

## **Análise sobre produção em torno de movimentos sociais urbanos**

Pedro Roberto Jacobi

Meu início de interesse na temática dos movimentos sociais urbanos deu-se de forma concomitante ao ingresso no doutorado e minha inserção como pesquisador no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), nas dependências cedidas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 1978. Comecei a participar dos debates que lá ocorriam e que contavam com a presença de um significativo número de intelectuais e interessados na questão da democratização do Brasil. O CEDEC foi criado em 1976, vivia um clima de efervescência e atraía muitos estudantes, professores universitários, militantes políticos e dos movimentos sociais, que começavam a se interessar pela reflexão em torno de temas como movimentos sociais, direitos de cidadania, alternativas político-institucionais.

Nesse clima de marcado interesse pelo significado dos movimentos sociais rurais, urbanos e sindicais, criaram-se as condições para a formação de grupos de estudo. Escolhi o tema dos movimentos sociais urbanos, uma questão ainda pouco presente no debate intelectual no Brasil, pela afinidade, e engajei-me ativamente, assumindo, em 1979, a coordenação do grupo.

Os debates com jovens pesquisadores, a maioria em fase de desenvolvimento de dissertações e teses, foram muito frutíferos e permitiram ampliar o escopo de análise e crítica em torno das abordagens mais recorrentes e que compunham nossa referência conceitual sobre os temas da democracia, dos direitos, dos movimentos sociais emergentes e da cidadania.

O grupo transformou-se num estimulante espaço de debates e de questionamento das abordagens mais convencionais sobre movimentos sociais. As perguntas das nossas pesquisas não eram respondidas satisfatoriamente por essas abordagens, o que instigou a busca por novas leituras e reflexões, como Touraine (1969; 1991), Castells (1974) e Borja (1975), que enfatizavam o papel dos sujeitos e

sua autonomia e desenvolveram o conceito de "movimentos sociais urbanos", entendidos como sistemas de práticas sociais contraditórias que modificam a lógica

existente, tendo como referência as contradições específicas da problemática urbana.

Tais movimentos priorizam as exigências de consumo coletivo, decorrentes do próprio desenvolvimento capitalista. Isto se contrapõe à incapacidade do sistema para resolvê-las satisfatoriamente, ao modo individual de apropriação das condições de vida e ao modo coletivo de gestão desse processo. As primeiras formulações dos teóricos, principalmente a partir da contribuição de Castells (1974), tinham como objetivo uma revisão crítica dos postulados convencionais em que se assentava a sociologia urbana e enfatizavam as tensões sociais próprias do meio urbano.

A pesquisa que Castells (1974) desenvolveu sobre as experiências dos acampamentos chilenos, durante os governos de Eduardo Frei e Salvador Allende, e dos *Pueblos Jóvenes*, no Peru, no governo de Velasco Alvarado, foi um dos eixos motrizes da minha formulação conceitual. Essas experiências representavam a possibilidade de transformar os bairros populares em espaços de mobilização popular integrada, associados à mudança social e às transformações das relações de classe e de redistribuição de renda.

A hipótese que explicitarei no meu trabalho era a de que o potencial que os movimentos urbanos tinham para se converterem em movimentos sociais dependia principalmente da capacidade destes de articular seu protesto com uma alternativa política popular. Para tanto, entendia que era preciso considerar as condições dos conflitos de classe e sua capacidade de auto-organização em comitês de bairros e organizações locais estruturadas, por meio de recursos financeiros, legais, administrativos e de assistência técnica, que garantissem sua operacionalidade.

Minha reflexão estava fortemente influenciada por pesquisadores como Manuel Castells, Jordi Borja e Alain Touraine e pelos diálogos com pesquisadores brasileiros como Licia Valladares, Renato Boschi, José Álvaro Moisés, Ruth Cardoso, Lúcio Kowarick, Vera Telles, Silvio Caccia Bava, Éder Sader, Irllys Barreira, Eduardo Viola, Héctor Leis, Maria da Glória Gohn, Ilse Scherer-Warring; e

latino-americanos como Alicia Ziccardi (México), Alfredo Rodriguez (Chile), Fernando Carrión (Equador), Pedro Moctezuma (México), Fernando Calderón (Bolívia), Eduardo Ballón (Peru), Scott Mainwaring (EUA), que desenvolveram estudos sobre os alcances de formas auto-organizativas, as quais mudam qualitativamente as relações entre o Estado e as classes populares na

implementação de programas sociais. Todos esses pesquisadores identificavam nos movimentos sociais as forças motrizes de uma importante transformação da sociedade.

A ênfase estava nas abordagens de base estrutural marxista, entretanto, destacando o fato de elas marcarem uma quebra com a prevalência dos estudos sobre participação e associativismo e enfatizarem a organização da população como um meio pelo qual as contradições se manifestam e os efeitos são gerados. Os autores mais conhecidos, Manuel Castells, Jordi Borja, Jean Lojkin, Cornelius Castoriadis e Charles Tilly, influenciaram pesquisadores brasileiros. O quadro teórico proposto contribuiu para a formação de um campo de pesquisa que cresceu de forma acelerada e que ampliou o escopo de reflexão, ao buscar romper com as leituras mais mecanicistas e deterministas como as de John McCarthy e Mayer Zald. Nos movimentos sociais urbanos explicitaram-se "novas necessidades", resultantes do desenvolvimento das forças produtivas, contrapostas aos objetivos de uma política que não as priorizava.

Minha tese, concluída em 1985, destacava que as mudanças no papel do Estado, no período pesquisado, indicavam que este modificou-se como reflexo da busca por uma legitimidade nos setores populares, mesmo que por meio de um consenso passivo, sendo obrigado a fazer mudanças na sua postura e na de seus agentes na interação com a população. Quanto à ação coletiva, observei a importância crescente dos articuladores sociais, como é o caso dos jovens médicos sanitaristas, advogados e arquitetos, que atuaram, apoiando com ações nas suas áreas de especialidade, junto à mobilização da população, contribuindo para reduzir as carências e para o trabalho desenvolvido pela organização dos moradores, a fim de promover melhorias nas práticas do cotidiano.

Um último aspecto da tese referia-se aos limites e possibilidades, principalmente à sua capacidade de manter autonomia em relação aos partidos políticos. As potencialidades se expressaram em sua capacidade de formular propostas inovadoras, como foi o caso dos conselhos populares de saúde e da gestão descentralizada, com a efetivação de uma estrutura participativa nos níveis da gestão. À época, 1984, o avanço dessas propostas indicava a inovação no gerenciamento da coisa pública, que foi assimilada pela prefeita de São Paulo Luiza Erundina (PT), e trouxe para a sociedade uma nova forma de participação enquanto

parte de um processo pedagógico e informativo de base relacional, que busca fortalecer a consciência de cidadania e de direitos. Em pesquisa sobre a gestão municipal de saúde, com ênfase nos conselhos gestores, na gestão Erundina (1989-1992), foi possível acompanhar essa experiência inovadora e de ruptura com os padrões de gestão até então prevaletentes. Isto me estimulou a um engajamento intelectual que possibilitasse acompanhar os alcances, a inovação e os limites das políticas públicas pautadas pela participação popular.

A pesquisa evidenciou a importância que esses movimentos tiveram como impulsionadores de políticas participativas em um Estado que, mesmo com matizes ainda autoritárias, abria espaço para uma interlocução com os setores mais excluídos. A emergência dos movimentos populares urbanos, a partir dessas novas formas de organização, teve como eixo principal o crescente processo de exclusão de vastas parcelas da população dos chamados benefícios da urbanização, o que refletia a acentuada concentração de renda registrada desde meados da década de 1960 (Jacobi, 1985).

É dentro dessa perspectiva que se deve situar as mobilizações pela regularização da posse da terra, bem como os movimentos pela água, transportes, creches e centros de saúde. A maioria dos movimentos teve uma dinâmica atomizada, marcada por demandas específicas e localizadas que geralmente os enfraqueciam. A mobilização para formar os conselhos de saúde representou um passo importante para a conscientização e organização dos moradores. Sua consolidação ocorreu a partir da plena participação dos residentes na eleição de seus representantes: 12 mulheres que, em 1979, tinham como objetivo fiscalizar e

controlar o funcionamento do centro de saúde conquistado pela população do bairro de Jardim Nordeste, na região leste do município de São Paulo, defendendo os direitos dos moradores por meio de reuniões de quarteirões, recebendo suas reclamações e encaminhando-as à Secretaria Municipal de Saúde.

Essa prática autônoma dos habitantes da região já tinha antecedentes nas intensas mobilizações da população, a partir da conscientização de que os problemas dos bairros somente poderiam ser resolvidos com uma pressão efetiva de seus moradores. A partir da conquista do primeiro centro de saúde, o movimento multiplicou-se e praticamente todos os bairros da região que possuíam um mínimo

de organização articularam-se para fazer chegar suas demandas por meio das comissões de saúde (Jacobi, 1985).

O trabalho foi publicado pela Editora Cortez em 1989 e reeditado em 1993, com o título “Movimentos sociais e políticas públicas” (Jacobi, 1993). Como desdobramento da tese pública sobre os movimentos sociais, foram publicados 17 artigos em livros e 18 artigos em revistas nacionais e estrangeiras (abordagens teóricas; movimentos sociais: estudos de caso; Estado e movimentos sociais; movimentos sociais e direitos de cidadania).

Ao abordar a temática, colocou-se a revisão do próprio instrumental de análise, no sentido de averiguar até que ponto ele poderia dar conta da complexidade das novas realidades no Brasil. O desafio foi o de abordar a problemática dos conflitos urbanos a partir de diferentes concepções sobre o movimento da história e das suas contradições. As pesquisas sistematizaram uma série de experiências que deram origem à definição dos movimentos sociais urbanos. A partir das formulações dos estudos dos teóricos europeus, os conflitos urbanos passaram a ser vistos sob outra perspectiva: a politização dos problemas urbanos. A análise centrava-se sobre as relações entre o Estado, o planejamento e os movimentos sociais. Aos autores europeus corresponde o maior avanço na discussão das questões sobre o urbano e os movimentos sociais. Embora assentados sobre contradições que são universais no interior do sistema capitalista, existem diferenças históricas significativas com relação à sua abordagem sobre a

problemática urbana em contextos sociais diferenciados. As mobilizações urbanas organizavam-se em novas formas de movimentos sociais, que surgiram nas lutas por condições melhores de vida nas cidades: o Movimento do Custo de Vida, protestos públicos realizados por moradores da periferia e por moradores de favela, movimento por creches.

Esses movimentos recusariam os tipos de representação política instituídos, confirmando sua dificuldade para a formulação de projetos de maior abrangência. A representação não resume todo o esforço de organização, mas configura uma parte de um processo em que os moradores criam as condições para influenciar a dinâmica de funcionamento de órgãos do Estado (Jacobi, 1990). Observa-se certo avanço social, levando à inscrição das demandas e práticas dos setores populares em uma nova noção de direitos, retirando-as do campo das reclamações e

reivindicações. Objetivou-se especialmente a interferência nas estruturas institucionais do Estado, permitindo avanços no plano dos sistemas de representação, cristalizando novas formas de manifestação de identidades coletivas, que carregavam consigo as contradições entre a conquista de uma cidadania ampliada e a permanência de uma situação de exclusão.

Partindo do reconhecimento das formas de opressão e de dominação, essa cultura que foi sendo construída trouxe uma dimensão crítica e antiautoritária. Seus elementos, ainda que fragmentários e dispersos, podem ser reconhecidos pela diversidade das práticas dos movimentos, implicando uma exigência de participação, entendida como presença ativa na tomada de decisões. No artigo “Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo” (1983), analiso a oposição às condições, com a conservação da autonomia do movimento em sua relação com as agências estatais, não resultando, portanto, em cooptação da mobilização popular.

Nessa obra, estudei o movimento dos centros de saúde, tendo-se do outro lado, a agência estatal reagindo sobre ele. Particularmente nesse caso, o resultado foi positivo, já que, em vista da natureza da mobilização, o movimento conservou sua autonomia. Polarizada a análise dessa forma, pouco foi dito sobre a reciprocidade entre as manifestações populares e a disposição de intervir da

agência estatal estudada. Utilizamos esse trabalho como exemplo, devido à evidente seriedade e o nível de elaboração analítica, pois a maioria dos outros textos que abordavam o assunto era muito mais radical e simplificadora.

O desempenho das mobilizações urbanas estaria circunscrito à ampliação dos direitos de cidadania, em vez da transformação radical da sociedade e do sistema político (Jacobi, 1988b), sendo que minha reflexão enfocou a perspectiva cíclica e evolutiva da relação entre os movimentos e o Estado, ao conceber as mobilizações coletivas centradas em reivindicações focadas na melhoria da qualidade de vida. A durabilidade e a continuidade temporais do movimento, nesse sentido, dependiam de sua integração às estruturas institucionais do Estado, mediante sua transformação em partidos políticos, em grupos de interesse ou em alguma modalidade de “enquadramento institucional” (Jacobi, 1988a). Nessa direção, desenvolvi nas pesquisas o tema da problematização em torno da controvérsia “autonomia *versus* institucionalização” (Jacobi, 1983). Meu esforço de

reflexão centrou-se sobre o caráter assumido pelas relações entre o Estado e o movimento social urbano em torno dos problemas do meio ambiente, da salubridade e da saúde, no período de 1974 a 1984, na cidade de São Paulo.

A partir da análise de três experiências reivindicativas que ocorreram na periferia da cidade, busquei integrar na análise duas formas de interpretação dos movimentos populares. Por um lado, a compreensão do caráter dos efeitos político-institucionais da ação coletiva, a influência dos articuladores sociais e as transformações ocorridas na burocracia; por outro, a partir da interpretação dos atores sociais envolvidos, a análise sobre o significado do processo de organização, interação, pressão e diálogo com o poder público. Por meio da reconstrução dos movimentos sociais e da ação do Estado, observei a relação entre a experiência e a percepção dos atores sobre suas carências e suas ações. Além disso, estudei a natureza do Estado, suas formas de atuação e como se manifesta a lógica que orienta a formulação e a implementação de políticas específicas (Jacobi, 1989).

Ainda, desenvolvi pesquisas sobre os efeitos diferenciados da ação coletiva, bem como sobre os diversos aspectos que determinam o surgimento da ação coletiva organizada: sua base social, os agentes “externos”, os assessores, os

valores de referência e o conceito de transformação social que eles percebem. Essa experiência em muito contribuiu para ampliar o escopo da minha análise, na medida em que possibilitou obter importantes dados sobre as práticas cotidianas, a percepção dos problemas e a busca de respostas, e as reivindicações dos moradores.

Ao longo desse período de pesquisa, observei que os movimentos representavam formas coletivas de construção da cidadania, por meio da qual retiravam as carências do campo das reivindicações, inscrevendo-as no campo dos direitos, representando uma substituição dos esquemas interpretativos baseados nas análises de classes ou de cultura pela análise institucional (Jacobi, 1992).

Por fim, desde 1980, participo de eventos nacionais e internacionais, nos quais apresento trabalhos que abordam o tema da tese: a relação dos movimentos sociais urbanos e o Estado, suas dimensões teóricas e estudos de caso, com destaque para os encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), os congressos estaduais de sociologia da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), o Congresso Mundial de Sociologia, em 1982 (México), e o Congresso Latino-Americano de Sociologia, em 1986 (Rio de Janeiro).

## Referências

BORJA, Jordi. *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos, 1975.

CASTELLS, Manuel. *Movimientos sociales urbanos*. Madri: Siglo XXI de España Editores, 1974.

TOURAINÉ, Alan. *Sociología de la acción*. Barcelona: Ed. Ariel, 1969.

TOURAINÉ, Alan. *Los movimientos sociales*. Buenos Aires: Almagesto, 1991.

JACOBI, Pedro R. Ação coletiva, atores sociais e cultura política. *Serviço Social e Sociedade*, v. 9, n. 28, ano IX. São Paulo: Cortez, 1988.

JACOBI, Pedro R. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato (org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993, p. 145-179.

JACOBI, Pedro R. Movimentos reivindicatórios urbanos, Estado e cultura política: reflexão em torno da ação coletiva e dos seus efeitos político-institucionais no Brasil. In: LARANJEIRA, Sonia (org.). *Classe e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, 1990. p. 220-244.

JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação política. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice; Anpocs, 1988b. p. 290-310.

JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação coletiva. In: COSTA, Nilson R. *et al.* (org.). *Demandas populares, políticas públicas e saúde*. Petrópolis: Vozes; Abrasco, 1989. p. 13-36.

JACOBI, Pedro R. *Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde - São Paulo 1974-1984*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

JACOBI, Pedro R. Movimentos sociais em saúde: das demandas à engenharia institucional. In: SPÍNOLA, Aracy Witt *et al.* (org.). *Pesquisa social em saúde*. São Paulo: Cortez, 1992. p. 103-107.

JACOBI, Pedro R. *Políticas públicas de saneamento básico e saúde e reivindicações sociais no Município de São Paulo - 1974/1984*. 1985. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.