



MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS URBANOS - ELEMENTOS DE UM MARCO INTERPRETATIVO

Mercês Somarriba

Doutora em Sociologia pela University of Sussex, Inglaterra. Professora Titular do Departamento de Sociologia e Antropologia e atual Coordenadora do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

1 INTRODUÇÃO

Decorrida quase uma década e meia de pesquisas sobre temática das organizações reivindicatórias urbanas, no contexto brasileiro, este trabalho propõe-se a esboçar um marco analítico deste tipo de fenômeno.

Acredita-se que tal empreendimento foi grandemente facilitado pelo acúmulo de numerosas pesquisas empíricas sobre o tema e, correlativamente, pelo desenvolvimento e refinamento do instrumental teórico pertinente. Sem dúvida alguma, os recursos teóricos hoje utilizados nas ciências sociais brasileiras para a análise dos movimentos reivindicatórios urbanos são muito mais ricos que uma década atrás.

O primeiro conjunto de estudos, elaborados sob o impacto do caráter inusitado assumido pelas numerosas e intensas mobilizações das associações reivindicatórias urbanas, na segunda metade dos anos setenta pautou-se por ênfase exagerada em seu potencial político contestatório e transformador. Aplicou-se à miríade de manifestações reivindicatórias de serviços e equipamentos urbanos o conceito de Movimento Social Urbano (MSU), assimilando ao quadro analítico que começava a ser desenvolvido pelas

ciências sociais brasileiras traços que a literatura européia sobre movimentos sociais no Primeiro Mundo constatava estarem presentes no movimento estudantil, no movimento ecológico e nas mobilizações feministas e de minorias raciais no cenário daqueles países desde o final dos anos sessenta. Dentre estes traços sobressaem o caráter autônomo de tais formas de ação coletiva e sua conseqüente aversão ao poder instituído nos aparatos estatais, e ao modelo de organização racional-burocrática presente também nos sindicatos e nos partidos políticos.

Mas, contrariamente à ênfase posta pela literatura do Primeiro Mundo no componente cultural dos movimentos sociais, expresso na emergência de valores novos, de natureza radical e não-negociável, nossas primeiras análises tiveram corte acentuadamente economicista, deduzindo do padrão brasileiro de urbanização por expansão de periferias a emergência das mobilizações reivindicatórias urbanas.¹

Com o passar do tempo, e com base em dezenas de estudos concretos sobre o fenômeno, foram ficando claros a natureza restrita das mobilizações, seu caráter tóxico, fragmentário e instável. Nesta medida, o grande potencial transformador das estruturas de dominação atribuído a tais formas de ação coletiva, pretensamente tendentes à unificação, foi sendo posto em questão.

Vários estudos evidenciavam também que a suposta desvinculação entre as organizações urbanas e os velhos canais clientelistas eram mais aparentes que reais. Nos locais em que tais canais não chegaram a ser desmantelados pelo prolongado domínio do modelo, por assim dizer mais puro, de dominação burocrático-autoritária, os arranjos clientelistas demonstraram fôlego surpreendente. Este parece ter sido, por exemplo, o caso do chaguismo no Rio de Janeiro (Diniz, 1982).

Ao mesmo tempo, com as mudanças institucionais resultantes do restabelecimento progressivo do jogo democrático, constatou-se que várias lideranças das organizações reivindicatórias urbanas passaram a participar também de partidos políticos considerados de esquerda e a interagir com o sistema político-administrativo, à medida que o pluripartidarismo se consolidava e que os organismos do Estado se reaparelhavam para lidar com as organizações reivindicatórias enquanto interlocutores legítimos. Conseqüentemente, a crença na natureza não-institucional ou até mesmo anti-institucional destas organizações urbanas e a ênfase em seu

¹Em nosso primeiro trabalho sobre o tema está contida a caracterização do chamado modelo de expansão periférica, típico do processo de urbanização brasileiro das duas últimas décadas. Este trabalho é, também, exemplar do mencionado enfoque teórico economicista (Somarriba et al., 1984).

caráter autônomo passaram também a ser muito relativizadas (Cardoso, 1983).

Por fim, sob a influência da crise mais geral dos paradigmas "estruturalistas", manifesta nas ciências sociais brasileiras nos anos oitenta, deu-se em boa parte dos estudos do associativismo urbano o que Ruth Cardoso chamou de "uma volta ao significado" (Cardoso, 1983). Sob a influência teórico-metodológica da Antropologia, passou-se a privilegiar aspectos de natureza microsociais como processos de configuração de sistemas de valores e de solidariedade dos grupos populares (Duhram, 1984; Zaluar, 1985; Doimo et al. 1985; Vellasco, 1990).

A esta vertente juntaram-se estudos de escopo mais abrangente, caracterizados, porém, pela mesma preocupação com a dimensão subjetiva da ação social. Sob a influência dos trabalhos, de E. P. Thompson, B. Moore Jr. e C. Castoriadis, alguns autores procuraram associar o tema das carências urbanas aos dos valores, sublinhando a atividade do sujeito na produção da carência. Para eles, as condições históricas particulares determinariam tão-somente a "esfera de possibilidades de criação da carência" (Nunes, 1989; Sader, 1988).

Finalmente, da Sociologia e da Ciência Política de corte "operacional" e inspiração utilitarista, produzidas principalmente nos Estados Unidos, vêm sendo tomados aparatos conceituais desenvolvidos para a análise da ação coletiva, centrados nas idéias de cálculo instrumental racional e de interesse (Boschi, 1987; Azevedo, Prates, 1990).

Em suma, existe hoje na literatura sobre o tema um conjunto de contribuições interessantes que encara o papel político das organizações reivindicatórias urbanas como objeto de estudo, sem pressupô-lo necessariamente transformador, e que se recusa a conceber o comportamento das camadas e grupos sociais presentes nestas organizações como inteiramente determinado por processos e/ou estruturas exteriores a suas próprias práticas. É com tais posições que se buscará guardar coerência neste estudo. Com este objetivo procura-se articular, ainda que esquemática e fragmentariamente, contribuições analíticas provenientes das seguintes áreas temáticas: a da análise política e institucional; a da abordagem dos movimentos sociais; a da teoria da ação coletiva.

2 O CAMPO INSTITUCIONAL E OS SETORES POPULARES

Os primeiros trabalhos sobre as reivindicações urbanas ocorridas nas grandes cidades brasileiras, no final dos anos setenta, postulavam abstratamente uma posição de autonomia e de

antagonismo das organizações populares com relação ao Estado.²

No decorrer dos anos oitenta acumularam-se vários estudos empíricos sobre as interações reais dos organismos públicos com as formas organizativas do chamado movimento urbano.³

Nas situações muito freqüentes, em que as evidências empíricas apontavam para a intensidade e continuidade dos contatos das organizações populares com os organismos estatais e para a permanente disposição das primeiras a negociarem com os órgãos públicos as melhorias urbanas reivindicadas, tendia-se a atribuir o fato ao caráter essencialmente cooptador do Estado sob o capitalismo. Subjacente a este tipo de enfoque, operava-se com uma concepção instrumental do Estado como aparelho monolítico de dominação.

Nos termos de tal escopo interpretativo, tornava-se ocioso perguntar, como se faz aqui, sobre os efeitos sociais, políticos e culturais mais ou menos democratizantes que a interação organismos estatais / organizações de moradores poderia produzir. As políticas sociais seriam vistas como expressão da lógica do capital, como instrumento de acumulação de capital e como estratégia de legitimação política.

É verdade que entre nós algumas políticas sociais de maior impacto tiveram vinculação muito saliente com interesses econômicos dominantes e/ou expressaram, com grande nitidez, estratégias de legitimação das elites. Dentre tais políticas, podem ser lembrados programas como o do Banco Nacional de Habitação (Azevedo, 1988) e o de extensão de serviços de saúde através da rede privada, com financiamento do antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (Braga, Paula, 1981). Admitindo-se que tais características possam não só estar presentes em programas sociais como até prevalecer, é importante, entretanto, que elas não sejam deduzidas "a priori" de uma suposta lógica estrutural ou da natureza do Estado capitalista; que sejam, ao contrário, objeto de investigação no sentido da identificação dos fatores concretos que respondem por sua produção, em maior ou menor intensidade, em cada contexto particular.

Assim, sem assumir as concepções igualmente simplificadoras do Estado como representante de um suposto interesse geral e das políticas sociais como mecanismos de realização progressiva da igualdade, adota-se, aqui, a perspectiva de que o Estado, enquanto relação de poder, reflete as clivagens de interesses da sociedade;

²Ótimas revisões críticas da literatura, apontando o caráter arbitrário desta suposição, foram feitas por Cardoso (1983), Jacobi (1987).

³Pioneiro, neste sentido, é o estudo de Santos (1981).

e de que os conflitos sociais, políticos e ideológicos e as lutas dos grupos organizados desempenham papel fundamental na definição das políticas sociais.

Com esta concepção, não se adota o suposto da chamada teoria dos grupos de interesse segundo o qual todos os grupos sociais, portadores de interesses, operariam de forma autônoma e em igualdade de condições uns com os outros. Ao contrário, assume-se a crítica feita por Offe, Wiesenthal (1984) a tal abordagem, que bloqueia o acesso cognitivo às profundas desigualdades produzidas pela dinâmica da sociedade capitalista ou, noutros termos, à assimetria sistêmica da riqueza e do poder. Adaptando as idéias destes autores, que se ocuparam das diferenças entre as organizações dos capitalistas e as dos trabalhadores, pode-se afirmar que, por serem menos numerosos, terem idéias mais claras e homogêneas de seus objetivos e possuírem mais recursos para agir concertadamente, os grupos dominantes possuem melhores oportunidades de acesso ao Estado e habilidade superior para defender e reproduzir o poder, comparativamente às camadas populares. Como consequência, numa sociedade capitalista há um viés que leva o Estado a favorecer, em princípio, certos interesses sociais dominantes. O grau de cristalização de tal viés decorre, logicamente, do nível em que interesses diferentes se façam presentes e influentes junto ao Estado (Reis, 1988a, p.31).

Ao mesmo tempo, internamente ao Estado, haverá diferenças, conforme a variedade dos interesses presentes e influentes em seus diversos aparelhos.

De acordo com estas idéias, o Estado é passível de exibir, sob o capitalismo, grande variedade de feições, conforme se tratar de distintas sociedades, ou até de uma mesma, ao longo do tempo.

Numa sociedade como a brasileira, caracterizada pelo grande acúmulo de miséria, crescentemente localizada no meio urbano, e por um sistema político afeito ao autoritarismo, ao populismo e ao corporativismo, são enormes os desafios à produção de políticas sociais mais abrangentes, voltadas para as camadas populares.

Aqui o percurso dos direitos de cidadania descrito por Marshall (1967) desfigurou-se: nunca se deu a universalização efetiva e estável dos direitos jurídicos e políticos e acumularam-se, ao longo do tempo, demandas sociais insatisfeitas, notadamente no meio urbano.

Entretanto, não há como conceber o acesso aos chamados direitos sociais senão pela via da política, da mesma forma que na situação clássica analisada por Marshall, malgrado a mutilação característica da cidadania política entre nós.

Encerremos, então, esta seção pela rápida caracterização do autoritarismo, do corporativismo e do populismo, enquanto traços persistentes da política brasileira que afetam profundamente as oportunidades políticas dos setores populares.

As análises sobre o autoritarismo no Brasil apontam diversos aspectos, dentre os quais sobressaem a ameaça permanente, e já efetivada, de intervenção militar, o grande poder do aparelho burocrático como tal e a correspondente precariedade dos mecanismos institucionais - legislativo e judiciário - capazes de assegurar representatividade e responsabilidade ao Estado em seu processo de atuação (Reis, 1988a).

Em conexão com o funcionamento precário do legislativo, há a questão da baixa estruturação e institucionalização partidárias e a inserção precária dos setores populares na política. Essa questão, por sua vez, expressa-se pela falta de informação e por uma compreensão rudimentar dos interesses socialmente conflitantes, que tornam as camadas populares particularmente afetadas ao populismo (Reis, 1988a, 1988b). Nos termos de Laclau (1988), este é concebido como uma forma específica de formação de identidades coletivas na qual as demandas geradas pelas mudanças estruturais (industrialização, urbanização), e que permanecem insatisfeitas, são assimiladas a identidades ameaçadas. Constrói-se, então, nova identidade, nos marcos de uma realidade totalizante, por oposição aos "poderosos", ao "de cima" (e aos "marajás", claro), de acordo com as dicotomias antagônicas que definem a realidade social nos vários discursos populistas a que se está acostumado no País.

Quanto ao corporativismo, tem sido observado que o viés do Estado brasileiro a favor dos empresários só não pode ser chamado de escandaloso por se dar de forma algo velada, através, por exemplo, dos "anéis burocráticos" apontados por Fernando Henrique Cardoso. O acesso ao Estado pelos grupos dominantes se dá sem mediações partidárias e com pouquíssima transparência (O'Donnell, 1976).

No plano das camadas populares, considera-se que as dificuldades de acesso ao Estado, por quaisquer vias, sejam apenas mitigadas pela atuação de mecanismos informais, clientelistas, persistentes na política brasileira, inclusive no meio urbano.⁴

⁴Ao analisar os pontos de contato e as diferenças entre corporativismo e clientelismo, Nunes (1985) diz que no primeiro tendem a existir regras formais de representação, ao passo que o segundo se estabelece informalmente enquanto relação assimétrica de poder, envolvendo expectativas de solidariedade mútua, sentimentos e obrigações interpessoais.

Sem negar a permanência das características arroladas, parece importante sublinhar algumas alterações nas relações Estado-sociedade no Brasil que têm caracterizado o processo de transição democrática recente.

Ao restabelecimento dos direitos políticos mais amplos tem correspondido um reaparelhamento do Estado através do qual este começa a se expor à influência de organizações dos trabalhadores e de associações dos setores populares na implementação de políticas. Dentre tais associações estão, sem dúvida, as que reivindicam melhorias urbanas, que passaram a ter algum nível de reconhecimento com a implantação do chamado planejamento participativo, a ser discutido na seção 3.2.

Embora este processo de abertura dos organismos públicos à influência das camadas populares não seja uniforme, nem linear, é provável que ele venha contribuindo para diminuir o viés do Estado no atendimento aos interesses dos grupos dominantes e para restringir a eficácia do clientelismo e do populismo. A ocorrência frequente de eleições, a maior liberdade de organização partidária, o surgimento de partidos políticos que atribuem maior ênfase a conteúdos programáticos e a alternância de partidos políticos na gestão do Estado vêm-se articular e condicionar os elementos de reconstrução do Estado apontados, conformando um ambiente político mais favorável ao desenvolvimento da capacidade cognitiva dos eleitores, em sua percepção das conexões entre as necessidades da vida cotidiana e a política, e ao estabelecimento de diferenciações um pouco mais elaboradas no universo dos agentes políticos.

3 FORMAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

3.1 Níveis de análise

A distinção analítica entre a formação e a implementação de políticas sociais parece útil para se compreender as inconsistências geralmente recorrentes no processo global de produção de políticas sociais (Cintra, Andrade, 1976; Fundação João Pinheiro, 1993).

No plano da formação de políticas devem ser considerados fatores de natureza macropolítica, que se referem à chamada correlação de forças na sociedade global e ao grau de legitimidade do regime político. A análise não pode, entretanto, restringir-se a este nível, sob pena de se cair no lugar comum de que a "teoria na prática é outra" ou, pior, atribuir-se aos formuladores de políticas intenções malévolas de manipulação

ideológica da população, propondo programas que não pretendem realizar.

No plano da implementação, trata-se de analisar os aspectos organizacionais que envolvem recursos financeiros e estrutura de autoridade; a tradução, pelos técnicos de campo, dos objetivos dos programas no nível concreto, cotidiano; a participação da clientela, em sua própria ótica e na dos organismos estatais. Neste nível, em que interferem, por exemplo, competições interburocráticas por recursos materiais e políticos e as subculturas profissionais dos técnicos, torna-se mais inteligível o baixo nível de coerência geralmente encontrado entre objetivos e realizações das políticas sociais, particularmente das chamadas políticas participativas.

3.2 Administração pública e participação popular

A partir da segunda metade dos anos setenta, assiste-se no Brasil e no conjunto da América Latina ao abandono da estratégia de planejamento global de corte cepalino. As principais limitações apontadas ao planejamento abrangente, globalizante e integrado podem ser assim indicadas: baixa capacidade de atuação do Estado, enquanto ator independente das forças de mercado; entaves institucionais dentro da própria máquina pública, como carência de recursos humanos especializados, baixo índice de redundâncias organizacionais em áreas em que elas seriam muito importantes, complexidade do aparelho do Estado, resistência de órgãos setoriais à interferência das agências centrais de planejamento (Azevedo, Prates, 1990, p.17).

Em meio à profunda crise de legitimidade do regime militar, as políticas sociais são redirecionadas para programas de âmbito mais restrito e inaugura-se a ênfase na participação das populações-alvo na implementação de políticas. Nos centros urbanos maiores, este processo encontrou o chamado movimento comunitário num momento de grande vitalidade e facilitou muito a legitimação das organizações de moradores enquanto interlocutores das agências públicas. Constituiu também, nesta medida, grande incentivo à proliferação deste tipo de organização de base.

Várias análises (Somarriba, Afonso, 1987; Cardoso, 1988; Azevedo, Prates, 1990) têm evidenciado como marcas do chamado planejamento participativo, entre nós, o fato de ele se dar no âmbito restrito de umas poucas agências públicas; de se limitar às atividades práticas de implementação, não envolvendo a definição global de prioridades; de propiciar a participação apenas das pessoas ou grupos diretamente afetados pelos programas, gerando, em alguns casos, competição na atuação das entidades de base por recursos escandalosamente

escassos; de não chegar a constituir um óbice mais sério à continuidade do jogo clientelista.⁵

Com base na recorrência destes traços nos numerosos estudos empíricos realizados no País, Azevedo, Prates (1990) propuseram a distinção analítica entre duas formas de participação: a *participação restrita* ou *instrumental*, caracterizada "pela participação da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em programa de âmbito local, através do fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada) e em definição de micro-prioridades e alocação de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo diretamente concernente àquela iniciativa governamental específica"; a *participação ampliada* ou *neo-corporativa* que "significaria a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, as macro prioridades, diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas urbanas" (Azevedo, Prates, 1990, p.20).

O primeiro tipo de participação seria, segundo os autores, amplamente dominante, caracterizando a forma de atuação de quase-totalidade das associações de moradores, tomadas individualmente. A participação ampliada seria perseguida, no caso do chamado movimento comunitário, pelos organismos federativos ou organizados sob a forma de Conselhos, que, no entanto, esbarrariam, ainda, com grandes resistências dos órgãos estatais.

4 MOVIMENTOS SOCIAIS E AÇÃO COLETIVA

É corrente na literatura brasileira sobre reivindicações urbanas o uso do termo *movimento social urbano*, através do qual o conjunto das numerosas ações reivindicativas de bens e serviços de consumo coletivo são concebidas como uma unidade à qual se atribuem objetivos, interesses, decisões. Esse suposto de unidade e abrangência está presente também na linguagem dos militantes e grupos políticos de esquerda que se referem às reivindicações das associações de moradores como *movimento popular*, concebendo-o como distinto (porém complementar) com relação ao chamado movimento sindical.

Por mais controvertidas que sejam as concepções de movimento social entre os diferentes autores e correntes teóricas das ciências sociais (Herring, Morris, 1987), parece claro que o conceito se filia às análises globais de relações entre

classes sociais e expressa a dinâmica da sociedade como um todo. Nos termos de Tilly (1978), movimentos sociais são uma criação do século XIX, gerada pela ampliação da política para uma escala nacional. Eles seriam a contraparte, não-institucionalizada, dos partidos políticos, dos sindicatos e outras formas associativas através dos quais os vários grupos sociais passaram a lutar pelo poder e pela institucionalização de seus interesses. Da mesma forma que estes, os movimentos sociais seriam atores políticos em busca de poder. Distinguir-se-iam de seus correspondentes institucionais por seu repertório de ações políticas assentados em táticas desordenadas como passeatas, concentrações, protestos, atos de violência etc., decorrentes de seu próprio estatuto político mais frouxo e informal.

A partir desta matriz conceitual, e em ruptura parcial com ela, vem-se desenvolvendo nas ciências sociais contemporâneas grande esforço analítico com vistas a adequar a noção de movimento social e formas de mobilização coletiva mais recentes que passam a ser identificadas como *novos movimentos sociais* (Touraine, 1984; Melucci, 1980, 1985; Cohen, 1985; Offe, 1985). Com algumas variações entre os autores, os novos movimentos são caracterizados por se centrarem no objetivo de solidariedade, atribuindo grande ênfase à identidade do grupo; por se manterem afastados do Estado e não se orientarem para a conquista do poder político; por enfatizarem a participação direta e rejeitarem a representação. Os novos movimentos sociais apresentariam, pois, orientações de natureza expressiva. Dentre eles são arrolados os movimentos feministas, os de minorias raciais, os pacifistas, os ecologistas, com suas demandas de natureza expressiva, de caráter não-negociável.

É nos termos deste conjunto de idéias sobre movimentos sociais, trabalhado sobretudo por autores europeus, que a literatura brasileira desenvolveu o chamado paradigma dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU) que tem servido como marco interpretativo implícito ou explícito das pesquisas sobre reivindicações urbanas.

Das primeiras análises sobre movimentos sociais reteve-se principalmente a idéia da natureza abrangente da atuação dos movimentos sociais, de sua orientação para a conquista de poder e de seu caráter não-institucional. Da caracterização dos *novos movimentos sociais* foram incorporadas a ênfase na autonomia, entendida sobretudo como distanciamento com relação ao Estado, e, a partir da contribuição de antropólogos, a preocupação com a dimensão simbólica, através da análise da formação da identidade dos atores coletivos (Duhram, 1984).

Numerosas revisões críticas do chamado paradigma dos MSU têm sido realizadas entre nós (Boschi, Valladares, 1983; Boschi, 1987; Cardoso, 1983, 1987; Silva, 1986; Jacobi, 1987;

Kowarick, 1987; Azevedo, Prates, 1990). Nelas se aponta para as enormes diferenças existentes entre os movimentos sociais - antigos e novos -, como os caracterizados pela literatura, e a dinâmica das reivindicações urbanas no Brasil, marcada por baixos níveis de participação, organização hierárquica e pela natureza tópica, fragmentária e intimamente conectada aos organismos estatais que as organizações de moradores apresentam.

Alguns destes estudos (Boschi, Valladares, 1983; Boschi, 1987; Silva, 1986; Azevedo, Prates, 1990) questionam explicitamente a aplicação do conceito de movimento social às ações coletivas desenvolvidas por essas organizações. Machado da Silva expressa esse questionamento dizendo "que é preciso livrar-se de uma doença congênita do paradigma (dos MSU): a de estudar o corriqueiro, o banal, pensando no ponto crítico, na ruptura, no grandioso" (Silva, 1986, p.6). E todos estes autores sugerem que para o estudo das reivindicações urbanas seria mais adequado outro instrumental analítico que não o dos movimentos sociais.

No caso de R. Boschi e Azevedo e Prates, a alternativa analítica indicada é a chamada teoria da ação coletiva, produzida sobretudo nos Estados Unidos.

Apresentando também significativas diferenças internas, a teoria da ação coletiva pode ser considerada, entretanto, como fundamentalmente tributária da abordagem econômica de Olson Jr. (1971), com sua ênfase em fatores "objetivos", como *organização, interesses, recursos, oportunidades e estratégias*, considerados fundamentais para o entendimento das mobilizações coletivas.

O enfoque da ação coletiva desenvolveu-se em contraponto às chamadas teorias do comportamento coletivo, de corte sociopsicológico, que tiveram no modelo estrutural-funcionalista formulado por Smelser (1962) uma de suas mais conhecidas expressões.

Essa abordagem estabeleceu uma distinção básica entre ação social convencional e institucional e comportamento coletivo não-institucional. O último resultaria de situações de crises e mudanças estruturais, constituindo-se como resposta ao descontentamento, frustração e agressividade, provocados nos indivíduos por tais rupturas. A emergência e crescimento da ação coletiva dar-se-ia através de processos pouco elaborados de comunicação (contágio, reação circular, difusão) e os objetivos destas ações seriam também pouco definidos e muito vulneráveis a alterações.

Em oposição a esse enfoque, que atribui um estatuto de baixa racionalidade ou até mesmo de irracionalidade às ações coletivas não-

institucionais, a abordagem da ação coletiva insiste na racionalidade e na organização enquanto elementos fundamentais desta forma de ação social, que pressupõe a existência de interesses socialmente conflitantes a serem perseguidos através da mobilização coletiva.

Mas, ao enfatizarem a orientação para interesses, pelos atores individuais e coletivos, a teoria em pauta trabalha com a noção de racionalidade, restringindo-se à racionalidade estratégica ou instrumental. Conseqüentemente, acaba por assumir uma representação da sociedade como um agregado de grupos de interesse já constituídos e, ignorando a dimensão simbólica da vida social, negligencia o processo mesmo de formação e consolidação de identidades coletivas, tomando-as como dadas.

Parece ser nos termos deste tipo de enfoque, aqui brevemente resenhado, que Azevedo, Prates (1990) e Boschi (1987) propõem que as organizações reivindicatórias urbanas sejam definidas não como movimento social e sim como organizações de interesses. Azevedo e Prates, assumindo a dicotomia excessivamente simples estabelecida por Pizzorno entre, por um lado, atores coletivos emergentes ou *novos movimentos sociais* - que desenvolvem ações expressivas, demandas não-negociáveis e participação direta - e, por outro, atores coletivos convencionais - que desenvolvem ações estratégicas, demandas negociáveis e mecanismos de representação - situam as associações de moradores neste segundo pólo.

Acredita-se que a abordagem da ação coletiva pode ser muito útil à compreensão das lutas urbanas ao chamar atenção para o componente estratégico das ações desenvolvidas pelas associações, junto ao Estado, em busca de benefícios urbanos de natureza coletiva. A atenção posta em fatores como *interesses, escolhas, objetivos* ajuda na formulação de um ponto de vista mais concreto e menos apriorístico sobre a natureza das relações entre as organizações reivindicativas e o Estado, que, no paradigma dos MSU, aparecem como supostamente antagônicas. Mas, ao operar no terreno mapeado por Mancur Olson, que concebe a lógica de ação coletiva em termos do cálculo de custos-benefícios, os teóricos da ação coletiva se defrontam sempre com o dilema do aproveitador (*free-rider*).

Sabe-se que Olson Jr. sustenta que diante dos custos envolvidos na obtenção de bens coletivos (que beneficiarão a todos, independentemente da participação de cada um), torna-se mais racional para cada ator deixar para os outros as atividades reivindicatórias. Duas saídas ou atenuantes do dilema têm sido concebidas na literatura. A primeira trabalha com uma distinção radical, como a de Pizzorno, entre ação coletiva

⁵Dentre os autores mencionados, Ruth Cardoso diferencia-se por questionar enfaticamente a validade de se continuar falando em clientelismo com referência aos contatos com organizações populares/políticas, nas grandes cidades brasileiras. A autora chama a atenção para o fato de que, mesmo quando recorrem aos políticos, as organizações de moradores se apresentam como coletividades e não como conjunto de eleitores; e para a inviabilidade do controle eficiente de votos nos centros urbanos maiores (Cardoso, 1988, p.381).

expressiva - na qual o profundo compromisso dos participantes com o bem coletivo buscado atua como incentivo especial (*selective incentive*) à participação dos indivíduos - e ação coletiva instrumental, esta, sim, sujeita ao dilema formulado por Olson. Outra postula que os indivíduos engajados na busca de bens coletivos já estão organizados em grupos solidários, não havendo aí a dispersão própria do modelo de mercado, como o concebido por Olson. Neste segundo caso, o problema é apenas deslocado, pois continua inexplicado o envolvimento inicial das pessoas nos grupos solidários.

Ao que parece, estas duas formulações são assumidas por Azevedo e Prates ao definirem movimento social como ação coletiva do tipo expressivo e ao desconsiderarem o processo de formação de identidades das organizações de moradores, classificando-as como organizações de interesses.

Entretanto, tendo em vista a heterogeneidade sócio-econômica dos setores populares e a baixa permeabilidade do Estado brasileiro às demandas destes setores, analisadas na seção 2, parece importante considerar-se o próprio processo de construção de identidades dos organismos de defesa dos interesses dos moradores.

A produção antropológica sobre o campo temático aqui tratado iniciou um tipo de reflexão que parece muito produtiva para o esforço analítico que se acaba de propor. Ela lança luz, sobretudo, no processo de superação da heterogeneidade interna das camadas populares.

Pioneiro, neste sentido, é o trabalho de Durham (1984). Questionando as interpretações economicistas sobre o surgimento das lutas reivindicatórias urbanas como decorrentes da pauperização crescente dos setores populares urbanos, a autora propõe que se passe a perguntar sobre os fatores que operam para que uma situação social dada - de ausência de um determinado bem coletivo, por exemplo - seja percebida, no nível simbólico, como *falta*, *necessidade* ou *carência*, e se constitua em amálgama de uma identidade coletiva reivindicante. Essa perspectiva leva ao estudo das representações, à apreensão dos significados que os atores enlaçam a suas ações, à análise do processo de elaboração simbólica de situações objetivas como necessidades ou carências capazes de agregar e identificar grupos sociais enquanto sujeitos de ações coletivas.⁶

⁶Essa atenção à dimensão simbólica como atitude crítica à abordagem puramente economicista "das reciprocidades humanas" é encontrada nas análises de Thompson (1979) dos chamados motins de subsistência do século XVIII na Inglaterra. O autor descobre que as motivações presentes nas ações coletivas dos amotinados baseavam-se em noções sobre normas e obrigações sociais tradicionais a partir das quais os pobres reconstruíam seletivamente o modelo paternalista. A mesma linha de reflexão é desenvolvida por Moore Jr. (1987) ao propor a análise articulada dos processos gerais que acontecem no nível da cultura, da estrutura social e da personalidade individual, à

Durham (1984) identifica na noção de *direito*, muito freqüentemente utilizada pelos participantes nas lutas reivindicatórias urbanas, o elo que une o reconhecimento da carência à formulação da reivindicação, e interpreta a transformação das necessidades em direitos como um processo coletivo de redefinição do espaço da cidadania (Durham, 1984, p.29). E a autora se refere às duas faces apresentadas por este processo.

Há, primeiramente, uma face interna, que diz respeito ao próprio modo de constituição dos grupos reivindicatórios, quanto à definição de seus participantes. Essa questão torna-se relevante devido à heterogeneidade social e econômica dos setores populares em nosso meio urbano. Como se dá, então, a criação da igualdade interna, tão presente nas falas dos participantes das reivindicações urbanas, através da categoria *comunidade*? Para Durham a igualdade se daria através de uma "negatividade específica": "Os indivíduos mais diversos tornam-se iguais na medida que sofrem a mesma carência... E, agindo em conjunto, esses iguais vivem a experiência da comunidade" (1984, p.28). Segundo Durham, é nessa vivência da comunidade, isto é, da coletividade de iguais, que se dá a constituição das pessoas na esfera pública. E este reconhecimento da pessoa num plano público, e não privado, estaria presente tanto naquelas associações por ela denominadas de *formasi* - com baixos níveis de participação e uma diretoria eleita com a finalidade de assumir as tarefas reivindicativas - como também, e em maior grau, nas de caráter "comunitário" - nas quais é mais enfatizada a participação direta e massiva. As associações de moradores apresentariam os dois formatos, de acordo com os objetivos buscados em diferentes momentos.

Em segundo lugar, há uma face externa: ao reconhecimento mútuo interno dos indivíduos como pessoas deve corresponder o reconhecimento da associação pela sociedade mais ampla, e principalmente pelo Estado, para que se possa ter a constituição efetiva de um ator coletivo, capaz de ação concertada.

Deve-se acrescentar às formulações da autora que do reconhecimento externo das associações, principalmente pelo Estado, irá depender, em boa medida, o grau de eficácia que aquelas poderão alcançar.

Agregue-se também a elaboração desenvolvida na seção 2 sobre as pesadas restrições, na lógica de atuação do Estado brasileiro, ao reconhecimento de bases autônomas de representação, que afetam principalmente os setores populares. Um dos aspectos mais perversos desta forma de atuação é a freqüente ruptura do monopólio

medida que grupos de pessoas deixam de encarar seu ambiente social como dado, passando a se oporem a ele para mudar o contrato social.

da representação através do incentivo oficial à criação de organizações paralelas, fato freqüentemente observado na relação do Estado e dos agentes políticos com os grupos reivindicatórios urbanos.

5 CONCLUSÃO

O que se pode concluir do conjunto de idéias aqui expostas é que a constituição de identidades coletivas politicamente reivindicantes no meio popular se dá por um processo demasiadamente complexo e tenso, cuja natureza pode ficar quase que inteiramente obscurecida pela utilização do conceito de *organização de interesse*, com sua vinculação ao marco conceitual e semântico da chamada teoria pluralista de grupos de interesse criticada por Offe, Wiesenthal (1984). Neste sentido, a elaboração coletiva da noção de direitos, e a conseqüente redefinição do espaço da cidadania num ambiente socialmente tão heterogêneo e politicamente tão hostil, aponta para a presença em grau significativo, no meio das organizações reivindicatórias urbanas, da chamada racionalidade expressiva considerada típica dos movimentos sociais. Conseqüentemente, a natureza da ação coletiva desenvolvida pelas associações de moradores traduzir-se-ia, também, pela chamada dialética entre "instrumentalidade" e identidade (Reis, 1988a) própria de todas as modalidades de ação coletiva de caráter político.

Acredita-se, pois, que os conceitos correntes de *movimento social urbano* e *movimento reivindicatório urbano* traduzem melhor a natureza do objeto em pauta. O segundo, menos usado que o primeiro, teria a vantagem de chamar atenção para os fatores de ordem estratégica das ações desenvolvidas pelas associações populares. Ao mesmo tempo, com ele evitar-se-ia a grandiloquência do conceito de movimento social, com sua filiação semântica a modelos historicistas e irmandade com as noções de *progresso* e *revolução* que, de forma quase sempre implícita, orientaram a formulação do chamado paradigma de Movimentos Sociais Urbanos na ciência social brasileira.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de políticas de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.22, n.4, p.107-119, out./dez. 1988.
- 2 AZEVEDO, Sérgio, PRATES, A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva: a questão do Estado e populações periféricas no contexto brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 14., 1990, Caxambu. Caxambu: ANPOCS, 1990.

- 3 BOSCHI, Renato. *A arte da associação*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.
- 4 BOSCHI, Renato, VALLADARES, Lícia do P. Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.8, p.64-77, 1983.
- 5 BRAGA, José C. S., PAULA, Sérgio G. *Saúde e previdência: estudos de política social*. São Paulo: CEBES/HUCITEC, 1981.
- 6 CARDOSO, Ruth C. Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática. In: O'DONNELL, Guillermo, REIS, Fábio W. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988. p.368-382.
- 7 CARDOSO, Ruth C. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.3, n.1, p.27-37, fev. 1987.
- 8 CARDOSO, Ruth C. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria H. T. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p.215-239.
- 9 CINTRA, Antônio Octávio, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p.221-240, abr./jun. 1976.
- 10 COHEN, Jean L. Strategy or identities: new theoretical paradigms and contemporary social movements. *Social Research: An International Quarterly of the social Sciences*, New York, v.52, n.4, p.663-716, 1985.
- 11 DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: clientelismo e patronagem no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- 12 DOIMO, Ana Maria et al. Os movimentos sociais: teoria e prática. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 9., 1985, Campos do Jordão. Campos do Jordão: ANPOCS, 1985.
- 13 DUHRAM, Eunice. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.10, p.24-30, 1984.
- 14 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Pesquisa de saneamento básico ambiental e saúde pública - avaliação do PRODECOM*. Belo Horizonte, 1993. V.1 e 2. No Prelo. Convênio FINEP.
- 15 HERRING, Cedric, MORRIS, Aldon. Theory and research in social movements. *Annual Review of Political Science*, Norwood, n.2, p.138-198, 1987.
- 16 JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. *BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, p.18-34, 1987.
- 17 KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.1, n.3, p.38-50, fev. 1987.
- 18 LACLAU, Ernesto. Populismo y transformación del imaginário político en América Latina. *Boletín de*

- Estudios Latinoamericanos e del Caribe, Amsterdam, p.25-36, 1988.
- 19 MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- 20 MELUCCI, Alberto. The new social movements: a theoretical approach. Social Science Information, Beverly Hills, v.19, n.2, p.199-226, 1980.
- 21 MELUCCI, Alberto. The symbolic challenge of contemporary movements. Social Research: An International Quarterly of the Social Sciences. New York, v.52, n.4, p.789-816, 1985.
- 22 MOORE JR., B. Injustiça, as bases sociais da obediência e da revolta. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- 23 NUNES, Édson. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. Lua Nova, São Paulo, n.17, p.67-91, 1989.
- 24 NUNES, Édson. Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia política do Brasil contemporâneo. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.3, n.28, p.347-372, 1985.
- 25 O'DONNELL, Guillermo. Sobre o corporativismo e a questão do Estado. Cadernos do DCP, Belo Horizonte, n.3, p.1-54, 1976.
- 26 OFFE, Claus. New social movements, challenging the boundaries of institutional politics. Social Research: An International Quarterly of the Social Sciences, New York, v.52, n.4, p.817-868, 1985.
- 27 OFFE, Claus, WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: OFFE, C. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- 28 OLSON JR., Mancur. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University, 1971.
- 29 REIS, Fábio W. Consolidação democrática e constituição do Estado - notas introdutórias a uma tese. In: REIS, F. W., O'DONNELL, G. (Org.). A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988a.
- 30 REIS, Fábio W. Identidade, política e a teoria da escolha racional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.6, n.3, p.26-38, 1988b.
- 31 SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- 32 SANTOS, C. N. Ferreira dos. Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- 33 SILVA, Machado da. Para repensar o paradigma dos movimentos sociais urbanos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 10., 1986, Campos do Jordão. Campos do Jordão: ANPOCS, 1986.
- 34 SMELSER, M. J. Theory of collective behaviour. New York: The Free, 1962.
- 35 SOMARRIBA, M. M. G., AFONSO, M. R. Movimentos urbanos e Estado: novas tendências. In: POMPERMAYER, Malori J. (Org.). Movimentos sociais em Minas Gerais - emergência e perspectivas. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1987.
- 36 SOMARRIBA, M. M. G. et al. Lutas urbanas em Belo Horizonte. Petrópolis: Vozes, 1984.
- 37 THOMPSON, E. P. Tradición, revuelta y conciencia de clase. Barcelona: Crítica, 1979. La economía moral de la multitud.
- 38 TILLY, Charles. From mobilization to revolution. Reading: Addison-Wesley, 1978.
- 39 TOURAINE, Alain. Le retour de l'acteur. Paris: Fayard, 1984.
- 40 VELLASCO, Ivan de A. Reivindicações urbanas e a construção do coletivo: o caso Gorduras. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH/Departamento de Sociologia e Antropologia, 1990. (Universidade Federal de Minas Gerais. Textos Sociologia e Antropologia, 30).
- 41 ZALUAR, Alba. A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.