

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES POLÍTICAS VOLUNTÁRIAS(*)

Breno Augusto Souto-Maior Fontes

Este artigo pretende discutir os mecanismos de funcionamento de associações políticas voluntárias, tomando por referência duas associações de moradores em Recife, caracterizadas por uma tradição de luta e de ampla mobilização popular.

Pretende-se mostrar que os mecanismos de funcionamento dessas associações, de certa forma, se adequam a alguns requisitos organizacionais (estrutura de distribuição de atividades, especialização de funções, profissionalização etc.); disso resultam mecanismos de participação e de tomada de decisões mais formalizados e, conseqüentemente, inadequados ao modelo divulgado de processos políticos amplamente participativos, nos quais os diferenciais de poder da comunidade praticamente não existiriam.

O processo de burocratização dessas associações de moradores se torna necessário em virtude de crescentes inserções do movimento popular em arenas políticas diversas, o que resulta em uma necessidade de profissionalização dos líderes (a participação, por exemplo, em diversas comissões dos aparelhos públicos municipais que recentemente têm adotado práticas de planejamento participativo, ao lado do necessário conhecimento dos procedimentos burocrático-administrativos para o encaminhamento das reivindicações da comunidade). O que se pretende analisar diz respeito aos fenômenos de complexificação organizacional das associações políticas voluntárias que, a partir de um determinado nível, resultam em uma diferenciação considerável entre seus membros. Coloca-se como questão importante saber dos processos organizativos “burocratizados” dessas associações e de seus reflexos nos processos de mobilização comunitária. Essas questões, analisadas inicialmente por Michels com relação a sindicatos e partidos políticos (1), seriam também observáveis nas associações de moradores? Se realmente podemos constatar que esses efeitos de elitização descritos na lei de ferro das oligarquias também se verificam nas associações de moradores, quais as reais dimensões dessa burocratização para a estrutura desejável de ampla participação da comunidade nas discussões e nos processos decisórios dessas associações?

A análise dos movimentos urbanos do ponto de vista de seus processos de organização interna tem sido relativamente pouco privilegiada pelos dentistas sociais brasileiros. Com efeito, o eixo principal da análise se concentra, grosso modo, na questão de saber se “os movimentos têm ou não capacidade para transformar as relações capitalistas de produção” (Doimo, 1995, p. 38), e, nesse sentido, as análises se direcionam para as relações entre o movimento e a macroestrutura sociopolítica, em um cenário de mudança social. Questões sobre mobilização/ desmobilização, autonomia, identidade etc. são sempre relacionadas à capacidade dos movimentos de dirigir ou de ser um partícipe importante em uma sociedade em processo de mudança.

Nossa atenção se dirige prioritariamente à análise dos processos de organização, a partir da comunidade, das associações de moradores. Embora façamos constantemente referência aos determinantes macroestruturais enquanto variáveis importantes para a determinação dos processos organizativos das associações de moradores (o que explica, por exemplo, que os contextos de mobilização e desmobilização também sejam determinados pela conjuntura política), a nossa atenção se dirige para o contexto da micromobilização, quer dizer, o contexto no qual “as identidades coletivas e as estruturas de ação são construídas, bem como o local onde as lealdades são criadas, que contribuem para a solidariedade das carreiras organizacionais do movimento” (Mueller, 1992, p. 11). Questões como: formação de lideranças, relações entre o topo e a base do movimento, estrutura de mobilização etc. são centrais neste artigo.(2)

Entra Apulso e Brasília Teimosa: uma história de lutas

Nosso estudo empírico foi realizado em duas associações de moradores, a de Entra Apulso e a de Brasília Teimosa, situadas em dois bairros da zona sul de Recife e que têm processos de ocupação bastante similares.(3) Localizando-se em área de intensa valorização imobiliária, esses bairros conseguiram sua consolidação após intensa mobilização popular. Podemos inclusive afirmar que as populações de Brasília Teimosa e Entra Apulso só têm garantida sua permanência nessas áreas graças à intensa mobilização e às contínuas lutas contra tentativas de remoção.

Entra Apulso, localizado em Boa Viagem, é um bairro praticamente filhado por arranha-céus e casas de alto padrão. Localiza-se ao lado do Shopping Center Recife, área de intensa valorização imobiliária e objeto de cobiça por parte dos incorporadores. Sua população, atualmente em torno de 3.500 pessoas, ocupa o lugar há décadas. O processo de ocupação dessa

área segue mais ou menos o mesmo padrão do processo de construção do hábitat popular na cidade de Recife. As famílias se organizam e ocupam áreas de baixa valorização imobiliária, construindo aos poucos suas casas e provendo o bairro do mínimo de infra-estrutura. Com a ocupação consolidada, surgem as reivindicações junto ao setor público para o provimento de infra-estrutura básica. O bairro, por se localizar ao lado do centro comercial mais importante da cidade, sofre as pressões do mercado imobiliário formal. Com efeito,

Uma ação de âmbito mais coletivo iniciou-se no ano de 1985, no final da gestão Joaquim Francisco, quando a associação tomou conhecimento de um projeto da URB (Empresa de Urbanização da cidade do Recife), apoiado pelo shopping, que abrangia a construção de um pontilhão sobre o canal do Setúbal e de uma via de ligação ao bairro da Imbiribeira, na altura do Viaduto Tancredo Neves. Essa via seria um prolongamento da Bruno Veloso, ou seja, a rua principal da favela, que a corta longitudinalmente e onde residiam 40 por cento de sua população. A luta, para impedir a continuidade daquele projeto, adquiriu uma expressiva visibilidade, tendo a Associação realizado reuniões em cada rua da favela (...). A mobilização intensa de lideranças e moradores, que chegaram a acampar em cima do pontilhão em obras, permitiu manter viva a luta, com o apoio de várias organizações da sociedade civil, inclusive sindicatos (Baltar, 1992).

A intensa mobilização da comunidade impediu sua remoção. Hoje a luta se situa em torno da consolidação do assentamento, possibilitada pela sua inclusão na Zeis, (4) o que permite a legalização da posse da terra - principal aspiração da comunidade - e o provimento adequado de serviços de infra-estrutura urbana.

A história de Brasília Teimosa é também marcada pela resistência de seus moradores à expulsão. Colho lios informa Cesar (1982, p. 16):

A ocupação da área, que desde o início é conhecida por Brasília Teimosa, ocorreu principalmente nos anos 1957-58, época da grande seca do Nordeste e também época da construção da nova capital federal. Daí advém seu nome Brasília. A teimosa é consequência da teimosia dos seus moradores, considerados “invasores”, que resistiram em deixar o local, em que pesem as ameaças constantes. Foram muitas pessoas que tiveram seus barracos derrubados e que teimosamente o reconstruíram.

A área, inicialmente destinada à construção de um parque de inflamáveis, é de propriedade do Estado. Situada, entretanto, entre o bairro de Boa Viagem e o centro da cidade, logo se transformou em objeto de cobiça de especuladores imobiliários. Em 1975 surge uma ameaça séria à permanência dos moradores na área: a Empresa de Urbanização do Recife, com o apoio dos incorporadores imobiliários, lança um projeto de revitalização urbana da área, no qual constava a construção de um resort turístico, com hotéis, apartamentos para classe média, clube náutico e parque aquático.(5) A população seria removida para os conjuntos habitacionais da periferia, à exceção de um pequeno grupo de pescadores. A população se organizou e, com o apoio de organizações não-governamentais, propôs um plano de urbanização, chamado “Projeto Teimosinho”, no qual se previa a revitalização da área, mantendo a presença dos antigos moradores. A associação de moradores fundada em 1966, com uma diretoria inoperante e vinculada a políticos de clientela, foi renovada, com a eleição de uma chapa de oposição que conseguiu substituir a antiga diretoria, que se mantinha no poder havia quase dez anos.

O bairro de Brasília Teimosa, hoje com cerca de 35 mil habitantes, está totalmente urbanizado, e a população tem sua permanência garantida. Esse fato se deve principalmente à intensa mobilização popular contra as tentativas de remoção, que ocorreram em vários momentos.

Brasília Teimosa e Entra Apulso são bairros hoje considerados exemplo de organização comunitária. Suas experiências servem de paradigma aos movimentos populares no Recife. A organização popular, entretanto, só se consolidou a partir do momento em que existia uma ameaça concreta aos interesses da comunidade; nessa fase, o movimento atingiu seu pique de mobilização, ocorrendo depois uma retração. A história dos movimentos populares urbanos é marcada por períodos de apogeu, crise e desmobilização. Nos casos de Brasília Teimosa e Entra Apulso, movimentos com mais de vinte anos de luta, a realidade de hoje supõe um arrefecimento da mobilização. A maioria dos problemas das duas comunidades já está resolvida (posse de terra, infra-estrutura urbana) e os bairros já estão consolidados, com riscos mínimos de remoção.(6) Coloca-se como importante questão saber como as associações estruturam suas atividades em períodos em que não existem fatos graves que concorram para a mobilização da comunidade. Quer dizer, montar estratégias de organização do movimento somente como instrumento de reivindicação implica atravessar períodos de crise que, com certeza, ameaçam a própria existência da associação. Como manter o interesse das populações que representam de forma a manter a ação política das associações, consubstanciada em forte mobilização popular, mesmo em períodos nos quais os problemas graves não estão presentes na comunidade? Coloca-se, dessa forma, a importante questão de saber qual o papel das associações de moradores, e como sua prática cotidiana se estrutura para representar a comunidade da melhor maneira possível.

Estrutura de funcionamento das associações de moradores

Os objetivos das associações de moradores de Brasília Teimosa e Entra Apulso são bastante amplos: a defesa dos interesses dos moradores.(7) Objetivos bastante amplos, mas que na prática se resumem aos interesses territoriais, consubstanciados na defesa do hábitat, na garantia de permanência das populações na área, ou na reivindicação de serviços de infra-estrutura urbana junto ao setor público. A organização popular para a defesa e reivindicação de melhorias do espaço de habitação tem sido o objetivo principal da associação, explicitamente defendido por seus líderes. Com efeito, segundo depoimento de Mendes, líder comunitário de Entra Apulso, dado em uma entrevista:

A associação surgiu em ver o bem-estar da comunidade, da minha comunidade, do Entra Apulso (...) ela veio trabalhar para a comunidade, com a comunidade. Porque aqui não tinha um órgão que trabalhasse com o povo, um órgão que reivindicasse as necessidades do povo, aos órgãos de competência estaduais, municipais, federais; embora esses órgãos ajudassem a gente aqui, a luta foi nossa. Tinha que surgir a Associação para ajudar a comunidade - botar escolas para as crianças, se responsabilizar pela iluminação pública, se responsabilizar pela higiene da comunidade, pela limpeza pública, se responsabilizar pela segurança de moradia da comunidade.

A associação de moradores, portanto, funciona fundamentalmente orientada para a mobilização política em torno das reivindicações da comunidade. Os processos de mobilização e a capacidade dos moradores de se articularem para a luta política na arena do poder local dependem de várias questões, que explicam, por exemplo, que nem sempre as comunidades mais carentes são as mais organizadas. Mas, com certeza, o fator desencadeador da mobilização comunitária se dá em torno da defesa de interesses territorialmente definidos, na defesa do hábitat. Desse modo, segundo um líder comunitário, “é através dos movimentos populares que as pessoas vão se conscientizar, vão começar a valorizar o solo que eles ocupam”.(8) O sentimento de defesa do território, instrumento principal de organização comunitária, constitui motivo importante de mobilização popular, o que também faz com que o movimento tenha períodos de pique e de refluxo na mobilização. Com efeito,

(...) a mobilização depende da necessidade que as pessoas sentem (...) Se você é comandante de uma organização de moradores de uma área onde o grande problema da população é a manutenção daquele local, de como organizar essas pessoas e mostrar que elas têm o direito de ficar ali, o poder de fogo é muito maior. Só que, a partir do momento em que você consegue ter a certeza de passar para essas pessoas a garantia que elas não saem mais dali, então aqueles que iam lutar pela permanência não vão mais; bom, já consegui, já começa a se acomodar (...) Vamos dizer o seguinte: a questão pela água, não tem água, consegue desencadear uma luta pela colocação da água potável, a população vai toda, quer água; então você consegue mobilizar de maneira extraordinária, mas, depois que a população consegue água, o pique da mobilização é bem menor. (9)

A capacidade de mobilização de uma comunidade depende de vários fatores, como por exemplo, uma cultura política favorável, (10) condições organizacionais da associação condutora do processo, possibilidades de visibilidade política do movimento etc. Dois fatores, entretanto, podem ser destacados para um entendimento adequado das possibilidades de mobilização comunitária: a) a identidade do movimento; b) o cálculo sobre a adequabilidade de empreender uma ação coletiva.

A identidade do movimento popular constitui um dos pilares básicos para a estruturação de sua capacidade de luta. Fenômeno bastante controverso, os processos identitários dos movimentos sociais dizem respeito à criação de mecanismos de lealdade e de solidariedade ao grupo: “Quando as pessoas ligam seus destinos ao destino do grupo, sentem-se pessoalmente ameaçadas se o grupo for ameaçado. Solidariedade e identidade coletiva operam para apagar a distinção entre o interesse do grupo e o do indivíduo” (Ganison, 1992, p. 57). No caso de associações de moradores, de base essencialmente territorial, os processos de formação de identidade se associam estreitamente ao modo de vida dos membros daquela comunidade, que, unidos para a garantia da defesa do seu hábitat, se sentem ligados a um destino comum, o de pobres, construtores solidários de seu território. É o que Touraine (1988) designa de “comunidade de pobres”, que indica relações culturais fundadas a partir de uma ligação simbólica ao território. Esse fato explica de certa forma a extrema fragmentação da prática política dos movimentos - cada associação luta pela defesa de seu território, na competição com outras por recursos públicos - e a conseqüente ausência de ações políticas globalizantes, questionadoras por exemplo do modelo perverso de urbanização e da apropriação do espaço coletivo, geradores da exclusão social da maioria dos habitantes das metrópoles brasileiras.

O cálculo individual a respeito da oportunidade de participar de um movimento também constitui um elemento explicativo importante. Por um lado, se observa que o indivíduo não é um puro maximizador de suas utilidades, que sua decisão individual de participar com certeza é influenciada pelo estado geral de espírito da comunidade (Gould, 1993); mas também se torna importante analisar as estratégias individuais no movimento, com referência às possibilidades concretas de um resultado favorável na equação custo/benefício. Essa análise nos possibilita explicar, por exemplo, a instabilidade dos movimentos no que diz respeito à sua capacidade de mobilizar a comunidade para as ações políticas, com períodos de fluxo e refluxo muito freqüentes. Embora o nível de participação não indique por si mesmo a capacidade de o movimento mobilizar recursos (Alford & Friedland, 1988, p. 84), com certeza é um bom indicador de sua vitalidade e de sua legitimidade em relação às aspirações de quem representa.

A estrutura de funcionamento de uma associação é relativamente simples: uma diretoria eleita pela comunidade, assembléias - nas quais são decididas questões a ser empreendidas pela diretoria, ou se referendam as ações dos diretores -, conselhos de representantes e conselho fiscal, eleitos entre os sócios da associação com o objetivo de supervisionar os trabalhos da diretoria. O órgão máximo da associação é a assembléia, que se reúne periodicamente e conta como membros natos os sócios da associação.

As associações de moradores contam com recursos organizacionais mínimos. É pouco freqüente a existência de um corpo de funcionários (Brasília Teimosa, por exemplo, conta com um funcionário, encarregado da limpeza do prédio da associação e também do atendimento às pessoas - anota recados, recebe telefonemas etc.; Entra Apulso também conta com uma pessoa encarregada de prover a associação de uma infra-estrutura mínima). Normalmente, os serviços administrativos (correspondência,

atendimento aos associados, gestão dos serviços prestados) são executados pela diretoria da associação, em rodízio, ou com a colaboração gratuita dos moradores.

As associações de moradores também prestam diversos serviços à comunidade (creches, cursos profissionalizantes, atividades culturais e de lazer etc.), que contam com a organização dos membros da diretoria e de grupos organizados no bairro, com diversas fontes de financiamento. Esses serviços são geralmente organizados por grupos liderados pelos líderes comunitários.(11)

Desse modo, há basicamente dois tipos de atividade de uma associação de moradores: a) de caráter essencialmente reivindicativo: as associações instrumentalizam os recursos políticos da comunidade para disputar a obtenção de benefícios na esfera política local; b) de caráter assistencialista: as associações empreendem programas de assistência à comunidade que representam, com recursos mobilizados a partir da comunidade e também com financiamento externo.(12) Esses dois tipos de atividade servem de suporte aos trabalhos da associação, conferindo-lhe uma certa vitalidade. Un-la associação não pode, por exemplo, basear suas atividades exclusivamente em trabalhos de natureza reivindicativa. O potencial de mobilização desse tipo de atividade é bem instável. Os momentos de pique se alternam àqueles em que a desmobilização é regra. Por outro lado, o caráter essencialmente assistencialista (elemento importante para a manutenção permanente do interesse da comunidade) pode resultar em um atrelamento do movimento associativo aos padrões mais tradicionais da prática comunitária, com risco de lideranças atreladas a práticas de clientela ocuparem os espaços do movimento. A atividade reivindicativa do movimento é instrumento importante para a promoção do sentimento de cidadania e tem um caráter pedagógico incontestável.

As associações de moradores não constituem a única instituição de organização comunitária dos moradores. Encontramos uma série de grupos organizados, que aqui denominamos de “organismos anexos” (13) pela vinculação evidente com a associação de moradores. Com efeito, conforme observamos nas Tabelas I e II, verificamos que os bairros de Brasília Teimosa e Entra Apulso contam com inúmeros grupos organizados.(14) Esses grupos estão formados para a prestação de serviços diversos à população e contam com financiamentos os mais variados. Verificamos, com efeito, que as fontes financiadoras podem ser desde instituições de cooperação internacional, até políticos (com evidentes intenções de promover práticas de clientela). Esses grupos são importantes para as associações de moradores do bairro - formalmente não existe nenhuma subordinação entre eles -, na medida em que, de um lado, são a fonte de formação de líderes, e, de outro, promovem a participação comunitária.

TABELA I
GRUPOS SOCIAIS ORGANIZADOS EM ENTRA APULSO
 (Segundo vinculação político-partidária, liderança comunitária e agente financiador)

Grupos organizados	Vinculação político-partidária	Liderança que organiza	Fonte financiadora
Grupo cultural Nova Geração	Carlos Eduardo Cadoca (vereador)	Luiz Carlos	(*)
Quadrilha Fogo na Roça	—	Humberto (Pelé)	—
Porto Rico Futebol	I. Oliveira (vereador)	—	(*)
Barcelona Futebol Clube	—	Pilar	—
Pindorama Esporte Clube	—	—	—
Clube de mães	Sérgio Costa (vereador)	Vera	(*)
Grupo de Escoteiros Abílio Gomes	Carlos Eduardo (Cadoca)	Estácio e Luiz Carlos	Shopping Center Recife e Paróquia de Boa Viagem (Igreja Católica)
Projeto Criança Crescer	—	Pilar, Vera e Antônio Francisco	Shopping Center Recife, Igreja e LBA
Creche	—	Elias Franco	LBA e prefeitura do Recife
JOC (Juventude Operária Católica)	Carlos Eduardo (Cadoca)	Cy e Ana Elisabete	Igreja (Paróquia de Boa Viagem)

(*) Organizações
 Fonte: Observação direta

Com efeito, o início da formação política de boa parte dos atuais líderes comunitários se deu a partir de sua experiência nesses grupos já existentes, como nos mostram alguns depoimentos abaixo:

Desde adolescente que participo de um grupo de jovens que era organizado pela Igreja. Na época também tinha grupo de teatro, que eu também participava, e tava se formando naquela época a associação. (...) Aí teve a necessidade de ter a associação de moradores, o pessoal discutiu e as pessoas caíram de frente para acelerar esta luta. (15)

(...) Eu não me lembro da data. Acho que vai fazer quatro anos. A gente teve um problema na escola, então a gente resolveu formar um clube de mães. (...) Então a gente se reuniu e fomos até o DERE. A gente conseguiu professora para a escola, depois a gente conseguiu colocar uma diretora.

Pergunta: Então você começou a participar primeiro dos grupos pra depois interessar pelos trabalhos da associação de moradores?

Resposta: É, eu comecei na escola. (16)

(...) Comecei a participar do movimento meio por acaso, pois não tinha consciência da coisa. Fazia parte de um grupo de jovens daqui da paróquia. Aí a gente começou a tentar ajudar as pessoas mais velhas, que tinham mais dificuldades, principalmente os pescadores mais pobres e velhos. O povo começou a gostar e eu também (...) Daí a participar de lutas maiores da comunidade e do Conselho, foi um pulo. (17)

TABELA II
GRUPOS SOCIAIS ORGANIZADOS EM BRASÍLIA TEIMOSA
 (Segundo vinculação político-partidária e liderança comunitária)

Grupos organizados	Vinculação político-partidária	Liderança que organiza	Fonte financiadora
CEPOMA (educação de crianças)	—	Mica, Neta (Luzinete)	Organismo de cooperação internacional
Turma do Flau (educação profissional - crianças)	—	Tânia	Organismo de cooperação internacional
Vicentinos (assistencialismo)	Newton Carneiro (deputado)	Djalma	(#)
Conselho de mulheres	Pedro Eurico (deputado), José Chaves (deputado)	Elides	(#)
Clube de mães	João Negro Monte (deputado), João Braga (deputado)	Neta (*)	(#)
Clube de mães Criativa de Brasília Teimosa	André de Paula (deputado)	Maria (**)	(#)
Núcleo Assistencial de Brasília Teimosa	Eráclito Cavalcanti (deputado)	Raimundo	(#)

(*) Nunca participou da associação

(**) Maria (a presidente do Grupo) foi convidada a participar da diretoria da chapa, mas recusou

(#) Organizações que provavelmente recebem contribuições monetárias oriundas dos políticos

Fonte: Observação direta

A vinculação dos líderes comunitários com os grupos não se dá somente como instrumento importante para sua socialização política. O grupo (18) ao qual pertence o líder comunitário é instrumento importante de promoção de sua liderança. As disputas políticas existentes na associação se refletem nos grupos, nos quais a vinculação político-partidária de seus componentes é bastante visível, fato que repercute na composição das diretorias das associações. A formação de chapas é feita a partir dos acordos políticos que se realizam entre os líderes comunitários e de seu peso eleitoral. O controle dos grupos lhes permite um certo poder (na medida em que se traduz em votos). A intensa competição política existente nesses bairros em que a tradição de organização comunitária é forte origina complexos processos políticos, com chapas concorrendo em eleições bens disputadas, com ricas combinações político-ideológicas.(19) Os grupos organizados existentes na comunidade também são importantes na vida associativa do bairro, na medida em que constituem importantes espaços de participação dos moradores.

A participação popular nos movimentos associativos, como vimos, ocorre de forma bem irregular. Os processos essencialmente reivindicativos - que resultam da articulação política para a disputa, na esfera de poder local, de benefícios para a comunidade - não garantem uma participação constante dos moradores. Estes se mobilizam apenas à medida que um interesse concreto exige sua participação. De fato,

(...) Como em tudo, há jogo de interesses. Eu acho que é a nível de interesse mesmo. (...) Quando ele via que a gente tava fazendo uma convocatória para uma reunião, que vê que é uma coisa mais a nível geral, por exemplo, se a gente chamar

a comunidade pra discutir política, muita gente não vai, simplesmente não vai. Mas se a gente disser que vai fazer uma reunião pra defender o usucapião dentro da área, pra ajeitar a rua, todo mundo vai participar. Então, é coisa mais de interesse mesmo. (20)

(...) O que motiva mais a comunidade a participar do movimento são as promessas, as esperanças de melhoria. Quando o pessoal chega numa assembléia, onde alguém na diretoria explica como está sendo encaminhado o processo de melhoria da urbanização, da posse da terra, como é que se encaminha. Então, quando a gente fala isso para o pessoal, então a gente sente o pessoal com mais aproximação, quer dizer, o pessoal chega mais, participa. Quando tem também, vamos dizer, algum problema de doações vindo de qualquer outra parte do governo (feijão, leite etc.), aquilo faz com que o pessoal chegue mais, e a casa sempre fica cheia no momento de Assembléia e Reunião. (21)

Esse fato pode ser confirmado, indiretamente, pelas informações sobre as assembléias realizadas nas associações de moradores de Brasília Teimosa e Entra Apulso (Tabela III). Contando com uma média de 66,92 pessoas por assembléia, os assuntos mais presentes foram aqueles ligados à mobilização popular, para a reivindicação junto ao setor público de serviços ou por ocasião do recebimento de algum serviço de assistência social (22) - (habitação e urbanismo, com 159 casos, saúde com 68 casos, assistência social com 66 casos e infra-estrutura urbana ou posse da terra, com 57 casos, conforme aparece na Tabela V). Assuntos não-vinculados a reivindicações imediatas são os menos frequentes (meio ambiente com 1 caso, comunicação com 6 casos, Justiça e Segurança Pública com 7 casos). Não nos foi possível verificar a relação existente entre assuntos e número médio de pessoas por assembléia (são discutidos diversos assuntos nas assembléias; assim, um assunto que potencialmente mobilize muita gente, por exemplo, pode ser discutido em uma assembléia que trate também de outro assunto, pelo qual a comunidade tem pouco interesse), mas as informações obtidas a partir de entrevistas indicam que a mobilização popular se verifica prioritariamente quando se discutem questões ligadas à produção de bens públicos.

TABELA III
ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE BRASÍLIA TEIMOSA E ENTRA APULSO
 (Número de pessoas por assunto em assembléia)

Assunto	Soma	Média	Desvio padrão	Casos
Movimento popular (organização interna)	12.220	62,3469	56,7235	196
Movimento popular (articulação com outras entidades)	2.204	59,5676	71,1003	37
Abastecimento	684	38,0000	46,9342	18
Saúde	3.766	55,3824	49,1862	68
Justiça e Segurança Pública	461	65,8571	69,9748	7
Eventos culturais	3.271	81,7750	60,2548	40
Infra-estrutura urbana: comunicação	143	23,8333	30,6556	6
Infra-estrutura urbana: posse de terra	4.134	72,5263	61,2822	57
Infra-estrutura urbana: iluminação elétrica	1.281	64,0500	37,1519	20
Infra-estrutura urbana: água	2.064	79,3846	48,1955	26
Infra-estrutura urbana: esgoto	697	36,6842	40,7663	19
Infra-estrutura urbana: limpeza urbana	1.798	59,9333	48,1699	30
Habitação e urbanização	13.577	85,3899	64,4774	159
Meio ambiente	0	0	0	1
Educação	1.980	73,333	63,0879	27
Transporte	2.276	91,0400	45,7771	25
Assistência social	3.636	55,0909	45,9072	66
Articulação com ONGs	293	73,2500	55,2170	4
Outros	3.537	57,9836	60,7587	61
TOTAL	58.022	66,9227	58,0510	867

Fonte: Atas de reuniões

Um outro instrumento de organização do movimento são as comissões, formadas por representantes da diretoria e por membros da comunidade, que se estruturam em função de um problema específico a ser resolvido. São organizadas diversas comissões (para transporte, lazer, reivindicação de algum serviço como água, pavimentação de ruas, esgoto, luz etc.), que estruturam os trabalhos necessários ao encaminhamento do problema específico que lhes deu origem. Essas comissões, instaladas para empreender os trabalhos necessários ao encaminhamento das reivindicações (audiência com o setor público, fiscalização de obras, organização de passeatas e abaixo-assinados etc.), são muito freqüentes.

Como nos mostra a Tabela IV, dos 1.185 encaminhamentos registrados para os assuntos discutidos nas assembléias e reuniões de diretoria das associações de moradores de Brasília Teimosa e Entra Apulso, 356 puderam ser identificados, e destes, 215 (60 por cento) dizem respeito a ações que, em maior ou menor grau, requerem a mobilização dos moradores - comissão, passeata, abaixo-assinado, trabalho voluntário, votação em assembléia. A mais significativa é a formação de comissões, com 61 casos, representando 28 por cento dos casos registrados de encaminhamento que requerem alguma mobilização popular.

TABELA IV
ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE ENTRA APULSO E BRASÍLIA TEIMOSA
 (Assuntos de reuniões de diretoria e de assembléias por tipo de encaminhamento)

Encaminhamento (% da linha)	Sem encaminhamento	Retirada no Legislativo	Solicitação de apoio a políticos	Agenda da reunião do setor público com a comunidade	Agenda da reunião dos trabalhadores da direita com órgão público	Negociação com o setor privado	Ofícios a órgãos competentes	Justiça	Comissão	Passeata	Abaixo-assinado	Trabalho voluntário	Votação em assembléia	Outros	TOTAL (linha)
Popular (geral)	233 87,9 28,1	-	-	1 0,4 5,0	1 0,4 2,6	2 0,8 10,0	-	1 0,4 33,3	3 1,1 4,9	-	-	7 2,6 29,2	9 3,4 36,0	8 3,0 10,7	265 22,4
Popular (sem outras)	53 77,9 6,4	-	-	-	-	-	1 1,5 1,8	-	6 8,8 9,8	1 1,5 6,7	-	1 1,5 4,2	-	6 8,8 8,0	68 5,7
Popular (com outras)	19 76,0 2,3	-	-	1 4,0 5,0	-	-	1 4,0 1,8	-	-	-	1 4,0 6,7	-	-	3 12,0 4,0	25 2,1
Popular (sem outras)	54 61,4 6,5	-	-	3 3,4 15,0	9 10,2 23,7	1 1,1 5,0	11 12,5 19,6	-	2 2,3 3,3	-	-	2 2,3 8,3	-	6 6,8 8,0	88 7,4
Popular (com outras)	7 100,0 0,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 0,6
Popular (sem outras)	54 79,4 6,5	-	-	-	1 1,5 1,8	2 2,9 10,0	1 1,5 1,8	-	3 4,4 4,9	-	-	1 1,5 4,2	1 1,5 4,0	5 7,4 6,7	68 5,7
Popular (com outras)	5 62,5 0,6	-	-	-	-	-	1 12,5 1,8	-	-	-	2 25,0 13,3	-	-	-	8 0,7
Popular (sem outras)	55 69,6 6,6	-	-	-	4 5,1 10,5	2 2,5 10,0	2 2,5 3,6	1 1,3 33,3	1 1,3 1,6	3 3,8 20,0	2 2,5 13,3	-	-	9 11,4 12,0	79 6,7
Popular (com outras)	13 48,1 1,6	-	-	2 7,4 10,0	1 3,7 2,6	-	6 22,2 10,7	-	2 7,4 3,3	-	-	1 3,7 4,2	1 3,7 4,0	1 3,7 1,3	27 2,3

Infra-estrutura urbana: Água*	Infra-estrutura urbana: Esgoto	Infra-estrutura urbana: Limpeza urbana	Habitação e urbanização	Meio ambiente	Educação	Transporte	Assistência social	Solicitar apoio para organização interna	Articulação com a ONG	Outros	TOTAL (coluna)
----------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------------	-------------------------	---------------	----------	------------	--------------------	---------------------------------------------	-----------------------	--------	----------------

Essas comissões, no entanto, contam com uma dificuldade enorme em se estruturar. Normalmente poucas pessoas participam, o que mantém boa parte do trabalho das associações nas mãos das mesmas pessoas, e também faz com que a associação encontre dificuldades para empreender suas atividades. Tal fato se verifica de forma mais aguda quando da ampliação da prática de participação popular na gestão pública, (23) levada a cabo por algumas prefeituras recentemente. Tal prática tem por requisito a participação ativa da comunidade nos processos de gestão da cidade, o que torna bem maior o espaço ocupado pelo movimento. São formadas comissões para acompanhamento de obras, ou conselhos diversos (escolar, de saúde, de transportes, de planejamento etc.) nos quais têm assento representantes do movimento. Como existe dificuldade concreta em mobilizar as pessoas da comunidade, solvente as lideranças locais se esforçam para preencher todos esses espaços, o que provoca, de um lado, uma enorme sobrecarga de trabalho e, de outro, uma fraca articulação da comunidade com os programas de participação popular. A fraca participação popular nas comissões e trabalhos das associações é reconhecida pelos líderes comunitários:

(...) são pessoas que não têm muito interesse em trabalhar. Por exemplo, tem uma comissão tal, vamos dizer, para a Compesa, para o Detran etc., mas não tem gente disponível para ir. Eu não posso ir por isso, eu não posso por aquilo; eu trabalho, eu não sei o quê. E isso são dificuldades que às vezes atrasam as conquistas das coisas, porque se não tem gente disponível (...). A gente numa Assembléia elege uma Comissão para tal assunto e aí aparecem dez, quinze pessoas. No dia seguinte, quando a Comissão se reúne, aparecem só duas ou três pessoas. Isso dificulta o trabalho. Às vezes a gente desiste de ir, porque não tem representatividade, tem que ter [na comissão], além de membros da diretoria, membros da comunidade para respaldar a diretoria. (...) Ontem mesmo nós fomos numa comissão para a Secretaria da Educação falar sobre o problema do terreno que a gente tá tentando conseguir pra construir a escola, e só foram três membros da diretoria. As outras pessoas [da comunidade] não foram. (...) A comunidade participa pouco. (24)

A fraca participação popular nas atividades do movimento comunitário, ao lado do controle sobre os processos políticos pelas lideranças comunitárias, nos leva a questionar a idéia de democracia participativa que alguns autores afirmam existir nas associações políticas voluntárias. A participação direta, em oposição à participação delegada, é definida “pela existência de nenhuma delegação dos poderes decisoriais e a intervenção dos cidadãos no processo de tomada de decisões é feita sem intermediários” (Catanazaro, 1974, p. 280). A fraca participação da comunidade faz com que o controle dos processos políticos esteja nas mãos das lideranças, o que inclusive as estimula. O apelo às mobilizações populares se dá somente nos casos em que se necessita uma visibilidade política (veiculado pela imprensa, possibilita a formação de uma opinião pública favorável). A maioria das atividades do movimento, entretanto, é estruturada em cima de articulações das lideranças com pessoas-chave da estrutura política local, como nos mostra Afonso (*in* Afonso et al., 1987, p. 137), referindo-se à prática do movimento favelado em Belo Horizonte:

A UTP (União dos Trabalhadores da Periferia), apesar da capacidade de realizar grandes mobilizações em situações de crise, notadamente remoção de áreas populosas, conta, historicamente, com pequena participação da base em suas atividades mais rotineiras e nas decisões. A participação nunca foi uma preocupação central das lideranças da UTP, que, de modo geral, dão prioridade às decisões de cúpula e aos contatos com autoridades, como forma de encaminhar demandas. Somente são privilegiadas as grandes mobilizações em momento em que a conjuntura política permite uma

certa abertura para a organização popular e, concomitantemente, as autoridades estaduais e/ou municipais mostram-se pouco sensíveis às reivindicações consideradas fundamentais pelo movimento. Nas conjunturas de maior abertura à participação, as lideranças sempre preferiram legitimar-se mais pelos ganhos obtidos através de negociações do que pela mobilização direta dos favelados.

TABELA V
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE BRASÍLIA TEIMOSA
 (Lideranças populares segundo cargo e período de mandato)

CARGO \ PERÍODO	83/85	85/87	87/89	89/91	91/93	93/95
Presidente	Osmar	Moacir	Piaba	Aluísio	Aluísio Tânia	Paiaba
Vice-presidente	Vavá	Piaba	Leocádia	Ricardo	Tânia e Cristina	Elides
Secretário	Denise	Carmesita	Elides	Tânia	Cristina Telma	Waldemar
Vice-secretário	Rosa	Francisco	Dogival	Zeza	Zeza	Marcelo
Tesoureiro	Dogival	Djalma	Emílio	Cristina	Renilda	Walter
Vice-tesoureiro	Aluísio	Lidengerg	Aluísio	Vavá		Hermelinda
Outros Cargos		Hermelinda (Conselho fiscal)			Vavá (Patrimônio)	Fernando (Patrimônio)
					Mica e Neta (Cultura)	Djalma (Suplente)

Fonte: Observação direta

Essa prática provoca efeitos muito danosos na promoção da cidadania nas comunidades em que os movimentos atuam, que com certeza é um dos resultados mais desejáveis do associativismo.

Concretamente, os efeitos de baixa mobilização popular resultam, de um lado, na consolidação de uma elite de dirigentes, com baixo índice de renovação, que circula entre os cargos do movimento e articula posições nas instituições políticas componentes da arena de poder local; de outro, promove o que alguns autores designam “burocratização do movimento”, na medida em que a prática política se torna cada vez mais exclusiva de um grupo de pessoas que domina as técnicas e os procedimentos adequados para realizar com êxito os trabalhos de liderança.

A existência de uma elite de dirigentes pode ser constatada, em primeiro lugar, a partir do fato de que não se observa nas associações de moradores e na de Brasília Teimosa uma renovação significativa de lideranças. Com efeito, as Tabelas V e VI nos indicam que as eleições de Brasília Teimosa e Entra Apulso desde 1983 resultaram na consolidação de um pequeno grupo, que se alternava nos cargos. Em todas as diretorias, ao menos um dos líderes é originário de outras gestões. De fato,

(...) o problema da formação de novos quadros é muito grande. Existe o fato de pessoas assumirem mais de um mandato, de a gente ver hoje que uma pessoa faz três, quatro mandatos dentro da associação. [Eu verifico mesmo que] não formou quadro nenhum desde que entrei na associação; o pessoal que tinha assumido era praticamente o mesmo que hoje estão dentro do movimento. (25)

TABELA VI
ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE ENTRA APULSO
(Líderanças populares segundo cargo e período de mandato)

Cargo \ Período	83/85	85/87	87/89	89/91	91/93
Presidente	Antônio Francisco	Luiz Carlos	Luiz Carlos	Antônio Francisco	João Gomes
Vice-presidente	-	José Damião (Zito)	Edvaldo Atanázio	Ana Lúcia	Luiz Carlos
1º Secretário	Luiz Carlos	Claudenilson	Elias	Luciana Ferreira	Nely Eunice José Pedro
2º Secretário	-	Edvaldo Atanázio	Ana Lúcia	Ana Cristina	Laudielle
1º Tesoureiro	-	Aldérico	Antônio Francisco	João Gomes	José Manuel (Pilar)
2º Tesoureiro	-	Manuel José da Silva	Irene Martins	Rosália	Antônio Francisco
Diretor social	José Damião (Zito)	Isaura	João Gomes	Elizabeth	Mendes

Fonte: Observação direta

Afora as dificuldades tradicionais - baixa capacidade de mobilização da comunidade, baixa tradição popular em processos democráticos etc. -, há de se perguntar se é pertinente a afirmação de Michels (1977, p. 126) sobre os processos de elitização do movimento: "(...) para os líderes sindicalistas, assim como para outros líderes, a preservação de seu próprio poder transforma-se na lei suprema".

A tendência à oligarquização do movimento tem suas origens na profissionalização de seus dirigentes e no desenvolvimento de habilidades específicas e conhecimentos especializados para o bom desempenho de suas funções. Pois, como afirma Hall (1984 p. 125), "(...) os líderes podem ser capazes de desenvolver um monopólio dos tipos de aptidão necessários à liderança, tais como capacidade verbal, as técnicas persuasivas e assim por diante". O sucesso do líder depende de sua habilidade em manusear adequadamente os recursos disponíveis para obter sucesso nas reivindicações que apresenta. A manipulação desses recursos supõe um conhecimento adequado do cenário político no qual o movimento está inserido, dos procedimentos burocráticos a ser adotados (e mesmo das rotinas burocráticas dos órãos públicos com as quais mantêm contato), facilidade em transitar pelos corredores da administração pública (conhecimento das pessoas a quem se dirigir, dos procedimentos mais eficazes para a negociação etc.) e mesmo de uma certa facilidade para instrumentalizar o discurso técnico, indispensável para a negociação e a proposição de planos e projetos favoráveis à comunidade. Um líder, na opinião de diretores de a associações de moradores de Entra Apulso,

(...) representa a comunidade. Enquanto ele representa a comunidade, ele carrega nos ombros o peso das responsabilidades, o peso das decisões; ele como líder, ele lá fora, ele tem conhecimento, ele é conhecido, ele é entrevistado (...) ele tem assim respaldo. (26)

(...) Os líderes têm que ter conhecimento, entender, porque tendo o conhecimento é que as pessoas vão obter ganhos e coisas a mais. Porque se a pessoa quer trabalhar - porque veja bem, tem gente que passa dez anos para conseguir uma

ficha lá dentro do posto, e eu tenho um conhecido lá dentro, resolvo bem rápido. O que vale é conhecimento.(27)

O movimento adquire portanto um caráter profissional, “burocratizado”, na medida em que o sucesso de suas atividades depende da capacidade técnica de seus líderes. A burocratização seria desse modo uma “necessidade técnica e prática da organização” (Gondim, 1993, p. 74). A prática de democracia direta muitas vezes não tem lugar em movimentos com fortes traços de burocratização. De um lado, pela própria natureza da atividade, muitas das questões são decididas entre os próprios membros da diretoria, com comunicação posterior à comunidade em uma assembléia. Isso ocorre, por exemplo, quando existe o dilema da defasagem do tempo, definido por Merton (1979, p.114) como o fato de existir “o problema da discrepância entre as exigências organizacionais para uma ação adaptativa imediata e o lento processo de obter uma aprovação democrática para isso”. Por outro lado, a própria prática política de certo modo exige, para seu sucesso, a garantia do segredo. São acordos “secretos” entre a liderança comunitária e os atores políticos, processos de obtenção de benefícios que não podem ser publicizados etc.

Os trabalhos do movimento associativo, dessa forma, são cada vez mais profissionalizados, e a liderança se destaca na comunidade, na medida em que se transforma em uma “elite” detentora de um saber e controladora de importantes fatias de poder. A famosa lei de ferro da oligarquia supõe não apenas o surgimento dessa elite, mas também o controle férreo sobre o acesso aos cargos e a renovação das lideranças. Quer dizer, não basta constatar a existência de uma burocratização do movimento e a diferenciação da comunidade, com a conseqüência de práticas cada vez mais distanciadas da democracia direta - objeto diferenciados da prática do movimento; é preciso encontrar também evidências de que existiriam rígidos controles para o acesso aos cargos. As informações de que dispomos não nos permitem verificar se o baixo índice de renovação de lideranças constatado resulta de um controle para a formação de novos líderes, ou se é devido ao próprio estado de consciência política da comunidade. Sabemos que o exercício de cargos em associações de moradores se traduz em recompensas para seus ocupantes: não somente o reconhecimento e o prestígio na comunidade, (28) mas também benefícios materiais, como empregos, retribuições monetárias diversas e acesso especial a pessoas de influência, com a conseqüente possibilidade de resolver mais facilmente os problemas práticos. Devido ao intenso relacionamento dos líderes comunitários com a elite política local, é inevitável que transitem em diversas esferas do poder, exercendo cargos diversos e veiculando posições partidárias. O fato de os líderes comunitários ocuparem cargos em órgãos da administração pública, ou em gabinetes de políticos, é bem conhecido na comunidade:

(...) hoje, por exemplo, Luiz Carlos [ex-presidente da Associação de Moradores de Entra Apulso], foi presidente da Federação de Bairros na região metropolitana; Carlos Eduardo Pereira, que é secretário de Jarbas [prefeito do Recife], hoje não larga Luiz Carlos, para onde ele for ele carrega Luiz Carlos. O presidente atual do Conselho de Moradores de Brasília Teimosa está lotado no gabinete do doutor Joaquim na Assembléia Legislativa; a vice-presidente atual do Conselho de Moradores de Brasília Teimosa ocupa cargo de confiança na URB Recife. (29)

As associações de moradores estabelecem intensas relações com a estrutura de poder local. As articulações das associações de moradores se estendem desde as negociações com o setor privado (30) até as relações mais freqüentes com órgãos da administração pública. Essas articulações se fazem de diversas formas, envolvendo uma grande variedade de articulações. Normalmente, as negociações são estabelecidas a partir das lideranças comunitárias, que utilizam os recursos de que dispõem para o estabelecimento de acordos favoráveis à comunidade que representam. Inserido em uma arena complexa, com diversos atores envolvidos na defesa de interesses diversos o movimento deve ser analisado como um componente a mais, nessa extensa rede de poder. O poder de barganha do movimento depende de sua capacidade em mobilizar recursos e estabelecer alianças. Nesse sentido, talvez a relação do movimento com os partidos políticos seja a parte mais importante do jogo político, e a mais encoberta. A vinculação das lideranças com os partidos políticos é uma questão normalmente vista como tabu; os líderes insistem em veicular uma imagem de autonomia do movimento, ressaltando que a questão partidária está presente nas associações de moradores apenas no nível pessoal dos líderes, e que portanto as posições pessoais não influem nos rumos do movimento. Acontece que boa parte do êxito do movimento depende do desempenho dessas lideranças e que, dos recursos de que dispõem, a negociação com políticos talvez seja um dos mais importantes. A ambigüidade da relação, de um lado negando a vinculação do movimento à questão partidária, e de outro dependendo dessa relação para o êxito de boa parte de suas reivindicações, é reconhecida pelas lideranças:

Pergunta: É possível uma associação de moradores não ter contato com a política, com os partidos?

Resposta: Eu acho que não. Mas aqui dentro da comunidade a gente não trata de política, quer dizer, aqui dentro da diretoria, certo? Agora, pode ser que tenha contato lá fora. (...) Pra gente trazer, entrar o usucapião, tem que ter um político, não é assim? tem que ter ajuda de um político, de um prefeito, de um vereador, qualquer coisa, não é isso? então eles podem ter uma (...) mas eu não gosto.

A relação com políticos - inclusive com apoio explícito em época de eleição - constitui um instrumento importante para assegurar êxito às reivindicações apresentadas pelo movimento. Até mesmo porque a lógica do governo é esta: distribuir recursos segundo a densidade eleitoral da área, privilegiando os locais em que esteja a base eleitoral dos políticos que fazem parte da coalizão no poder. (31) Esse fato em si não significa muita coisa, já que os acordos, as coalizões e a troca de interesses fazem parte do jogo político. Entretanto, se coloca como problema a vinculação direta do movimento - representante da comunidade e portanto de diversas tendências político-partidárias - com o partido, fato que tem grandes chances de acontecer. O controle do movimento pela população seria o grande antídoto à instrumentalização do movimento por máquinas políticas. Mas sabemos da grande dificuldade de organização e mobilização populares. Nas comunidades em que a competição política é mais intensa, as

possibilidades de controle de um grupo político são mais reduzidas (a composição das chapas sempre se dá a partir da articulação entre as diversas tendências político-partidárias existentes), mas não podemos afirmar que a autonomia do movimento seja assegurada (quer dizer, que os interesses da comunidade sejam efetivamente os que orientam as ações do movimento).

Conclusão

Verificamos, desse modo, que a estrutura organizacional dos movimentos comunitários estudados apresenta uma complexidade razoável. De um lado, existem indicadores de burocratização - nível de profissionalização das lideranças, complexidade operacional das atividades cotidianas - que distanciam essas associações voluntárias dos trabalhos realizados de maneira informal e desarticulada; por outro, as associações estão inseridas em uma complexa rede de relações na estrutura de poder local, que transforma suas ações em parte de um conjunto maior do que poderíamos denominar “política local”, ações que só ganham pleno significado com a compreensão dos processos formadores da arena política da qual o movimento associativo faz parte.

Resta saber até que ponto a existência dessa elite no poder significa democracia no movimento. Representantes da comunidade, em tese seriam essas lideranças controladas por ela; a existência dessa elite no poder pode não significar um desvirtuamento de suas ações em relação aos interesses da comunidade que representa, mas simplesmente um incentivo ao exercício de funções políticas que dificilmente seriam ocupadas pela comunidade. Nesse sentido, a contraposição à política exercida pelas lideranças seria a prática da democracia por participação direta que, segundo alguns autores, dificilmente teria fôlego em movimentos de massa, dada a existência de incentivos para a não-participação.

Entretanto a análise de alguns autores (como por exemplo Sartori, 1994) para o diagnóstico de Michels - a lei de ferro da oligarquia e a conseqüente impossibilidade prática de consolidar a democracia - aponta para outras direções. Segundo Sartori - utilizando argumentos de Shumpeter -, “a seleção dos representantes torna-se secundária em relação ao objetivo primeiro (...) de atribuir o poder de resolver questões políticas ao eleitorado”. (32) Importa saber, neste caso, se os mecanismo de escolha dos dirigentes possibilitam uma disputa competitiva entre diversas tendências e se essa prática resulta na representação adequada dos interesses, quer dizer, que se os líderes no poder veiculam efetivamente demandas legítimas.

Concluir pelo controle de uma elite de líderes populares que veicule interesses não coincidentes com a comunidade que representam não nos parece adequado, com os dados de que dispomos. A análise da relação entre os líderes e a comunidade deve ser completada com informações a respeito de como funciona a associação de moradores do ponto de vista da comunidade, quer dizer, quais são suas expectativas, como os moradores instrumentalizam seus interesses a partir de seus líderes, que tipos de obstáculo se colocam à legítima representação. A ausência de participação não pode ser entendida por falta de controle da comunidade sobre a prática do movimento. De qualquer modo, importantes mobilizações populares aconteceram nesses dois bairros, momentos em que a presença da população se fez necessária.(33) A aparente apatia e a desmobilização popular que se verificaram na nossa pesquisa podem ser entendidas como uma disposição dos moradores de deixarem seus líderes instrumentalizarem politicamente seus interesses - afinal de contas, eles recebem benefícios indiretos pelo exercício do poder -, em momentos nos quais inexitem lutas políticas significativas, tornando, portanto, desnecessária a mobilização popular. As ações cotidianas das associações de certo modo se rotinizam - contatos com órgãos da administração pública, intermediações políticas com o Legislativo municipal, ações mobilizadoras de recursos junto a organismos de cooperação internacional, a organizações não-governamentais e empresas privadas -, tornando necessária a presença de especialistas (o que de qualquer forma hoje é ponto fundamental no processo de socialização do líder popular) e exigindo trâmites burocratizados, sendo desnecessária na maior parte dos casos a mobilização popular.

NOTAS

* Este artigo está baseado nos resultados da pesquisa “Movimentos sociais e cidadania”, financiada pelo CNPq.

1. Consultar, a esse respeito: Michels, 1979 e 1962; Reynauld, 1995.

2. A literatura sobre sindicatos e partidos políticos freqüentemente tem analisado essas questões, a partir da clássica lei de ferro da oligarquia de Michels. O que cabe perguntar é se existiriam processos organizativos relativamente homogêneos entre as associações políticas voluntárias que resultassem em padrões semelhantes de funcionamento. Sobre sindicatos, ver Moraes, 1994, pp. 65-82; e 1995, pp. 545-9.

3. Pesquisa realizada em 1994. As principais técnicas de pesquisa utilizadas foram: entrevistas, observação direta (das reuniões da diretoria, das assembléias), levantamento de dados secundários nos arquivos das associações (atas de reuniões, folhetos, notícias de jornal etc.) e levantamento da produção acadêmica sobre os bairros (teses, dissertações, monografias).

4. Zona Especial de Interesse Social, mecanismo previsto no zoneamento da cidade, que dá um tratamento urbanístico especial às áreas de baixa renda, inibindo a especulação imobiliária.

5. Consultar, a esse respeito, Fontes, 1986.

6. Em Brasília Teimosa, com a ocupação consolidada há mais tempo, se verifica atualmente um processo de “expulsão branca”; o local começa a ser atraente para populações de classe média baixa, oferecendo negócios irrecusáveis para os antigos habitantes. Também se verifica, em menor escala, um início de verticalização da área, com a presença de prédios de dois ou três andares.

7. Estatuto da Associação de Moradores de Entra Apulso, artigo 2.

8. Entrevista com José Manuel Filho (Pilar), líder comunitário de Entra Apulso.

9. Entrevista com Alufísio Paes Barreto, líder comunitário de Brasília Teimosa.

10. Cultura política pode ser entendida como “um conjunto de crenças políticas, idéias e representações que se combinam a um conjunto de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes e ao modo de vida dos agentes, e assim se moldam como cimento no conjunto de práticas sociais” Poulantzas, 1980, p. 33.
11. A Associação de Moradores de Entra Apulso, por exemplo, exige que o líder comunitário, ao se candidatar, como membro de uma chapa, para as eleições de diretoria, apresente um projeto. Esse projeto geralmente constitui um programa de assistência à comunidade.
12. Os diversos serviços gerenciados pelas associações de moradores são o que Olson (1964) designa de “incentivos seletivos”. Segundo Olson, organizações que não podem mobilizar compulsoriamente seus membros provêem alguns bens não-coletivos, para incentivar a participação de membros potenciais (p. 16).
13. Expressão utilizada por Duverger, 1976.
14. Essa lista poderia ser ampliada por mais alguns nomes. A relação de movimentos populares, organizado pela Prefeitura do Recife, por exemplo, nos informa da existência de alguns grupos que não foram listados nestas duas tabelas.
15. Entrevista com Elias Gomes, líder comunitário de Entra Apulso.
16. Entrevista com Vera Lúcio Barreto, líder comunitária de Entra Apulso.
17. Entrevista com Moacir Gomes, líder comunitário de Brasília Teimosa.
18. Aqui, a expressão “grupo” tem o significado preciso de um conjunto de pessoas que se organizam para promover alguma atividade (lúdica, esportiva, religiosa, política etc.).
19. E o caso, por exemplo, da atual diretoria da Associação de Brasília Teimosa, composta de uma coalizão de forças que inclui vários espectros políticos (desde líderes com posturas tradicionais e vinculação com políticos de clientela até aqueles corri perfil ideológico mais definido e vinculações político-partidárias de esquerda).
20. Entrevista com João Gomes, líder comunitário de Entra Apulso.
21. Entrevista com José Pedro, líder comunitário de Entra Apulso.
22. As associações de moradores são freqüentemente utilizadas para programas assistenciais do governo (distribuição de alimentos, programas de saúde etc.).
23. A dificuldade de participação nos programas de gestão pública parece unta questão enfrentada na maioria das experiências. Veja por exemplo o caso do Conselho de Bairro implantado pelas Prefeituras Comunistas da Itália: “Desde que o Partido Comunista estendeu seu poder local às regiões do centro da península, notadamente nas grandes cidades, ele sistematicamente dotou as cidades de uma estrutura descentralizada, o Conselho de Bairros, a fim de permitir uma participação dos cidadãos na gestão comunal. O Conselho vem rapidamente a ser um instrumento de registro passivo e pouco freqüentado pelas comunidades” Portoli, 1978, pp. 95-106.
24. Entrevista com Valter da Silva, líder comunitário de Brasília Teimosa.
25. Entrevista com Elias Gomes, líder comunitário de Entra Apulso.
26. Entrevista com João Pedro, líder comunitário de Entra Apulso.
27. Entrevista com Luiza, líder comunitário de Entra Apulso.
28. Como nos mostra João Gomes, líder popular de Entra Apulso: “Você sente que a comunidade lhe procura, você sente que as pessoas lhe vêem com mais atenção, você deixa de ser o João, para ser outra pessoa”.
29. Entrevista com Aluísio Paes Barreto, líder comunitário de Brasília Teimosa.
30. As negociações estabelecidas entre a Associação de Moradores de Entra Apulso e o Shopping Center Recife são o exemplo mais emblemático. Ver a esse respeito Baltar, 1992.
31. É o que afirma, por exemplo Aluísio, líder popular de Brasília Teimosa: “Quando você chega lá no Palácio do Governo para reivindicar uma coisa, o governador e os assessores descaradamente lhe perguntam: quem é o político representante da área?”.
32. Sartori, 1994, p. 208. Sartori também nos apresenta uma definição do que se denomina “teoria competitiva da democracia”: “O método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem poder de decidir por meio de unta luta competitiva pelo voto do povo” (p. 209).
33. No caso de Brasília Teimosa, a luta pela implantação do projeto Teimosinho; no caso de Entra Apulso, o processo de instalação do projeto de urbanização proporcionado pela inserção do bairro em área de Zeis (Zona Especial de Interesse Social).

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Maria Rezende & AZEVEDO, Sérgio. (1987), “Cidade, poder político e movimento de favelados”, in M.J. Pomper Mayer (org.). *Movimentos sociais em Minas Gerais*, pp. 111- 140. Belo Horizonte, UFMG.
- ALFORD, Robert & FRIEDLAND, Roger. (1988), *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Nova York, Cambridge University Press.
- BALTAR, Maria Tereza Moreira. (1992), *Estado e participação popular: Um estudo sobre poder local, planejamento e movimento comunitário: o governo da Frente Popular (86/88) e o Entra Apulso*. Dissertação de mestrado. Recife, MDU-UFPE.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. (1992), *Dos bastidores à cena política. Estratégias de representação e delegação entre setores populares*. 16º Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu.
- CATANZARO, Raimondo. (1974), “Community Power, Political Participation and Socio-Economic Development: A Review of Italian Studies and some Suggestions for Comparative Research”. *Local Politics, Development and Participation. A Cross-National Study of interrelationships*, pp. 272-284. Pittsburg, University of Pittsburg.
- CÉSAR, Maria do Céu do Espírito Santo. (1982), *Organização popular e intervenção do Estado: o caso de Brasília Teimosa*. Recife, CFCH/UFPE (trabalho apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da UFPE para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais).
- DE SOUZA, Amaury (org.). (1977), *Sociologia política*. Rio de Janeiro, Zahar.
- DOIMO, Ana Maria. (1995), *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, ANPOCS/Relume Domará.
- DRESSAYRE, Philippe. (1975), “Partage ou légitimation du pouvoir? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux Etats-Unis”, in Y. Meny (org.), *Centres et Périphéries. La partage des pouvoirs*. Paris, Economica.
- DUVERGER, Maurice. (1976), *Les partis politiques*. Paris, Armand Colin.

- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. (1986), *Políticas de planejamento urbano e segregação espacial: o município do Recife na década 70-80*. Dissertação de mestrado. Recife, CMS-PIMES, datilo.
- GAMSON, William. (1992), "The Social Psychology of Collective Action", in Moris (org.). *Frontiers in Social Movement Theory*; Londres, Yale University Press.
- GONDIM, Linda M. (1993), "Quando os movimentos sociais se organizam: burocracia versus democracia direta nas associações de moradores", in: E.P Nascimento et al., *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro, Notrya; Fortaleza, Sudene/UFCE.
- GOULD, Roger. (1993), "Collective Action and Network Structure". *American Sociological Review* 58, 2: 182-96.
- HALL, Richard. (1984), *Organizações: estrutura e processos*. Rio de Janeiro, Prentice Hall do Brasil.
- MERTON, Robert. (1979), "A ambivalência dos líderes das organizações", in R. Merton, *A ambivalência sociológica e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MICHELS, Robert. (1977), "O sindicalismo como profilático". In: A. De Souza (org.), *Sociologia Política*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____. (1962), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*. Nova York, Collier.
- MORAES, Jorge Ventura. (1994), "Sindicatos e democracia sindical. Representatividade e responsabilidade política". *RBCS* 25: 65-82.
- _____. (1995), "Novo sindicalismo e democracia sindical: um teste e uma crítica ao modelo eleitoral". *Dados*. Rio de Janeiro, 38, 3.
- MUELLER, Carol. (1992), "Building Social Movement Theory", in MORIS (org.), *Frontiers in Social Movement Theory*. Londres, Yale University Press.
- PORTOLLI, Hugues. (1978), "Démocratie représentative, démocratie de base et mouvement social", in *Pouvoirs*, pp. 95-106. Paris, PUF.
- POULANTZAS, Nikos. (1983), *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal.
- REYNAULD, Jean-Daniel. (1995), *Les règles du jeu. l'action collective et la régulation sociale*. Paris, Armand Colin.
- SARTORI, Giovanni. (1994), *A teoria da democracia revisitada*. Vol. I: *O debate contemporâneo*. São Paulo, Ática.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês & AFONSO, Mariza Resende. (1987), "Movimentos urbanos e Estado: novas tendências", in M.J. Pomper Mayer (org.), *Movimentos sociais em Minas Gerais*. Belo Horizonte, UFMG.
- _____. (1987), *Reivindicações urbanas e a nova conjuntura em Minas: rumo ao populismo?*. 11º - Encontro Nacional da ANPOCS. Águas de São Pedro, São Paulo, 23 p., mimeo.
- TOURAINÉ, Alain. (1988), *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*. Paris, Odile Jacob.