

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Controle urbano e participação popular. A atuação do movimento dos conselhos populares em Fortaleza (Brasil).

Pedro Wilson Oliveira da Costa Junior.

Cita:

Pedro Wilson Oliveira da Costa Junior (2009). *Controle urbano e participação popular. A atuação do movimento dos conselhos populares em Fortaleza (Brasil)*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1656>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Controle urbano e participação popular

A atuação do movimento dos conselhos populares em Fortaleza (Brasil)

Pedro Wilson Oliveira da Costa Junior (Pedro Jr)

Mestrado em Sociologia UFC-Brasil.

pedrojr9@yahoo.com.br

No Brasil, a redemocratização e a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder público em diversas cidades foram fatores decisivos para alterar o cenário dos movimentos sociais em relação aos agentes públicos. Isto atribuiu novas responsabilidades para as esquerdas forjadas no regime autoritário: como democratizar o Estado e a sociedade? Como exercitar uma prática emancipatória dentro das burocracias estatais e no capitalismo? As possíveis respostas geraram uma síntese entre a democracia representativa e democracia direta: a “democracia participativa”, que objetivava distribuir recursos materiais recolhidos pelo Estado, ao passo que também distribuía poder para a sociedade civil, especificamente aos movimentos populares.

A conquista de governos municipais pela esquerda levou ao interior do Estado indivíduos e agrupamentos políticos identificados com os movimentos sociais. Nos governos petistas, a abertura de canais de diálogo entre Estado e movimentos gerou uma situação nova e confusa, na qual os limites entre esses sujeitos mostraram-se tênues. Militantes passaram a gerenciar secretarias e órgãos públicos. Os papéis

estabelecidos entre os atores ficaram subvertidos pela questão: ser *movimento* ou ser *governo*?

A discussão acerca da autonomia dos movimentos ganha relevância por mostrar-se extremamente atual. As vitórias eleitorais das esquerdas obtidas nas últimas décadas na América Latina atualizam a problemática que perdura desde os tempos de Marx e das Internacionais: como transformar o poder *fetichizado*¹ do Estado em um poder revolucionário? Evidentemente, já foram oferecidas algumas respostas de cunho prático-teórico para essa questão. Sem nos aprofundarmos nessas polêmicas, examinamos a relação do Movimento dos Conselhos Populares com a prefeitura petista de Fortaleza.

Lutas Urbanas no Brasil recente

A ditadura militar implantada em 1964 obteve êxito em destruir quase toda forma de expressão popular organizada. Não obstante a resistência, armada ou não, apenas em meados da década seguinte emergiram novos movimentos sociais, alguns oriundos das camadas populares lutando por bens de consumo coletivo: infra-estrutura, saúde, educação, transportes, habitação etc. O opositor se localizava no Estado, forjando um denominador comum que fazia com que esses movimentos tivessem apoio de facções da esquerda e até de setores liberais.

Posicionados num nível não institucionalizado da política, “os movimentos urbanos surgiram paralelamente às transformações em nível institucional [...] em relação aos sindicatos e aos partidos políticos, permaneceram independentes deles”². É imprescindível destacar a participação da Igreja progressista na organização destes movimentos através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's): “A ação e a iniciativa das freiras e dos padres progressistas, e a participação dos leigos nas organizações de base, a partir de meados dos 60, tornaram-se crescentemente mais políticas, afetando de várias maneiras o processo crescente de reação popular”³. Neste período os movimentos eram marcados por reivindicações isoladas e pontuais: água, luz,

¹ DUSSEL, 2007: 43.

² MACHADO, 1995: 129.

³ *ibid*: 134.

transporte e creches. Somente nos anos 80 ocorre uma transformação de conteúdo, ultrapassando reivindicações isoladas para formas mais amplas de demandas.

A agregação dessas demandas populares ocorreu em setores nevrálgicos da estrutura social. A década de 80 registrou enorme queda do poder aquisitivo dos trabalhadores em geral, extinção de políticas sociais como habitação e o sucateamento da educação e da saúde. A perda de impulso do modelo de crescimento (concentrador e voltado para o mercado externo) que norteou as políticas da década anterior se traduziu em recessão econômica, desemprego e sucção das reservas nacionais para o pagamento da dívida externa. A crise do Petróleo e a crise da dívida reforçaram a posição periférica dos países da América Latina na economia internacional.

No aspecto social, esses anos significaram grandes ganhos, como a dissolução de alguns mitos que sustentavam o modelo vigente, a exemplo da idéia do “progresso num país de potencialidades ilimitadas”, a debilitação do nacionalismo ufanista que sustentava a ideologia de segurança nacional e a descrença na conciliação como fórmula ideal de se fazer política. “Estes ideais, como valores presentes no universo da cultura política, das diferentes classes e camadas sociais, foram profundamente abalados”⁴. Estava evidente a ineficácia da estratégia de modernização autoritária para reduzir as desigualdades sociais promovendo o desenvolvimento social conjugado com a integração das classes populares “amorfas sob o jugo das elites dominantes”⁵.

As camadas médias não saíram ilesas à incapacidade da transição conservadora do regime em reordenar o cenário nacional. A queda do consumo industrial, somada à inflação crescente e à alteração significativa nos padrões de investimento, “aumentou consideravelmente o conflito de interesses entre os diferentes setores da burguesia, incluindo aqueles que eram internacionalizados ou diretamente internacionais, e os diretores das empresas estatais”⁶.

A política foi a responsável pelas novidades do período. Em contraste com a crise de alternativas na área econômica, os anos 80 significaram a generalização da

⁴ GOHN, 1991:10.

⁵ *Ibidem.*

⁶ MACHADO, 1995: 124.

política para toda a sociedade. Das eleições de governadores em 1982, às eleições presidenciais de 1989 – passando pela Campanha das Diretas e pela Constituinte de 1988 – o Brasil registrou intensas mobilizações. Um traço importante deste processo é que a sociedade civil organizada passa a querer interferir diretamente na sociedade política e busca inscrever por via do poder legal-institucional, nas leis e nos mecanismos de funcionamento da sociedade e do Estado, seus direitos e deveres. Intensificaram articulações nacionais de fóruns em torno da saúde, educação, reformas urbana e agrária, além de campanhas por emendas populares.

Em oposição ao exposto acima, ocorre um movimento em segmentos da sociedade civil, os empresários e políticos do *stablishment*, que ansiavam restringir a atuação do Estado. No agravamento da pressão por demandas populares, o Estado brasileiro não optava em redirecionar seu modelo de desenvolvimento socioeconômico para alçar uma política mínima de bem-estar social. As alternativas assinaladas foram as privatizações e a transferência de responsabilidades estatais para as comunidades organizadas sob o argumento de “políticas participativas estatais”. O bloco político dominante articulou uma série de estratégias para gerar um amplo movimento associativista, não-participativo. Os governos então constituídos mudaram suas práticas e discursos, passando a estimular as associações de moradores através de programas governamentais. O Estado como um todo reelabora suas políticas sociais através de negociações com os movimentos organizados, consolidando-se o ideal da participação como uma fórmula de gerenciamento do Estado.

A apropriação do termo “comunidade” pelos programas oficiais é decorrente de uma estratégia para identificar essas entidades com o simbolismo conferido ao termo entre as classes populares, significando uma forma de solidariedade agregadora de interesses comuns. A força desta idéia deposita-se na atuação das CEB’s. Os movimentos articulados pela própria sociedade civil utilizavam o termo comunidade com um conteúdo político para imprimir sentido a uma nova cultura política, fundamentada num novo tipo de cidadania centrada na conquista de *direitos*. Apesar das diferenças características daquelas entidades “comunitárias” aos movimentos populares críticos, não deve ser desprezado o fato de que "alguns daqueles programas e/ou movimentos vieram a gerar mobilizações populares, dependendo da área onde se

inseririam e do grau de politização das lideranças e das entidades que se apropriavam da sua dinâmica”⁷.

A década de 80 foi dissolvendo alguns denominadores comuns entre os movimentos. “As diferenças foram se explicitando, a unidade construída por força da situação vigente foi sendo esfacelada e as diferenças político-partidárias se acentuaram”⁸. Em 1980 foi criada a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), surgida num grande congresso das forças democráticas. Mas as diferenças entre as alas Pró-PT e a ala Pró-PMDB dividiram a entidade, fazendo que em 1982 fossem fundadas, pela ala do PMDB, a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) - vale lembrar que no interior do PMDB estavam os comunistas do PCB e do PCdoB. Já a ala petista tentou durante a década manter a ANAMPOS articulando os movimentos populares, e no âmbito sindical fundou a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983.

Na mesma década, o PT conquista prefeituras e busca governá-las com propostas populares e políticas participativas. “Naquele momento, havia no PT uma concepção de participação fortemente baseada nos *conselhos populares* [grifo nosso]. Estes eram os espaços, pensava-se, pelos quais os movimentos populares exerceriam seu papel estratégico em um governo petista”⁹. A noção de participação popular era associada à idéia de inversão de prioridades, significando o deslocamento dos recursos para as demandas de infra-estrutura e serviços básicos nas periferias das cidades. Entretanto, essa inversão de relação da sociedade civil e estado não ocorreu de forma tranqüila. No interior do partido, questões como “Participação popular com quem? Participação popular apenas com os trabalhadores? Participação popular com todos os cidadãos?”¹⁰, levou à construção de um novo olhar a respeito do tema. A discussão de como deveria ser a relação de um governo do PT com os movimentos populares e com os movimentos sindicais despertou a questão da relação desse governo com os “não-organizados”, aqueles setores que, “inseridos em contextos de carências e exclusões de

⁷ GOHN, 1991:14.

⁸ *Ibidem.*

⁹ PONTUAL & SILVA, 1999: 62.

¹⁰ *Ibidem.*

várias ordens, não estavam vinculados a nenhum movimento social”¹¹. Essa pluralidade de identidades impôs um debate a respeito da dessemelhança entre conselhos populares e canais institucionais de participação popular. Os conselhos possuíam um caráter marcadamente classista, independente e autônomo ao Estado. Já os canais institucionais deveriam ser espaços de co-gestão entre governo e os múltiplos segmentos da sociedade, não necessariamente classista.

É importante sublinhar essa diferença porque foi a partir de sua evidência que surgiu o espaço para a compreensão sobre a necessidade e a legitimidade de o governo estar presente nos processos participativos, travando a disputa em torno dos seus próprios projetos, possibilitando, assim, a construção de uma síntese entre seus interesses e os interesses dos setores que participavam dos canais abertos¹².

Finalmente, outro elemento importante para a problemática acerca dos governos de participação popular é o ingresso de assessores-militantes de movimentos em cargos governamentais, facultando a quebra da autonomia do movimento social. Tal fato decorre da expectativa de ter as demandas atendidas que desemboca numa certa paralisia no movimento e complacência desse com a gestão¹³.

A experiência do Movimento dos Conselhos Populares (MCP)

Apesar da idéia de *Conselhos Populares* ser bem conhecida pelos círculos de esquerda de Fortaleza – tendo sido alvo de intensos debates na década de 80¹⁴, pois a primeira capital administrada pelo PT foi em Fortaleza, entre 1985-88 – o MCP foi fundado apenas em 2000 majoritariamente por petistas com a intenção imediata de “dar organicidade e consistência política aos comitês populares eleitorais criados um tanto espontaneamente nos bairros periféricos da cidade durante a campanha eleitoral [de 2000]”¹⁵. O movimento só foi retomado em 2004 durante a campanha eleitoral da

¹¹ *Ibid*: 63.

¹² *Ibidem*.

¹³ GOHN, 1991: 16.

¹⁴ GONDIM, 1991: 143.

¹⁵ *Princípios do MCP*, 2004: 7.

candidata Luizianne Lins (PT) à Prefeita da capital do Ceará, Fortaleza. O movimento passou a existir, de fato, após a vitória da petista:

Agora, com a eleição de uma candidata socialista para a Prefeitura da cidade, comprometida com os valores democráticos e os princípios da Participação Popular e da Gestão Democrática da Cidade, espera-se que a retomada do trabalho em favor da criação de uma ampla e sólida rede de conselhos populares *independentes, autônomos e democráticos* possa encontrar condições melhores para sua plena concretização¹⁶.

O movimento realizou entre novembro de 2004 e fevereiro de 2005, cerca de 80 assembléias de bairros. Nestas reuniões foram recolhidas demandas que foram condensadas no “Programa de Reivindicações Imediatas do Povo de Fortaleza”, documento entregue pelo MCP à prefeita e ao presidente da Câmara dos Vereadores de Fortaleza. O ato, ocorrido no dia 9 de abril de 2005, reuniu mais de dois mil participantes e é considerado o marco fundante do MCP.

No documento constam quatro pontos: 1. Tarifa zero nos transportes coletivos de Fortaleza; 2. Frentes de Serviços nos bairros; 3. Socialização do Trabalho Doméstico; 4. Grande Biblioteca Pública da Cidade. Além desses pontos, o Programa apresenta, ainda, um “Projeto de Gestão Democrática da Cidade”.

Existia uma ambiguidade entre o discurso de autonomia pronunciado pelo MCP e um sentimento difuso que existia entre os militantes: “Esse movimento vai ser um grande auxílio para essa administração”¹⁷. Ademais, no documento de princípios do MCP postula-se uma tarefa política aos Conselhos Populares para contribuir com a governabilidade da gestão, sobrepondo-se ao jogo político tradicional:

Como a nova Prefeita não tem maioria parlamentar na Câmara de vereadores, a única possibilidade que ela tem de evitar governar submetida à *política de clientela* ou sob permanente crise

¹⁶

Ibid: 9.

¹⁷

Entrevista “Dona Neném”: 2005.

institucional é promover a gestão democrática da cidade com base nessa rede de conselhos populares. Só assim será possível garantir o cumprimento do programa democrático e popular aprovado pelo povo nas urnas.¹⁸

As expectativas diante da gestão petista foram se dissolvendo rapidamente. As escolhas políticas tomadas pelo governo caminhavam inversamente ao esperado pelo movimento. O compromisso assumido na entrega do Programa de Reivindicações Imediatas foi deixado de lado. De acordo com um dos coordenadores do MCP, “Luizianne e o PT optaram pela governabilidade tradicional”¹⁹. O comprometimento da gestão com vereadores conservadores e empresários do setor de Transporte e da Construção Civil colocou-a em conflito direto com o MCP. A participação popular, tão apregoada durante as eleições, não foi suficientemente aplicada. No segundo ano de governo o MCP decide não participar mais do maior programa de participação popular do governo, o Orçamento Participativo, alegando que este é um simulacro de participação. O descontentamento do movimento inclui da metodologia do processo à não efetivação das deliberações populares e à desconfiança de que, através de agentes, a prefeitura manipule as decisões. Um exemplo frequentemente citado é a “aprovação popular” da construção de uma estrada no seio de uma área de preservação ambiental, que beneficiará diretamente grupos econômicos interessados em explorar aquela área.

Além disso, o movimento acusa a gestão e o PT de estenderem seus métodos conservadores na política institucional para o movimento social. Membros do MCP relatam vários casos de cooptação de militantes pela prefeitura através de empregos públicos e o fortalecimento “lideranças de bairro” viciadas na política tradicional.

A frustração com as expectativas geradas com a gestão somada à intervenção direta do governo na tentativa de desorganizar o MCP, não destruiu, mas debilitou consideravelmente o movimento. Se no seu início estava presente em cerca de 80 bairros da cidade, reduziu em quase dois terços sua influência. Atualmente sua

¹⁸ *Princípios do MCP*, 2004: 9.

¹⁹ Entrevista concedida em 05/06/2009.

principal atividade é a luta por moradia e controle popular da cidade, através de novas ocupações urbanas e da regularização fundiária das já existentes. O último grande embate foi a elaboração do novo Plano Diretor de Fortaleza, sobretudo em torno das chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas destinadas à moradia popular, principal ponto de tensão entre os interesses da Indústria da Construção Civil e o conjunto do movimento popular.

Acreditamos que este processo se explica por alguns fatores. Uma questão de fundo é processo de “transformismo”²⁰ pelo qual passou o PT na última década, acentuado pela sua chegada ao poder central. A adesão do partido à ordem dominante é demonstrada pela aplicação de políticas outrora combatidas. O governo Lula aprofunda um modelo liberal periférico herdado do governo do PSDB e estruturado fundamentalmente: na liberalização das relações econômicas internacionais; na configuração da gerência do Estado na economia e na sociedade através de reformas (com destaque para a Previdência Social) e da privatização de empresas estatais; e de um processo de desregulação das relações de trabalho²¹.

O governo de Fortaleza não estaria imune a este processo nacional. A relação que foi estabelecida com setores econômicos são expressos nas decisões da administração e nos aspectos da campanha de reeleição de Luizianne em 2008, na qual alguns grupos econômicos, adversários diretos do movimento popular, foram responsáveis pelo financiamento. Uma espécie de “terceirização” da militância eleitoral marcou a última campanha do PT em Fortaleza, pessoas eram remuneradas para trabalhar nas eleições, haja vista a pouca atração voluntária, destoando substancialmente da campanha de 2004.

O processo de transformismo também se aplica a ex-membros do próprio MCP que trocaram o movimento pela administração. – “Antes ele andava de ônibus e bebia no Pedrinho [bar próximo à sede do PT em Fortaleza], hoje em dia ele tem um carro e almoça na Beira-Mar [bairro “nobre” da cidade] com algum vereador,

²⁰ Gramsci utilizou a categoria “transformismo” para explicar a relação entre o Partido da Ação e o Partido Moderado, no bojo do *Risorgimento* italiano, significando a incorporação de intelectuais isolados e grupos inteiros das classes subalternas para o projeto da ordem dominante (GRAMSCI, 1978: 277).

²¹ FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007: 96.

empresário”²². Bourdieu menciona que o “aburguesamento” de lideranças operárias é uma “forma particular” de luta de classes, “aquela que os membros das classes dominadas deixam-se impor quando aceitam os desafios que lhe são propostos pelos dominantes”²³. Vale registrar a afirmação do ex-petista César Benjamin de que a herança que Lula e o PT vão deixar é uma geração de militantes formados dentro do pragmatismo e do carreirismo político, e que “o PT tornou-se uma via de ascensão individual para afluência material e o poder”²⁴.

Consideramos que a relação entre o Estado e a sociedade não é sempre de “mão única”, de cima para baixo, ela pode ser permeada de interlocução e cumplicidade. Contudo, a história fornece inúmeros exemplos de movimentos que foram capturados pela ordem. A experiência de Fortaleza demonstra como o Estado atrai os movimentos mediante uma espécie de “ideologia da participação”, um campo discursivo que ambiciona legitimar e compartilhar as ações governamentais. “Um poder dominante pode legitimar-se *promovendo* crenças e valores compatíveis com ele; *naturalizando* e *universalizando* tais crenças de modo a torná-las óbvias e aparentemente inevitáveis”²⁵. A participação popular é uma conquista que a sociedade civil obteve através de articulações coletivas e enfrentamentos à ordem. Entretanto, ela pode se transfigurar numa estratégia do poder dominante para amortecer conflitos e obter o consenso das classes subalternas através da primazia dada a estes canais institucionais em detrimento da ação direta.

²² Entrevista concedida em 01/06/2009.

²³ BOURDIEU, 2007: 159.

²⁴ BENJAMIN, 2004: 126.

²⁵ EAGLETON, 1997: 19.

Bibliografia Citada:

- BENJAMIN, C. **Bom combate**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. Tradução Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.
- DUSSEL, E. **20 Teses de política**. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- EAGLETON, T. **Ideologia: uma introdução**. Tradução Silvana Vieira, Luis Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, 1997.
- FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- GOHN, M. G. M. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- GONDIM, L. "Os movimentos sociais urbanos: organização e democracia interna". **Revista Sociedade e Estado. O Estado em questão: teoria e prática**. Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília. Vol. VI (2) – jul./dez. Brasília: Ed. UNB, 1991.
- GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. Tradução Manuel Cruz; São Paulo, SP: Editora Martins Fontes, 1978.
- MACHADO, L. M. V. **Atores Sociais: movimentos urbanos, continuidade e gênero**. São Paulo: ed. Anna Blume, 1995.
- PONTUAL, P.; ALMEIDA SILVA, C. C. R.; "Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter". MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. [Org]. **Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1996.
- **Outras Fontes:**
 - Dona Neném: "Conselhos Populares, uma formação política permanente". Jornal **RAÍZES**, Instituto da Memória do Povo Cearense - IMOPEC. Ano 14, nº 49. jan./mar. 2005.
 - **PRINCÍPIOS DO MOVIMENTO DOS CONSELHOS POPULARES** – MCP. Fortaleza: Expressão Gráfica, Dez. 2004.