

OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS: ORGANIZAÇÃO E DEMOCRACIA INTERNA

Linda M. Gondim*

Resumo

Este trabalho analisa os limites e possibilidades concretas relacionados com práticas alternativas 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. A seguir, apresenta-se as características do modelo alternativo de organização "democrático-coletivista", baseada na informalidade, no consenso e em uma divisão de trabalhos 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 e, 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, preconiza a busca por um consenso baseado em um processo onde todos os participantes se reconheçam mutuamente como sujeitos da vida coletiva, não havendo lugar para a manipulação e o autoritarismo.

(...) Os simples podem conceber, e por 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: 532-3)

* Socióloga e doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade de Cornell (EUA). Atualmente, trabalha no Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Introdução

Num texto elaborado para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste",¹ afirma-se que a diferença entre movimentos sociais (MS) 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 distinção entre MS e conflitos urbanos tem remetido ao teor organizativo conferido aos primeiros. Tal polêmica, entretanto, requer uma maior [sic.] definição do limite (impreciso) de organização que define os campos de conflito e dos movimentos sociais, desde que a organização (maior ou menor) está implícita em ambos (Nascimento et al., 1986: 2 - grifos no original).

Tal enfoque, ao reduzir a questão a um aspecto meramente adjetivo - os movimentos sendo mais ou menos organizados - parece ignorar o conceito de organização como um substantivo, ou seja, uma entidade que existe independentemente 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.

Outro exemplo da falta de clareza sobre a questão organizacional é o fato de alguns autores considerarem associações de moradores como sinônimo de movimentos sociais urbanos (MSU), enfoque criticado por Machado e Ziccardi (1983: 20). 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 paralisação 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. Criticando o paradigma utilizado nos estudos produzidos no Brasil sobre MSUs, Machado e Ribeiro (1985: 333) ressaltam que "questões relativas (...) 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 de 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)³.

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). Por certo, a democracia de base faz parte daquilo que Doimo (1988) chamou de "códigos ético-políticos" dos movimentos sociais. É importante, para fins heurísticos, identificar os elementos do que seria a nova cultura daqueles movimentos, desde que se reconheça 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" (Scherer-Warren, 1987: 41). Em geral, porém, o que se verifica é "a transposição acrítica do imaginário dos movimentos para o plano da teoria" (Doimo & Bank, 1986: 27). Isto decorre, em grande parte, da supervalorização do discurso "democrático" dos militantes, 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.

Um tema 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 manter-se no 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", independente e espontâneo dos MSUs, como notam Machado e Ribeiro (1985: 324). Entretanto, os MSUs, tanto quanto outras formas de ação social, são passíveis de burocratização e de práticas autoritárias; o fato de 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 dos partidos ou sindicatos, da conjuntura política e, evidentemente, do curso seguido pelo próprio movimento em sua interação com o Estado.

Mas não é só em nível teórico que a questão organizacional no contexto dos MSUs tem sido subestimada. Em 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: 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, concentrou-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 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 do tipo burocrático. Espera-se, com isto, contribuir para aquilo que Bobbio (1986: 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, 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, particularmente no que se refere à formação da Federação das Entidades de Bairros e Favelas e às disputas entre diferentes correntes ideológicas e partidárias pelo seu controle. 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, de outro lado, pela necessidade de procedimentos explícitos para dirimir conflitos e servir como referência para a avaliação da legitimidade e representatividade.

Finalmente, na quarta seção apresenta-se um modelo que pode ser considerado como a alternativa mais eficaz ao dilema "organização versus participação direta". Esse modelo, fundamentado nas propostas

utópicas de Lechner e Habermas, preconiza 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.

Organização e mudança social

Em que pese o reconhecimento não recente da importância de pelo menos um tipo de organização - a burocracia weberiana - os exemplos citados na Introdução indicam 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. 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. Como ressaltam Piven e Cloward (1979), 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. No entanto, organizações combativas e eficazes parecem ser, antes, o resultado, e não a causa, da mobilização popular (Hobsbawm, 1978; Piven & Cloward, 1979). Por outro lado, 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.

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: XX). Além disto, permite a extensão temporal da ação coletiva, cuja continuidade 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: 115) constata 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.

Trata-se da tendência ao oligarquismo, tão bem caracterizada por Michels (1984), que ocorreria inevitavelmente, devido ao próprio crescimento e fortalecimento político da organização. A complexificação de tarefas daí decorrente 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:

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: 50).

A burocratização seria, assim, uma necessidade "prática e técnica" da organização, mas teria sérias conseqüências políticas, pois levaria à formação de uma 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 objetivos em nome dos quais esta foi constituída.

É possível que essa tendência à burocratização e ao oligarquismo não seja inerente ao princípio organizacional em si, mas decorra do predomínio de organizações baseadas nos princípios da hierarquia e da divisão do trabalho, que se prestariam mais facilmente ao controle de lideranças manipuladoras. O próprio Michels (1984: 54) 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 e a formulação de programas de ação mais comprometidos com as verdadeiras finalidades do movimento. Note-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: 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 para o avanço de um movimento social urbano.

A questão da organização no contexto do movimento de bairros de Fortaleza

*1. Origens do movimento de bairros e da Federação das Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza*⁰

As origens do movimento social promovido por associações de bairros em Fortaleza remontam ao final da década de 50, quando se verificaram as primeiras experiências de organização dos trabalhadores na esfera da moradia: 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 pode reerguer-se aos poucos e até crescer, na década seguinte, pois a organização em nível do local de moradia era menos visível à repressão do que a atuação no local de trabalho. Além disto, contava com a ajuda da Igreja Católica, instituição legal, que a repressão não tinha condições de banir ou controlar como os partidos políticos e sindicatos.

Até o final da década de 70, o trabalho "silencioso" de religiosos e leigos que atuavam nos bairros caracterizou-se por experiências isoladas de mobilização e organização para solucionar 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 concebia-se estratégias para pressioná-lo a ampliar aqueles serviços, através de abaixo-assinados, contatos diretos 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. O movimento de resistência à remoção da favela da Avenida José Bastos, iniciado em 1978, foi crucial para a unificação das várias experiências locais e para o seu reconhecimento público como uma força política. Neste sentido, tiveram papel fundamental a divulgação do movimento pela imprensa e a participação ativa de entidades como a Ordem dos Advogados, 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, o movimento de bairros continuou avançando. As associações se multiplicaram, com o apoio da Igreja, de entidades privadas dedicadas a trabalhos comunitários, tais como a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e até órgãos do governo. Representantes de associações diversas reuniram-se e formaram movimentos de caráter 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 sua 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 então 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 pelo apoio político e assistência jurídica prestados a diversas comunidades para obter serviços de saneamento, redução de tarifas de ônibus, posse de terrenos ocupados, construção de casas para desabrigados e melhorias das condições de habitação em geral. Além disto, administrou ou executou projetos, tais como cursos de alfabetização de adultos em seis comunidades de baixa renda, em 1984, e Frentes de Serviços para urbanização de favelas e instalação de equipamentos comunitários com recursos do Sistema Nacional de Empregos (SINE), de novembro de 1985 a abril de 1986. A entidade influenciou a 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.

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 Favelados -, a própria existência destas entidades 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 programa 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.⁸

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 semi-clandestinidade. Como nota Barreira (1987: 180), a presença 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: 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. Quaisquer que tenham sido seus motivos, tal vinculação teve conseqüência para a prática dos MSUs, seja no que se refere a sua autonomia, 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 disto, 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. Segundo Santos (1981: 223), agentes externos - indivíduos, grupos ou instituições - que desfrutam da confiança dos participantes dos MSUs sempre desempenharam papel fundamental como intermediários entre a mobilização e a resposta que a mesma suscita, por serem reconhecidos como interlocutores pelo Estado.

Contudo, dados os conflitos e divisões que as vinculações com partidos geralmente acarretam, os participantes de movimentos tendem, em seu discurso, a rejeitá-las, 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, que, por sua vez, requer uma unidade 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 disputas partidárias, não têm condições 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".

3. Divergências quanto à estratégia de luta

Além das cisões provocadas por posições partidárias divergentes quanto a questões políticas em nível nacional e local, 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, também vinculadas a posições partidárias distintas.

De um lado colocavam-se o PC do B, o PCB e o MR-8, os quais, atuando através da FBFF, 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 sócio-econômica 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 com 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 era mobilizar as massas para confrontos diretos 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: 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 e Bank (1986: 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: 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 quo* - 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. 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 do bairro, 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 crítica, como será visto adiante, a preocupação dos opositores da FBFF em assegurar a democracia interna e evitar o oligarquismo era procedente. 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.

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 disputarem 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".

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 mecanismo 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 opositores, 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: 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, a qual se justificaria por ser a votação 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, 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 fraude.

Passados três meses, a decisão judicial não saíra, o que levou à semi-paralisação das atividades da FBFF, já que sua conta bancária fôra bloqueada. Em vista deste impasse, os dois grupos resolveram fazer um acordo, celebrado em meados de dezembro de 1986. A oposição retirou a ação da justiça, em troca da redução do mandato da diretoria eleita para nove meses e da 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 a FBFF, demonstrando a maturidade política dos grupos envolvidos: da oposição, porque recusou 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 de autoritarismo. Com efeito, na ausência de mecanismos formais como registros, inscrições e eleições, que critérios poderiam ser usados para identificar os líderes "que realmente representam a comunidade?" Um participante do movimento de bairros colocou 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 Olinda¹⁰ 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] 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 (...) (Entrevista realizada para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste").

Num movimento marcado por tantas posições políticas divergentes, cada qual buscando a hegemonia, ao abandonar-se

critérios formais de representatividade e participação corre-se o risco de só se admitir como "democráticas" 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 Millôr Fernandes: "democracia é quando eu mando em você, ditadura é quando você manda em mim".

Quanto a se excluir associações clientelistas e assistencialistas, mesmo que se descubram procedimentos legítimos e operacionalizáveis para fazer este julgamento, tal exclusão talvez contribuísse para enfraquecer, ao invés de fortalecer, o movimento popular. Como colocou um participante de MSUs de Fortaleza, não se tratava de

(...) juntar os "puros" e os "bons", mas (...) juntar todos, e a partir daí se fazer com que ele [o movimento] 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 (Entrevista realizada para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste").

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 revogabilidade 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 bairro de qualquer membro da direção" (Rocha, 1986: 2).

Simple, não? Mas quem põe o guizo 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 convencionais de organização da maioria das associações de moradores. Com efeito, se não forem previstos procedimentos e critérios para o exercício da revogabilidade de mandatos, esta pode ficar sujeita ao arbítrio e à manipulação 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 revogabilidade, que é a flexibilidade na escolha dos dirigentes e a avaliação constante da prática destes - as quais 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..."

Em busca da utopia democrática

A heterogeneidade dos MSUs torna necessário o estabelecimento de um mínimo de procedimentos formais para aferir a vontade da maioria e a representatividade das organizações e dos seus dirigentes. 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 sequer discutida. O acordo sobre os procedimentos democráticos deve ser baseado em normas cuja validade é reconhecida intersubjetivamente. Caso contrário, têm-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: 186).

Não basta, pois, decidir 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 é definir como tais

procedimentos serão 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: 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; aquela que fala está sendo sincera; e o que diz é apropriado para o contexto em que ela e o ouvinte se situam (Habermas, 1979a: 28 e 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: 107-108).

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 está justamente na sua não correspondência com a realidade empírica, pois assim podem servir de referencial para a busca do possível, ao invés de impor a camisa de força dos modelos pré-concebidos. Como ressalta Lechner (1985: 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. (...) mas sem poder definir positivamente o que é a melhor comunidade possível."

Conclusão

A breve análise das divergências e crises no movimento de bairros de Fortaleza, apresentada nas seções anteriores, indicou que, em geral, aqueles que se opõem à criação de organizações formais e buscam ampliar, o mais possível, a participação direta das massas estão mais preparados para apontar problemas do que para oferecer soluções. A ação direta e os mecanismos informais de tomada de decisões podem ser antídotos para o oligarquismo e a acomodação, mas, no contexto de um movimento heterogêneo em seus objetivos e estratégias, podem fazer com que vicejem o autoritarismo e a manipulação - e não a democracia direta. Uma condição essencial para permitir o pluralismo é o respeito a um mínimo de regras formais para aferir a representatividade e garantir a competição democrática.

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: 186), a prática genuinamente democrática "não significa uma preferência *a priori* por um tipo específico de organização, como por exemplo, a chamada democracia direta".

Ousemos, 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 só pode ser encontrada num 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 a cada um participação livre e igual como sujeito da vida coletiva.*

Notas

- 1 A pesquisa, coordenada pelo Centro Josué de Castro, contou com a participação de vários centros de pesquisa e universidades do Nordeste. A autora, que na época (1986-1987) era professora do Curso de Mestrado em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará (UFC), participou da equipe daquela Universidade, coordenada por Irllys Barreira, do Curso de Mestrado em Sociologia.
- 2 Trabalhos como os de Durham (1984) e Boschi (1986), que apontam problemas decorrentes do formato organizacional dos MSUs, constituem, antes, uma exceção.
- 3 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.

* Recebido para publicação em maio de 1991.

- 4 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, Evers (1984) e Viola & Mainwaring (1987) distinguem no "novo sindicalismo" e num partido político - o PT - características dos "novos" MS. Nunes (1988) mostra a estreita relação entre o processo eleitoral de 1974 e a deflagração dos quebra-quebras em trens suburbanos.
- 5 Um exemplo disto seria o movimento sindical nos países capitalistas avançados. Como nota Chauí (1982: 129), naqueles países "o sindicato passou a ter como função essencial a manutenção da paz na empresa, mesmo em troca de concessões periódicas sobre salários e condições de produção".
- 6 Esta análise baseia-se em dados coletados pela equipe da UFC para a pesquisa "Estado e Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste", já referida; em Gondim, 1987 e em Barreira, 1987.
- 7 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.
- 8 Para uma análise mais aprofundada das posições das várias correntes ideológicas presentes nos MSUs de Fortaleza, dentre as quais se deve incluir os grupos ligados à Igreja, ver Barreira, 1987.
- 9 Esta era também a posição dos setores ligados à Igreja. Barreira (1987: 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".
- 10 Nomes fictícios.

Bibliografia

- BARREIRA, Irllys A. F. (1985). *Refazendo a política: as múltiplas faces do movimento social urbano*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, mimeo.
- BOBBIO, Norberto (1988). *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. (Trad. de Marco Aurélio Nogueira) 2 e., Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOSCHI, Renato R. (1986). "Associativismo urbano e democratização: algumas reflexões teóricas". *O Povo*, Universidade Aberta, Fascículo-aula n.º 10, Fortaleza, 18 de maio.
- ____ & VALLADARES, Licia M. P. (1983). "Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado". *Espaço e Debates*, n.º 8.
- CARDOSO, Ruth C. L. (1983). "Movimentos sociais urbanos: balanço crítico". In: B. SORJ & M. H. T. de ALMEIDA (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.
- CASTELLS, Manuel (1974). *La cuestión urbana*. Madri: Siglo Veintiuno de España.

- CHAUÍ, Marilena (1982). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Editora Moderna.
- DOIMO, Ana Maria (1988). "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.
- ____ & BANK, Geert (1986). "Novas forças, velhos limites? Estudo de caso de um movimento social urbano". Trabalho apresentado no X Encontro Anual da ANPOCS. Campos do Jordão, outubro.
- DURHAM, Eunice (1984). "Movimentos sociais: a construção da cidadania". *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 10.
- ECO, Umberto (1983). *O nome da rosa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- EVERS, Tilman (1984). "Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais". *Novos Estudos CEBRAP*, n.º 2.
- GONDIM, Linda M. (1987). "Aspectos políticos e organizacionais da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza". Relatório de consultoria prestada à Fundação Inter-Americana, Fortaleza, mimeo.
- HABERMAS, Jürgen (1973). *Theory and practice*. Boston: Beacon Press.
- ____ (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
- ____ (1979a). "What is universal pragmatics?" In: *Communication and the evolution of society*. Boston: Beacon Press.
- ____ (1979b). "Legitimation problems in the modern state". In *Communication and the evolution of society*. Boston: Beacon Press.
- HOBBSAWM, Eric J. (1978). "Devem os pobres se organizar?" In: *Ensaio de Opinião*, n.º 9.
- LACLAU, Ernesto (1985). "New social movements and the plurality of the social". In: D. SLATER (org.). *New social movements and the state in Latin America*. Amsterdam: CEDLA.
- LECHNER, Norbert (1985). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago: Série Libros FLACSO.
- MACHADO DA SILVA, Luís A. & RIBEIRO, Ana Clara T. (1985). "Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias?" In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Cortez/ANPOCS.
- ____ & ZICCARDI, Alicia (1983). "Notas para uma discussão sobre movimentos sociais urbanos". In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Cortez/ANPOCS.
- MICHELS, Robert (1984). "Oligarchy". In: F. FISHER & C. SIRIANI. *Organization and bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press.
- NASCIMENTO, Elimar *et al* (1986). "Movimentos sociais urbanos e Estado no Nordeste, texto para discussão - equipe do Recife". S. n. t.
- NUNES, Edison (1986). "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.
- ____ (1988). "Movimentos reivindicatórios e abertura política: uma hipótese". Trabalho apresentado no XII Encontro Anual da ANPOCS. Campos do Jordão, outubro.
- PIVEN, Frances F. & CLOWARD, Richard A. (1979). *Poor peoples movements - why they succeed, how they fail*. Nova York: Vintage Books.
- ROCHA, Gilvan (1986). "Conselho Popular". In: *O Povo*, Suplemento Dominical n.º 200, Fortaleza, 26 de fevereiro.
- ROTHSCHILD-WHITT, Joyce (1979). "Collectivist organization: an alternative to rational bureaucratic models". In: *American Sociological Review*, n.º 44.

- SANTOS, Carlos Nelson F. dos (1981). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____ (1984). "Metrópoles e outras cidades brasileiras". In: *Espaço e Debates*, n.º 13.
- SCHERER-WARREN, Ilse (1987). "O caráter dos novos movimentos sociais". In: I. SCHERER-WARREN & P. J. KRISCHKE. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense.
- SHAPIRO, Jeremy J. (1976). "Reply to Miller's review of Habermas legitimation crisis". *Telos*, primavera.
- VIOLA, Eduardo & MAINWARING, Scott (1987). "Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina". In: I. SCHERER-WARREN & P. J. KRISCHKE. Op. cit.

Abstract

The Urban Social Movements: Problems of Organization and Internal Democracy

This paper analyses the boundaries and concrete possibilities related with alternative practices generally adopted by organizations which appear inside the social movements themselves.

First of all, the author discusses theoretically the problems caused by organizing bureaucracies in the social urban movements. Afterwards, she states the characteristics of an alternative model of democratic-coletive organization, which is based on informality, agreement and division of work in ad hoc and minima conditions.

The difficulties in both kind of organizations have been considered starting from experiences occurred in the suburbs of Fortaleza.

This analysis shows the dilemma raised on the one hand in the demand for less formalization and centralism, and on the other hand, for the necessity of explicit procedures to clear up conflicts and to evaluate the legitimacy and the representativity of rival groups, which seek to control the association or to lead the movement.

Finally the author proposes a model "organization versus direct participation". This model, founded in the utopic ideas of Habermas and Lechner, praises the search for a consensus, in which all participants recognize themselves as subjects of collective life outside any possible manipulation and authoritarianism.

Resumé

Les Mouvements Sociaux Urbains: la Question de l'Organisation et la Démocratie Interne

Ce travail analyse les limites et les possibilités concrètes des pratiques alternatives généralement adoptées par les organisations qui surgissent des mouvements sociaux. Premièrement, sur le plan théorique, sont analysés les problèmes que la propre formation d'associations organisées sur un mode bureaucratique peut entraîner. Dans un deuxième temps, sont présentées les caractéristiques du modèle alternatif d'organisation "démocratico-collectiviste" basé sur l'informalité, sur le consensus et sur une division du travail ad hoc et minimale.

Les difficultés liées à ces deux types d'organisation sont envisagées à partir des expériences intervenues dans le cadre des mouvements de quartier de Fortaleza. Cette analyse met en évidence les dilemmes provoqués, d'une part, par la demande d'une moindre formalisation et d'un moindre centralisme, d'autre part par la nécessité d'établir des procédures explicites afin de diminuer les conflits et d'évaluer la légitimité et la représentativité des groupes qui rentrent en compétition pour contrôler une association ou un mouvement.

Enfin, l'auteur présente un modèle qui peut être l'unique solution effective pour résoudre le dilemme "organisation versus participation directe", Ce modèle, qui s'inspire des idées utopiques de Habermas et de Lechner, préconise la recherche d'un consensus établi à partir d'un processus où les intervenants se reconnaissent mutuellement en tant que sujet de la vie collective, et où il n'y a pas de possibilité de manipulation et d'autoritarisme.