades representativas a julgamentos subjetivos apriorísticos sobre a qualidade da militância dos candidatos ou a natureza das atividades desempenhadas pelas associações de moradores. Uma condição necessária para garantir o pluralismo é o respeito a um mínimo de regras formais de competição democrática e a adoção de critérios os mais objetivos e honestos possíveis no processo decisório.

Trata-se, porém, de uma condição necessária, mas não suficiente, na medida em que não prevê a discussão, pelos participantes do “jogo democrático”, da validade ética dos procedimentos que definem “as regras do jogo”. Como bem coloca Habermas (1979b, p. 186), a prática genuinamente democrática “não significa uma preferência a priori por um tipo específico de organização, como por exemplo, a chamada democracia direta”. Tal prática requer grande dose de coragem para ir mais longe, em direção a uma situação reconhecidamente utópica. É preciso desconfiar das soluções mágicas, aparentemente fáceis; ao mesmo tempo, é preciso ousar querer aquilo que aqui e agora é tido como impossível, pois este, tanto quanto o possível, “não pode ser circunscrito de antemão” (Lechner, 1985, p. 197).

Usemos, pois, buscar a concretização de propostas utópicas, como as de Lechner e de Habermas, nas práticas organizacionais dos MSUs. A garantia contra a degenerescência dessas práticas em direção ao oligarquismo e à burocratização só pode ser encontrada através de um processo de reconhecimento recíproco dos participantes como sujeitos que concordam em relacionar-se como seres racionais. Isto requer um consenso, não sobre o conteúdo das decisões, mas sobre a forma de discussão, que deve assegurar também ao outro uma participação livre e igual como sujeito da vida coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIRA, Irllys A.F. “Incômodos hóspedes? Notas sobre a participação da Igreja e dos partidos políticos nos movimentos sociais urbanos em Fortaleza”, in CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO, *Movimentos sociais: para além da dicotomia rural-urbano*. Recife, 1985.

- . *Refazendo a política: as múltiplas faces do movimento social urbano*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987 (mimeo).
- BOBBIO, Norberto. "Are there alternatives to representative democracy?". *Telos* n.º 35, 1978
- . *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2.ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- ROSCHI, Renato R., "Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas." *O Povo*, Universidade Aberta, Fascículo-aula n.º 10, Fortaleza, 18 de maio, 1986.
- & VALLADARES, Licia M.P. "Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado." *Espaço e Debates* n.º 8, 1983.
- CARDOSO, Ruth C.L. "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico: in B. Sorj & M.H.T. de Almeida (org.), *Sociedade e política no Brasil Pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. Madri, Siglo Veintiuno de España, 1974.
- CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo, Editora Moderna, 1982.
- DINIZ, Eli. "Favela: associativismo e participação social", in R.R. Boschi (org.), *Movimentos coletivos no Brasil urbano*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- DOIMO, Ana Maria. "Movimento de luta contra o desemprego: pressões e limites na vigência de um código ético-político crivado pelo religioso". Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais — ANPOCS. Campos do Jordão, outubro, 1988.
- . Ana Maria & BANCK, Geert. "Novas forças, velhos limites? Estudo de caso de um movimento social urbano". Trabalho apresentado no X Encontro Anual da ANPOCS. Campos do Jordão, outubro, 1986.
- DURHAM, Eunice. "Movimentos sociais: a construção da cidadania". *Novos Estudos CEBRAP* n.º 10, 1984.
- ECO, Umberto. *O nome da rosa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1983.
- EVERS, Tilman. "Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais". *Novos Estudos CEBRAP* n.º 2, 1984.
- GONDIM, Linda M. "Aspectos políticos e organizacionais da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza". Relatório de consultoria prestada à Fundação Inter-Americana, Fortaleza, 1987 (datilog.).
- HABERMAS, Jurgen. *Theory and practice*. Boston, Beacon Press, 1973.
- . *Legitimation crisis*. Boston, Beacon Press, 1973.
- . "What is universal pragmatics?" in *Communication and the Evolution of Society*, Boston, Beacon Press, 1979.

- . "Legitimation problems in the modern state" in *Communication and the evolution of society*, Boston, Beacon Press, 1979.
- HOBSBAWM, Eric J. "Devem os pobres se organizar?" *Ensaio de Opinião* n.º 9, 1978.
- LACLAU, Ernesto. "New social movements and the plurality of the social", in D. Slater (org.), *New social movements and the state in Latin America*, Amsterdam, CEDLA, 1985.
- IECHNER, Norbert. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago, Série Libros FLACSO, 1985.
- MACHADO DA SILVA, Luis A. & RIBEIRO, Ana Clara T. "Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias?" *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, Ed. Cortez/ANPOCS, 1985.
- . & ZICCARDI, Alicia. "Notas para uma discussão sobre 'Movimentos Sociais Urbanos'". *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Ed. Cortez/ANPOCS, 1983.
- MICHELS, Robert. "Oligarchy", in F. Fisher & C. Siriani, *Organization and bureaucracy*, Philadelphia, Temple University Press, 1984.
- NASCIMENTO, Elimar et al. "Movimentos sociais urbanos e Estado no Nordeste; texto para discussão — equipe do Recife". S.l., s. ed., 1986.
- NUNES, Edison. "Movimentos e práticas urbanas no Brasil: problemas da democratização do poder local na transição inconclusa". Trabalho apresentado no X Encontro Anual da ANPOCS. Campos do Jordão, outubro, 1986.
- . "Movimentos reivindicativos e abertura política: uma hipótese." Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS. Campos do Jordão, outubro, 1988.
- PIVEN, Frances F. & CLOWARD, Richard A. *Poor people's movements—why they succeed, how they fail*. Nova York, Vintage Books, 1979.
- ROCHA, Gilvan. "Conselho Popular". *O Povo*, Suplemento Dominical n.º 200, Fortaleza, 26 de fevereiro, 1986.
- ROTHSCHILD-WHITT, Joyce. "Collectivist organization: an alternative to rational bureaucratic models". *American Sociological Review* n.º 44, 1979.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- . "Metrópoles e outras cidades brasileiras". *Espaço e Debates* n.º 13, 1984.
- SCHERER-WARREN, Ilse. "O caráter dos novos movimentos sociais", in I. Scherrer-Warren & P.J. Krischke, *Uma revolução no cotidiano? os novos movimentos sociais na América do Sul*, São Paulo, Brasiliense, 1987.
- SHAPIRO, Jeremy J. "Reply to Miller's review of Habermas legitimation crisis". *Telos*, primavera, 1976.
- VIOLA, Eduardo & MAINWARING, Scott. "Novos movimentos sociais; cultura política e democracia: Brasil e Argentina", in I. Scherer-Warren & P.J. Krischke, *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*, São Paulo, Brasiliense, 1987.