

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

Ana Danielle Santana Cavalheiro

**O dia em que o Morro descer e não for carnaval:
ativismo(s), direito à cidade e planejamento urbano**

**Porto Alegre
2019**

Ana Danielle Santana Cavalheiro

**O dia em que o Morro descer e não for carnaval:
ativismos, direito à cidade e planejamento urbano**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de mestra em Sociologia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanessa Marx

Linha de Pesquisa: Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas

Porto Alegre
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Cavalheiro, Ana Danielle Santana

O dia em que o Morro descer e não for carnaval:
ativismo(s), direito à cidade e planejamento urbano /
Ana Danielle Santana Cavalheiro. -- 2019.
122 f.

Orientadora: Vanessa Marx.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Sociologia Urbana. 2. Direito à Cidade. 3.
Ativismo Institucional. 4. Gestão Participativa. 5.
Movimentos Sociais. I. Marx, Vanessa, orient. II.
Título.

Ana Danielle Santana Cavalheiro

**O dia em que o Morro descer e não for carnaval:
ativismos, direito à cidade e planejamento urbano**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de mestra em Sociologia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanessa Marx

Linha de Pesquisa: Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas

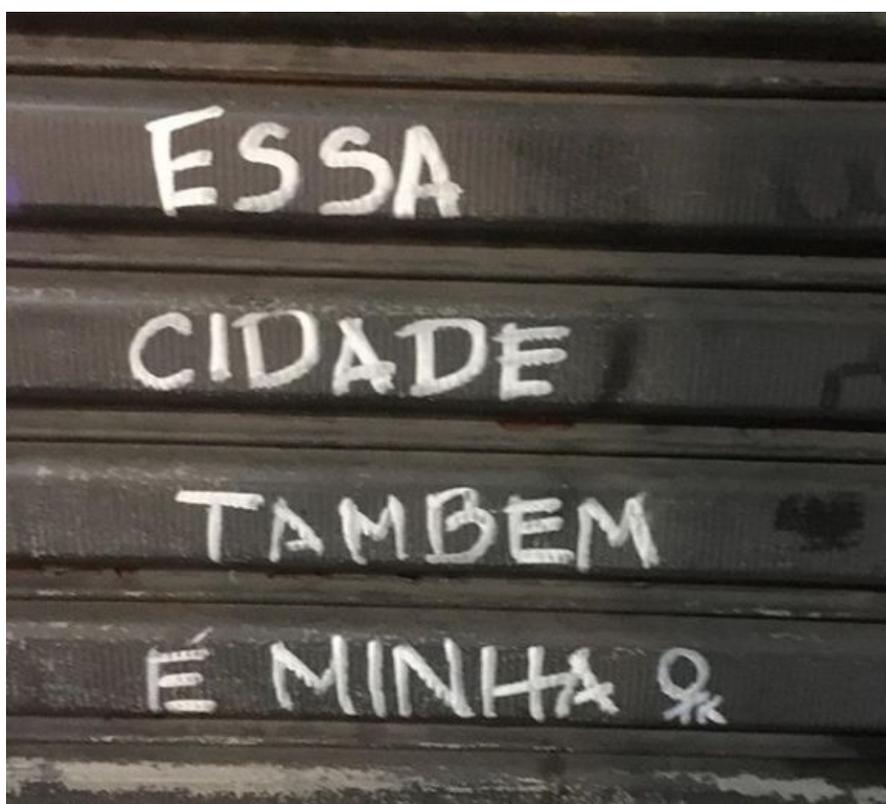
Prof.^a Dr.^a Camila Penna de Castro (PPGS/UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos (PROPUR/UFRGS)

Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa (EA/UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Vanessa Marx (Orientadora)

*Neste momento de luta e de resistência, saúdo os Movimentos Sociais populares,
as minorias que se agigantam,
as filhas de Dandara, Oxum, Danu, Diana, de Nossa Senhora,
e de Janaína, sereia do mar;
as guerreiras e as guerreiros que lutam pela igualdade
de gênero, etnia, religiosidade, sexualidade...
Dedico essa dissertação
À luta pela democracia;
Às ações afirmativas e as ações de permanência na Universidade;
Às sobreviventes e aos sobreviventes
destes tempos difíceis para os sonhadores;
A mim e a ti fruto do amor, da luta, da resistência e das ações afirmativas;
Aos meus grandes e sinceros amores, [mas também aos singelos prazeres da vida:
café, cinema, literatura e poesia;
À minha família [de sangue e de coração];
À dádiva de ser e tornar-me mulher [dona de mim, do bar, acadêmica e da luta];
A Marielle [e as Anas, Marias, Danielles, Gabrielas], sempre presente!*



Fonte: arquivo pessoal.

Fotografado na Rua da República, Cidade Baixa, na cidade de Porto Alegre (RS), numa noite de fevereiro de 2019.

AGRADECIMENTOS

À força e a graça divina que sempre me fizeram continuar, com várias cores, credos e saberes. À minha família, pelo incentivo e cuidado de sempre. Serei eternamente grata por aguentarem minhas crises e surtos desde sempre. Mãe, obrigada por ser “mais minha amiga do que mãe”, assim aprendi a buscar meu espaço. Pai, serei eternamente grata por teu esforço por nos dar o melhor possível. Larissa, parabéns pela coragem e dedicação em tua profissão. A área da saúde precisa mais de pessoas como tu.

Ao Bernardo, rapaz dos olhos bonitos e do abraço gentil, pela paciência, companheirismo, cuidado, incentivo e confiança. Sou grata por todas as dicas, indicações e orientações. És um profissional dedicado e brilhante. Nós somos a mistura de livros que conseguimos acumular com o perpétuo desejo de ser/viver das letras da música popular brasileira.

Ao meu bom e grande amigo Lucas Greff, pela prontidão de me ouvir e ajudar desde o ensino médio e por todos os cafés, chás, cervejas e batatas fritas com queijo em todo o processo.

Às amigas e aos amigos da Secretaria de Avaliação Institucional (SAI), especialmente Clau, Débora, Fernanda e Flávia. Queridas por sempre me incentivarem e me adotarem. Serei eternamente grata pelo aprendizado e pela amizade de vocês. Grande parte da profissional que sou hoje, construí no convívio com vocês.

Aos amigos e amigas conquistados na Escola de Administração (EA), mas que estão comigo para além do vínculo com a EA: Carla, Gabi Lima, Gabi Rabello, Stephanie, Elaine, Sergio, Cris, Chico... Muitas confraternizações e brindes para nós.

À Vanessa, Marcelo e Rejane e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) por oportunizar minha estada na pós-graduação.

Aos amigos e às amigas do PPGS. A turma de mestrado e doutorado de 2017 ficará eternamente no meu coração. Um abraço especial às minhas queridas Magalis: Andressa, Lorena e Mariana. Nosso trio realmente foi um encontro elaborado pelas deusas. Agradeço por nessa turma ter encontrado pessoas tão especiais, entre as quais destaco a querida Elza, mulher negra, educadora e guerreira, por seu um símbolo de alegria, sabedoria e perseverança.

És um exemplo para todas as gerações. Eu sou porque mulheres como tu foram e são.

Aos amigos e as amigas que me acompanham desde a infância / adolescência, Vitor, Marcia, Carol Brum, Ana Paula, Henrique, desculpa pelos sumiços... Obrigada por entenderem e sonharem comigo.

Ao Grupo de Estudos em Democracia e Administração Pública (Gedap), que me recebeu e me deu a oportunidade de conhecer as dinâmicas de pesquisa dentro da Universidade e sobre Administração Pública, democracia e participação na graduação e que me apresentou bons amigos e grandes pesquisadorxs.

Ao Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa (Nega), que me acolheu e me proporcionou relações orgânicas de aprendizado e vivência na gestão social. Agradeço especialmente aos amigos e amigas Ana Mercedes, Pedro, Fábio, Luzinha, Gui, Ju, Murilo, Dani, Fer e Zadi, por estarem comigo no dinamismo e na luta da vida que foram muito além das relações de pesquisa e extensão.

Ao Murilo, um agradecimento especial por ter conversado comigo e me ajudado durante a etapa do projeto. És um bom amigo e serás um grande professor.

Ao Wilson, colega e vizinho querido, tens um grande coração.

Aos colegas e as colegas do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Viamão (Iprev) e da Prefeitura Municipal de Viamão, obrigada por me oportunizarem a continuidade de minha trajetória acadêmica. Um abraço especial para Eliza, pela compreensão, e para a Thais e a Dirlene. O serviço público, em especial o município de Viamão, precisa de mais pessoas como vocês/nós da Previdência.

À Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por financiar boa parte desta pesquisa.

A todos e a todas que estiveram comigo nesta festa chamada vida. Serei eternamente grata.

Como cantam os Novos Baianos: *“Minha carne é de carnaval e o meu coração é igual”*,

Neste carnaval da vida, seguiremos de mãos dadas, sempre.

*O dia em que o morro descer e não for carnaval
ninguém vai ficar pra assistir o desfile final.*

[...]

*O tema do enredo vai ser a cidade partida
no dia em que o couro comer na avenida
se o morro descer e não for carnaval*

*O povo virá de cortiço, alagado e favela
mostrando a miséria sobre a passarela
sem a fantasia que sai no jornal.*

*O dia em que o morro descer e não for carnaval
Wilson das Neves*

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar como o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua para influenciar na elaboração e adequação de instrumentos de gestão urbana na cidade de Porto Alegre. Abordando a questão de forma qualitativa, através de um estudo de caso, considera a trajetória de atuação e o perfil de ativistas relacionados ao movimento social para assegurar a presença de elementos como o direito à moradia e preservação ambiental nas normativas públicas. A revisão bibliográfica foi dividida em dois grandes eixos. O primeiro aborda a temática urbana, gestão e planejamento. O segundo corresponde aos estudos dos movimentos sociais. Entre os tópicos abordados, destacam-se: direito à cidade, gestão participativa, teoria das oportunidades políticas, ativismo e ativismo institucional. Detectou-se uma lacuna teórica quanto ao cotidiano dos ativistas institucionais dentro das organizações formais em que trabalha e a possibilidade de serem vistos como corpos estranhos nesses meios. A partir do material coletado através de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e observação e da forma de condução metodológica desta pesquisa, qualitativa e exploratória, destacaram-se os ataques aos direitos humanos devido à falta de infraestrutura da região do Morro Santa Teresa, agravadas pelos desdobramentos do projeto governamental de alienação do território da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase). Foram encontrados e categorizados diferentes tipos de ativistas presentes no movimento social: ativistas de base e ativistas externos, que se subdividem em ativistas institucionais, ativistas sociais organizados e ativistas individuais ou manifestantes. Além disso, a pesquisa identificou ciclos de atuação do Movimento, que coincidem com os governos estaduais, estabelecendo nexos entre o perfil de atuação do Movimento, seu acionamento de redes de ativistas e os projetos societários pautados pelos governos no que se refere a direito à cidade, preservação ambiental e gestão participativa.

Palavras-chave: movimentos sociais; direito à cidade; ativismo; ativismo institucional; gestão participativa.

ABSTRACT

This master's thesis aims to analyze how the Movement in Defense of Morro Santa Teresa acts to influence the elaboration and the adequacy of urban management instruments in the city of Porto Alegre. Approaching the question in a qualitative manner, through a case study, it considers the action trajectory and the profile of the activists related to the social movement to ensure the presence of elements such as right to habitation and environmental preservation in public norms. The bibliographic review was divided in two broad axes. The first one approaches the urban thematic, management and planning. The second relates to the studies on social movements. Right to the city, participatory management, theory of political opportunities, activism and institutional activism are present among the topics under study. A theoretical lacuna was detected in relation to the everyday life of institutional activist within the formal organizations in which they work, and the possibility of being seen as 'strange bodies' in these environments. The empirical material collected through documental research, semi-structured interviews and observation, analyzed within a qualitative and exploratory research framework, highlights the attacks on human rights due to the lack of infrastructure in the region of Morro Santa Teresa, aggravated by the unfolding of the governmental project to alienate the terrain of the Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase). Different types of activists were found in the social movement, and they were categorized as: base activists or external activists. The latter group comprises institutional activists, organized social activists or demonstrators. Furthermore, the research identified cycles of action of the Movement, which coincide with the state governments, establishing nexuses between the action profile of the Movement, its activation of activists networks and the societal projects proposed by governments, in relation to right to the city, environmental preservation and participatory management.

Keywords: social movements; right to the city; activism; institutional activism; participatory management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Modelo de Análise	34
Figura 2. Mapa da Cidade de Porto Alegre (RS), em destaque Bairro Santa Teresa	37
Figura 3. Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 - mapa ilustrativo.	38
Figura 4. Localização do Bairro Santa Teresa com pontos georreferenciados	39
Figura 5. Localização via satélite do Bairro Santa Teresa com pontos georreferenciados	40
Figura 6. Projeto para a orla do Guaíba para a Copa do Mundo de 2014.	41
Figura 7. Mapa com as delimitações estabelecidas pela Lei Complementar 717/2013	44
Figura 8. “Morro da TV”: Vista do Morro Santa Teresa com o Estádio Beira-Rio e as antenas de transmissão	45
Figura 9. Fotos da instalação de luz na Vila União (Morro Santa Teresa)	46
Figura 10. Quadro sobre as fases de articulação do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa até 2017	109
Figura 11. Quadro sobre os principais elementos do Movimento durante as gestões: conquistas e retrocessos	110
Figura 12. Área total do Morro Santa Teresa, Porto Alegre – RS.	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Ativistas sociais - Sociedade Civil organizada	91
Quadro 2. Parlamentares apoiadores do Morro Santa Teresa na época da derrubada do PL 388.	94
Quadro 3. Síntese de entrevistas com lideranças comunitárias - Realizadas pela pesquisadora e ativista Karla Moroso dos Santos de Azevedo (2016)	118
Quadro 4. Síntese entrevistas com ativistas externos - sociais organizados e institucionais	123

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social
Agapan - Associação Gaúcha Ambiental de Proteção ao Ambiente Natural
AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil
CDES - Centro de Direitos Econômicos e Sociais
CF - Constituição Federal
CPC-POA - Comitê Popular da Copa - Porto Alegre
CUT - Central Única dos Trabalhadores
Fase - Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Sul
GTs - grupos de trabalho
IAB-RS - Instituto dos Arquitetos do Brasil - RS
Inca - Instituto Nacional de Câncer
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.
LOA - Lei Orçamentária Anual
MDMST - Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa
MPB - Música Popular Brasileira
MS - Movimentos Sociais
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONGs - organizações não governamentais
OP - Orçamento Participativo
PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PES - Planejamento Estratégico Situacional
PL - Projeto de Lei
PMPA - Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PPA - plano plurianual
PPGS/UFRGS - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Saergs - Sindicato Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-RS
Senge - Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul
Sindibancários - Sindicato dos Bancários
TEOP - Teoria das Oportunidades Políticas

TMR - Teoria da Mobilização de Recursos

USP - Universidade de São Paulo

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. PREÂMBULOS DE CARNAVAL: aspectos introdutórios	15
1.1. Construção do problema de pesquisa e objetivos	17
1.2. Problema e objetivo geral	22
1.3. Objetivos específicos	22
1.4. O quereres: motivações para a construção da pesquisa	23
2. COLOCANDO O BLOCO NA RUA: perspectivas metodológicas	26
2.1. Abordagem qualitativa: estudo de caso	28
2.2. A cidade em movimento: descrição do caso	30
2.3. Fontes e instrumentos de análise	39
3. O TEMA DO ENREDO VAI SER A CIDADE PARTIDA: urbano, gestão e planejamento	41
3.1. A cidade como espaço de contestação	41
3.2. O pêndulo entre Estado e sociedade: gestão participativa	51
3.3. Democracia como valor ou regra: Observações do planejamento urbano	59
4. EU VOU... (E VAMOS À LUTA!): teoria dos movimentos sociais	65
4.1. Escolas dos movimentos sociais	66
4.2. Teoria das oportunidades políticas	69
4.3. Teoria dos atores políticos	73
4.4. Ativismo Institucional	74
5. SERÁ QUE AINDA TEMOS O QUE FAZER NA CIDADE? Apresentação e análise dos dados	81
5.1. Perfis de ativistas	81
5.2. Diferentes tipos de integrantes do Movimento	86
5.3. Ativismos e instrumentos de gestão urbana	90
6. QUANDO O CHORO VAI ALÉM DO CARNAVAL: considerações finais	99
REFERÊNCIAS	104
ANEXOS	113

1 PREÂMBULOS DE CARNAVAL: aspectos introdutórios

Para início de conversa, é importante compreendermos as alegorias utilizadas no título deste trabalho. Segundo o Dicionário Michaelis (2018):

car-na-val sm: 1 HIST Período anual de festas profanas cuja origem remonta à Antiguidade e que, no período medieval, começava no Dia de Reis (Epifania) e se estendia até a Quarta-Feira de Cinzas, constituindo-se de festejos populares de ritos e costumes pagãos. 2 Período de folia que precede a Quarta-Feira de Cinzas, tradicionalmente de três dias, porém atualmente alongado para cinco dias, com folguedos populares, bailes e desfiles de blocos e de escolas de samba, que tem sua origem no entrudo. 3 POR EXT Manifestação alegre e ruidosa. 4 FIG Conflito entre duas ou mais pessoas por discordarem de algo; briga, confusão.

Então, não é coincidência que a palavra carnaval foi escolhida para fazer parte do título e das primeiras linhas deste trabalho. É a vida cotidiana das brasileiras e dos brasileiros; é fonte de inspiração para a música popular brasileira (MPB) e para o samba. Na luta cotidiana, não raras são as intersecções entre a arte a vida política, eis aí que o carnaval entra com grande força nas composições da MPB, e especialmente nas letras dos compositores próximos ao samba, e acaba contando a sobre a vida, realizando denúncias, relatando ativismos e o pensar-sentir lúdico de boa parte população do país. O carnaval e o samba faz parte do ritmo que embala o morro e as vilas do Brasil, contendo em si letras que sintetizam na poesia passagens de resistência.

A redatora e roteirista Monise Berno (2015), ao falar sobre o ativismo contido na MPB, diz que os “compositores e intérpretes entregam seu talento para espalhar mensagens e denúncias que são, muitas vezes, ‘socos no estômago’ musicais”. Então, é valendo-me de “socos no estômago” e da criatividade dos compositores da música brasileira que canto e componho meu trabalho de conclusão de mestrado acadêmico no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Assim, em *O dia que o Morro descer e não for carnaval*, busco inspiração na vida cotidiana, cantadas na MPB e no samba, e também no carnaval, que em sua origem e significado traz mais do que “a festa da carne”, mas também é descrito como “conflito entre duas ou mais pessoas por discordarem de algo; briga, confusão” (MICHAELIS, 2018).

As relações entre a “vida vivida” e as pesquisas acadêmicas, especialmente nas ciências humanas, são muito complexas. Afinal, grande parte dos pesquisadores e das pesquisadoras se deparam em seus estudos com elementos estreitamente ligados a temas que causam motivação e inspiração ou estranhamento e frustração devido a sua trajetória de vida,

como no caso de reflexões sobre relações de gênero, classe ou raça. Ainda, as relações e as análises tornam-se mais complexas quando a teoria e o objeto empírico estão diretamente relacionadas ao pesquisador ou a pesquisadora. No que diz respeito à aplicação da teoria na prática de transformação de realidades, bell hooks, teórica e ativista do feminismo negro estadunidense, no livro *Ensinando a transgredir* (2013), lembra que a teoria também é uma prática libertadora: ampara para explicar os fenômenos, mas também leva a expandir o horizonte de reflexivo.

A partir de reflexões sobre a relação pendular entre teoria e empiria, escolhi como objeto de pesquisa o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa. Muitas vezes, a teoria e a prática estiveram entrelaçadas em minha jornada investigativa. Não sou moradora do Morro Santa Teresa, tampouco participei do Movimento de forma orgânica, ainda que o tenha acompanhado em diversos períodos. Ainda assim, alguns elementos nos aproximaram e por vezes me distanciaram durante o processo empírico. Durante esse período investigativo, a questão que norteou essa pesquisa foi: “Como o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua para influenciar na elaboração de instrumentos de gestão urbana na cidade de Porto Alegre?”.

A construção deste trabalho se dá no âmbito de uma instituição pública, federal, gratuita e de qualidade. Orienta-se pelo pressuposto de que toda a produção de conhecimento deve ter um carácter social e público a fim de que propagá-lo. Mas também, para mim é revestido de valor ético e profissional, devido à minha formação como bacharela em Administração Pública e Social. Ademais, constrói-se com o carácter sociológico, pois se busca a transformação de um problema social em uma pesquisa reflexiva e quiçá em uma jornada empolgante.

Mais do que a curiosidade obtida nos primeiros contatos dessa pesquisa com a realidade investigada, outros elementos estimularam a curiosidade investigativa e fomentaram a reflexão sobre a responsabilidade e a representatividade na abordagem do tema. Em uma dessas ocasiões, durante uma das reuniões do grupo em que fui convidada a participar, uma das integrantes do Movimento, moradora da comunidade Morro Santa Teresa, sentiu-se representada por mim. Inicialmente, houve um breve período de estranheza, afinal, uma menina, negra, moradora de região periférica e estudante de universidade federal não se vê todo dia. Grande parte dos acadêmicos e representantes políticos que se aproximam do grupo são brancos. “Mais uma de nós na reunião de hoje”, ela disse. Particularmente, poucos foram os espaços em que meu fenótipo foi encarado como um elemento positivo para elevar o “índice de confiança” e não o contrário.

Ainda, no período de coleta de dados exploratória, deparei-me com as particularidades do movimento social estudado e também com novos conceitos sobre a atuação desse grupo a fim de colocar as demandas de sua região na agenda pública. Um dos conceitos que colabora para a reflexão desse tema é o de “ativista institucional”. Coincidentemente, na segunda etapa de minha pesquisa de mestrado no PPGS, esse conceito esteve muito mais presente em minha “vida vivida”, devido ao fato de eu também reforçar o meu “ser ativista institucional”. Embora anteriormente eu já representasse esse papel em relações acadêmico-institucionais, essa questão foi reforçada por minha nomeação em concurso público. A tríplice jornada de muitas das pessoas que conversaram comigo também passou a minha realidade: trabalhadora, estudante e ativista institucional. O conceito de ativista institucional será desenvolvido em maior profundidade em outra seção desta dissertação, mas, em suma, a literatura define como um agente participante de um movimento social que ocupa formalmente função na Administração Pública e que pauta os objetivos de movimento social ou causa social através de canais burocráticos (SANTORO; MCGUIRE, 1997). Formalmente, não estou vinculada a um movimento social específico, mas defendo pautas sociais a que estou vinculada nos espaços onde atuo.

Ademais, minha trajetória investigativa contém um elemento que é cada dia mais presente entre os estudantes de nível superior, em especial os discentes de pós-graduação, a instabilidade na saúde mental. Nem sempre é possível seguir estritamente o cronograma. Assim como no planejamento estratégico situacional (PES), de Carlos Matus (HUERTAS, 1996), o planejamento “é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo”. O cenário é um fator que nem sempre previsível de forma integral devido a racionalidade limitada dos planejadores, mas isso não significa que o planejamento ou o cronograma está perdido. Então, foi aprendendo a lidar com mais um período cíclico de ansiedade que tive a oportunidade de aprimorar e refletir sobre o ciclo de atuação desse movimento social relacionando com suas metas estipuladas.

1.1 Construção do problema de pesquisa e objetivos

A problemática das cidades não é um elemento novo nas análises das ciências sociais (antropologia, ciência política e sociologia) nem de áreas como arquitetura e urbanismo ou administração pública. Entretanto, esse é um assunto que está longe de ser esgotado devido à vivacidade e à complexidade da vida em sociedade e dos elementos que compõem essa relação. Na América Latina, à diferença da América do Norte, a configuração das cidades

recebeu grande influência do circuito de superexploração das riquezas naturais, e apresenta densidade demográfica diferenciada de seus “irmãos do norte”. No Brasil, especificamente, a extensão das terras perpetuou e acentuou as características de exploração e falta de planejamento. Essa dinâmica ficou mais evidente após a abolição da escravatura, quando boa parte da população negra refugiou-se em espaços periféricos e insalubres, onde ergueu habitações precárias, muitas vezes denominadas de “malocas”. Estes elementos foram reforçados por movimentos higienistas brasileiros nos séculos XIX e XX em diversas capitais brasileiras como o Rio de Janeiro e, posteriormente, Porto Alegre. Nos casos em que essas populações urbanizavam espaços que depois se valorizariam e se tornariam alvo da cobiça imobiliária de camadas favorecidas da sociedade, suas “saudosas malocas” foram progressivamente postas abaixo, como posteriormente cantaria Adoniran Barbosa em 1951¹.

Na década de 1960, a cidade de Porto Alegre (RS) passou por um processo de readequação dos espaços urbanos. Um dos maiores exemplos para época foi a realocação de um grande número de moradores da região central da cidade para um enorme projeto habitacional iniciado em 1970, a Restinga. Atualmente, esse processo continua sendo lembrado como um projeto estatal que promoveu a higienização da região central da cidade.

Em termos históricos, a Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 foi um marco importante na trajetória democrática do país, pois assegurou direitos outrora inexistentes, fragilizados ou totalmente anulados. A Carta Magna estabelece mecanismos de transparência, controle e participação social nas mais variadas matérias decisórias, o que inclui o planejamento das cidades. Assim, a CF de 1988 prevê a responsabilidade de cada município por seu Plano Diretor, que em termos gerais visa orientar toda a sociedade sobre a ocupação do solo, respeitando o interesse coletivo. Após a previsão constitucional, leis específicas foram criadas, como o Estatuto das Cidades e o Estatuto das Metrópoles, além das leis relativas a cada município e decretos expedidos pelos governos estaduais.

Entretanto, a prática e a efetividade dos instrumentos criados estão diretamente relacionadas ao formato de democracia e aos valores de cada governo em exercício. A relação estabelecida entre Estado e sociedade pode ser mais ou menos conflitiva, dependendo do posicionamento político-ideológico das gestões, posicionando assim as oportunidades políticas da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais. Além disso, em Porto Alegre também foram realizadas ações por grupos independentes em espaços

¹ BARBOSA. Adoniran. Saudosa maloca. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=801MQjNjvrg>> acesso em: 20 de dezembro de 2018.

públicos espalhados pela cidade, como orla do Guaíba, Redenção, viadutos com o intuito de ocupar a cidade, questionando não apenas a função social da cidade, mas o direito de usufruir os espaços da cidade e de por eles transitar com segurança, especialmente se o “corpo” for feminino e/ou homossexual, como denunciam a Marcha das Vadias e a Parada LGBT.

Em meio a movimentos sociais que pautam o desenvolvimento e a função social da cidade, surgiu o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, em meados de 2009. Nesse período, o poder executivo do estado do Rio Grande do Sul, tendo como governadora Yeda Crusius, elaborou o Projeto de Lei nº 388/2009 (PL 388/2009) que autorizava a alienação ou permuta do imóvel da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Sul (Fase). A Fase está situada no município de Porto Alegre, especificamente no território em que se localiza o Morro Santa Teresa. Uma das comunidades que compõem Movimento está situada nesse imóvel, que corresponde a Vila Padre Cacique. O Morro Santa Teresa é constituído por cinco vilas, sendo estas: Gaúcha, Ecológica, União Santa Teresa, Prisma e Padre Cacique.

Segundo o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES, 2012), o Movimento surgiu devido à necessidade de proteger um patrimônio público do município de Porto Alegre², tanto o bioma nativo quanto o patrimônio histórico do local, além do direito à moradia das pessoas que habitam naquela região. O entendimento era que a aprovação do PL 388/2009 abriria precedente para a privatização de áreas do Morro Santa Teresa. Assim, a área seria utilizada para atender projetos imobiliários vinculados ao capital de grandes corporações.

O interesse pela área do Morro Santa Teresa pode ser facilmente explicado ao contextualizarmos geograficamente a região, se localiza entre o Centro e a Zona Sul da cidade de Porto Alegre. O Morro Santa Teresa se situa em frente ao Rio Guaíba e sua orla, cartões postais da cidade, além de estar nas proximidades da Fundação Iberê Camargo e de *shopping centers*. Os conflitos de interesses envolvendo a área vêm de longa data e podem ser observados através de reportagens da mídia local enfatizando pontos negativos e a criminalidade da região, ou ao conversar com moradores do local. Contudo, as disputas

² Além da região conter resquícios da flora nativa da região o tombamento do conjunto arquitetônico da FASE (Fundação de Atendimento Sócio Educativo) inclui, além de uma área arborizada junto à Av. Padre Cacique, os prédios do **Antigo Asilo São Joaquim**, hoje é utilizado como sede administrativa da FASE e ainda a **Antiga Escola Santa Teresa**, atual Centro de Atendimento Sócio-Educativo (CASE Padre Cacique). Assim essa área faz parte do complexo criado por Joaquim Cacique de Barros, o Padre Cacique, sendo um testemunho das ações realizadas em prol dos menos favorecidos iniciadas no século XIX. IPHAE - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado. BEM TOMBADO. **CONJUNTO ARQUITETÔNICO DA FASE**. 2017. Disponível em: <<http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=BensTombadosDetalhesAc&item=48300>>. Acesso em: outubro de 2017.

tiveram seu ápice com a proposição do PL 388/2009, combinada à expectativa pela recepção do megaevento Copa do Mundo FIFA 2014, o que derivou em especulações de que o mercado imobiliário superaqueceria na região.

No ano de 2011, o então governador Tarso Genro se comprometeu a arquivar o projeto de “venda do morro” e iniciar um debate sobre a regularização fundiária das áreas ali localizadas. Tais trâmites continuam em processo até o presente momento, incluindo o debate entre os líderes comunitários e governamentais (CAVALHEIRO; MUELLER, 2014). No ano de 2011, o então Governador Tarso Genro se comprometeu a abandonar as perspectivas de “venda do morro” e iniciar um debate sobre a regularização fundiária das áreas ali localizadas. Esses trâmites continuam em processo até o presente momento, incluindo o debate entre os líderes comunitários e governamentais (CAVALHEIRO; MUELLER, 2014). Ainda naquele mesmo ano, o Governo do Estado emitiu o Decreto nº 48.029/2011, no qual, com base no Estatuto da Cidade, garantiu direito à moradia às famílias do Morro. Porém, o fato de o decreto não especificar onde e como se daria tal direito à moradia, a medida provocou a insegurança dos habitantes do local (CPC-POA, 2011).

Outros dois elementos importantes influenciam no debate sobre a chamada “privatização” do território da Fase. O primeiro é a quantidade de emissoras instaladas na região, sendo estas tanto televisivas (RBS TV, SBT, Record e TVE) quanto de radiodifusão (AM e FM). Ou seja, a área do Morro Santa Teresa é um território em disputa não apenas pelos projetos das empreiteiras, mas também pelos projetos das empresas de comunicação ali localizadas. O segundo elemento se refere aos índices de criminalidade na região. Este indicativo recebe influência de outras variáveis, como a proximidade de outras regiões da cidade com histórico de criminalidade, como a Vila Cruzeiro e a própria Fase. Esse elemento é repercutido através da mídia local.

Em reportagem o major Luiz Fernando de Oliveira Linck, do Setor de Dados Estatísticos da SSP-RS, destacou os principais indicadores sobre os homicídios em Porto Alegre. De acordo com os dados estatísticos, a reportagem destaca que: “os quatro bairros mais violentos da Capital - Restinga, Rubem Berta, Morro Santa Teresa e Lomba do Pinheiro- em 2011 ocorreram 155 homicídios; em 2012, houve 187 e em 2013 foram 177, indicando uma redução de 25%. Segundo os dados apresentados:

a região onde mais se reduziu o indicador foi o bairro da Lomba do Pinheiro com 54% , a Restinga ficou com 37% e o Morro Santa Tereza com 14%. O único que apresentou elevação nos índices foi o bairro Rubem Berta, com 33,3%” destaca. Os casos mais frequentes ocorrem na faixa etária entre 20 a 24 anos, 75% praticados por

egressos do sistema prisional e a arma de fogo a mais utilizada.(BITTENCOURTE, 2013)³

Estas porcentagens colaboram para as manifestações sobre o interesse de remoção das famílias para outros lugares a fim de sanar os apelos de segurança na região.

Para barrar a proposta do governo Crusius de alienar o terreno da Fase, e a fim de conseguir a permanência dos moradores na região, o movimento *O Morro é Nosso* procurou ampliar seus apoiadores no processo de luta política. Dessa forma, além de mobilizar as comunidades as lideranças do Morro Santa Teresa procuraram estreitar diálogo com parlamentares de representação estadual e municipal. Assim, aproximaram-se de vereadores e deputados das mais diversas bancadas a fim de conseguir apoio para barrar o PL 388/2009. Como fruto dessa articulação, concretizou-se uma grande vitória para os moradores do Morro no dia 20 de agosto de 2013, com a sanção da Lei Complementar nº 717/2013 pelo então prefeito de Porto Alegre, José Fortunati.

Atualmente, a Lei Municipal 717/2013 consta como uma das alterações do Plano Diretor do município de Porto Alegre. Segundo o site da Vereadora Sofia Cavedon (2013), essa Lei foi elaborada coletivamente, com a colaboração de moradores e técnicos e apresentada pela vereadora. Ela institui Área Especial de Interesse Ambiental sobre área do Morro de Santa Teresa, com identificação de Área de Proteção do Ambiente Natural, de Área de Interesse Cultural, bem como institui Área Especial de Interesse Social (AEIS), além de identificar nominalmente as vilas que compõem o Morro.

No ano de 2014, com a Copa do Mundo de futebol sediada no Brasil, novos fatos mobilizaram a comunidade. Devido à proximidade geográfica entre o Morro e o Estádio Beira-Rio, os moradores se depararam com algumas medidas referentes ao megaevento, dentre elas, a instalação de câmeras de segurança e o cadastramento dos carros dos moradores da região. A reação de boa parte dos moradores da comunidade foi o descontentamento, mesmo depois da justificativa dada pela Prefeitura de que os procedimentos visavam a aumentar a segurança e controlar a circulação (SOARES, 2014). Muitas das câmeras instaladas foram depredadas em manifestação de repúdio ao controle do Estado sobre a população local em favor do megaevento (CATARSE, 2014).

Em 2015, o Morro Santa Teresa foi novamente foco da mídia devido a episódios de violência na região. Um jovem de 18 anos, morador do Morro Santa Teresa, foi morto por

³ Bittencourte, P. Lomba do Pinheiro reduz em 54% índice de homicídios. 2013. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=160957&LOMBA+DO+PINHEIRO+REDUZ+EM+54%+INDICE+DE+HOMICIDIOS>

policiais militares mesmo após ter se rendido (COSTA, 2015; FOGLIATTO, 2015). As lideranças do Movimento em Defesa ao Morro Santa Teresa vieram a público e responderam o rótulo dado pela mídia ao local: “buraco quente”, “dominado pela violência” (COSTA, 2015).

Em março de 2016, tomou posse no Centro Administrativo do Estado Fernando Ferrari (CAFF) o Grupo de Trabalho (GT), previsto no Decreto n.º 49.256 de 2012 do estado do Rio Grande do Sul, com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fase (MOVIMENTO, 2016). Entretanto, em abril do mesmo ano, o GT foi suspenso para que sua composição fosse reestruturada. A retomada dos trabalhos do GT deu-se em junho de 2016, com mudanças em seus objetivos. Ficaram explicitados como objetivos do GT a apresentação de sugestões de ocupação da área da Fase, bem como a preservação ambiental e a estrutura física da Fundação. Logo após a retomada do GT, integrantes do Movimento relataram à mídia uma possível retomada da pauta de privatização do Morro Santa Teresa devido ao recuo na pauta de regularização fundiária pelo governo estadual de José Ivo Sartori, iniciado em 2015 (SILVEIRA, 2016).

1.2 Problema e objetivo geral

Considerando a trajetória desse movimento e as particularidades para a permanência dos moradores no Morro Santa Teresa e as pautas para a melhoria da região, apresento como problema de pesquisa para esta dissertação a questão: “Como o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua para influenciar na elaboração de instrumentos de gestão urbana na cidade de Porto Alegre?”.

Correspondentemente, tenho como objetivo geral neste trabalho analisar como o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua para influenciar na elaboração e adequação de instrumentos de gestão urbana na cidade de Porto Alegre.

1.3 Objetivos específicos

- Identificar perfis de ativistas que compõem o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa;

- Caracterizar as relações entre os diferentes tipos de integrantes do Movimento: ativistas de base, ativistas externos e ativistas institucionais;
- Averiguar como as mudanças nas relações entre os diferentes tipos de integrantes implicam em alterações nas estratégias de atuação do Movimento;
- Descrever e analisar os ciclos de atuação do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa nos governos Yeda (2007-2010), Tarso (2011-2014) e Sartori (2015-2018);
- Interpretar como os ativistas institucionais transpuseram pautas do movimento para a construção de instrumentos de gestão urbana (AEIS, Plano Diretor).

1.4 *O querer*: motivações para a construção da pesquisa

“*Ah, bruta flor do querer!*” já cantava Caetano Veloso, que segue em outras estrofes definindo o que há em mim e o que há nos espaços da cidade: *O querer*. Um querer que se materializa em curiosidade pela descoberta, mas que, parafraseando Caetano, se apresenta onde se quer um lar, a revolução. Ou ainda, do que “*do que em mim é de mim tão desigual*”... A cidade é em mim, mas a mim (e aos meus vários eus e teus) tão desigual.. Assim, trazendo a dualidade do *querer* apresento que minha motivação para a construção desta pesquisa que se inicia em 2014.

No período que se inicia em 2014, movimentos sociais nas cidades sedes da Copa do Mundo FIFA denunciaram as alterações que precarizavam as dinâmicas locais, desde desrespeito aos direitos humanos de moradores e trabalhadores a desapropriações urbanas. Inicialmente, o contato realizado por mim com moradores do Morro Santa Teresa e ativistas urbanos tinha pretensões superficiais, mas gerou curiosos acompanhamentos das atividades do então Movimento O Morro é Nosso, o que foi fundamental para a realização desta pesquisa. A aproximação prévia ao ingresso no mestrado acadêmico do PPGS possibilitou a delimitação das informações por fontes secundárias, mas sobretudo a observação concomitantemente de alguns acontecimentos dessa jornada. A aproximação prévia com o objeto de pesquisa repercutiu na construção dos questionamentos que estiveram presentes na construção desta pesquisa, entre os quais: “como ocorreu a aproximação entre moradores do Morro Santa Teresa e agentes políticos?”, “foi conflituosa a relação entre moradores, ambientalistas, urbanistas e agentes políticos?”, “qual é ou qual foi a ‘cola’ que uniu esses ativistas?”, e ainda, “os agentes políticos participantes aderem a questões que correspondem aos problemas

da periferia, como saneamento básico e mobilidade urbana apenas nas épocas eleitorais ou existem outros envolvimento?”.

Como se não bastassem os questionamentos anteriores sempre restam as questões frente a ação do Estado nas suas três esferas, e seus representantes, sejam eles técnico-administrativos ou políticos. Estudar a mobilização e como se deu e se dá atualmente a atuação do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa explicita contradições da cidade e as alterações nos espaços urbanos. Permite expor as complexidades da relação entre Estado e sociedade, tantas vezes marcada por diversos rótulos, com análises simplórias e reducionistas, as quais estão presentes mesmo em alguns debates acadêmicos. O Movimento traz nuances interessantes sobre a alteração nos formatos de ativismo, além de promover interações importantes ao pautar direito à cidade e planejamento urbano. Essa combinação promoveu a intersecção de atores de segmentos que não raramente atuam em causas conflitantes, como urbanistas e ambientalistas. Cabe destacar que aqui se compreende como representantes estatais não apenas representantes ligados a partidos políticos, mas os demais representantes da administração pública direta e indireta, o que inclui professores, auxiliares administrativos, arquitetos, advogados e demais agentes que possuem uma relação formal com determinado poder público.

Na realização desta pesquisa, constatei que alguns agentes estatais passam a ser também ativistas, em uma dinâmica representada por um dos conceitos centrais para a realização desta pesquisa: “ativismo institucional”. Por esse tipo de ação, os agentes colaboram na construção de instrumentos legais nos espaços onde circulam. Aqui, parte-se do pressuposto de que essa articulação não se dá apenas pela cooptação. A relação entre Estado e sociedade é mais complexa e pode estar atravessada de estratégias de resistência que modificam o perfil de atuação social tanto dos movimentos sociais quanto dos agentes públicos. Aqui, é interessante notar a possibilidade de que os movimentos sociais em articulação com atores institucionais acabem mobilizando instituições devido à necessidade da realização do planejamento urbano e da construção de novos instrumentos de gestão urbana.

A partir da reflexão sobre a atuação dos movimentos sociais e ativistas institucionais na relação de construção de instrumentos de gestão urbana, finalizo este capítulo introdutório apresentando as demais “estrofes” desta dissertação. Utilizo alegoricamente a palavra estrofe para me referir aos capítulos que compõem este trabalho, visto que utilizei elementos de musicalidade e visualidade para compor cada um deles. Esses elementos são músicas que referem a cidade, o morro, a favela, ou ainda, o modo de ir e vir, de viver, como elementos

visuais construídos através das visitas, conversas e mapas de referência geoespacial. A combinação dessas estrofes se materializa nesta composição que ora apresento como dissertação.

O capítulo 2, denominado de *Colocando o bloco na rua*, tem como objetivo apresentar os processos metodológicos que guiaram esta dissertação. Inspirado na canção composta e interpretada por Sérgio Sampaio, “o bloco na rua” relata o processo de campo correspondente à aproximação com a empiria e teoria.

O capítulo 3 toma inspiração em um dos trechos da canção “*O dia em que o Morro descer e não for carnaval*”, do sambista Wilson das Neves, presente no nome desta pesquisa. O trecho especificamente fala sobre “a cidade partida”, onde se destacam elementos teóricos sobre a cidade como espaço de contestação, integrados aos estudos de sociologia urbana, gestão e planejamento.

O capítulo 4 tem como inspiração canções de Caetano e Gonzaguinha, pois suas composições contextualizam a luta de movimentos sociais. *Eu vou... (E Vamos a luta!)* é o segundo capítulo teórico, com o objetivo de apresentar elementos conceituais da teoria dos movimentos sociais, referindo-se também a ativismo e protestos.

O capítulo 5, *Será que ainda temos o que fazer na cidade?*, tem como objetivo a apresentação e a análise dos dados coletados. Buscando inspiração na canção “Outros bárbaros” de Gilberto Gil aparece aqui na dualidade visualizada por alguns atores e atrizes na vivência como “*mocinhos e bandidos*” diante dos cenários e da posição ocupada pelos ativistas.

O capítulo 6, *Quando o choro vai além do carnaval*, diz respeito às considerações finais, onde são apresentados panoramas gerais dos assuntos apontados.

2 COLOCANDO O BLOCO NA RUA: perspectivas metodológicas

*“Eu quero é botar meu bloco na rua
 Brincar, botar pra gemer
 Eu quero é botar meu bloco na rua
 Gingar, pra dar e vender
 Eu, por mim, queria isso e aquilo
 Um quilo mais daquilo, um grilo menos disso
 É disso que eu preciso ou não é nada disso
 Eu quero é todo mundo nesse carnaval”*
 Sérgio Sampaio - Eu quero é botar meu bloco na rua

Colocando o bloco na rua tem como objetivo apresentar os processos metodológicos que guiaram este estudo. Como na canção composta e interpretada por Sérgio Sampaio em 1973⁴, o instigante caminho de construir e pôr em prática as perspectivas metodológicas é sempre um desafio para as pesquisadoras e os pesquisadores, especialmente quando se lida e se constrói pesquisa “com gente”.

A construção metodológica e a prática da coleta de dados na “vida vivida” aparece como uma provocação de se construir algo que seja eficaz e efetivo para o problema proposto. Ademais, aparece como um desafio real aos pesquisadores e às pesquisadoras que precisam se aproximar dos atores que fazem parte da pesquisa e se expor aos seus interlocutores de forma clara e acessível. Pôr o bloco na rua é se deparar com a distância entre os tipos ideais weberianos e a realidade social, e ir de encontro ao “olho do furacão”. Na rua/campo, não basta conjugar verbos corretamente e conhecer autores para *não dormir de touca*⁵. Muitas vezes, é preciso “gingar, pra dar e vender”, utilizando os termos de Sampaio, já que entre o planejamento e a prática, nos diversos cenários, intervém a imprevisível diversidade de ações dos atores envolvidos.

A problematização dessa pesquisa foi desenhada a partir de um período de observação e entrevistas realizadas anteriormente onde nas falas dos ativistas externos a comunidade não se viam como apoiadores, que era minha hipótese inicial. Essa trajetória foi marcada por limitações na coleta de dados e, por consequência, na sistematização de dados. A principal limitação encontradas foi a ocorrência dos períodos eleitorais municipais em 2016 e estaduais e federais em 2018. Grande parte dos contatos estabelecidos estava ativamente envolvidos em ambas as eleições. Inclusive, grande parte das entrevistas combinadas não foi concretizada em

⁴ CARTA CAPITAL. **Sérgio Sampaio, 70 anos: bloco na rua, samba-enredo do asfalto**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/cultura/sergio-sampaio-bloco-na-rua-samba-enredo-no-asfalto/>>. Acesso em: -8 de janeiro de 2019.

⁵ SAMPAIO. Sérgio. **Eu quero é botar meu bloco na rua**. Disponível em: <<https://www.lettras.mus.br/sergio-sampaio/236958/>>. Acesso em dezembro de 2018.

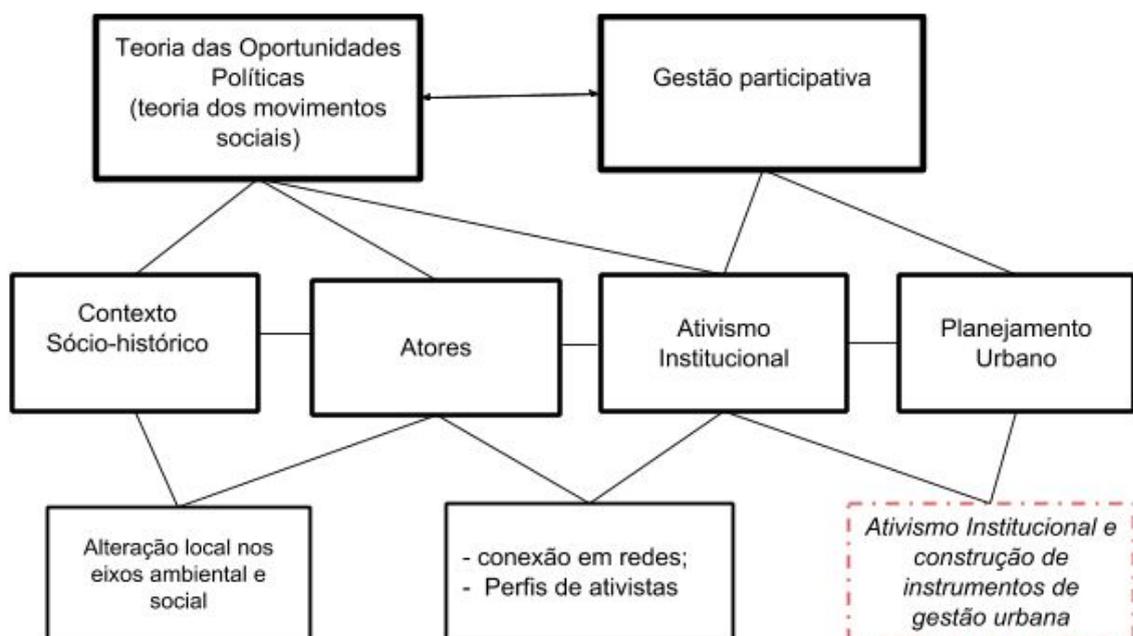
tempo hábil devido ao processo de campanha política. A segunda limitação tratou-se de questões de saúde em dois períodos da pesquisa, o primeiro foi prévio ao ingresso mestrado e o segundo referente durante o trabalho de campo onde tive períodos de ansiedade.

Para refletir sobre a construção de modelos de análise, Quivy e Campenhoudt (2005, p. 110) apontam que o trabalho exploratório tem como função alargar a perspectiva de análise. Assim, para estes autores, trata-se de:

travar conhecimento com o pensamento de autores cujas investigações e reflexões podem inspirar o investigador, revelar facetas do problema nas quais não teria certamente pensado por próprio e, por fim, optar por uma problemática apropriada.

Assim, para que a exploração viabilize de fato o alargamento do que já se conhece, é necessário elucidar os conceitos e apresentar as variáveis a serem consideradas ao pensar e desenvolver a pesquisa. Segundo Quivy e Campenhoudt (2005), é necessário que os elementos a serem confrontados sejam delimitados de forma precisa. Conforme os autores, a elaboração desses conceitos constitui uma das principais dimensões para a construção do modelo de análise. A síntese do modelo de análise utilizado neste trabalho apresenta-se da seguinte forma:

Figura 1. Modelo de Análise



Fonte: Elaborado pela autora. 2019.

No primeiro momento, destacam-se os conceitos centrais da problemática apresentada no capítulo 1, sintetizada através da pergunta: “Como o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua para influenciar na elaboração de instrumentos de gestão urbana na cidade de Porto Alegre?”. Essa questão, delimitados por outros questionamentos elaborados sobre a aproximação dos moradores, perfis de ativistas do movimento e alteração nos instrumentos de gestão urbana, levou à mobilização de duas áreas teóricas: os estudos dos movimentos sociais e a teoria democrática. Assim, dentro da teoria dos movimentos sociais, focalizei a abordagem sobre a teoria das oportunidades políticas, e nos estudos da teoria democrática, a gestão participativa.

No segundo momento, estabelecem-se as dimensões de análise dentro dos conceitos-chaves que ajudam a explicar o fenômeno ao serem operacionalizados de forma analítica através das variáveis enfocadas no terceiro momento. As variáveis relacionadas ao terceiro momento do esquema acima estão relacionadas aos objetivos específicos descritos no primeiro capítulo desta dissertação.

Os elementos do terceiro momento correspondem aos indicadores utilizados para análise neste trabalho. De forma sintética, dizem respeito ao perfil de ativistas, mudanças nas estratégias do Movimento e elaboração de instrumentos de gestão urbana para a região conforme as pautas do Movimento e sua relação com ativistas institucionais. Este último indicativo recebe destaque devido à sua centralidade no problema de pesquisa desta investigação.

Como forma de situar o formato da pesquisa e sua instrumentalização, as próximas subseções detalham a abordagem, o método, a descrição geoespacial das comunidades do Morro Santa Teresa intercalados de fatos históricos que compõem o caso trabalhado nesta dissertação.

2.1 Abordagem qualitativa: estudo de caso

Nesta pesquisa, a perspectiva utilizada corresponde à abordagem qualitativa. Assim, amparo-me nesta dissertação especialmente no entendimento sobre este tipo de pesquisa firmado por Bogdan e Biklen (1982). Esses autores definem:

(...) *pesquisa qualitativa* como um termo guarda-chuva para se referir a várias estratégias de pesquisa que compartilham certas características. Os dados coletados são considerados brandos, isto é, ricos em descrições de pessoas, lugares, e conversações, e não são facilmente manuseados por procedimentos estatísticos.

Questões de pesquisa não são estruturadas pela operacionalização de variáveis; ao invés disso, elas são formuladas para investigar em toda sua complexidade, em contexto, (...) Elas estão também preocupadas em entender comportamentos a partir dos próprios quadros de referência dos sujeitos (BOGDAN; BIKLEN, 1982, p. 2, grifos dos autores).

É compreensível, então, por que, nesta dissertação, fala-se sobre “a vida vivida” e a relação com a construção teórica, visto que essa construção pendular dá vivacidade e complexifica a construção da investigação através da riqueza “em descrições de pessoas, lugares e conversações”. Além disso, os autores pontuam características da pesquisa qualitativa que não apenas no estudo em si, mas também nas características de pesquisadores e pesquisadoras que optam por essa abordagem. Assim, afirmam que:

[a] pesquisa qualitativa toma o cenário natural como a fonte direta de dados e o pesquisador é o instrumento chave [...] pesquisa qualitativa é descritiva [...]. Pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo mais do que simplesmente com os resultados ou produtos. Pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente. [...] “Significado” é uma preocupação essencial para a abordagem qualitativa (BOGDAN; BIKLEN, 1982, p. 27-29).

Os dados obtidos para análise nesta pesquisa estão diretamente relacionados à percepção coletada nas entrevistas, seja pelas respostas obtidas ou pelo cenário de sua realização. Amparam-se, portanto, na construção do cenário e da história observada através de caminhadas pela localidade ou fragmentos extraídos dos jornais locais. Conforme Arilda Godoy (1995), um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para a autora, a abordagem qualitativa não apresenta uma proposta rígida estruturada, o que permite que os pesquisadores usem a criatividade para a construção do trabalho, recorrendo, entre outros caminhos, à pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados foram construídos através do olhar inquieto de pesquisadora, em constante transformação, analisando o ciclo deste movimento social e a agenda pública proposta pelos mesmos. A investigação do fenômeno em questão envolveu escrutinar articulações políticas e histórias de vida das pessoas que aceitaram se expor para colaborar na construção desta dissertação.

Assim, a pesquisa foi construída em formato de estudo de caso. Yin (2001) afirma que:

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta e série sistemática de entrevistas. Novamente, embora os estudos de casos e as pesquisas históricas possam se sobrepor, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma

ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações - além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Além disso, em algumas situações, como na observação participante, pode ocorrer manipulação informal (YIN, 2001, p. 22).

Robert Yin (2001, p. 13) propõe ainda que “mesmo um estudo de caso único pode ser frequentemente utilizado para perseguir um propósito explanatório e não apenas exploratório (ou descritivo)”. Para o autor, o objetivo do analista deveria ser propor explicações, ou seja, alargamento e esclarecimento concorrentes para o mesmo conjunto de eventos e, dessa forma, indicar como essas explicações podem ser aplicadas a outras situações (YIN, 2001).

Este estudo também utilizou de forma complementar elementos de pesquisa exploratória. Gil (2002, p. 41) afirma que a mesma “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Segundo Gil (2002, p. 41), esse tipo de pesquisa tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou, ainda, a descoberta de intuições. Assim, o autor afirma que, na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que “estimulem a compreensão” (SELLTIZ et al., 1967, p. 63 *apud* GIL, 2002, p. 41).

2.2 A cidade em movimento: descrição do caso

O documento História dos Bairros de Porto Alegre (2005) conta que o Bairro Santa Teresa foi criado oficialmente pela Lei nº 2.022, de 7 de dezembro de 1959. A área está localizada entre o centro e a zona sul da cidade, em uma região montanhosa, e por muito tempo foi ocupada apenas por chácaras e pelo bioma nativo da região, sendo cortada apenas pela atual rua Corrêa Lima, e pela rua Silveiro (GERMANO, 2005).

Figura 2. Mapa da Cidade de Porto Alegre (RS), em destaque Bairro Santa Teresa



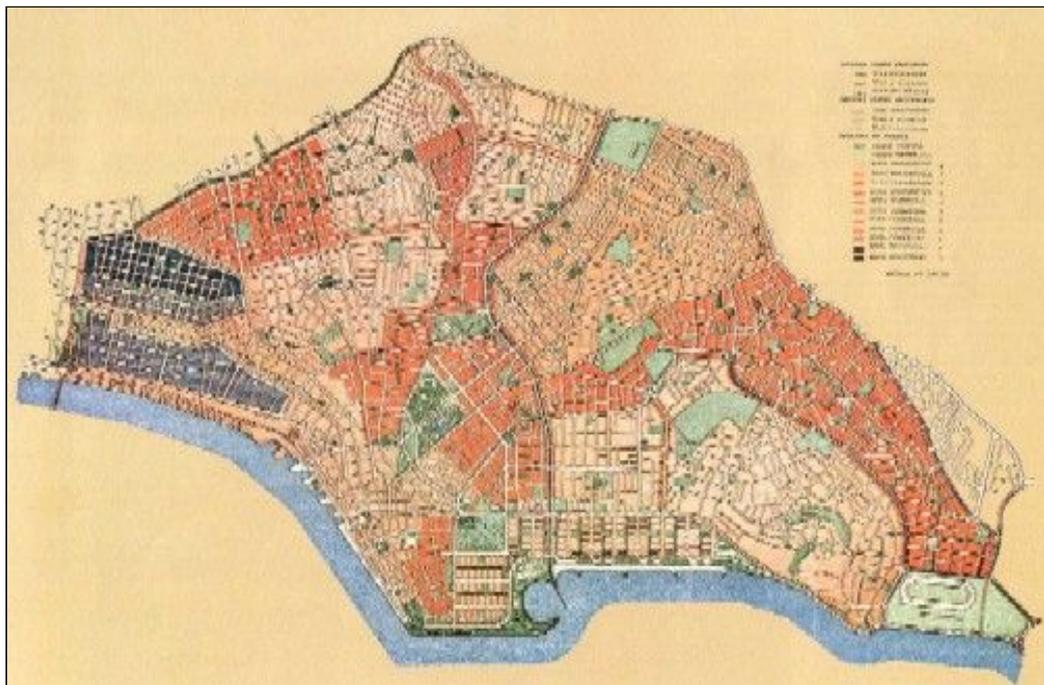
Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Tereza_\(Porto_Alegre\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Tereza_(Porto_Alegre)). 2015.

O documento que conta a história dos bairros de Porto Alegre fala sobre a densidade geográfica do bairro Santa Teresa, explicando assim que:

algumas ruas estavam incluídas na planta municipal de 1896, mas o bairro começou a se desenvolver depois da década de cinquenta do século XX, quando as empresas de comunicação começaram a se instalar no bairro devido à sua posição geográfica. O bairro abriga uma parte da chamada “Grande Cruzeiro”, conglomerado de vilas populares que possui uma população de mais de 200.000 habitantes (GERMANO, 2005, p. 16).

Do ponto de vista de reconhecimento territorial e planejamento da cidade, a área do Morro Santa Teresa já estava inserida no perímetro da cidade desde o Plano Diretor de 1959 e essas alterações de perímetro entre centro e demais regiões da cidade mostram a tentativa do planejamento de acompanhar o crescimento da cidade (AZEVEDO, 2016).

Figura 3. Plano Diretor de Porto Alegre de 1959 - mapa ilustrativo.



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Urbanismo.⁶

Segundo o histórico elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo de Porto Alegre (SMU, 2017), embora transformado na Lei nº 2.046 de 30 de dezembro de 1959 (Lei 2046/59), o Plano acabou sendo alterado pela Lei 2330/61, quando entrou em vigor. Na época, a área física planejada de Porto Alegre coincidia com a superfície mais habitada da

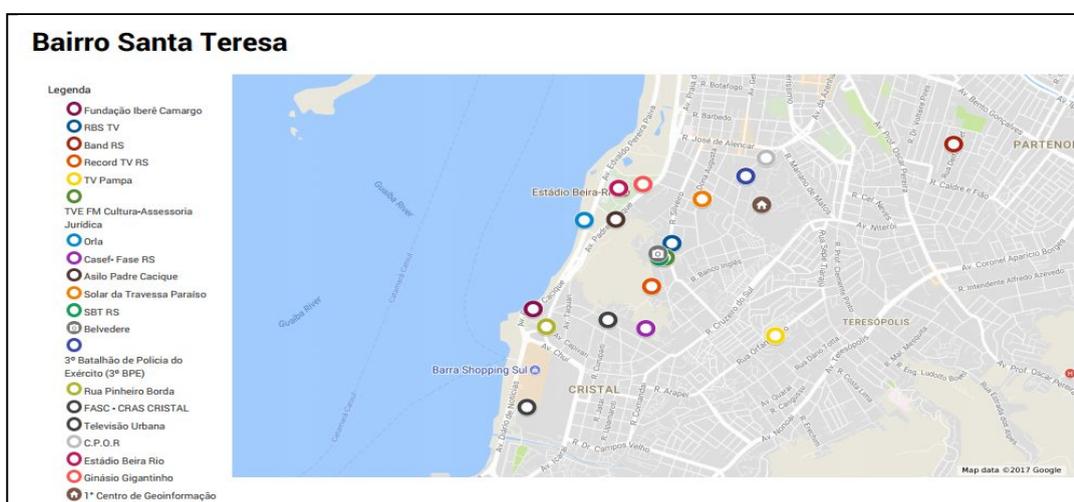
⁶ Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125>. Acesso em outubro de 2017.

cidade, que necessitava de regulamentação urgente. Ao longo do tempo, a legislação urbanística passou a normatizar outras áreas do município. Desta forma, foram criadas as extensões A (em 1964, pelo Decreto nº 2.872); B (em 1967, pelo Decreto nº 3.487); C (em 1972, pelo Decreto nº 4.552); e D (em 1975, pelo Decreto nº 5.162) através dessas normatizações (SMU, 2017).

Quanto à região do Morro Santa Teresa é necessário frisar a presença de prédios históricos, entre os quais o Solar Paraíso, que se localiza na travessa de mesmo nome. Esse prédio, que serviu de charqueada no século XIX, foi tombado como Patrimônio Cultural em 1977, mas foi reconhecido como sítio arqueológico apenas em 1994, passando por um processo de restauração no ano 2000.

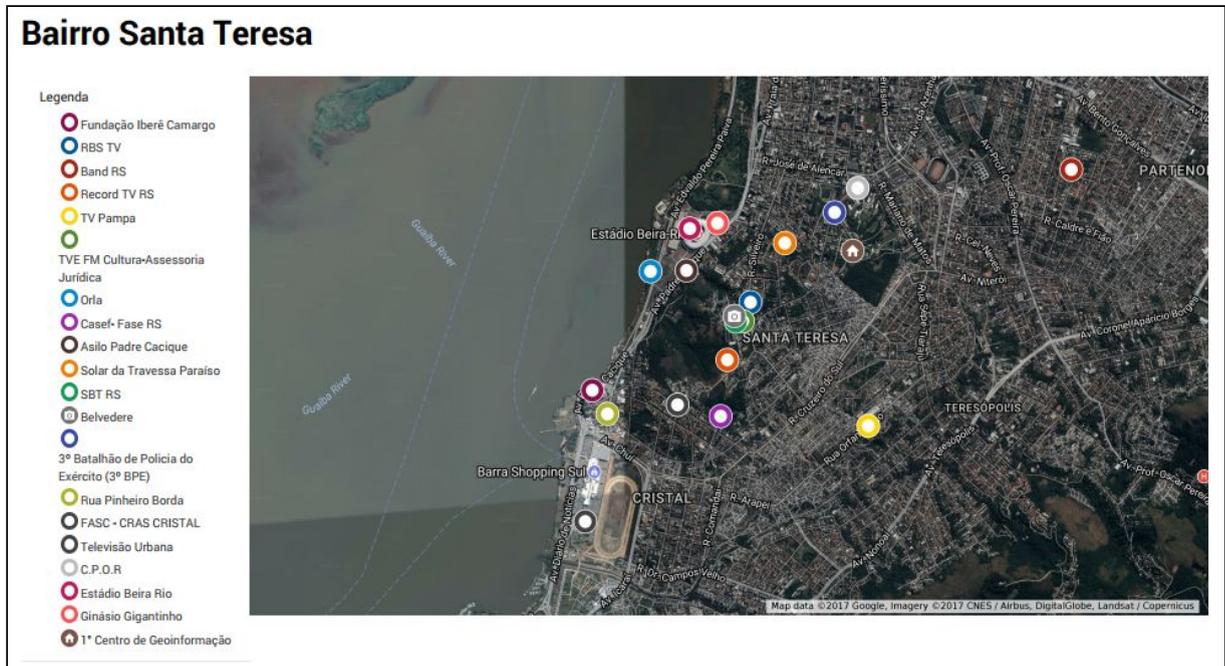
Outra instituição histórica no bairro é o Asilo da Mendicidade Padre Cacique, localizado na avenida de mesmo nome, inaugurado em 1881 e que permanece em atividade. No bairro, também estão sediados o Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Porto Alegre (CPOR), o 3º Batalhão de Polícia do Exército (Batalhão Brigadeiro Jerônimo Coelho) e a 3ª Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército. No ponto mais alto do Morro Santa Teresa, “está instalado o Belvedere Deputado Ruy Ramos, que proporciona uma vista do Lago Guaíba e do arquipélago de ilhas que fazem parte dele. Hoje o bairro se mantém essencialmente residencial, com um pequeno comércio local, cercado por estações de rádio e televisão” (GERMANO, 2005. p. 91).

Figura 4. Localização do Bairro Santa Teresa com pontos georreferenciados



Fonte: Elaborado pela autora via Google Maps, 2017.

Figura 5. Localização via satélite do Bairro Santa Teresa com pontos georreferenciados



Fonte: Elaborado pela autora via Google Maps, 2017.

Devido à centralidade da região do Morro Santa Teresa alguns episódios acabaram chamando a atenção tanto da mídia regional, como os índices de criminalidade da região, quanto do poder público. Assim, culminou em meados de 2009, onde o então movimento O Morro é Nosso surgiu, em meio a elaboração do Projeto de Lei nº 388/2009 (PL 388/2009), do governo estadual Crusius, que autorizava a alienação ou permuta Fase, localizado no Morro Santa Teresa desde a década de 1960. Segundo o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA, 2010), o bairro Santa Teresa, onde está situado o morro, continha, no ano de 2010, uma população de 43.391 moradores e o número de domicílios era de 12.976. O Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, que no início de suas atividades intitulava-se apenas como “O Morro é Nosso” tem como pauta o direito à moradia, a preservação ambiental e cultural. Os chamados “eixos de luta” foram elaborados em um seminário realizado entre moradores da comunidade, que correspondem as vilas: Ecológica, Gaúcha, Padre Cacique⁷, Prisma e União Santa Teresa, e militantes de diversas pautas, onde se destacavam sindicalistas, urbanistas e ambientalista.

⁷ Segundo o site do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, existem 1.291 famílias distribuídas nas vilas do Morro Santa Tereza, sendo: “Gaúcha – 600 famílias; União Santa Tereza – 245 famílias; Ecológica – 400 famílias; Padre Cacique – 46 famílias”. SILVEIRA. Jaqueline. Lideranças do Morro Santa Tereza rebatem rótulo de local dominado pela violência. 2015. <<https://morrosantateresa.wordpress.com/2015/09/>>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

O Movimento surgiu reunindo uma rede de organizações e moradores, especialmente suas lideranças comunitárias, que se juntaram perante a necessidade de proteger parte do patrimônio público de Porto Alegre e o direito à moradia digna das pessoas que residem no Morro.

Figura 6. Projeto para a orla do Guaíba para a Copa do Mundo de 2014.



Fonte: <http://s.glbimg.com/es/ge/f/620x349/2011/08/16/giganteparasempre_14.jpg>. 2017.

É importante destacar que, inicialmente, a informação sobre a alienação do território da Fase repercutiu entre os moradores do Morro Santa Teresa devido às discussões em uma das plenárias do Orçamento Participativo (OP). Representantes das comunidades que se faziam presentes retomaram a discussão nas comunidades que compõem o bairro Santa Teresa, pois até o momento o fato não era conhecido entre os moradores.

Na primeira página eletrônica elaborada para a divulgação do Movimento (2009)⁸, foi criado um espaço para manifestações de apoio via abaixo assinado, um dos mecanismos de manifestação formal. Apresentavam-se princípios que norteiam as reivindicações do Movimento em favor de cidadania, justiça, preservação ambiental e cultural na defesa do Morro Santa Teresa como patrimônio público. O objetivo era buscar em instâncias governamentais e comunitárias a regularização fundiária e urbanística das comunidades locais e a preservação do patrimônio ambiental e histórico-cultural da área remanescente como um parque público. Estes princípios foram assim apresentados:

⁸ O MORRO é Nosso. Movimento em defesa do Morro Santa Teresa lança Carta de Intenções. Disponível em: <<http://www.omorroenosso.com.br/noticia51.html#>>. Acesso em: 27 de novembro de 2015.

1. É fundamental o envolvimento dos moradores da área e de seus movimentos sociais nas ações necessárias à regularização fundiária e urbanística, de acordo com a legislação vigente, para benefício da cidade como um todo, impedindo ações de especulação imobiliária e depredações físicas do ambiente. É necessário buscar que o Ministério Público e a Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (SEHADUR) promovam as atividades exigidas para tal regularização e urbanização, com o devido cadastramento dos moradores e o congelamento da atual situação, como de direito.
2. É fundamental a descentralização das atividades da FASE, com o conjunto de políticas socioeducativas necessárias ao processo, aproximando os menores de suas comunidades de origem e buscando a permanência de estrutura no local, pois muitos jovens são originários da região.
3. O morro Santa Teresa é área com significado especial para o contexto da cidade, como portal da zona Sul, o que lhe confere uma situação de importância urbanística e paisagística que justifica plenamente que seja preservado em forma de parque público. O que é fundamental para o futuro da cidade, contemplando a mata, suas nascentes e cursos d'água, a fauna e a flora. E que propicie atividades de educação ambiental sob as diretrizes de conservação, administração e manejo, num projeto sustentável e urbanisticamente qualificado, ensejando oportunidade de trabalho para os moradores locais. (O Morro é nosso. Movimento em defesa do Morro Santa Teresa lança Carta de Intenções. s/d)

Em defesa do Morro e do direito à moradia, as comunidades do Morro Santa Teresa, juntamente com seus apoiadores, conseguiram evitar a aprovação do PL 388/2009 que previa a venda da área pelo Estado do Rio Grande do Sul sem nenhum comprometimento com a vida das famílias que moravam no local. Tal vitória do Movimento se deu, principalmente, à maneira de atuação organizada (CAVALHEIRO; MUELLER, 2014). Uma nova versão do Projeto de Lei, modificada pelo governo e com maior chance de aprovação foi a Plenário em caráter de urgência por três semanas consecutivas. Na primeira, houve falta de quórum; na segunda, a votação foi adiada; e na terceira, suspensa. Finalmente, graças a forte pressão popular, em 22 de junho de 2010, foi formalizada a retirada de pauta do PL 388/2009.

Porém, mesmo com o arquivamento do Projeto, a área continuou vulnerável. Além disso, é necessário destacar o vídeo feito pelo Comitê Popular da Copa - Porto Alegre (CPC-POA, 2011) que retrata o início da mobilização do Movimento e os depoimentos de moradores sobre as condições precárias de serviços urbanos no que diz respeito a saneamento básico, energia elétrica, água e coleta de lixo. Muitos sofriam com dificuldades de acesso a direitos fundamentais. Essa veio a ser mais uma das principais pautas que o Movimento expôs com a parceria de seus apoiadores.

O Movimento conta com o apoio de cerca de 50 entidades, dentre elas, sindicatos e associações, além de parlamentares e apoiadores individuais. O envolvimento dessas entidades e apoiadores individuais é fundamental para que o Movimento potencialize suas ações, como seminários e passeatas, ou ainda, quando há necessidade de mobilização em

instâncias de representação política. É partir da atuação dessas entidades e desses apoiadores que é possível compreender a estrutura do movimento.

Sobre as entidades, nota-se um número representativo de organizações de representação sindical e de associações de proteção tanto ao trabalhador quanto ambiental e cidadã, entre elas: Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul (Senge); Sindicato dos Bancários (Sindibancários); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Sindicato Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB-RS⁹ (Saergs); Associação Gaúcha Ambiental de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan); Instituto dos Arquitetos do Brasil - RS (IAB-RS); e Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB). Participam ainda movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs), como: Central de Movimentos Populares RS; Centro de Direitos Econômicos Sociais (CDES); Acesso – Cidadania e Direitos Humanos, que realiza assessoria jurídica; entre diversos movimentos ligados ao meio ambiente e à ocupação urbana.

Figura 7. Mapa com as delimitações estabelecidas pela Lei Complementar 717/2013



Fonte: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/09/lei-garante-mais-protECAo-para-o-morro-santa-tereza-em-porto-alegre-4256032.html>. 2013.

⁹ Ordem dos Advogados do Brasil - Rio Grande do Sul.

Figura 8. “Morro da TV”: Vista do Morro Santa Teresa com o Estádio Beira-Rio e as antenas de transmissão



Fonte: <http://worldradiomap.com/br/porto-alegre>. 2017.

Entre as estratégias de visibilização de suas pautas, os membros do Movimento participaram de passeatas durante o período de mobilizações para a derrubada do projeto de privatização da área do Morro Santa Teresa¹⁰. Quanto a interação com mobilizações em escala nacional, o Movimento participou das chamadas Jornadas de Junho de 2013 e também nas manifestações do 15M de 2014, almejando dar visibilidade ao movimento e apoiar as pautas levantadas pelos movimentos sociais entendidos como parceiros.

O Movimento teve seu ápice de mobilização em formato tradicional, com “trancões” e protestos, no período anterior a 2014, com os esforços para a derrubada do PL. Em 2014 e 2015, o Movimento manteve uma agenda de reuniões, em média duas vezes ao mês, e

¹⁰COMITÊ COPA POA. O Morro é Nosso. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xIQZR4ucex4>. Acesso em: 20 maio de 2018.

discussões para o fortalecimento de suas pautas pelo direito à moradia. Além disso, conseguiu avançar nas discussões com o governo estadual sobre a regularização fundiária e a melhoria da qualidade de vida no local.

Figura 9. Fotos da instalação de luz na Vila União (Morro Santa Teresa)



Fonte: Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, 2015.

No decorrer de 2016 o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa prosseguiu participando e realizando atividades para divulgação do Movimento junto aos diversos espaços. Em abril deste mesmo ano o Movimento participou de um seminário realizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (MOVIMENTO, 2016b), além de outras palestras e mesas redondas. Uma das principais ações do Movimento é a realização de caminhadas pela comunidade. Um dos objetivos dessas caminhadas é chamar a atenção sobre a necessidade de preservação do Morro Santa Teresa, que ainda possui áreas com vegetação nativa e se vislumbra a criação de um parque de preservação ambiental.

2.3 Fontes e instrumentos de análise

Para apreender o objeto estudado e promover as devidas aproximações, foram utilizadas nesta dissertação tanto fontes primárias quanto fontes secundárias. Assim, no que corresponde

às técnicas propriamente ditas, seguiu-se a linha de ferramentas indicadas para estudos de caso com indicação de explanação: documentos, entrevistas e observação.

A pesquisa bibliográfica foi empregada a fim de aprofundar as questões em torno dos elementos teóricos mobilizados. Já a pesquisa documental foi realizada principalmente para construir a trajetória temporal e descritiva do caso. Aqui, foram utilizados documentos de acesso público, seja via mídia digital e impressa ou documentos acadêmicos, institucionais e/ou normativos (trabalhos acadêmicos, leis, páginas oficiais de órgãos públicos e manuais). Foram utilizadas também base de dados de pesquisa acadêmica e de cruzamento de dados geoespaciais.

Gil (2002, p. 53) afirma que “a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo”. Dessa forma, é possível observar de forma mais aprofundada o cotidiano da organização, a fim de poder refletir e analisar a relação do Movimento com a comunidade.

Uma forma importante de coleta de dados utilizada neste trabalho foi a observação (GIL, 2002; YIN, 2004). Yin (2004) separa essa modalidade em duas dimensões: a observação direta e a observação participante. Neste caso foi realizada a observação direta. Yin (2004) afirma que ao realizar uma visita de campo ao local de estudo, cria-se a oportunidade de fazer observações diretas. Assim, assume-se que os fenômenos de interesse não sejam puramente de caráter histórico e se encontram disponíveis para observação de alguns comportamentos ou condições ambientais relevantes. Destaca-se que Yin (2004), ao falar sobre a observação direta, aponta que ela pode variar de atividades formais a atividades informais de coleta de dados. No caso do movimento social estudado, foram acompanhadas algumas atividades não apenas formalmente para este estudo, mas também ocorreram observações de modo informal, devido à aproximação com o mesmo desde 2014.

Para a realização desta dissertação, foram conduzidas entrevistas com roteiro semiestruturado. A intenção foi fazer com que a entrevistada ou o entrevistado se sentisse mais à vontade ao manifestar suas opiniões ou a ordem dos fatos, mantendo, ainda assim, um direcionamento para as informações específicas que precisavam ser coletadas. Segundo Yin, “essa natureza das entrevistas permite que você tanto indague respondentes chave sobre os fatos de uma maneira quanto peça a opinião deles sobre determinados eventos” (YIN, 2004, p. 92). Aqui é importante destacar que foram utilizadas entrevistas primárias, elaboradas especificamente para este trabalho, e também secundárias, coletadas a partir de outros trabalhos acadêmicos).

3 O TEMA DO ENREDO VAI SER A CIDADE PARTIDA: urbano, gestão e planejamento

*No dia em que o morro descer e não for carnaval
 não vai nem dar tempo de ter o ensaio geral
 e cada uma ala da escola será uma quadrilha
 a evolução já vai ser de guerrilha
 e a alegoria um tremendo arsenal
 o tema do enredo vai ser a cidade partida
 no dia em que o couro comer na avenida
 se o morro descer e não for carnaval*

Tendo como enredo principal *a cidade partida* tendo como inspiração a canção tema deste trabalho, neste capítulo apresento elementos importantes para a compreensão desta pesquisa no que diz respeito à cidade como espaço de contestação, reunindo elementos de sociologia urbana, gestão e planejamento. Como na composição de Wilson das Neves a cidade partida fala de uma conjunção onde não houve tempo para ensaio, mas sim pôr em prática “táticas de guerrilha”, onde cada ala dessa alegoria - aqui representada pelo urbano, gestão e planejamento - tem seu arsenal de nuances e se apresenta historicamente em vários contextos. Assim, demonstra-se em teoria e prática a *cidade partida*, trazendo consigo episódios onde o morro desceu e não foi carnaval.

Uma das propostas deste capítulo é levantar elementos históricos sobre a urbanização do Brasil, contextualizando especialmente a cidade de Porto Alegre. Outra é pontuar conceitos sociológicos que auxiliaram na construção analítica da pesquisa. Além disso, este capítulo se propõe em apontar os mecanismos constitucionais e os valores almejados na construção de políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988. Com tal arcabouço, será possível analisar como esses mecanismos institucionais são acionados no planejamento, na participação ou no tensionamento dos ativistas sociais no caso estudado.

3.1 A cidade como espaço de contestação

Não é de hoje que falar em cidade corresponde a falar de um espaço de contestação. Em 1871, por exemplo, a Comuna de Paris, que lotou as ruas parisienses de barricadas. Em termos acadêmicos, Friedrich Engels, por exemplo, publicou uma coletânea de artigos em 1872, na Alemanha, intitulado *Sobre a questão da moradia* que, em sua maior parte, permanece assustadoramente atual. Como outrora grifado nos escritos de Engels, a falta de

moradia nas grandes cidades é um problema recorrente e que se acentua na sobreposição do conflito de classes sociais. Os elementos destacados por Engels (2015) podem ser observados sem muita dificuldade na atual organização das cidades.

Se realizarmos uma retrospectiva ao longo da história podemos visualizar acontecimentos importantes envolvendo territórios que acarretaram na atual configuração socioespacial dessas regiões, sejam estes acontecimentos culturais, geográficos ou de disputa local. Antes de trazer exemplos de transformações contemporâneas nas cidades cabe lembrar que a diferença entre a colonização da América Latina e da América do Norte, que gerou não apenas alterações territoriais, mas sociais nesses locais. De maneira superficial pode-se afirmar que “abriram-se as veias da América Latina”, fazendo referência a obra de Eduardo Galeano, que enfatiza a superexploração das riquezas naturais desta região ao contrário da parte norte das Américas.

Em um salto temporal e espacial, a Lei Áurea de 1888 viria cunhar uma característica significativa no formato das cidades brasileiras. Essa lei, que formalmente significou a abolição da escravatura, nada fez para evitar um quadro social em que “os ex-escravos [ou melhor, *ex-escravizados*], além de serem discriminados pela cor, somaram-se à população pobre e formaram os indesejados dos novos tempos, os deserdados da República” (MARINGONI, 2011). Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, existem diversos relatos de que os chamados “deserdados” passaram a ocupar espaços marginais dos centros urbanos como os morros (MARINGONI, 2011). Contudo, esse fenômeno não se limitou ao Rio de Janeiro. Ocorreu em todo o país, somando-se às medidas do movimento higienista no século XIX, que promovia o “branqueamento” na sociedade brasileira através de “europeização” das cidades e o enclausuramento dos doentes para atender os padrões estabelecidos pela elite da época (MANSANERA; SILVA, 2000). Os resultados desse período ainda podem ser vistos com facilidade no país, visto que se perpetuam na ausência de planejamento que marca o crescimento das metrópoles brasileiras.

Alguns resquícios dos parâmetros estabelecidos no século XIX ainda estão presentes na construção da sociedade brasileira e essas marcas se explicitam na construção das cidades. Estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre as transformações sociais e econômicas na Região Metropolitana de Porto Alegre entre 1980 e 2010 apontam a expansão de construções imobiliárias no torno dos grandes centros urbanos nas regiões de periferia (GOMES, 2016). Essas ocupações urbanas têm levado cada vez mais pessoas – em sua grande maioria, pobres e/ou negras – a ocuparem espaços da cidade que já não contavam com infraestrutura urbana

mínima para propiciar moradia digna a seus habitantes. Assim, acentua-se cada vez mais a precariedade de locais que já tinham dificuldade em atender adequadamente as demandas de sua população.

O despreparo ou a insuficiência de serviços públicos básicos torna-se cada vez mais evidente na chegada de novos moradores, principalmente no que diz respeito aos setores de saúde, educação, segurança e mobilidade urbana. Lúcio Kowarick, em *A espoliação Urbana* (1980, p. 21-22), fala sobre a ideia de que a sociedade civil seja frágil, amorfa. Segundo o autor:

A ideia de tal fragilidade adquire novas dimensões quando se aponta para o fato de que as camadas populares não apresentam formas de autodefesa no que diz respeito à preservação ou conquista de bens e serviços urbanos de caráter básico: transportes, habitação, saneamento etc. Neste particular, o fenômeno atual mais flagrante talvez seja a expulsão das camadas pobres para a periferia das cidades, quando investimentos públicos e privados valorizam determinadas áreas. Exemplo típico neste sentido são as obras de metrô, que causam enorme especulação imobiliária nas áreas afetadas e o resultado final: os pobres saem e os ricos entram sem que haja, por parte daqueles que perderam, a possibilidade de defender seus interesses.

Kowarick (1980, p. 55) entende que “o ‘problema’ habitacional não pode ser analisado isoladamente de outros processos socioeconômicos e políticos mais amplos”, e aponta elementos importantes, como o contexto onde está inserido a moradia. Aqui,

convém mencionar que o sistema capitalista pressupõe a destruição dos meios autônomos de vida, basicamente, na expropriação da terra e dos instrumentos produtivos. Passa a produzir o que antes trabalhadores independentes realizavam para prover sua própria subsistência, criando mercadorias que são consumidas por meio do salário ganho através da venda de sua força de trabalho. Está é a marcha histórica geral do processo de acumulação, cuja obviedade torna desnecessárias maiores clarificações, a não aquela que aponta para o fato de que o desenvolvimento das forças produtivas não se dá de maneira uniforme e linear; ao contrário, ocorre de forma desigual, no qual coexistem de forma articulada empresas com alta densidade de capital constante e unidades cujas modalidades produtivas dificilmente poderiam ser caracterizadas como plenamente capitalistas (KOWARICK, 1980, p. 55).

Outro fator importante apontado por Kowarick (1980, p. 57) sobre a habitação urbana diz respeito à questão da terra, uma vez que, segundo o autor, “a adequação [da habitação urbana] atrela-se à existência de uma infraestrutura de serviços”. Assim, os investimentos públicos são fatores determinantes para estabelecer o preço final das moradias e a configuração espacial que assumem as classes sociais, características nitidamente segregadoras em todas as metrópoles brasileiras (KOWARICK, 1980).

Nos anos de 1990 o livro *Movimentos sociais e lutas pela moradia*, fruto do trabalho de livre-docência de Maria da Glória Gohn (1991), compilou elementos históricos sobre movimentos sociais urbanos. Essa obra apresenta o cenário das lutas no país a partir da

década de 1970, com exemplos empíricos do caso de São Paulo (SP), também abordado por Kowarick (1980).

A primeira grande fase do movimento das favelas ocorreu paralelamente à legitimação de espaços nas cidades no país, materializados em alguns instrumentos de gestão abordados neste trabalho. No que se refere ao trabalho da autora, destacam-se as lutas de periferia, entre elas aquela denominada como o “movimento dos favelados”¹¹, que se caracterizou por ser uma etapa mais de resistência do que de confronto, caracterizada pela necessidade de fazer frente às constantes expulsões realizadas de forma violenta.

A “resistência dos favelados” refere-se ao exemplo da cidade de São Paulo, mas não ocorreu de forma isolada, tomando lugar em períodos diversos em outras capitais brasileiras. No caso de Porto Alegre, o bairro Restinga foi fruto de uma realocação de moradores de outras regiões nos anos de 1960. Segundo o documento que conta história dos bairros da cidade¹², naquele período Porto Alegre passava por um processo de urbanização que consistia na abertura de avenidas e construção de prédios modernos, e, ainda, tinha graves problemas de infraestrutura habitacional.

Assim, ocorreu uma tentativa de “readequação da cidade” segundo modelos de urbanização europeus. Na tentativa de reorganização dos espaços da cidade, foi criado o Departamento Municipal de Habitação (Demhab), em 1965. Segundo o documento que conta a história dos bairros de Porto Alegre, o Departamento tinha como prioridade buscar alternativas para regiões que possuíam grandes índices de insalubridade para habitação. Dessa forma, a partir de 1966, os moradores das Vilas Theodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia foram removidos para a Vila Restinga Velha. Em 1969, foi elaborado um grande projeto habitacional, iniciado em 1970 e concluído na sua primeira etapa em 1971, chamado Nova Restinga, na época o maior projeto habitacional do Brasil (GERMANO, 2005, p. 84). Diversas pesquisadoras e pesquisadores apontam que esse projeto que promoveu a higienização do centro da cidade de Porto Alegre, com a expulsão da população pobre e majoritariamente negra do centro da cidade de Porto Alegre. Entre os estudos sobre esse processo, merece destaque aquele desenvolvido por Tavama Santos, pesquisadora, ativista e moradora da região da Lomba do Pinheiro-Restinga (SANTOS, 2011).

¹¹ anteriormente chamado por movimento dos bairros.

¹² A história dos bairros de Porto Alegre. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf>. Acesso em: outubro de 2017.

Em âmbito nacional, nos anos de 1976 e 1977, a Igreja Católica manifestou apoio às causas urbanísticas. Nesses anos, desenvolveu programas através de suas Pastorais para as Favelas em algumas capitais brasileiras. Até a década de 1970, a luta do “movimento dos favelados” restringia-se à pauta de resistência na luta pela posse de terra. Foi a partir da década de 1970 que foram somados outros elementos a esta agenda. O número de pessoas que moravam em regiões de favela havia crescido, colaborando para os múltiplos entendimentos sobre o que é obter posse de determinado solo. Foi acrescentada a pauta de luta contra aos loteadores clandestinos. O movimento dos favelados da década de 1970 foi um marco histórico dos movimentos sociais e dos estudos de sociologia urbana, sendo retomado como uma inspiração para as lutas em anos posteriores.

Raquel Rolnik (2015) retoma elementos históricos em seu livro *Guerra dos Lugares* e relaciona o crescimento da base dos movimentos de reforma urbana nos anos de 1970 à reestruturação produtiva e à crise fiscal que atingiram as cidades brasileiras no período. Assim, outros fatores relevantes passaram a ser incorporados a estas lutas, pois não apenas os ditos “favelados” ou os moradores de assentamentos informais participavam da base de articulação, mas também setores denominados como “classes médias de profissionais liberais” (ROLNIK, 2015).

Os anos de 1980 conceberam uma nova atmosfera de conflito. Com o crescimento das favelas, reivindicava-se instalações regulares de luz e água nessas regiões. Foi a partir desse período que se iniciou o processo de urbanização nas favelas, mas também o surgimento de um novo problema, o da expulsão dos barracos (GOHN, 1991). Essa situação gerou duas frentes básicas na organização popular: a luta pela concessão do direito real de uso da terra e a luta pela compra subsidiada dos terrenos (GOHN, 1991). Com a formação destas duas frentes, o movimento cresce e se expande devido à diversificação dos projetos ideológicos.

Cabe ressaltar que, nos anos de 1980, diversos avanços foram atribuídos às articulações populares devido ao processo constituinte de 1988. Em síntese, foram estabelecidos na Constituição Federal de 1988 mecanismos de participação social como, por exemplo, a emenda popular. Rolnik (2015) aponta que esse dispositivo possibilita que cidadãos apresentem propostas de lei, desde que sejam subscritas por 30 mil eleitores e passem pelas entidades estabelecidas. Rolnik (2015, p. 317) destaca que:

Além de incluir o reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, a emenda propunha medidas de combate à “especulação imobiliária”, induzindo o conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e a proposta de “democracia direta”. Em outras palavras, propunha a constituição de espaços institucionais participativos de escuta, pactuação, elaboração e controle social sobre as

políticas urbanas, por meio de instrumentos como conferências, conselhos, plebiscitos e referendos (ROLNIK, 2015, p. 317).

Como explicitado por Rolnik (2015), com os avanços previstos a partir da CF de 1988, as administrações locais passaram a se comprometer com a ampliação da participação cidadã nas gestões, chamadas de “democrático-populares”, mesmo com recursos limitados (ROLNIK, 2015). Esse modelo de gestão previa a melhoria de serviços públicos, a inclusão das favelas e as regiões de periferias para fins de investimento, o apoio a cooperativas, incubadoras, programas de geração de renda, dentre outros programas sociais, enfrentando o vazio de políticas públicas em nível nacional (ROLNIK, 2015). Experiências tidas como pioneiras, como é o caso de Recife e Belo Horizonte, ocorreram não por conta do investimento para a inclusão de favelas e periferias. Isso ocorreu porque, no zoneamento das cidades, identificaram-se e se demarcaram nessas áreas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), indicando a existência e reconhecendo a necessidade de regularização destas regiões (ROLNIK, 2015).

A partir dos elementos históricos e sociais levantados até aqui, fica explícito quão velha e atual é a perspectiva marxiana das classes sociais para a abordagem da questão urbana. E ainda, quão atual permanece a divisão da cidade conforme as relações de poder, capital e mão de obra, com reflexos no desenvolvimento local, na circulação de pessoas e na organização socioespacial das cidades.

É necessário clareza sobre as noções de território, e como a relação estabelecida nos espaços da cidade impacta na vida das pessoas – sejam elas tratadas como indivíduo ou como coletivo. O território perpassa por questões além do espaço físico-geográfico e adentra na criação ou permanência de laços e redes de articulação. Em convergência, Milton Santos (1996, p. 88), ao trabalhar questões sobre espaço e sociedade, afirma que:

Quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdo, isto é, objetos sociais já valorizados aos quais ela (a sociedade) busca oferecer ou impor um novo valor. A ação se dá sobre objetos já atingidos, isto é, portadores de ações concluídas, mas ainda presentes. Esses objetos da ação são, desse modo, dotados de uma presença humana e por ela qualificados. A dialética se dá entre ações novas e uma 'velha' situação, um presente inconcluso querendo realizar-se sobre um presente perfeito.

Ao refletir sobre espaço e realidade social, Milton Santos (1996) pontua a dialética dos objetos sociais sobre os quais a sociedade busca oferecer ou impor novos valores. Esse debate se acentua ao percebermos como as cidades modificam-se sob o efeito da globalização. As cidades brasileiras no século XIX passaram por tentativas de “modernização”, ou

“europeização” urbanística das formas-espço das cidades. Hoje, século XXI, as cidades também sofrem constantes alterações, quem impõem outras alterações na vida das pessoas.

Ao se fazer uma retrospectiva da história da sociedade brasileira e de sua inserção nas dinâmicas de globalização, deparamo-nos com fatos que elucidam a compreensão de particularidades da formação das cidades brasileiras, mas também pontos comuns no desenvolvimento das cidades, especialmente as latino-americanas. Isso “nos introduz no âmago da problemática do desenvolvimento das sociedades, e revela-nos, ao mesmo tempo, uma imprecisão conceitual ideologicamente determinada” (CASTELLS, 1983, p. 14).

Castells (1983), com a escrita de *A questão urbana* é tido como um dos divisores de águas nos estudos de sociologia urbana, trazendo elementos centrais para a área, utilizando-se da abordagem marxiana e marxista. O autor afirma que “uma problemática sociológica da urbanização deve considerá-la enquanto processo de organização e de desenvolvimento, e, por conseguinte, partir da relação entre as forças produtivas, classes sociais e formas culturais (dentre as quais o espaço)” (CASTELLS, 1983, p. 15). Castells (1983) aponta que a problemática da urbanização gira em torno de quatro questões delicadas:

- 1) A aceleração do ritmo da urbanização no contexto mundial; 2) a concentração deste crescimento urbanos nas regiões ditas “subdesenvolvidas”, sem correspondência com o crescimento econômico que acompanhou a primeira urbanização nos países capitalistas industrializados; 3) o aparecimento de novas formas urbanas e, em particular, de grandes metrópoles; 4) a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social provenientes do modo de produção capitalista e que tendem a ultrapassá-lo (CASTELLS, 1983, p. 24).

Ao tempo que tais questões apontam para a relação desigual entre a concentração do crescimento dos espaços urbanos “subdesenvolvidos” e a urbanização dos países ditos desenvolvidos ou industrializados, o autor indica a necessidade da utilização do conceito de dependência para organizar analiticamente tal assimetria. Quanto a isto, Ruy Mauro Marini (1973) estabelece uma Teoria Marxista da Dependência (TMD) considerando a dependência “como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 1973).

Marini (1973) também sinaliza que a propagação capitalista na economia mundial promoveu e estruturação de subcentros econômicos e políticos que, apesar da relativa autonomia, ainda possuem vínculo de subordinação aos grandes centros. A dinâmica de dependência pode ser vista entre nações, mas também nas dinâmicas de funcionamento das cidades onde os moradores das grandes periferias são visivelmente a força de trabalho que movimentam os centros urbanos.

Tratando-se especificamente do caso brasileiro, Milton Santos (2013) já alertava em *A urbanização brasileira*, publicado pela primeira vez em 1993, que sobretudo as grandes cidades ocupam de maneira geral vastas superfícies entremeadas de vazios. Indo ao encontro da TMD, Santos (2013, p. 106) afirma que:

Nessas cidades espalhadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia.. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento urbano é, também, o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios, as cidades são grandes (SANTOS, 2013, p. 106).

Milton Santos (2013) diz que a especulação imobiliária deriva da união de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao *sítio natural* e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. O elemento especulativo nas grandes cidades, apontado por Santos (2013), alimenta-se da geração expectativa. Assim,

Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam (SANTOS, 2013, p. 106).

Desta forma, o processo especulativo acaba acentuando um processo já existente sobre a implantação diferencial dos serviços coletivos:

O capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à *cidade econômica* em detrimento da *cidade social*. A lei da escassez se firma então com mais força, e ampliam-se as diferenças já existentes entre lugares urbanos, do ponto de vista das amenidades. O estabelecimento de um mercado de habitação “por atacado”, a partir da presença do Banco Nacional de Habitação e do sistema de crédito correspondente, gera novas expectativas, infundadas para a maioria da população, mas atuantes no nível geral. Como isso se dá paralelamente à expansão das classes médias urbanas e à chegada de numerosos pobres à cidade, essa dupla pressão contribui para exacerbar o processo especulativo. A terra urbana, dividida em loteamentos, ou não, aparece como promessa de lucro no futuro, esperança justificada pela existência de demanda crescente. Como as terras apropriadas (mas não utilizadas) são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Dai, e de novo a diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante (SANTOS, 2013, p. 106).

Santos (2013) elenca alguns elementos importantes que correspondem a agravantes das dinâmicas das grandes cidades e que vêm se perpetuando com o passar dos anos. O investimento público em determinados lugares, que o autor chama de “cidade econômica”, e a

escolha pelo não investimento em outros acaba promovendo o alargamento de desigualdades. Contudo, não pode passar despercebida a questão apontada por Santos (2013) sobre o fator especulativo influenciando nos valores de troca, especialmente nos “lugares vazios” das grandes cidades que, ao receber investimentos públicos, passam a ser vistos como lucrativos. Marx (2011) já alertava sobre a relação estabelecida entre o valor de uso, concreto, e o valor de troca, socialmente construído. Ou seja, cidade é vista como mercadoria, e também é palco da luta de classes, como aponta Engels (2015). A elevação do custo de vida pode vir a ser um dos acontecimentos nas regiões vistas como “possivelmente lucrativas”, levando muitas vezes à migração da população mais pobre para regiões com custo de vida mais baixo e possivelmente sem atender necessidades básicas como saúde, educação e mobilidade urbana.

Ao encontro dos elementos abordados até o momento, um dos conceitos centrais para a construção deste trabalho é o “direito à cidade”. Este conceito é trabalhado especialmente para retratar as relações estabelecidas entre os moradores da periferia e os centros urbanos. O termo foi cunhado pelo sociólogo marxista Henri Lefebvre. Lefebvre (2011) afirma que o espaço “vivido” nunca é neutro ou puro. Segundo o autor, o espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política, mas sempre foi político e estratégico. E ainda, o espaço sempre foi, segundo Lefebvre, ideológico (LEFEBVRE. 2011). Assim, a luta pelo direito à cidade seria não apenas a busca de mudanças nesses espaços, mas também uma alteração na lógica de pensar os lugares urbanos distanciando-se do formato em que atenda unicamente à racionalidade capitalista.

Apesar do conceito de direito à cidade ter sido cunhado por Lefebvre, o mesmo tem recebido dedicação e importantes atualizações através das pesquisas do geógrafo marxista David Harvey, para quem:

Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2013, p. 3).

Saber que tipo de cidade queremos, como diz Harvey, é fundamental para que se delimite e se planeje a cidade conforme os vínculos e parâmetros de seus moradores, considerando o ambiente e os recursos que fazem parte do local. Harvey ressalta um fator importante: o direito à cidade trata-se de um direito a um bem comum e não individual. Assim, a transformação do mesmo sugere que haja o “exercício do poder coletivo” .

Entretanto, o planejamento das cidades – assim como outrora – costuma desconsiderar diversos desses elementos, e algumas liberdades individuais se sobrepõem aos interesses coletivos, acarretando em alterações no local que por vezes descaracterizam os espaços, desarranjando as vidas de seus habitantes.

Sob esta ótica, Harvey (2013) afirma que, para os capitalistas, existe uma contínua necessidade de se reinventar na busca de novos meios de geração de lucro. Sendo assim, “existe uma perpétua necessidade de encontrar territórios férteis para a geração do lucro e para seu reinvestimento é o que molda a política do capitalismo” (HARVEY, 2013, p. 04). Segundo o autor, “o capitalista também deve descobrir novos recursos naturais, o que exerce uma pressão crescente sobre o meio ambiente” (HARVEY, 2013, p. 04). De acordo com Flores (2013),

Harvey utiliza formulações de Marx e Rosa Luxemburgo para compreender a “acumulação primitiva” como um processo contínuo através do qual o capital se apropria de novos recursos, o que chama de “acumulação por espoliação”. Seu argumento, portanto é sobre a necessidade de compreender a dinâmica dos movimentos do capital articulando a perspectiva histórica – que analisa o capitalismo em sua gênese, desdobramentos históricos e deslocamentos futuros, com a geográfica – o que analisa a apropriação de recursos, significando tanto a produção de espaço quanto a sua destruição (FLORES, 2013).

Ao recordarmos o caso do Morro Santa Teresa e os projetos elaborados para a região, vislumbramos que grande parte visava à “qualificação urbana” e não raramente nos deparamos com a violação dos direitos humanos e ações que ferem princípios constitucionais. A remoção de pessoas “fora do padrão” das regiões visadas como potencialmente lucrativas, seja por conta de megaeventos ou de especulação imobiliária, traz à memória medidas tomadas desde séculos anteriores e que culminam na desigualdade nas possibilidades de diferentes grupos sociais de desfrutar da cidade. Este debate vai ao encontro ao referencial abordado pela urbanista Raquel Rolnik, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), que em suas obras e apresentações coloca o conceito de direito à cidade diretamente relacionado ao fato de que os cidadãos devem e podem participar da urbanização e da construção da cidade (ROLNIK, 2009).

Partindo do pressuposto de que as pessoas devem participar das decisões da cidade, que impactam direta e indiretamente suas escolhas diárias, os conceitos mobilizados nesta pesquisa se conectam a uma perspectiva de democracia que se fundamenta na participação como um valor. Esse valor se liga ao princípio da equidade do direito civil brasileiro, no qual se reconhecem as necessidades de grupos específicos e, dessa forma, atua-se para reduzir o impacto destas diferenças (ROCHA, 2015). Dessa forma, esta pesquisa busca unir o urbano,

gestão e planejamento, pois o urbano corresponde ao lugar onde são construídas as relações sociais marcadas por uma série de fatos históricos, econômicos e sociológicos. A gestão diz respeito ao Estado que detém dentre suas funções o gerenciamento da ordem pública e do bem comum, podendo alterar suas práticas a partir de estratégias de desenvolvimento e visões ideológicas. Por fim, o planejamento fará a costura entre a gestão e o urbano. Essa combinação vai ao encontro da “cidade que queremos” mencionada por Harvey (2013), pois é a partir disso que podemos visualizar as diferenças entre a rotina vivida pelas pessoas e a cidade que se coloca em prática e o modo de vida na cidade que almejamos.

3.2 O pêndulo entre Estado e sociedade: gestão participativa

Os mecanismos firmados no Brasil a partir da CF de 1988 não podem ser tomados como parte um plano isolado. Eles fazem parte de uma construção anterior, que diz respeito ao formato democrático de um Estado. Sabermos que a maneira de funcionamento do modelo democrático no qual estamos inseridos, bem como o projeto de governo vigente, são pontos importantes na análise dos mecanismos instaurados, indicando que fatores são considerados centrais em determinadas gestões. Carole Pateman (1992, p. 10) já alertava que:

embora a democracia, enquanto governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas, postas em evidência em nome da ciência social, parecem ter se levantado quanto à possibilidade de se colocar esse ideal em prática.

A democracia como no sentido “governo do povo” já foi afetada numerosas vezes na história. Na América Latina, por exemplo, grande parte dos países passou por duros regimes ditatoriais, onde a dita soberania do povo era um valor apenas registrado formalmente. Falar sobre democracia hoje não poderia ser mais intrigante. No Brasil, assim como em outros países, sua efetividade vem sendo questionada a todo o momento, especialmente em 2016, após o impedimento do mandato da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014.

Talvez devido à centralidade do voto como simbologia de poder democrático após o longo período de ditadura civil-militar, boa parte dos dicionários registra a palavra democracia como significado de constituição do poder governamental através do voto popular. No Brasil, muitos foram os períodos “de exceção”, sem essa possibilidade de escolha presidencial. A partir disso, podem-se elencar algumas reflexões, como: a questão da democracia se limita ao debate entre democracia representativa e democracia participativa?

Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002), ao questionarem sobre os principais acontecimentos do século XX, consideram que as respostas encontradas giraram em torno do fator democracia. Esse fator, aliado a outras variáveis, é fundamental para que se compreenda a efetividade ou implementações de mecanismos e instrumentos referidos até o momento como muito importantes – que no caso brasileiro estão diretamente relacionados a CF de 1988.

Avritzer e Santos (2002) explicitam marcos da primeira e da segunda metade do século XX. Destaca-se na primeira metade do século o debate central sobre a “desejabilidade da democracia” (AVRITZER; SANTOS, 2002) que de um lado se propôs como forma de governo e, por outro lado, após as duas guerras mundiais, implicou na restrição da participação e da soberania popular ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governo. Tal foi a forma hegemônica das práticas democráticas no período pós-guerra.

Quanto ao período pós-Segunda Guerra Mundial, trava-se o debate sobre “a compatibilidade e a incompatibilidade entre democracia e capitalismo” (WOOD, 1996). Wood (1996, p. 180) ao falar sobre o capitalismo e a cidadania democrática, destaca que:

ao deslocar o centro do poder do senhorio para a propriedade, o capitalismo tornou menos importante o status cívico, pois os benefícios do privilégio político deram lugar à vantagem puramente “econômica”, o que tornou possível uma nova forma de democracia. Onde o republicanismo clássico havia resolvido o problema da elite proletária e da multidão trabalhadora mediante a redução do corpo de cidadãos (como gostariam de ter feito os oligarcas atenienses), a democracia capitalista ou liberal permitiria a extensão da cidadania mediante a restrição de seus poderes (como o fizeram os romanos). Onde um propôs um corpo ativo, mas exclusivo, de cidadãos em que as classes proprietárias governariam a multidão trabalhadora, o outro foi capaz de imaginar um corpo abrangente, mas grandemente passivo, de cidadãos composto pela elite e pela multidão, embora sua cidadania tivesse seu alcance limitado (WOOD, 1996, p. 180).

No que diz respeito ao debate sobre a democracia e o capitalismo, Wood (1996) aporta elementos fundamentais ao debate sobre a democracia. A autora recorda que o capitalismo tomou outras formas e abarcou, entre elas, a esfera política. O individualismo começou a imperar nas relações sociais: liberdade individual, propriedade individual. Wood (1996) considera que uma consequência positiva desse processo foi a “soberania individual”. Contudo, ainda conforme a autora:

o preço pago pela multidão trabalhadora para entrar na comunidade política, ou, para ser mais preciso, no processo histórico que gerou a ascensão do capitalismo e o trabalhador “livre e igual” que se juntou ao corpo de cidadãos, foi o mesmo processo em que os camponeses foram despossuídos e desenraizados, arrancados de sua propriedade e suas comunidades, com seus direitos comuns e costumeiros (WOOD, 1996, p. 181).

Os pilares desse processo da prevalência do direito individual e do enfraquecimento contínuo dos direitos coletivos estimulado pelo capitalismo, tornou-se possível falarmos de democracia em diversos aspectos, entre eles a “democracia formal”, que consiste na prevalência de um discurso de igualdade, reforçando, entretanto, as desigualdades sociais entre a classe trabalhadora e a elite.

Dessa correlação de forças, emerge a questão do formato democrático e a suas variações. Avritzer e Santos (2002) consideram a resposta de Schumpeter (1962) sobre a “desejabilidade da democracia” como a mais influente na questão democrática. Essa resposta é considerada pelos autores contra-hegemônicos como elitista, da qual deriva a concepção hegemônica de democracia. Alguns elementos dessa concepção são: mobilização e institucionalização, valorização positiva da apatia política, escolha de representação, tratamento de questões plurais como incorporação partidária e disputa das elites.

Avritzer e Santos (2002) apontam que, no século XX, o debate girou em torno de duas concepções de hegemonia: a primeira, baseada na suposição de que a solução do debate europeu no período entre guerras seria o abandono de mobilização social; e a segunda, fundada na ideia de que a solução girava em torno do debate elitista das questões democráticas, valorizando dessa forma o papel do mecanismo de representação política.

A segunda metade do século XX foi marcada pelo enfrentamento de dois tipos de concepções: a liberal democracia e a concepção marxista de democracia, que “entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da cidadania por parte dos cidadãos, entendidos como indivíduos-produtores” (PATEMAN, 1970 *apud* AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 4).

O período de pós-guerra marcou o aparecimento de um conjunto de concepções alternativas que os autores denominam como contra-hegemônicas, ainda que a maioria delas não tenha rompido com o procedimentalismo. Conforme Avritzer e Santos (2002), essas formulações entendem democracia como o aperfeiçoamento da pessoa humana, reconhecendo sua pluralidade. O problema da democracia contra-hegemônica é o reconhecimento de que a democracia não acontece por acidente, mas constitui uma nova gramática histórica. Nessa concepção, trata-se de perceber a democracia como ruptura positiva de uma sociedade, implicando abordar seus elementos culturais.

Avritzer e Santos (2002) ressaltam a importância de Jürgen Habermas entre os teóricos contra-hegemônicos. Segundo os autores, Habermas abriu espaço para que o procedimentalismo passasse a ser percebido como prática social e não como método para

constituição de governos, ao propor dois elementos para o debate contemporâneo sobre a democracia: um lugar comum para que as pessoas possam problematizar as condições de desigualdade; e o papel dos movimentos sociais na constituição da diversidade cultural. Avritzer e Santos (2002) apontam a relevância de dinâmicas de democracia participativa nos países do hemisfério sul no século XXI, ligando-as diretamente a processos de democratização. Os autores citam países como Brasil, África do Sul e Índia, onde os exemplos passaram por ampliação da democracia ou restauração da mesma. Nesses países, os movimentos sociais marcaram forte presença ao incentivar e protagonizar a retomada do processo democrático.

Evelina Dagnino (2004) aponta que o processo de construção democrática no Brasil envolve dois projetos distintos. De um lado, encontra-se o alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados a políticas públicas. Segundo a autora, esse projeto emerge da luta contra o regime militar empreendida pelos atores da sociedade civil, entre os quais os movimentos sociais desempenharam um papel fundamental. Neste projeto, existem dois marcos importantes. Primeiro, o fato de que o restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e reorganização partidária, abriu possibilidade para que esse formato fosse levado ao âmbito do poder do Estado. Segundo, o confronto e o antagonismo que tinham marcado a relação entre Estado e sociedade civil cedeu ao lugar a uma aposta de ação conjunta. Alguns exemplos de espaços implementados nesse período foram os conselhos gestores e o Orçamento Participativo (OP).

Por outro lado, Dagnino (2004) lembra que com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, o que estava em pauta era a implementação de medidas neoliberais no país. Nesse projeto, o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e o transfere para a sociedade. Em outras palavras, esse projeto foi a adequação das ações estatais ao modelo neoliberal conduzido pelo Consenso de Washington. Segundo o argumento construído pela autora, a década de 1990 foi marcada pela “confluência perversa” entre esses dois projetos.

A disputa política entre os distintos processos políticos torna-se também uma disputa de significado pelas referências comuns. Assim, palavras como participação, sociedade civil, cidadania e democracia abrigam outros significados. Esta mudança é um campo minado e ainda um setor estratégico para a disputa dos projetos políticos.

A conotação dada por Dagnino (2004) à noção de “projeto político” parte da perspectiva gramsciana para designar um conjunto de crenças, interesses, concepções de

mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, orientando a vida de diferentes sujeitos. Sendo assim, a hipótese central de Dagnino (2004) sobre projetos políticos é que não se tratam apenas de estratégias de atuação política no sentido estrito, mas que se expressam, vinculam-se e ainda produzem significados mais amplos acerca da relação entre Estado e sociedade civil.

É importante ressaltar que o modelo democrático de Estado e sua forma de governança informa a eficiência e a adesão às decisões tomadas. O modelo democrático hegemônico e o momento da criação dos mecanismos impactam diretamente a adesão da população a tais ferramentas, a forma pela qual os cidadãos serão ouvidos e, ainda, o formato que será dado à deliberação popular – caso ocorrer – no julgamento das demandas e em sua possível consecução.

Contar com mecanismos participativos é o primeiro passo para que um Estado ou governo instituído seja realmente do povo e suas decisões sejam realmente participativas. Entretanto, não bastam para que as decisões sejam deliberadas pela população. Essas decisões implicam no formato em que a cidade se expande, no valor do feijão e da gasolina, como alude Bertolt Brecht no poema *O analfabeto político*. Caso haja a real preocupação de valorizar a decisão cidadã e não utilizar os mecanismos participativos por mera formalidade, há a necessidade de discussão e de mudança de cultura. Afinal, pois somente a presença desses mecanismos sem maiores debates e esclarecimentos de dúvidas não será eficaz, mas poderá ser utilizada como instrumento manipulativo por parte da elite.

Os principais mecanismos participativos consistem na transparência, no controle social e na participação, definidos a seguir.

a) Transparência

Como a palavra sinaliza, “considera-se transparência a democratização do acesso as informações, em contraposição ao sigilo das mesmas” (TRISTÃO, 2002, p. 1). Esse mecanismo está diretamente ligado ao princípio da publicidade. De acordo com Maria Sylvia Di Pietro (2012, p. 72), esse princípio, inserido no art. 37 da Constituição Federal, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela administração pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Segundo Odete Medauar (2007), o tema transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, está associado à reivindicação geral de democracia administrativa.

Um dos marcos para a instauração da transparência no governo brasileiro foi a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Como explicita Neves (2013, 05), “ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a norma coloca os gestores dos recursos públicos sobre um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões são abertas e a prestação de contas é constante”. Outro marco a ser destacado é a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que, ainda segundo Neves (2013), reforça a necessidade da transparência pública orçamentária ao incorporar experiências positivas da administração pública federal para toda a federação.

Entre as ferramentas de transparência na administração pública, contam-se o pregão eletrônico e o portal da transparência. Tais instrumentos não permitem, por si sós, a participação popular nas ações do governo, mas possibilitam que a cidadania, que consiste no gozo de direitos - dentre eles de participação política - visualize onde as “forças governamentais” estão sendo mais aplicadas, onde e com o quê existe mais gasto, sendo possível então tomar providências de contestação.

Sinteticamente, Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, regulamentou o artigo 5º, previsto na CF 1988, o que juridicamente se desdobra em dois tipos de transparência:

- 1) Transparência ativa, que consiste em divulgar as informações por iniciativa do setor público, independente de qualquer solicitação; e
- 2) Transparência passiva, que consiste em divulgar informações em atendimento às solicitações da sociedade.

b) Controle social

A palavra controle nos remete a significados como verificar, investigar, fiscalizar, direcionar para determinado propósito. A Constituição Federal brasileira de 1988, ao mencionar “controle”, também remete ao ato de fiscalizar determinada ação. Por exemplo, o art. 31 da CF sinaliza que:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (BRASIL, 1988, art. 31).

Nesse artigo, a Constituição estabelece dois tipos de controle: o interno, ou institucional, e o externo, controle social. Como mecanismo de uma gestão participativa, o controle social também se refere à fiscalização da ação pública por entes externos ao Estado. Esse mecanismo refere-se ao direito cidadão de, de forma individual ou coletiva, averiguar se as decisões tomadas pelo poder público estão sendo realizadas conforme a forma prevista em lei. No que diz respeito ao controle social, Britto (1992, p. 1) afirma que:

a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão “controle popular” ou “controle social do poder”, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos.

Quanto ao controle social, é importante sinalizar que não aplica sanções, pois controlar é um direito e um dever, mas não necessariamente um mecanismo de descentralização de poder. Este é um dos aspectos cruciais para a distinção da abrangência do mecanismo de controle social, que por vezes pode ser interpretado como mecanismo de participação: o mecanismo de controle não vincula a decisão do cidadão à tomada de decisão pelo poder público.

c) Participação

O mecanismo de participação sofreu grandes impactos do neoliberalismo, levando a que por vezes se destaque como participação o que na verdade é controle social. Britto (1992) sinaliza que exercer a participação popular é exercer o poder político que está na no artigo introdutório da CF. A Constituição explicita em parágrafo único que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, art. 1º). Desta forma, para Britto (1992, p. 5):

Participação popular, então, somente poder existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade. É igual a dizer: com a pessoa privada influenciando constitutivamente na formação da vontade normativa do Estado, que assim é que se desempenha o poder político.

Juan Bordenave (1983) ao se referir à participação diz que a mesma é inerente à natureza do ser humano e que este necessita participar das instâncias, seja política ou de convivência social, no qual está envolvido. Essa atividade fundamental para o ser social teria

duas bases complementares: a base afetiva, participar pelo prazer em fazer alguma coisa pelo outro; e a base instrumental, fazer coisas com os outros é mais eficaz e eficiente do que fazê-las sozinho (BORDENAVE, 1983). O autor alerta que ainda que ambas devessem se equilibrar, muitas vezes entram em conflito, uma tentando sobrepor a outra.

Bordenave (1983) classifica as maneiras de participar e define seis formas de participação. A primeira é a “participação de fato”, atividades do âmbito familiar ou do clã, tendo como exemplos caça e pesca. A segunda é a “participação espontânea”, ligada à formação de grupos e com a função de atender às necessidades psicológicas de pertencimento. A terceira é a “participação imposta”, pela qual o indivíduo é obrigado a fazer atividades tidas como indispensáveis. A quarta é a “participação voluntária”, criação de um grupo em que os próprios participantes definem a organização e estabelecem objetivos e métodos. A quinta é a “participação provocada”, induzida por agentes externos que ajudam os outros a atingirem seus objetivos ou manipulam os agentes para atingir objetivos próprios. A sexta é a “participação concedida”, parte do poder ou da influência exercida pelos subordinados e considerada legítima por eles mesmos e por seus superiores.

Quanto ao grau e o nível de participação, Bordenave (1983) define como questão-chave o grau de controle sobre as decisões e o quão importante são as decisões que se pode participar. Para o autor, o menor nível de participação é a informação, pois apenas é informado o que já foi decidido. Depois a consulta (facultativa ou obrigatória) que não correspondem que a decisão final acatará o resultado dessa consulta. O grau mais elevado de participação para esse autor é a elaboração. Para Bordenave, é nessa etapa em que os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas para a administração. Neste último, a administração pode rejeitar a proposta, mas, é necessário justificar a medida.

Em um dos graus mais elevados de participação Bordenave (1983) coloca a cogestão, no qual a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de codecisão ou colegialidade. O grau de participação delegação é onde os administrados têm autonomia em certos campos que antes eram de responsabilidade apenas dos administradores. E por fim, a autogestão, que é mais alto nível de participação, no qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece seus controles pertinentes, sem referência e autoridade externa.

Outro modelo de análise sobre os níveis de participação é o de Sherry Arnstein (1969), que cria uma tipologia de oito degraus de participação, contendo ainda estágios não participativos. A autora denomina esse modelo de escala de participação cidadã, com oito degraus. Neste modelo teórico, Arnstein considera três níveis. O nível mais baixo abrange

degraus de não participação, utilizados como manipulativos, não agindo sobre a concentração de poder. O segundo nível é apresenta concessão mínima de poder, mas não assegura que as opiniões e decisões dos cidadãos sejam consideradas no processo decisório. O terceiro nível apresenta poder do cidadão propriamente dito, com participação dos cidadãos nas decisões públicas. O oitavo degrau permite que o cidadão introduza as mudanças e “controle” determinados processos.

Em ambas as tipologias de Bordenave (1986) e de Arnstein (1969), são reconhecidos os níveis informativos. Entretanto, os degraus mais baixos são de teor mais informativo do que participativo, apesar de sua importância eles não dão poder decisório ao cidadão. Dentro das propostas de cada autor, o degrau mais importante é aquele que permite ao cidadão o maior nível de autonomia.

3.3 Democracia como valor ou regra: observações do planejamento urbano

No que diz respeito ao planejamento das cidades, alguns mecanismos requerem participação social e outros, não. Escolher qual é o tipo de planejamento a ser utilizado corresponde a escolher mais do que uma técnica para alcançar um resultado, mas sim se esse resultado será fruto de decisões mais técnicas, políticas ou a combinação dos dois. No caso da gestão pública, trata-se ainda de quão aproximada a gestão está de interesses empresariais, utilizando inclusive de ferramentas especificamente corporativas para planejar a esfera pública. Ancoro-me principalmente no referencial do autor chileno Carlos Matus, e seus discípulos, para contextualizar planejamento. O autor debruça-se sobre as especificidades e desafios do planejamento público através do método Planejamento Estratégico Situacional (PES). De acordo com essa perspectiva,

[...] planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método: explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é o cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com o cálculo situacional que relaciona o presente, o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e se torna mera pesquisa sobre o futuro (HUERTAS, 1996, p. 12).

A partir da base conceitual de Matus, podemos questionar quais fatores informam a tomada de decisão dos agentes públicos. Matus já alertava que parte da descrença dos

cidadãos em relação a governos e partidos políticos acaba se refletindo na forma de tomada de decisões: “o planejamento está desacreditado em diversas organizações, inclusive na universidade, que faz parte desta confusão” (HUERTAS, 1996, p. 11). A universidade, como construtora de agentes técnicos e políticos, por vezes acaba não desenvolvendo o método para as organizações públicas, tampouco para organizações sociais, apenas replicando os conhecimentos já conhecidos das organizações privadas. Assim, além de não haver desenvolvimento intelectual nestas áreas de abrangência, replica-se o método considerado “mais eficiente” em organizações com outros propósitos e necessidades.

Francisco Whitaker Ferreira (1985, p. 26) põe em relevo o constante envolvimento coletivo e sua efetiva participação no planejamento, considerando que “todos que estão implicados na ação devem participar do planejamento, cada um com seus conhecimentos específicos, retirados dos conhecimentos já disponíveis por aí, ou diariamente da experiência prática”. Para o autor, o ato de planejar se baseia essencialmente em três pontos: preparação do plano; acompanhamento da ação; e revisão crítica dos resultados obtidos. Sobre planejamento e a interação com a ação, Ferreira (1985, p. 26) ressalta que. A partir do momento em que são envolvidos todos os atores, deve-se “correr o risco” da consciência coletiva onde o interesse da ação não é apenas a de um único agente e sim desta coletividade. Isso se torna um diferencial.

Assim, quando a participação se torna um valor e uma qualidade dos processos, os obstáculos relativos também passam a fazer parte das variáveis consideradas na tomada de decisão e na estrutura organizacional. Ferreira (1985, p. 43) afirma ainda que:

só pode estar interessado na ação quem estiver implicado nela, participando dela, com todos os riscos que representa. Assim, se for necessário que alguém se encarregue de elaborar um plano, é preciso que ele não faça senão dar forma as opções do que estão correndo efetivamente os riscos da ação. Nada de deixar o plano por conta de especialistas.

Deixar o plano apenas por conta dos especialistas pode ser decisivo, pois será um dos fatores que definirá a participação ou representação. Quando a tomada de decisão é feita por decisão única da representação, diversas perdas podem ocorrer no atendimento daqueles que receberam os efeitos desta ação, pois o que pode ser essencial para os “especialistas”, por exemplo, pode não ser essencial para aqueles que serão afetados pelas ações implementadas. Os aspectos técnicos e políticos não devem andar em separado, ambos são cruciais.

Jackson De Toni (2004) também menciona o papel da participação nos mecanismos de planejamento. Porém, diferente de Ferreira, De Toni (2004) ressalta a participação de uma figura centralizadora, o chamado facilitador, e caracteriza a participação efetiva dos

envolvidos para que haja controle dos fatos. De Toni (2004, p. 24), afirma que: “o planejamento não é tarefa dos planejadores; ele deve ser feito pelos atores envolvidos na ação e a figura do planejador, hoje em dia, deve ser vista como a de alguém que atua como facilitador do processo”. Mais adiante, Jackson diz que:

a efetiva participação dos envolvidos – planeja quem executa – é uma técnica para o aumento da eficácia e controle sobre a aplicação de verbas, é uma síntese político-ideológica que fundamenta o compromisso democrático com uma visão de futuro concretamente vinculada à cidadania e a sua identidade social e individual (TONI, 2004, p. 29).

A relação entre participação e a escolha de um facilitador deve ser focada com cuidado, para que a técnica seja utilizada de modo a atender efetivamente demandas reais e não consista na simples aplicação de uma forma genérica.

Para pensar e operacionalizar suas funções, o planejamento urbano conta com instrumentos de gestão urbana. Segundo Vargas e Ribeiro (2001, p. 14), os instrumentos tradicionais de gestão urbana envolvem quatro formas distintas: os normativos, que incluem legislações de uso e ocupação do solo, a regulamentação de padrões de emissão de poluentes nos seus diversos estados; os de fiscalização, que realizam o controle das atividades para que as mesmas sigam as normas vigentes; os preventivos, que são caracterizados pela delimitação de espaços territoriais que devem ser protegidos; e os corretivos, que se constituem nas intervenções diretas de implantação e manutenção de infraestrutura. Estes instrumentos tradicionais passam a trabalhar aliados aos novos instrumentos de gestão urbana, como os relativos à educação e comunicação, para potencializar seus resultados (VARGAS; RIBEIRO, 2001).

Telmo de Oliveira Filho (2009) esclarece os instrumentos fundamentais do planejamento urbano moderno como forma de intervenção racional e transformação dos espaços urbanos. Entre eles, estão o plano diretor e o zoneamento. Ambos necessitam de formatação legislativa para serem implementados e monitorados. Segundo Oliveira Filho (2009, p, 92):

Os planos diretores são uma das várias modalidades de intervenção planejada do Estado sobre o território, por meio de documento técnico ou político, que traça as diretrizes e determina procedimentos para intervenção nos espaços urbanos e rurais. Dois tipos de planos decorrem de duas definições do planejamento urbano: os planos técnicos decorrentes do planejamento técnico iluminista e os planos democráticos, decorrentes do planejamento pós-iluminista ou político (ABIB; OLIVEIRA, 2008). Os planos urbanísticos democráticos apresentam um complexo processo de elaboração, que em suas diferentes etapas, envolve as comunidades em amplas discussões.

Os instrumentos de gestão urbana foram introduzidos no Brasil após a Constituição Federal de 1988. O estímulo inicial para medidas mais específicas no planejamento das cidades se encontra no capítulo sobre Política Urbana, correspondendo aos artigos 182 e 183. O Artigo 182, parágrafo primeiro, estabelece a criação e aprovação de um plano diretor municipal como obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Além do Plano Diretor, nos anos 2000, outras normativas foram estabelecidas para a normatização de políticas que promovam o desenvolvimento e expansão urbana visando o bem-estar da população, destacando-se o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e o Estatuto das Metrôpoles (Lei 13.089/2015), dentre outras leis municipais e estaduais de cada região.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre é um documento marcado por um período de forte participação cidadã no município, com movimentos sociais e a sociedade civil organizada atuando na tomada de decisão em âmbito local. O PDDUA é o resultado de diversas discussões ocorridas no I Congresso da Cidade, realizado em 1993 (PMPA, 2017). Segundo o site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA, 2017), a necessidade de reformular a legislação urbanística do município foi apontada como prioridade pela população, tendo em vista que o Plano em vigor era de 1979, estava defasado e não acompanhava a dinâmica da cidade (PMPA, 2017).

Os estudos para atualização do PDDUA iniciaram-se em 1995, quando a população pôde participar diretamente das discussões através de grupos de trabalho (GTs). No final de 1995, ocorreu o II Congresso da Cidade, em que foram acertadas as bases do novo Plano (PMPA, 2016). Contudo, foi apenas em 1999 – depois de outra série de acertos e discussões – que o Plano teve sua edição final e foi devidamente aprovado nas instâncias do município.

Na primeira parte do PDDUA, referente ao desenvolvimento urbano ambiental, o Plano estabelece entre seus princípios: gestão democrática, por meio da participação da população e das associações representativas; promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Além do Plano Diretor, o Estatuto das Cidades consiste em outro importante instrumento de gestão e desenvolvimento urbano. Instituído pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, tem como objetivo regulamentar a chamada política urbana prevista na CF de 1988. Segundo o parágrafo 1º de seu art. 1º, o “Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. O Estatuto

tem como princípios básicos o planejamento participativo, a função social da propriedade e também a mobilidade urbana.

De forma estrutural, é importante mencionar que o Estatuto das Cidades discrimina no capítulo II, art. 4º, os seguintes instrumentos de política urbana:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
 - II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
 - III – planejamento municipal, em especial:
 - a) *plano diretor*;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) *zoneamento ambiental*;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) *gestão orçamentária participativa***;
 - g) planos, programas e projetos setoriais;
 - h) *planos de desenvolvimento econômico e social*;
 - IV – institutos tributários e financeiros:
 - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
 - b) *contribuição de melhoria*;
 - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
 - V – institutos jurídicos e políticos:
 - a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) limitações administrativas;
 - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
 - e) *instituição de unidades de conservação*;
 - f) *instituição de zonas especiais de interesse social*;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - j) *usucapião especial de imóvel urbano*;
 - l) direito de superfície;
 - m) direito de preempção;
 - n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - o) transferência do direito de construir;
 - p) operações urbanas consorciadas;
 - q) *regularização fundiária*;
 - r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
 - s) *referendo popular e plebiscito*;
 - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
 - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
 - u) legitimação de posse.
 - VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)
- [...] (BRASIL, ANO, art. 4º, grifos meus)

O Estatuto das Cidades prevê o Plano Diretor como elemento central para a implementação de uma gestão urbana participativa e prevê a utilização do solo urbano e regularização fundiária. O capítulo III do Estatuto detalha as características do Plano Diretor. O art. 39 da Lei explica que:

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

A Lei prevê a partir do artigo 40 as características básicas do Plano Diretor. O Plano precisa ser aprovado por Lei Municipal e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. e então, deve ser parte do planejamento municipal bem como do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual, devendo incorporar as diretrizes e as prioridades neles contidas (art. 40, § 1º).

A Lei pontua questões importantes que devem ser observadas pelo poder público, como a periodicidade de sua revisão, bem como as obrigatoriedades dos prazos legais e a definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural. A partir das últimas atualizações, o Plano Diretor de Porto Alegre passou a citar a Lei Complementar nº 717/2013 que instituiu a área do Morro Santa Teresa como área especial de proteção ambiental, cultural e interesse social. A Lei Complementar nº 717/2013, em sua construção, utilizou entre os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, o usucapião.

Destaca-se ainda, no Estatuto das Cidades, a gestão democrática da cidade, presente no Capítulo IV. O art. 43 prevê os seguintes instrumentos para garantir esse modelo de gestão:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Art. 44 do Estatuto prevê que no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do PPA, da LDO e da lei orçamentária anual (LOA), tratando-os como pré-requisito obrigatório para a aprovação pela Câmara Municipal. Através do art. 45, torna ainda obrigatória a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade para garantir o controle direto de suas atividades do Estado e o pleno exercício da cidadania.

4 EU VOU... (E VAMOS À LUTA!): teoria dos movimentos sociais

*Caminhando contra o vento
Sem lenço e sem documento
No sol de quase dezembro
Eu vou*

*O sol se reparte em crimes
Espaçonaves, guerrilhas
Em cardinales bonitas
Eu vou*

*Em caras de presidentes
Em grandes beijos de amor
Em dentes, pernas, bandeiras
Bomba e Brigitte Bardot
O sol nas bancas de revista
Me enche de alegria e preguiça
Quem lê tanta notícia
Eu vou*

*Por entre fotos e nomes
Os olhos cheios de cores
O peito cheio de amores vãos
Eu vou
Por que não, por que não*

Em uma junção entre episódios históricos de ontem e de hoje o capítulo “*Eu vou... (E Vamos a luta!)*” tenta de trazer desde o seu título a memória de um período obscuro na história do Brasil e que também esteve presente em toda América Latina: a ditadura civil-militar. “*Eu vou...*” aqui faz memória a canção de Caetano Veloso *Alegria, Alegria* lançada em 1967 que foi um dos marcos do movimento tropicália nos anos de 1960.

Já a segunda parte do título corresponde a um segundo período de atuação dos movimentos sociais e reflete o período final da ditadura civil-militar, *E Vamos à Luta* é de 1980 e compõe o álbum *De Volta ao Começo*. Os anos 1980 trazem marcos importantes na história do Brasil e tem como momento simbólico a Constituição Federal de 1988. Parafraseando os compositores em uma única frase é possível entender o propósito da construção deste capítulo que tenta apresentar em certa cronologia e tem a tentativa de ir focalizando os conhecimentos até elementos conceituais centrais. É uma tentativa de unir Caetano e Gonzaguinha a fim de dizer que “caminhando contra o vento sem lenço e sem documento”, “eu acredito na rapaziada que não foge da fera e enfrenta o leão”.

Assim como o título desse capítulo que une duas músicas com passagens históricas, este capítulo tem como objetivo apresentar a trajetória dos movimentos sociais, em especial os que pautam a cidade e as oportunidades de enfrentamentos nos mais diversos ambientes.

Além disso, a proposta aqui é ressaltar as características do ativismo brasileiro para posteriormente compreendermos as mudanças no perfil deste tipo de atuação. A seção deste trabalho *A cidade como espaço de contestação* menciona algumas vezes sobre lutas populares ou movimentos sociais, como o movimento dos favelados da década de 1970, sem realizar a definição do que é esse tipo de organização, mesmo evidenciando sua relevância para a Sociologia Urbana e também na construção democrática. Sendo assim, é essencial definir o que são os chamados movimentos sociais.

4.1 Escolas dos movimentos sociais

A literatura dos movimentos sociais (MS) apresenta diversas definições, de modo que o objetivo desta seção sobre o tema nas suas variadas vertentes. Aqui não é vislumbrado o esgotamento desta literatura, mas nortear o debate com o entendimento desse tipo de organização a partir da explanação de alguns autores. Alberto Melucci (1989, p. 54), por exemplo, salienta as palavras de Tarrow (1983) sobre a dificuldade de conceituação do campo dos movimentos sociais devido a diversidade de abordagens e dificuldade nas comparações. A partir disso, Melucci (1989, p. 55, grifos do autor) afirma que:

Tarrow ajuda a esclarecer uma distinção entre *movimentos* (como formas de opinião de massa), *organizações de protesto* (como formas de organizações sociais) e *eventos de protesto* (como formas de ação). Por não ser meramente descritiva, esta é uma distinção que serve para evitar a confusão entre os vários fatores, mas ela também não basta. No que diz respeito aos *movimentos*, Tarrow segue a definição de Tilly (1978), que é um bom exemplo de uma generalização empírica: um movimento social é um fenômeno de opinião de massa lesada, mobilizada em contato com as autoridades. Semelhante movimento, Tarrow também admite, raramente atua de maneira concertada e sua existência deve ser inferida das atividades de organizações que reivindicam representá-lo.

Melucci (1989) sinaliza que a própria palavra “movimento” apresenta um perigo recorrente de se tornar sinônimo de tudo que muda na sociedade. Segundo Melucci (1989, p. 56), o que chamamos de “movimento social” é um sistema de ação ligado a orientações e a significados plurais, podendo constituir uma ação coletiva singular ou um evento de protesto. O autor pontua que esses fenômenos “contêm tipos diferentes de comportamento e as análises têm de romper sua aparente unidade e descobrir os vários elementos nela convergentes e possivelmente tendo diferentes consequências” (MELUCCI, 1989, p. 56).

Melucci (1989, p. 57) conceitua movimento social como:

uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação. Estas dimensões permitem que os movimentos sociais sejam separados dos outros fenômenos coletivos (delinquência, reivindicações organizadas, comportamento agregado de massa) que são, com muita frequência, empiricamente associados com "movimentos" e "protesto". Além disso, os diferentes tipos de movimentos podem ser avaliados de acordo com o sistema de referência da ação (MELUCCI, 1980; 1982; 1983). O que nós costumamos chamar de movimento social muitas vezes contém uma pluralidade destes elementos e devemos ser capazes de distingui-los se quisermos entender o resultado de uma dada ação coletiva.

Quanto aos movimentos sociais populares, Misoczky, Flores e Silva (2008, p. 9) argumentam que eles:

passam a ser definidos como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados em conflitos políticos ou culturais, com base em identidades coletivas compartilhadas” (DIANI, 1992, p. 2). Alguns autores focam redes interpessoais como constitutivas de movimentos (PASSY, 2003), enquanto outros tratam de redes interorganizacionais e suas repercussões no que se refere à construção de alianças, à troca de informações, ao compartilhamento de recursos e ao pertencimento múltiplo de membros (DIANI, 2003).

Os movimentos sociais têm sido destaque no Brasil nos últimos anos, trazendo à tona pautas importantes para a ação política, tais como: corrupção, direito à moradia, gênero, etnia. Misoczky, Flores e Silva (2008) delimitam sua abordagem sobre movimentos sociais com o adjetivo de “popular” a fim de demarcar que suas reflexões dizem respeito de movimentos sociais de pensamento contra-hegemônico como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que tem como pauta a reforma agrária. Apesar do destaque que os MS têm recebido no debate público, a reflexão sobre seu funcionamento ainda carece de aprofundamento. As formas de articulação e mobilização social vêm se alterando, mesmo que algumas das pautas de reivindicação não sejam novas dentro dos movimentos sociais. As questões sociais cujo tratamento é impulsionado por movimentos sociais em diversos países pode apresentar identidade de pautas, porém são múltiplos os formatos dessas organizações.

Maria da Glória Gohn (2007) salienta que foi a partir dos anos 1960 que os movimentos sociais se tornaram objeto de análise científica. Segundo a autora, nessa época, os movimentos ganharam visibilidade na sociedade pois começaram a ser vistos como fenômenos históricos. Além disso, passaram a ser desenvolvidas teorias com enfoque social sobre ações coletivas (GOHN, 2007). Entretanto, esse grupo não se constitui de forma homogênea, o que acarretou na elaboração de novas linhas de análise, apontando os pontos divergentes das teorias clássicas (GOHN, 2007).

A abordagem norte-americana se compõe de diferentes versões, com explicações centradas nas questões estruturais das organizações dos chamados sistemas sociopolíticos e econômicos. As categorias básicas analisadas por essas vertentes são: sistema, organização, ação coletiva, comportamentos organizacionais, integração social etc. (GOHN, 2007). A partir dessas categorias foram, desenvolvidos vários conceitos e análises, tais como: privação cultural, escolhas racionais, mobilização de recursos, institucionalização, de conflitos, ciclos de protestos, micromobilizações, *frames*, oportunidades políticas (GOHN, 2007).

Os MS eram considerados pela abordagem tradicional norte-americana como resultado de tensões sociais (GOHN, 2007). Segundo Gohn (2007), um dos fundamentos dessa interpretação se relacionava aos caracteres estruturais percebidos como constituintes do sistema político estadunidense, que era visto como uma sociedade aberta a todos, plural e com permeabilidade. Entretanto, os movimentos sociais eram impossibilitados de influenciar na tomada de decisão devido a sua característica de espontaneidade e explosão. Dessa forma, apenas os partidos políticos, os grupos de interesses e algumas lideranças poderiam participar dos processos decisórios da ação pública.

Misoczky, Flores e Silva (2008) sintetizaram as abordagens norte-americanas nas vertentes conhecidas como Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) e Teoria das Oportunidades Políticas (TEOP). Afirmam que essas vertentes tratam os fundadores dos MS como dados, focalizando as relações entre movimentos e instituições. Ao enfatizar a agência de suas pautas, as abordagens norte-americanas, diferentemente das europeias, não consideram as dinâmicas e a estrutura social que fazem emergir o movimento.

Alonso (2009) denomina John McCarthy e Mayer Zald como “epígonos” da TMR. A autora afirma que eles “fizeram perante as explicações das mobilizações coletivas em termos de emoções coletivas exacerbando o extremo oposto: a racionalidade” (ALONSO, 2009, p. 51). Estes autores argumentaram que descontentamentos e motivos para a mobilização, sejam eles privações materiais ou interesses de classe, sempre existiram e que mesmo assim não seriam suficientes para a mobilização coletiva. Dessa forma, o mais importante seria identificar as razões que levam ao “processo de mobilização”.

Conforme McCarthy e Zald (1977, *apud* ALONSO, 2009, p. 52):

A TMR aplicou a sociologia das organizações ao seu objeto, definindo os movimentos sociais por analogia com uma firma. A racionalização plena da atividade política fica clara no argumento da burocratização dos movimentos sociais, que, gradualmente, criaram normas, hierarquia interna e dividiram o trabalho, especializando os membros, com os líderes como gerentes, administrando recursos e coordenando as ações.

Segundo essa teoria, quanto mais tempo os MS duram, mais burocratizados eles se tornam. A longevidade é dependente de sua forma de organização a fim de vencer “seus concorrentes”. Ângela Alonso (2009) afirma que os diversos movimentos sociais em torno do mesmo tema criam uma espécie de “indústria de movimento social”, utilizando a expressão Zald. Ocorre assim competitividade entre os movimentos para a conquista de recursos materiais e de aderentes políticos.

Conforme Misoczky, Flores e Silva (2008), o modelo da mobilização de recursos enfatiza a interação entre a disponibilidade de recursos, as estruturas preexistentes de organização de preferências e as tentativas de empreendedorismo para satisfazer as demandas (McCARTHY; ZALD, 1977, p. 1236 *apud* MISOCZKY; FLORES; SILVA, 2008, p. 5). Estes autores apontam que a TMR sistematiza os aspectos relativos à mobilização de recursos, insistindo que as organizações não emergem espontaneamente. Para que se constituam como tal, elas precisam identificar e conseguir acesso aos recursos. Entre os fatores que afetam o processo de mobilização, os pesquisadores da TMR destacam: as condições quando da fundação da organização; o tipo de incentivo empregado para induzir as contribuições que afetam sua estrutura, assim como as características dos membros recrutados; e o ambiente em que a organização confronta a competição com outras pelos recursos disponíveis, moldando sua estrutura e estratégia distintiva (SCOTT, 1981 *apud* MISOCZKY; FLORES; SILVA, p. 5).

4.2 Teoria das oportunidades políticas

Nos anos de 1970, a partir de críticas à TMR, deu-se início a uma nova etapa de estudo dos movimentos sociais no contexto norte-americano, na qual os pesquisadores procuraram preencher as lacunas deixadas pela TMR. Porém, tais críticas não necessariamente rompem com pressupostos gerais da TMR ao trazer elementos novos de análise (GOHN, 2007). Segundo Gohn (2007), as lacunas deixadas pela TMR estavam relacionadas a questões econômicas e ao pressuposto dessa teoria de que os MS são como uma organização formal. Num segundo momento, surge um novo enfoque no estudo dos MS, pelo qual se passa a enfatizar a “estrutura das oportunidades políticas, o grau de organização dos grupos de mandatários, e a se aplicar a análise cultural na interpretação dos discursos dos atores dos movimentos” (GOHN, 2007, p. 69).

Para entendermos a concepção e os elementos aportados pela Teoria do Enfrentamento e das Oportunidades Políticas (TEOP), é fundamental que retomemos o conceito de confronto político desenvolvido por Sidney Tarrow, um dos autores fundamentais desta teoria. Para Tarrow (2009, p. 27):

O confronto político surge como uma reação nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos; materiais e ideológicos, partidários ou baseados no grupo, de longa duração ou episódicos. A partir dessas oportunidades e usando repertórios conhecidos de ação, pessoas com recursos limitados podem agir de forma contenciosa – embora esporadicamente. Quando suas ações se baseiam em densas redes sociais e estruturas conectivas e recorrem a quadros culturais consensuais e orientados para a ação, elas podem sustentar essas ações no conflito com opositores poderosos. Em tais casos, e apenas nesses casos, estamos diante de um movimento social. As soluções para o problema da ação coletiva dependem de entendimentos compartilhados, de densas redes sociais e estruturas conectivas e do uso de formas de ação que encontrem ressonância cultural. Mas, acima de tudo, os conflitos resultam do fluxo de luta política.

Inicialmente, Tarrow (2009) delimita que o confronto político surge devido a uma reação às oportunidades políticas – ou falta delas – por parte dos atores envolvidos e suas redes de interação. O surgimento dessa teoria tem como plano de fundo a ascensão do confronto político nos Estados Unidos na primeira metade dos anos de 1960, onde os pesquisadores norte-americanos passaram a desenvolver uma abordagem mais política nos estudos sobre os movimentos sociais, concentrando-se ao em torno do conceito de “estrutura de oportunidades políticas” (TARROW, 2009). Contudo, foi em 1978, a partir da obra *From mobilization to revolution*, de Charles Tilly, que este estudo recebeu sua contribuição fundamental.

Segundo Tarrow (2009, p. 36), Tilly formulou um “modelo de sistema político” para analisar a ação coletiva e, a partir desse modelo, elaborou um conjunto de condições para a mobilização. Entre as principais, estariam as oportunidades-ameaças para os desafiantes e a facilitação das autoridades. Tarrow (2009, p. 37) ressalta que “o modelo de Tilly era resolutamente estrutural, ou seja, focalizando-se em condições que não podem ser moldadas pelos propósitos dos atores”. Contudo, os modelos norte-americanos eram mais permeáveis às dinâmicas do processo político, diferentemente dos modelos europeus – nos quais se inspirou Tilly, com foco em questões estruturais. Outros cientistas agregaram elementos fundamentais para este estudo, como Michael Lipsky (1968) e Peter Eisinger (1973) que aportaram elementos da política urbana americana, pontuando como elementos políticos os protestos e também a correlação com as oportunidades locais (TARROW, 2009). Entretanto, foi o sociólogo Doug McAdam que reuniu essas abordagens sobre movimentos sociais em um

“modelo de processo político” que descreve o desenvolvimento do movimento norte-americano pelos direitos civis em direção à mudança política, organizacional e de consciência (TARROW, 2009).

É a partir dessas diferentes contribuições que Tarrow (2009, p. 38) estabelece o nexo de sua teorização:

O argumento mais forte deste estudo será o de que as pessoas se engajam em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e restrições políticas e, então, empregando estrategicamente um repertório de ação coletiva, criam novas oportunidades que são usadas por outros, em ciclos mais amplos de confronto. Quando suas lutas giram em torno de grandes divisões na sociedade, quando reúnem pessoas em volta de símbolos culturais herdados e quando podem ampliar ou construir densas redes sociais e estruturas conectivas, então esses episódios de confronto resultam em interações sustentadas com opositores – especificamente em movimentos sociais.

Quanto às oportunidades e às restrições políticas, Tarrow (2009, p. 39) entende:

oportunidades políticas como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas no confronto político. as restrições políticas como fatores – tal como a repressão, mas também algo semelhante à capacidade das autoridades de colocar barreiras sólidas aos insurgentes – que desencorajam o confronto. Não há uma fórmula simples para prever o surgimento do confronto, não só porque as especificações dessas variáveis mudam em diferentes circunstâncias históricas e políticas, como fatores diferentes podem variar em direções opostas. Como resultado, o termo “estrutura de oportunidades políticas” não deveria ser entendido como um modelo invariável que produz, inevitavelmente, movimentos sociais, mas como um conjunto de indícios de quando surgirá um confronto político, colocando um movimento uma cadeia causal que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e, portanto, a movimentos sociais.

Conforme Tarrow (2009), o conceito de oportunidade política enfatiza os recursos externos ao grupo. Segundo ele, mesmo desafiantes fracos e desorganizados podem tirar vantagens desses elementos. Tarrow (2009) defende que o confronto político surge quando cidadãos reagem a oportunidades que possibilitam benefícios à ação coletiva, revelam possíveis aliados, mostram pontos de vulnerabilidade das elites e autoridades e, ainda, articulam redes sociais e identidades coletivas em torno de temas comuns (TARROW, 2009).

No que diz respeito ao confronto e à interação entre as pessoas, possui TEOP contém um elemento importante relativo ao “agir coletivamente”: são adotadas diversas medidas que não são de iniciativa dos organizadores ou articuladores das ações, mas sim que já estão implícitas no comportamento de seus participantes. O autor indica que os recursos mobilizados nas intervenções coletivas, como palavras de ordem, interrupção do trânsito, uso de placas e cartazes se dá de acordo com o que é “culturalmente inscrito e socialmente comunicado” (TARROW, 2009, p. 39). Assim, os movimentos sociais passam a ser

abordados como “repositórios de conhecimentos de rotinas particulares numa história da sociedade” (TARROW, 2009, p. 39-40).

A identidade seria um elemento central às ações e mobilizações promovidas pelos movimentos sociais. Tarrow (2009) aponta que a coordenação da ação coletiva depende da confiança e da cooperação gerada entre os participantes por meio de entendimentos e identidades compartilhados. Tarrow (2009) indica a ideologia como uma das possíveis articulações das ações coletivas. Contudo, ao relacionar a questão de criação de uma identidade coletiva com o objeto desta dissertação, é possível se perguntar por que, em outros momentos dos conflitos do Morro Santa Teresa, não houve estopim de luta ou, ainda, tantos simpatizantes, sendo que o local tem sido motivo de discussão há décadas.

A partir dessa indagação, podemos mobilizar um dos conceitos que tentou fazer conexão entre as teorias TMR e TEOP: o chamado *framing process*, que ocupa lugar de destaque na TEOP. Conforme Misoczky, Flores e Silva (2008), em um esforço para conectar e expandir o potencial explicativo das teorias, McAdam, McCarthy e Zald (1996) aproximaram-nas da abordagem de mecanismos cognitivos através do *framing process*, que enfatiza a importância de ideias socialmente construídas e compartilhadas. Segundo Misoczky, Flores e Silva (2008, p. 7), “*framing* é, então, definido como esforços estratégicos conscientes de um grupo de pessoas para modelar entendimentos compartilhados, do mundo e de si mesmos, que legitimam e motivam a ação coletiva”.

Ao falarmos do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, por exemplo, falamos não apenas de um patrimônio local, mas sim, de um coletivo de moradores ou articuladores que se identificam com um movimento pelo direito à moradia das famílias que ali habitam e que têm, em sua grande maioria, baixa renda. A partir disso, pode-se dizer que o enquadramento dessas questões não trata mais da generalização dos descontentamentos, mas sim, “define o ‘nós’ e ‘eles’ na estrutura do conflito de um movimento” (TARROW, 2009). Ou seja, a questão se centra na identidade formada por esse coletivo, o que influenciará fortemente nas redes de colaboração e articulação que fortificam a estrutura do movimento.

Tarrow (2009) aponta que os MS apresentam ciclos. Durante o período de oportunidades, formam-se alianças de acordo com as pautas do movimento social e também a reações das elites de oposição. Como resultante, o agir coletivo coloca os agentes em redes políticas complexas, e assim, ao alcance do Estado (TARROW, 2009). O Estado, ou as forças governamentais reagem, por sua vez, através de reformas, repressão ou uma combinação das duas.

4.3 Teoria dos atores políticos

Como mencionado anteriormente, o Movimento em Defesa ao Morro Santa Teresa é uma articulação que vai além dos moradores do Morro Santa Teresa. Desde o início de sua trajetória, as lideranças das comunidades promovem parcerias com diversas organizações a fim de terem força e visibilidade no avanço de suas lutas. Dessa forma, o uso do conceito de “movimentos sociais em rede” permite lançar mais luz sobre o fenômeno em questão.

Conforme Melucci (1989), esses conceitos indicam que os movimentos sociais contemporâneos estão mudando suas formas organizacionais, caracterizando-se como completamente diferentes das organizações tradicionais. O autor afirma que “criou-se um espaço próprio para a ação coletiva nas sociedades complexas” (MELUCCI, 1989, p. 60) e, ainda, que se tornam um ponto de convergência de formas de comportamento diferentes que o sistema não pode integrar. Melucci (1989, p. 61) explica que os movimentos em rede

[...] surgem apenas para fins específicos, como, por exemplo, as grandes mobilizações pela paz, pelo aborto, contra a política nuclear etc. A rede submersa, embora composta de pequenos grupos separados, é um sistema de troca (pessoas e informações circulando ao longo da rede, algumas agências, como rádios livres locais, livrarias, revistas que fornecem uma determinada unidade). Estas redes [...] têm as seguintes características: a) elas permitem associação múltipla; b) a militância é apenas parcial e de curta duração; c) o envolvimento pessoal e a solidariedade afetiva é requerida como uma condição para a participação em muitos dos grupos. Este não é um fenômeno temporário, mas uma alteração morfológica na estrutura da ação coletiva.

Com os avanços teóricos na análise de rede dos movimentos sociais, percebeu-se uma nova configuração nas relações entre ativistas e instituições, que por muito tempo foi considerada simplesmente uma eterna relação de enfrentamento. Emergiu o conceito de ativismo institucional, mostrando-se cada vez mais pertinente para analisar processos organizacionais dos movimentos sociais, considerando o número crescente de ativistas ocupando cargos governamentais. Como apontado por Rech e Silva (2017, p. 380), “a literatura sobre movimentos sociais é marcada, historicamente, por duas contraposições interdependentes: entre institucionalização e contestação; e entre movimentos sociais/ativismo e política institucional”. O conceito de ativismo institucional rearticula a dualidade da discussão sobre instituição e prática de ativismo.

Ilse Scherer-Warrar (2006, p. 113) ao falar sobre rede de movimentos sociais afirma que “esta pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que

devem ser combatidas e transformadas”. Conforme a autora, um movimento social constitui sua identidade em torno de um projeto ou utopia, em um contínuo processo que resulta em múltiplas articulações (SCHERER-WARREN, 2006). Em suma, Scherer-Warren (2006, p. 113) afirma que “a ideia de *rede de movimento social* é um conceito de referência que busca apreender o porvir ou o rumo das ações de movimento, transcendendo as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas dos sujeitos/atores coletivos”. Scherer-Warren (2006) afirma que as redes que estão se formando no Brasil têm características comuns: busca de articulação de atores e movimentos sociais e culturais; transnacionalidade; pluralismo organizacional e ideológico; atuação nos campos cultural e político.

4.4 Ativismo institucional

*Eu acredito é na rapaziada
Que segue em frente e segura o rojão
Eu ponho fé é na fé da moçada
Que não foge da fera e enfrenta o leão
Eu vou à luta com essa juventude
Que não corre da raia a troco de nada
Eu vou no bloco dessa mocidade
Que não tá na saudade e constrói
A manhã desejada*

*Aquele que sabe que é negro
o coro da gente
E segura a batida da vida o ano inteiro
Aquele que sabe o sufoco de um jogo tão duro
E apesar dos pesares ainda se orgulha de ser brasileiro
Aquele que sai da batalha
Entra no botequim, pede uma cervinha gelada
E agita na mesa logo uma batucada
Aquele que manda o pagode
E sacode a poeira suada da luta e faz a brincadeira
Pois o resto é besteira
E nós estamos pelai...*

*Eu acredito é na rapaziada
Que segue em frente e segura o rojão
Eu ponho fé é na fé da moçada*

*Que não foge da fera e enfrenta o leão
 Eu vou á luta com essa juventude
 Que não corre da raia a troco de nada
 Eu vou no bloco dessa mocidade
 Que não tá na saudade e constrói
 A manhã desejada*

*Aquele que sabe que é negro
 o coro da gente
 E segura a batida da vida o ano inteiro
 Aquele que sabe o sufoco de um jogo tão duro
 E apesar dos pesares ainda se orgulha de ser brasileiro
 Aquele que sai da batalha
 Entra no botequim, pede uma cervela gelada
 E agita na mesa logo uma batucada
 Aquele que manda o pagode
 E sacode a poeira suada da luta e faz a brincadeira
 Pois o resto é besteira
 E nós estamos pelaí...
 Eu acredito é na rapaziada*

Para falar sobre o que ativismo institucional é interessante ter presente a figura do ativista em suas faces múltiplas, inicialmente podemos ter a figura do período de atuação dos movimentos sociais no período final da ditadura civil-militar ou mesmo dos novos ativistas. Aqueles que não fogem da luta e depois buscam uma cerveja gelada e conversar com as amigas e os amigos sobre as batalhas diárias. *E Vamos à Luta* é uma canção dos anos de 1980 e compõe o álbum *De Volta ao Começo* de Gonzaguinha. Os anos de 1980 traz consigo um marco importante na história brasileira e tem a Constituição Federal de 1988 a esperança de novos tempos.

Entender essa *rapaziada* “*que não foge da fera e enfrenta o leão*” é muito importante para compreendermos a dinâmica, em especial das novas dinâmicas dos MS. No caso de movimentos sociais, mais especificamente os que se configuram em rede, e ainda nos casos das lutas urbanas, é possível dizer que é comum a existência do que chamo de “ativistas de base” e “ativistas externos”. Os ativistas de base são aqueles estão diretamente relacionados aos vínculos locais - da base do local de conflito e/ou “oportunidade política”, utilizando a

terminologia de Tarrow (2009). Já os ativistas externos são aqueles que estão relacionados diretamente a determinada causa e assim se relacionam ao local e vice-versa, com a facilidade de se distanciar e se unir ao mesmo a determinada causa e/local. Estes diferentes dos que residem no local, no caso das lutas urbanas, são “enxertados” naquela localidade devido a questões específicas. Diferente dos que estão na base, pois são protagonistas da ação e beneficiários diretos das conquistas alcançadas. Dentre estes ainda é possível identificar os chamados ativistas “não institucionais” e ativistas institucionais, onde o segundo é um dos conceitos centrais na construção deste trabalho.

Ademais, é importante mencionar que há outra delimitação interessante sobre os conceitos de ativista e manifestante trazidos por James Jasper. Jasper (2016) adverte que as terminologias não querem dizer a mesma coisa, e ainda, que as figuras (onde ele cita o exemplo de professores e alunos) não devem ser reconhecidas como se exercessem uma única atividade. Em *Protesto*, Jasper (2016) diferencia o manifestante como aquele que participa do ato do protesto sem uma vinculação mais profunda, enquanto o ativista como aquele que participa de outras atividades que requerem aprofundamento, ligadas a determinada causa. Unindo algumas ideias do autor: “o manifestante refere-se a um livro que nem se quer leu” (JASPER, 2016, p. 67), enquanto “o ativista refere-se a um livro como fonte de seu movimento” (JASPER, 2016, p. 68).

Pensar em ativismo institucional no Brasil também é uma oportunidade de pensar no contexto histórico da nação desde a ditadura civil-militar, especialmente focalizando no período de transição para o período democrático. Já foi mencionado anteriormente sobre a importância da gestão participativa os mecanismos propostos pelo texto constitucional de 1988, mas também podemos citá-la como um marco histórico para inserção de participantes da sociedade civil organizada nas instâncias de participação social. Na época essa possibilidade correspondia uma forma de remissão pelos anos de censura e monitoramento das “diversões públicas” ou qualquer outro tipo de associação que poderia ser tida como subversiva, conforme o texto da Constituição de 1967, outorgada em meio o Ato Institucional (AI) número 4 e alterada durante o AI-5.

Com isso, possuímos na atmosfera nacional a Constituição de 1988 como um recurso burocrático que devia ser mobilizado pela sociedade civil. Recuperando estes elementos históricos é possível compreender que dentro da administração burocrática a partir de 1988 inseriram-se diversos membros de movimentos sociais através dos mecanismos de participação, mas não só isso. Após o retorno do período democrático e consolidação do

aparato estatal a trabalhar na Administração Pública passou a ser retomado como uma possibilidade de emprego, afinal a CF 1988 prevê que:

Art. 37. A administração pública federal direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:
 I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;
 II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A partir do que foi estabelecido na CF de 1988 e tendo como hipótese que no caso brasileiro este foi um ponto central para a elevação do número de membros de movimentos sociais e/ou sociedade civil organizada nas instâncias governamentais e, de forma direta e indireta, acaba mobilizando recursos através dos espaços onde está inserido. Assim, é importante realizarmos algumas definições mesmo que de forma sintética para caracterizarmos estes atores a fim de que posteriormente se façam relações e diferenciações aos demais atores.

O conceito ativismo institucional aborda dois momentos marcantes dentro da literatura de movimentos sociais. Segundo Rech e Silva (2017, p. 380-381):

De um lado, o termo ativismo aborda as práticas desenvolvidas por agentes no sentido de defesa ou promoção de uma determinada causa. De outro lado, o termo institucional aborda o posicionamento dos agentes no interior de determinadas estruturas organizacionais (estruturas estas, em geral, pensadas como as instituições político-administrativas).

Ao unir esses dois focos, o conceito “ativismo institucional” permite a abertura de um novo ângulo analítico que permite explicar as relações entre diversos agentes como indivíduos que ocupam cargos em determinadas instituições político-administrativas ao mesmo tempo em que se desempenham como ativistas. Nas palavras de Santoro e McGuire (1997, p. 503),

Institutional activists are social movement participants who occupy formal statuses within the government and who pursue social movement goals through conventional bureaucratic channels. [...] These findings suggest that resource mobilization theory would better capture the impact of social movements on policy outcomes by recognizing activists who work as insiders on outsider issues.¹³

¹³ Os ativistas institucionais são participantes no movimento social que ocupam status formal no governo e que perseguem objetivos de movimento social através de canais burocráticos convencionais. [...] Essas descobertas sugerem que a teoria da mobilização de recursos melhoraria o impacto dos movimentos sociais sobre os resultados das políticas ao reconhecer ativistas que trabalham como iniciados em questões externas.” (SANTORO, MCGUIRE, 1997, p. 505)

Santoro e McGuire (1997) conceituam “ativismo institucional” no âmbito da teoria da mobilização de recursos, assim diferenciando-se da visão tradicional dessa teoria segundo a qual os participantes dos movimentos sociais não são ligados a instituições do Estado. Segundo Santoro e McGuire (1997), os ativistas institucionais são membros de uma organização burocrática e têm acesso rotineiro e facilitado aos tomadores de decisão nas instâncias político-burocráticas. Além disso,

Unlike traditional movement actors, institutional activists experience pressure to engage solely in institutional tactics (Boles 1991). Institutional activists are important in policy outcomes because of their direct access, influence, and control over government resources [...] ¹⁴ (SANTORO; MCGUIRE, 1997, p. 505).

Como grifado por Santoro e McGuire (1997), esses ativistas institucionais são importantes para alcançar os resultados dos movimentos sociais que vão de encontro aos resultados esperados devido a sua influência e acesso a determinados espaços. Pettinicchio (2012) considera que, de forma geral, os sociólogos conceituam os movimentos sociais como extra-institucionais. Conforme o autor, é menos complexo trabalhar com movimentos sociais ao retratá-los fora do processo político institucionalizado. Assim, a compreensão convencional dos movimentos sociais é que seus líderes, participantes e organizações existem fora do Estado. Embora a compreensão dos movimentos sociais tenha vindo a incluir uma visão mais rotineira do seu papel na política – e “extensão da ação institucionalizada”. Essa perspectiva é vista pelo autor como uma espécie de divisão entre “pessoas comuns” e os “membros do processo político”.

A fusão desses elementos faz com que o ativista institucional mobilize recursos dentro da administração pública e acaba complexificando a visão do papel dos seres sociais em circulação nos seus diversos campos de circulação. O conceito de ativismo institucional, em Pettinicchio (2012, p. 501) é entendido na relação com a mudança social: “institutional activists are individuals who affect change (from changing organizational norms to policy reform) from within organizations and institutions¹⁵”. Essa mudança organizacional e institucional, e implantação de medidas para a sociedade, muitas vezes corresponde ao ponto central das pautas de luta dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

¹⁴ Ao contrário dos atores do movimento tradicional, os ativistas institucionais experimentam pressão para se envolver exclusivamente em táticas institucionais (Boles, 1991). Os ativistas institucionais são importantes nos resultados das políticas devido ao seu acesso direto, influência e controle sobre os recursos governamentais (ver Browning, Marshall e Tabb 1984; Flammang 1987; Button 1989; Rochon e Mazmanian 1993; Santoro 1995; Gagne 1996); [tradução da autora]

¹⁵ os ativistas institucionais são indivíduos que afetam a mudança (desde a mudança das normas organizacionais até a reforma das políticas) de organizações e instituições. (PETTINICCHIO, 2012, p. 501) [tradução da autora]

Santoro e McGuire (1997), Pettinicchio (2012) elaboram quatro conclusões sobre o papel dos ativistas institucionais. Primeiro, ativistas institucionais não são apenas reativos, mas trabalham pró-ativamente em questões abordadas por MS. Segundo, ativistas institucionais têm ou obtêm acesso a determinados recursos institucionais e influência na elaboração e/ou implementação de políticas. Terceiro, esses ativistas não apenas acreditam em determinada causa, mas também realizam ações que ajudam a promover esta causa. Quarto, ativistas institucionais podem buscar políticas favoráveis ou expandir políticas existentes sem um “empurrão” de pessoas de fora.

Se esses elementos caracterizam a ação dos ativistas institucionais, há outros que permitem buscar entender sua formação, ligados a processos de identificação com o MS. Uma das bases norteadoras para a caracterização identidades coletivas compartilhadas relaciona-se à ideologia. Santoro (1997, p. 505) identifica que uma das características que diferenciam ativistas institucionais de outros atores institucionais é o fato de esses agentes adotarem ou se identificarem com a ideologia de um MS. Além disso, o processo de mobilização é uma característica importante para diferenciar os ativistas institucionais de outros membros de sua organização. Outra característica distintiva do ativista institucional é sua ação política, que traduz o compromisso ideológico do ativista em relação ao movimento social: “os ativistas institucionais concedem aos ativistas não institucionais um acesso significativo aos recursos de seus locais de trabalho, tais como informações, coleta de dados, equipe / pessoal especializado e acesso a outros tomadores de decisão” (SANTORO, 1997, p. 505).

A teoria revisada, porém, não detalha os processos que se desencadeiam dentro das organizações depois que certos indivíduos passam a ser identificados por seus colegas como ativistas institucionais. Na exploração realizada, o artigo *Institutional Activism: Mobilizing For Women's Health From Inside The Brazilian Bureaucracy*, das pesquisadoras Rebecca Neara Abers e Luciana Tatagiba (2016), tangencia o questionamento sobre o dia-a-dia desses ativistas, mas acaba focalizando na pauta do feminista e na mobilização de recursos dentro do cotidiano das participantes da pesquisa dentro do governo Lula e Dilma e as políticas governamentais. O trabalho tem contribuições para se pensar o dia a dia desses ativistas, contudo, esse é um campo que precisa ser explorado.

Acerca dos desdobramentos do ativismo institucional nas organizações, existe uma lacuna sobre a identificação desses agentes como um possível “corpo estranho” dentro das instituições e organizações. Apresento esse processo como a identificação de um corpo estranho institucional ou organizacional por parte da organização burocrática de forma análoga aos processos biológicos do sistema imunológico. O corpo humano conta com

mecanismos de defesa naturais que nos protegem de agressões como as provocadas por invasões de corpos estranhos ou perigosos (INCA, 2018). O corpo mobiliza estruturas e dinâmicas específicas para impedir que “corpos estranhos” proliferem, utilizando o organismo como incubador para suas próprias reproduções, desgastando-o no processo.

A partir dessa analogia, podemos pensar que as instituições, ao identificarem ativistas institucionais como corpos estranhos ao funcionamento institucional ou organizacional, passam a tratá-los como possíveis ameaças à instituição/organização. Esse fenômeno pode ser facilmente visualizado ao considerarmos casos de servidores sindicalizados nos diversos setores. Tratando-se este de uma pesquisa elaborada dentro de uma universidade pública, com organizações sindicais e com diversos atores envolvidos nas mais variadas organizações é possível organizar de forma didática para este caso a exemplificação dentro desta instituição. Empiricamente o caso de servidores técnico-administrativos que são vinculados a sindicato é possível verificar que aqueles que possuem alto nível de vinculação sindical, participando de mobilizações, ocupações e demais atividade ligadas que podem afetar o andamento de seu trabalho, ou ainda, que acarreta na mobilização e captação de outros colegas acaba gerando uma “marca” neste servidor. Mesmo se tratando de um espaço de troca de conhecimento e cercado por mobilização estudantil, não são raros os relatos de servidores que descrevem perseguição em função de atividades sindicais e tentativa de “eliminação da ameaça” pelas chefias. No setor público, a eliminação dessa “ameaça” corresponde a colocar o servidor à disposição para que o mesmo seja transferido para um setor sem possibilidade de escolha. Ou ainda, a tentativa de “eliminação desta ameaça” pode ocorrer através de processos mais ou menos sutis de coação, prática seja ilegal conforme previsões da CF de 1988 e da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

5 SERÁ QUE AINDA TEMOS O QUE FAZER NA CIDADE? Apresentação e análise dos dados

Será que ainda temos o que fazer na cidade
Em nossos corações ainda resta um quê de ansiedade
Apesar de ter sido um grande prazer para todos
Resta saber se ainda queremos seguir
Querendo-nos, mútuo prazer
Outros bárbaros tão doces tão cruéis
Seguem vindo
Vivendo seus papéis de mocinhos e
De bandidos
Será que ainda temos o que fazer na cidade
Em nosso corações já reside um quê de saudade
De saudade
Gilberto Gil - Outros Bárbaros¹⁶

Carregados e incorporados em diversos papéis os “outros bárbaros” de Gilberto Gil também aparecem na observação e no ouvir da construção desta dissertação. Assim como na composição se Gil os *outros bárbaros* também aparecem aqui alegoricamente vivendo papéis de “*mocinhos e bandidos*” devido a multiplicidade de papéis e ângulos que o caso é apresentado. Assim como dito em “*o querereres*”, mencionado neste trabalho, nesta pesquisa uma das marcas corresponde a dualidade, ou a multiplicidade, de possibilidades e de papéis. Como na dinamicidade da “vida vivida” e da permeabilidade dos atores a tentativa nesta seção é identificar, apresentar, averiguar e analisar os elementos construídos até aqui.

5.1 Perfis de ativistas

Para construir o perfil dos envolvidos neste movimento foram utilizados os parâmetros construídos no capítulo sobre movimentos sociais e nesta seção foram reconstruídos com base na reflexão a partir das particularidades do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa. Uma dessas particularidades se trata dos múltiplos perfis de pessoas envolvidas desde o início das mobilizações em torno do projeto de alienação da área do Morro Santa Teresa.

Derivado do questionamento sobre o perfil do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, ainda nas aproximações iniciais que talvez possam ser chamadas de “pré-campo”, alguns elementos interessantes passaram a aparecer que distanciaram meu entendimento inicial sobre o movimento social estudado. Ao conversar com ativistas não moradores da região do Santa Teresa sobre o Morro é Nosso/ Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa deparei-me com o sentimento e a fala de pertencimento dos ativistas de inicialmente eram

¹⁶ GIL, Gilberto. **Outros Bárbaros**. Disponível em: <<https://youtu.be/jioWIAoJpvw>>. Acesso em: fevereiro 2019.

tidos como apoiadores. Como pode ser notado através das falas contidas nas entrevistas grande parte dos chamados “apoiadores externos” não exerciam apenas um papel de apoio, mas sim colocavam-se como membros do movimento que não residiam no Morro Santa Teresa.

Assim, para fins de melhor entendimento sobre o papel das pessoas envolvidas neste movimento decidiu-se categorizá-los da seguinte forma: 1) **Ativistas de base** (moradores da comunidade Morro Santa Teresa), 2) **Ativistas externos**, que se subdividem em a) **ativistas institucionais** (que apresentam-se e estão diretamente ligados a instituições estatais de quaisquer espécie, como representantes políticos, administrativos, técnicos, docentes, pesquisadores); b) **ativistas sociais organizados** (ligados a sociedade civil organizada em forma de ONGs) e; c) **ativistas individuais /manifestantes** (estes são pessoas físicas que se apresentam de forma individual, simpatizantes e colaboram nas passeatas, abaixo-assinados e demais atividades do movimento sem vinculação direta com nenhuma organização). Esta divisão possui uma linha tênue nos diversos espaços de manifestações visto que grande parte das pessoas acaba exercendo funções e transcende em diversas esferas e espaços. Esta classificação é inspirada no referencial trazido por James Jasper, em *Protesto* (2016), devido ao estabelecimento de diferenciação entre manifestantes e ativistas através do vínculo estabelecido dos indivíduos sobre as causas em que se relacionam.

A combinação esboçada acima pode ser explicada através dos conceitos retratados pela literatura dos movimentos sociais, como por exemplo o *framing process*. Retomando o conceito de framing pode-se compreender os entendimentos compartilhados sobre a visão de mundo para cada indivíduo, motivando e legitimando a ação coletiva. Esse entendimento compartilhado também pode ser captado ao abarcar a conceito de ideologia contido no exercício prático das lutas sociais, em especial, quando estão organizadas por meio de um movimento social.

Lembrando as bases trazidas por Santoro (1997) as identidades coletivas compartilhadas relacionam-se a ideologia, e essa característica conecta os diversos perfis de ativistas, mas são devidamente aproximados através do processo de mobilização. O processo de mobilização o que diferencia os ativistas institucionais de outros membros de sua organização, mas também é aproxima ativistas de base, ativistas externos e ativistas individuais /manifestantes. Apesar da adesão a um movimento social seja mais intensa para ativistas de base e externos, a participação dos ativistas individuais/ manifestantes também é de suma importância visto que são conectados ideologicamente a determinada causa fortalecendo a propagação da rede de mobilização, além de serem novos membros do

movimento social. Ou seja, os ativistas individuais ao longo do tempo podem passar de adeptos a atividades pontuais á membros ativos do MS.

Para mapear o perfil dos ativistas ligados ao movimento foram utilizados dois tipos de fontes, sendo estas documentos (especialmente abaixo-assinado) e entrevistas. A partir do abaixo-assinado¹⁷ realizado pelo Movimento, no período correspondente a queda do Projeto de Lei referente à alienação da região da FASE, foi possível detectar que das 663 assinaturas 13 correspondem a parlamentares, 46 dizem respeito a entidades apoiadoras da sociedade civil ou movimentos populares e 604 correspondem a apoiadores individuais. Destes apoiadores individuais 299 se identificam com ligação a organizações diversas e neste universo de 299, 93 tem ligação formal com organizações pública (seja em nível federal, estadual ou municipal) destacando-se a presença de vinculação com instituições de ensino e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Devido a volatilidade das informações das participações esse instrumento foi utilizado para mapear um número mínimo de pessoas que vinculam-se a este movimento, mesmo que limitado. Como dito anteriormente, através do abaixo-assinado foi possível mapear algumas das instituições que sociais que apoiam o movimento estudado, sendo estas listadas abaixo.

Quadro 1. Ativistas sociais - Sociedade Civil organizada

SENGE - Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul
IAB - Institutos dos Arquitetos do Brasil
AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul
ACESSO - Cidadania e Direitos Humanos
CUT - Central Única dos Trabalhadores
CPERS — Sindicato
Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS.
FETRAFI/RS - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Instituições Financeiras do RS
SINDBANCÁRIOS - Sindicato dos Bancários de Porto Alegre e Região
SINDSEPE/RS - Sindicato dos Servidores Públicos do Estado do RS
SINDIÁGUA/RS - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado do RS
SINPRO-RS - Sindicato dos Professores do Ensino Privado do RS
UGEIRM – Sindicato de Escrivães, Inspetores e Investigadores de Polícia do RS

¹⁷ Esta listagem foi retirada a partir de abaixo assinado realizado pelo Movimento. Disponível em: <<http://www.omorroenosso.com.br/noticia51.html>>. Acesso em: agosto de 2018.

SEMAPI - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do RS
ASAE - Associação dos Servidores da Ascar/Emater-RS
AFUFE - Associação dos Funcionários da FPE e FASE
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
InGá - Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais
Movimento Gaúcho em Defesa do Meio Ambiente - MOGDEMA
ASTEC - Associação dos Técnicos Industriais da Corsan
AECO - Associação dos Engenheiros da Companhia Riograndense de Saneamento
CMP - Central dos Movimentos Populares do RS
MTD - Movimento dos Trabalhadores Desempregados
Grande Oriente do Rio Grande do Sul
Associação de Moradores da Vila Gaúcha – ASMOVIG
Associação de Moradores da Vila União Santa Teresa
Associação de Moradores da Vila Padre Cacique
Associação de Moradores da Vila Ecológica
Associação de Moradores da Vila Figueira
Associação de Moradores da Vila Santa Rita
Associação dos Moradores do Centro
Associação Comunitária do Morro da Cruz
Associação dos Moradores do Bairro de Ipanema
Amigos do Bairro Jardim Botânico
Amigos da Rua Gonçalo de Carvalho
Movimento em Defesa da Orla do Guaíba
Movimento Abrace o Guaíba
ONG União pela Vida
ONG Solidariedade
Núcleo Piratininga de Comunicação (NPC)
Defender - Defesa Civil do Patrimônio Histórico
Centro de Desenvolvimento dos Bairros Tristeza, Vila Assunção, Conceição e Pedra Redonda
Centro Comunitário Educacional
CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
Associação Ambiental Amigos da Paisagem Preservada de Quintão/PS/RS
Comunidade Autônoma Utopia e Luta (Coopsul)

Fonte: abaixo assinado O Morro é Nosso! <<http://www.omorroenosso.com.br/noticia51.html>>. Quadro elaborado pela autora. 2019.

É importante destacar que nesta listagem encontram-se diversas associações de moradores, inclusive as que compõem o Morro Santa Teresa. E ainda, não se encontram na listagem, mas que se inserem neste conjunto de organizações o Movimento Sem Terra (MST) e também o Levante Popular da Juventude. As mesmas organizações serão identificadas a partir de membros identificados como tal na mesma listagem e também no material gráfico, principalmente utilizado pelo Movimento ainda denominado como “O Morro é Nosso!”, ou ainda, nas abordagens / apresentações estratégicas de mobilização do Movimento em seus primeiros períodos de atuação.

No que diz respeito aos ativistas institucionais, treze são facilmente identificados através do documento devido a sua ligação naquele período com a vigência de mandatos de cargos eletivos. Os detentores de cargos eletivos - deputados, vereadores, senadores, chefes do executivo - são considerados neste trabalho como ativistas institucionais pois são agentes públicos. Conforme previsto no art. 37 da CF de 1988 e fundamentado pelo Direito Administrativo, o agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado - seja por meio de concurso público, estágio, cargo comissionado - e às pessoas jurídicas da Administração Indireta - como fundações e autarquias.

Estes agentes públicos são conectados também pela ideologia e pela ação política. Neste caso é possível relacionar o que foi mencionado por Santoro (1997), pois é a partir desta forma de ação direta que se é transcrito o compromisso ideológico desse ativista institucional. No caso dos agentes políticos que aderem as práticas do ativismo institucional é possível que além da mobilização de recursos dentro das instâncias em que estão vinculadas também lhes sejam cobrados por parte de seus eleitores elementos, ou sinais, de coerência de sua postura ideológica-partidária e vinculação com determinada causa. Isso deve-se ao fato de que estes estão em cargos institucionais através de sufrágio universal. Os parlamentares gaúchos que na época apoiaram a derrubada do PL 388, que previa a alienação da área do Morro Santa Teresa, são:

Quadro 2. Parlamentares apoiadores do Morro Santa Teresa na época da derrubada do PL 388.

Parlamentares	
Airto Ferronato (vereador - PSB)	Ativista institucional
Bernardino Vendruscolo (vereador - PMDB)	Ativista institucional

Beto Moesch (vereador - PP)	Ativista institucional
Carlos Todeschini (vereador - PT)	Ativista institucional
Fernanda Melchiona (vereadora - PSOL)	Ativista institucional
Maria Celeste (vereadora - PT)	Ativista institucional
Mauro Pinheiro (vereador - PT)	Ativista institucional
Nelsinho Metalúrgico (deputado estadual - PT)	Ativista institucional
Pedro Ruas (vereador - PSOL)	Ativista institucional
Raul Pont - (deputado estadual - PT)	Ativista institucional
Sofia Cavedon Nunes (vereadora - PT)	Ativista institucional
Tarciso Flecha Negra (vereador - PDT)	Ativista institucional
Toni Proença (vereador - PPS)	Ativista institucional

Fonte: abaixo assinado O Morro é Nosso! <<http://www.omorroenosso.com.br/noticia51.html>>. Quadro elaborado pela autora. 2019.

Aqui é importante destacar que dentre os apoiadores ligados a cargos de representação política alguns passaram a desenvolver uma relação mais próxima ao movimento e, segundo entrevistas, colaboraram em articulações posteriores, como foi o caso de Sofia Cavedon. Também é importante salientar que através da listagem do documento foi possível mapear diversos ativistas institucionais nas três esferas estatais: municipal, estadual e federal. Aqui destacaram-se as vinculações com instituições de ensino e da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

5.2 Diferentes tipos de integrantes do Movimento

Para esta pesquisa foram coletadas entrevistas em 2014, 2016 e 2018. Devido a proximidade de alguns pontos abordados pela pesquisadora e ativista Karla Fabricia Moroso de Azevedo na dissertação elaborada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRGS (PROPUR), em 2016, também foram utilizadas como fonte secundária as entrevistas realizadas pela arquiteta e urbanista. A pesquisadora foi entrevistada para a realização deste trabalho. Do total de entrevistas aqui serão utilizadas, seis foram extraídas da dissertação elaborada no PROPUR e as outras sete foram realizadas por mim nos três períodos citados anteriormente.

A fim de sintetizar os pontos chaves destes apontamentos foram elaboradas dois quadros: 1) o primeiro quadro é uma síntese das entrevistas realizadas por Karla Fabricia Moroso de Azevedo com moradores e moradoras do Morro Santa Teresa. Aqui gostaria de

ressaltar que também realizei entrevista com estas pessoas, e compuseram de variadas formas este trabalho, dentre elas como na construção do caso empírico apresentado e nas sínteses elaboradas. E, 2) quadro síntese dos principais pontos abordados em entrevista com ativistas que não residem no Morro Santa Teresa, onde foram utilizadas entrevistas foram realizadas por mim e duas (02) foram entrevistas de fonte secundária.

A partir das falas realizadas pelas lideranças moradoras do Morro Santa Teresa foi elaborado o quadro síntese que fará parte dos elementos analíticos para este trabalho, bem como a síntese elaborada com as falas dos ativistas externos, sejam estes sociais organizados ou institucionais. Esta elaboração sintética tem por objetivo facilitar a visualização das semelhanças e das diferentes percepções sobre os diversos pontos almejando criar uma ilustração e explicação analítica sobre os marcos temporais que atendem os objetivos específicos desta pesquisa como alterações na comunidade e perfis de ativista.

No quadro 3, em anexo, encontra-se a síntese das entrevistas com lideranças comunitários do Morro Santa Teresa, estes são parte importante do movimento e acompanham a trajetória de mobilização desde as ações referentes ao projeto de alienação da FASE. É possível notar nas falas dos moradores trazem forte presença do fator de pertencimento local e o medo real de precisar sair das moradias já estabelecidas como um gatilho para a mobilização. Além disso, também fizeram parte das falas instituições como a Universidade e ONGs como ACESSO, e ainda, o Movimento MST, devido a sua proximidade com o início das mobilizações.

É importante necessário destacar que o elemento chave entre a aproximação dos moradores do Morro Santa Teresa (também denominados como ativistas de base), ativistas sociais organizados e ativistas institucionais que foi a possibilidade venda da área do Morro através do PL elaborado no governo de Yeda Crusius. Tendo como meta inicial a manutenção das famílias na região e a derrubada do PL diversos campos de atuação foram mobilizados, dentre ele o social, ambiental e urbanista. Ademais, devido as questões políticas e legais foram procurados representante das camadas políticas e chamou atenção dos defensores de direitos humanos. Conforme mencionado em entrevista, e também encontra-se no quadro 3 (em anexo), aproximação com movimento sociais populares como o MST e Levante Popular da Juventude foram rapidamente acionados devido a “rede de contatos” estabelecida pelos moradores da comunidade, que participaram do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre. Esta aproximação inicial foi fundamental para os primeiros passos de mobilização, tornando-se movimento social.

Segundo material coletado neste primeiro momento foram realizados fortes trabalhos

de mobilização entre os moradores do Morro Santa Teresa, onde os mesmos passaram a adotar a identidade coletiva de O Morro É Nosso!. Esta articulação e aproximação inicial foi fundamental para entender o funcionamento do Movimento em boa parte de sua trajetória. Neste momento é importante ressaltar que o Estado, através da gestão de Yeda Crusius apresentava-se aos ativistas como oponente e não como conciliador, havendo assim o enfrentamento através de oportunidades políticas, assim como a teoria apresentada por Tarrow no capítulo 4 desta dissertação.

Segundo entrevista de representante da Vila União Santa Teresa, a aproximação inicial dos moradores do Morro com parlamentares deu-se através de contatos diretos onde os moradores bateram de porta em porta a fim de criar sensibilização com a situação. Não exatamente a partir deste momento, mas ao estreitar as relações político-institucionais deste Movimento com membros de instituições estatais alguns elementos passaram a ser alterados, como: modo de atuação estratégica, negociação e /ou negociadores. Para fins de melhor compreensão e visualização das informações, o quadro 4, em anexo, possui como objetivo sintetizar elementos centrais das falas de ativistas externos no que diz respeito as principais conquistas do movimento /das comunidades, a relação Morro Santa Teresa e a cidade de Porto Alegre e a relação movimento com as instâncias governamentais.

Não mencionado no quadro acima, mas fez parte do questionário utilizado como apoio para as entrevistas semiestruturadas o detalhamento sobre o funcionamento do Grupo de Trabalho (GT) criado por Lei para tratar das pautas referente ao Morro Santa Teresa. Como mencionado na descrição do caso, o Grupo de Trabalho - criado a partir do Decreto nº 49.256 de 21 de junho de 2012 assinado por Tarso Genro - constitui o GT com a finalidade de elaborar projetos e ações para o imóvel da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE) situada no Morro Santa Teresa. O Grupo tinha como objetivo encaminhar e regulamentar ações ligadas a regularização fundiária, qualificação e ampliação da estrutura da FASE e do parque ambiental na região. Segundo a configuração mencionada no Decreto de 2012, o Grupo de Trabalho era composto por representante titular e suplente da Casa Civil, Secretaria de Habitação e Saneamento, Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, FASE e Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM), conforme art. 3. Além disso, é previsto através do parágrafo 1º, art. 3, que poderão ser convidados membros da sociedade civil e outros membros do governo. No Decreto publicado em 2012 também tinha previsão de que o GT trabalharia vislumbrando o cumprimento de três etapas: 1º) regularização fundiária; 2º) Estrutura física da FASE e; 3º) Parque ambiental.

Entretanto, em junho de 2016, o GT foi suspenso e alterado através do Decreto nº 52.084, de 21 de junho de 2016 assinado por pelo governador José Ivo Sartori. Nesta alteração foram retirados a possibilidade de elaboração de projetos e ações para a área da FASE e passou a se tratar de um GT com a finalidade de avaliar os estudos já realizados para a área da FASE e também de apresentar sugestões para a ocupação da área, bem como da preservação ambiental da região e da estrutura da Fundação. Além disso, modifica os participantes do Grupo de Trabalho, no qual passam a integrar titulares e suplentes da Secretaria-Geral de Governo, Secretaria da Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado, Secretaria da Modernização Administrativa e de Recursos Humanos, Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e FASE. E por fim, modificar a possibilidade da presença de integrantes da sociedade civil organizada.

Como relembrado na descrição acima o GT suspenso e em sua alteração foram retiradas as possibilidades de participação de membros da sociedade civil em sua configuração. Tendo como objetivo buscar mais informações sobre o GT foram realizadas diversas tentativas de contato, tanto via telefone e e-mail, contudo, poucas eram as pessoas que administrativamente conheciam a existência ou a não existência do grupo de trabalho nas secretarias que compunham formalmente o GT. Foi possível obter mais informações sobre o GT, mesmo que sem muito detalhamento com um servidor da Secretaria de Planejamento que também exerce a função de professor universitário e com o Procurador que seria responsável pelo acompanhamento do GT referente ao Morro Santa Teresa. Ambos afirmaram que o GT não teve andamento nos trabalhos que deviam ser executados.

Ainda sobre o GT é importante destacar que o Procurador que seria responsável pelo acompanhamento dos trabalhos foi escolhido devido a sua proximidade com os temas referentes à população negra e periférica. O Procurador é ativista dos Direitos Humanos e do Movimento Negro. Devido a agenda deste procurador foi possível coletar apenas um relato por escrito sobre os acontecimentos e o não funcionamento do GT, mas infelizmente não foi possível obter mais informações sobre sua relação com os demais colegas na Procuradoria Geral do Estado em relação as suas atividades relacionadas aos movimentos sociais.

Indo de encontro com o referencial elaborado por Santoro e McGuire (1997) a presença de ativistas institucionais sem dúvida foram importantes para a mobilização de recursos, materiais e de pessoal, através de canais burocráticos convencionais. Não apenas através de possível influência, mas também devido as informações sobre os procedimentos dos canais formais. Como pode ser visualizados nos quadros sínteses trazidos anteriormente a comunicação e o entrosamento com ativistas externos e/ou com espaços institucionais foram

essenciais desde antes da articulação em movimento social, visto que a informação da alienação território da FASE foi obtida através de uma reunião do Orçamento Participativo que desdobraram-se em outras ações de atuação que foram desde a sensibilização de parlamentares até a construção da Lei que reconheceu a área do Morro Santa Teresa como AEIS.

5.3 Ativismos e instrumentos de gestão urbana

Como mencionado anteriormente o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa passou por mudanças significativas em seu modo de atuação. A visualização destas mudanças são essenciais não apenas para conhecer a trajetória local ou do Movimento em questão, mas também para que sejam visualizadas as dinâmicas alteradas na região do Morro Santa Teresa, ou ainda, a atuação conjunta dos atores locais e externos.

Conforme a Arquiteta e Urbanista e a moradora representante da Vila União Santa Teresa em entrevista, inicialmente os primeiros apoiadores do Movimento foram o SENGE, os arquitetos, os correios, os professores, muitos sindicatos. Contudo, por ambas foram apontados como os mais atuantes os ativistas integrantes do MST e o Levante da Juventude. Ambas destacaram o papel do MST e do Levante nas estratégias do movimento para a mobilização das bases comunitárias. Através das entrevistas coletadas pode-se afirmar que em 2009 iniciou-se a **primeira fase** do Movimento, que denomina-se como “O Morro é Nosso!” enfatizando a característica popular e coletiva dos elementos defendidos.

Em entrevista a Arquiteta descreve que o Movimento “nasceu de ações de rua e depois foi tomando a estratégia de negociação nos gabinetes”. A partir dos dados coletados nesta **primeira fase** ocorreram mais ações diretas (em uma configuração mais tradicionais de mobilização). É importante mencionar que essas ações diretas acabaram sendo deixadas de lado pelo Movimento, mesmo que inconscientemente, pelo devido a estratégia de negociação com as entidades governamentais (CAVALHEIRO, 2016). As ações diretas tradicionais nos repertórios dos movimentos sociais estiveram presentes entre os anos de 2009 e 2014. Com destaque ao período referente ao tensionamento para a derrubada do PL 388.

Acompanhando o cenário nacional em 2013 ocorreram diversas manifestações relacionadas ao descontentamento das cidades sedes da Copa do Mundo no Brasil e as denúncias de infração de direitos humanos em desapropriações de áreas urbanas. Ademais, em diversas cidades as manifestações com o slogan “não vai ter copa” foram acompanhadas de pautas locais referentes iniciadas pela pauta correspondente aumento da tarifa do transporte

público e posteriormente elementos sobre a corrupção. Estas foram denominadas Jornadas de Julho. Já em 2014 os membros do movimento também participaram manifestações de rua e eventos de discussão relacionadas ao megaevento Copa do Mundo FIFA 2014. Em seu período inicial o Movimento possuía como rede fundamental outros movimentos que correspondiam a outras localidades que sofreram impactos das chamadas “otimizações” ou higienizações urbanas devido ao megaevento. Na fase pré-Copa do Mundo “O Morro É Nosso” possuía como forte aliado o Comitê Popular da Copa que tinha em um de seus objetivos relatar e auxiliar as comunidades que sofrem tentativa de remoção por conta do megaevento (CAVALHEIRO, 2016). Como forma de encerramento e divulgação do período do megaevento, em 2015, o Comitê Popular da Copa realizou o lançamento de um Dossiê elaborado pelos participantes referente a suas articulações, conquistas e com inúmeras denúncias, contemplando relatos dos ocorridos no Morro Santa Teresa.

Os desdobramentos ocorridos após a derrubada do PL 388 tanto no que corresponde a trajetória do Movimento quanto na área do Morro Santa Teresa denominaram o que chamamos de **segunda fase** do Movimento (CAVALHEIRO, 2016). Segundo a Geógrafa da AGB entrevistada, a conquista ao direito de permanência no local foi o maior triunfo do Movimento. Conforme a entrevista da Geógrafa foi a partir deste momento que foram identificadas a necessidade da formação de um grupo de trabalho para sanar outras demandas apontadas. Foi nesta fase se notou a necessidade da ampliação da rede de apoiadores já estabelecida e a formação de um grupo técnico para realizar as negociações com os entes estatais (CAVALHEIRO, 2016). Foi assim que nesta fase se reduziram as ações como passeatas, trancaços e protestos, dando início a uma fase de maior tentativa de negociação a portas fechadas.

Foi nesta segunda fase que o Movimento, que passou a denominar como Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, passou a tencionar os atores políticos através de meios judiciais e proposição de políticas públicas. Conforme relatos nesta fase ocorreram tensionamentos e discordâncias internas sobre quais seriam as táticas negociação estabelecidas pelo Movimento. Segundo relato de uma das moradora do Morro a opção por estabelecer maior diálogo com o governo correspondeu aos ganhos obtidos, visto que as ações diretas e sem negociação ocasionaram em desgaste e poucas melhorias para os moradores. Nesta fase iniciam-se os levantamentos socioeconômico da comunidade e o zoneamento do Morro (CAVALHEIRO, 2016).

Com o encerramento do período do jogos da Copa em 2014, o Movimento adentrou a uma **terceira fase** de articulação. Nesta fase prosseguiram-se o monitoramento dos estudos

socioeconômico e do zoneamento realizados pela gestão anterior. Neste período houveram diversas tentativas de articulações com o governo do estado (governo Sartori), que inicialmente mostrou-se aberta ao diálogo, mas ao longo da gestão não foram levadas adiante, como na suspensão e reconfiguração do GT já formalizado na gestão anterior (governo Tarso). No que se refere a gestão municipal a terceira fase foi marcada por diversas reuniões com o governo municipal. Já em meados do governo Sartori integrantes do movimento realizavam a avaliação, mesmo que informal, de que posteriormente poderia se haver a necessidade de mudança no formato de negociação com as entidades de governo pondo em xeque o formato de negociação estabelecido até o momento.

Como forma de síntese as fases mencionadas podem ser visualizadas através do quadro abaixo:

Figura 10. Quadro sobre as fases de articulação do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa até 2017

Primeira Fase	Segunda Fase	Terceira Fase
---------------	--------------	---------------

<p>Mobilização inicial. Caracteriza-se pelo formato de articulação tida como tradicional dos movimentos sociais (MST e Levante Popular da Juventude). Nesta fase é possível notar elementos estratégicos de mobilização de ação direta como trançaços e protestos, onde a relação governamental e especulação imobiliária estão diretamente relacionadas. Além disso, soma-se a estes fatores a mídia local que exerce uma relação direta e indireta na região. Nesta fase, o movimento denomina-se como “O Morro é Nosso!”.</p>	<p>Após a derrubada do PL 388 e durante o governo Tarso o Movimento deu início a uma segunda fase. Nesta fase houve a ampliação das redes de apoio e a formação de um grupo técnico com o papel de realizar negociações com o governo. É importante destacar que esta fase diferencia-se da anterior devido a redução de ações diretas no modelo tradicional dos Movimentos sociais (no formato de passeata e protestos, por exemplo). Estas ações diretas reduziram-se, contudo ainda estavam presentes visto que as redes estabelecidas Movimento relacionavam-se fortemente com os movimentos de mobilidade urbana que iniciaram as Jornadas de Junho de 2013 e das mobilizações do 15M, em maio de 2013. Em 2014, também ocorreram algumas manifestações e ações como trançaços devido a transtornos locais devido ao Megaevento Copa do Mundo FIFA de 2014. Nesta fase o Movimento passou a “sentar-se no gabinete”, ou seja, realizar maiores negociações com agentes do Estado. Aqui o movimento social não denomina-se mais como “O Morro é Nosso!”, mas sim “Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa”.</p>	<p>Finalizado o período da Copa do Mundo e dando início a gestão Ivo Sartori, iniciou-se a terceira fase de articulação do Movimento. Aqui prosseguiu-se ativamente com o trabalho do grupo de apoio técnico com o controle e o levantamento socioeconômico da região e do zoneamento realizado na gestão do governo Tarso Genro. Até o ano de 2017 não retornou de fato com ações diretas no perfil tradicional dos movimentos sociais. Entretanto, o movimento passou a realizar outros tipos de ação de caráter mobilizador e pedagógico junto às comunidades e os agentes de Estado. Nesta fase alguns dos ativistas dos movimento iniciaram avaliação sobre as ações do movimento social. Nesta fase estiveram presentes novas especulações sobre privatização da área da FASE devido a lista de privatizações elaboradas pelo governo Sartori.</p>
--	---	--

Fonte: CAVALHEIRO, 2016.¹⁸

Este quadro foi elaborado a partir de relatos coletados por meio de entrevistas e via observação direta. Como exposto anteriormente, foi através de minha aproximação inicial com o Movimento em 2014, que pude acompanhar informalmente algumas das ações diretas do então O Morro é Nosso. Em 27 de maio de 2014, foi realizada a primeira entrevista com uma das lideranças do Movimento e residentes do Morro Santa Teresa a fim de coletar dados sobre a formação do movimento e como era a condição de vida dos moradores do Morro, que até aquela data possuía inúmeras áreas sem água, luz e saneamento.

Formalmente, foram realizados dois momentos de observação direta ao movimento, ambas ocorreram no ano de 2016. A primeira delas ocorreu a uma reunião do Movimento, no

¹⁸ O quadro foi originalmente publicado em 2016, contudo sofreu pequenas alterações para essa dissertação.

dia 08 de abril, onde a pauta principal da reunião foi a suspensão do Grupo de Trabalho (GT) pelo Governo do Estado. O GT havia assumido formalmente no início do mês de março, contudo, no dia 29 do mesmo mês foi suspenso. Naquele momento a dúvida que pairava sobre o movimento relacionavam-se aos motivos de suspensão do GT, bem como a postura da FASE neste processo.

O segundo momento de observação direta formal, ocorreu no dia 9 de novembro de 2016, onde realizei a caminhada pelos espaços da comunidade com um das lideranças da Vila União. Esta atividade precisou ser remarcada algumas vezes devido às disponibilidades da moradora e a chuva nas datas anteriores. Nesta ocasião foi possível observar a condição densa de parte da comunidade, com ruelas, muitas casas e subidas. Além disso, nos momentos iniciais na comunidade, foi possível observar os antigos pontos de luz clandestina na comunidade, os chamados ‘gatos’¹⁹. Os postes e os fios ainda se encontram visíveis, no qual a moradora afirmou que a associação de moradores, bem como o Movimento, já haviam solicitado a retirada dos postes do local.

Durante o período de caminhada, foi possível observar também as ações realizadas pelos próprios moradores a fim de melhorar suas condições de locomoção dentro da comunidade. Dentre as ações ‘comunitárias’ é possível ver partes com concreto para facilitar a passagem de carros e de motos no local. A moradora afirmou que antes deste concreto haviam buracos enormes no local. No ponto mais alto do Morro é possível ter uma ampla visão da cidade de Porto Alegre. Além, de observar os diversos pontos das comunidades que compõem o Morro. A moradora mostrou algumas áreas de relevância para a preservação ambiental e locais para projetos futuros de interação cultural, como um museu. Pelo percurso é possível notar a falta de saneamento básico, alguns pontos com focos de lixo, mas uma visível melhora na rede de luz elétrica.

Resgatando pontos trazidos na seção anterior, apesar das ligações com ativistas institucionais e ativistas sociais organizados é importante destacar o fato do grupo de trabalho referente ao Morro Santa Teresa ter sido suspenso e posteriormente desativado mesmo existindo formalmente. A retirada legal de um participante da região e/ou do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa certamente foi um retrocesso para a discussão das pautas da região de acordo com as necessidades vistas sob a ótica dos moradores da região. A partir deste elemento, e com base no referencial de Carlos Matus, e de autores como, De Toni e Whitaker, põe-se em questionamento os valores de planejamento e gestão do governo do estado do Rio Grande do Sul. Estes autores que lidam especialmente com o planejamento de

¹⁹ imagem encontra-se na descrição do caso.

governo ressaltam a importância da presença do envolvimento coletivo e de sua efetiva participação popular visto que estes são os que realmente conhecem as dinâmicas da vida local. Mesmo aumentando a complexidade do planejamento público, em especial ao planejamento urbano, é crucial para a efetividade das políticas públicas e para a organização dos espaços comuns que os aspectos técnicos e políticos não andem em separado. Segue abaixo quadro com elementos referentes as principais conquistas e retrocessos do movimento para a localidade do Morro Santa Teresa:

Figura 11. Quadro sobre os principais elementos do Movimento durante as gestões: conquistas e retrocessos

Governo Yeda Crusius (2007 - 2010)	Governo Tarso Genro (2011-2014)	Governo José Ivo Sartori (2015 - 2017)
<ul style="list-style-type: none"> ● 2009: apresentação do PL 388 que permite alienar ou permutar imóvel situado no Município de Porto Alegre; ● mobilização de base nas comunidades do Morro Santa Teresa. Auxílio do MST, Levante da Juventude e SENGE. ● 2010: retirada do PL 388/2009, devido a pressão popular. Movimento se articulou e buscou apoio dos deputados para votarem contra o PL. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2011: Articulação em rede: lideranças comunitárias e apoiadores. Formação de núcleo operativo; ● 2012: Instituição, por decreto, do Grupo de Trabalho (GT) que viria assumir apenas na gestão Sartori; ● 2013: Aprovação da Lei Complementar nº 717, elaborada coletivamente e apresentada pela vereadora Sofia Cavedon, que institui no município de Porto Alegre o Morro como Área Especial de Interesse Ambiental (AEIS); ● Estudos de levantamento socioeconômico nas comunidades e zoneamento do Morro; ● Início do projeto de instalação de luz pela CEEE, a partir dos dados iniciados sobre as condições 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2015: Regularização da rede elétrica nas comunidades Gaúcha e União; ● 2016: (14 de março) Posse do GT; ● 2016: (29 de março) suspensão do GT; ● 2016: (21 de junho) retomada do GT, com exclusão da participação do Movimento.

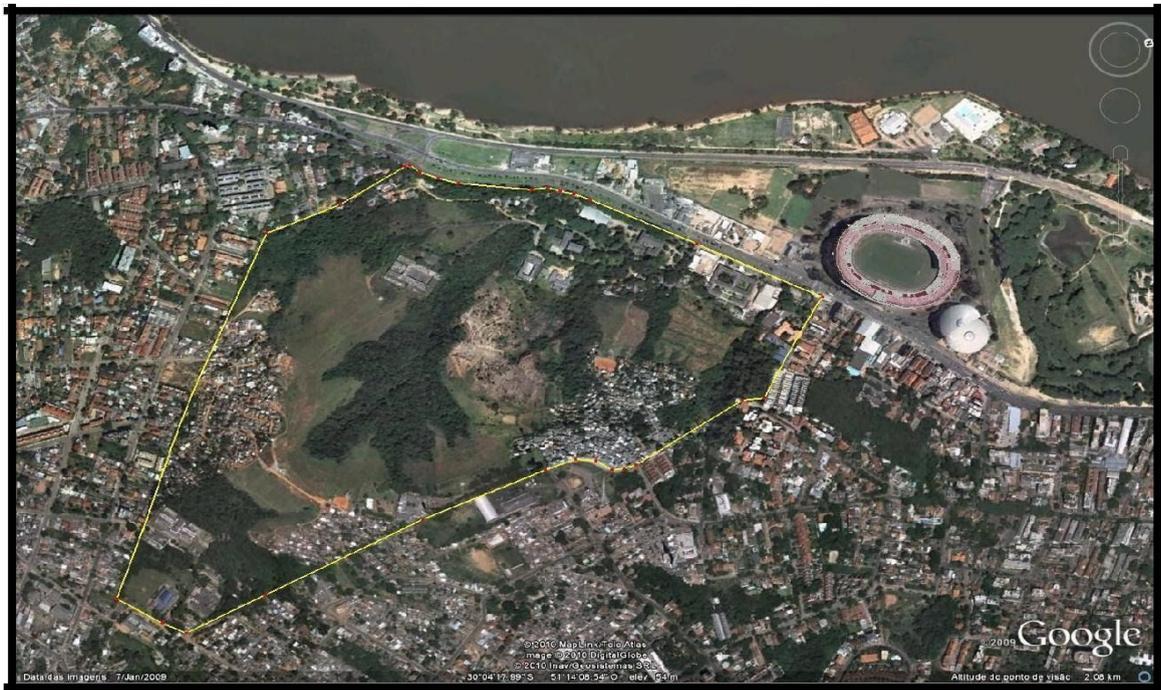
	socioeconômicas zoneamento.	e	
--	--------------------------------	---	--

Fonte: CAVALHEIRO. 2016.

Ademais, pode-se citar como um importante instrumento de gestão urbana o Estatuto das Cidades que respaldou em seu texto um dos instrumentos utilizados para legalizar a permanência dos moradores do Morro Santa Teresa. O Estatuto das Cidades prevê como instrumento formal a utilização do usucapião especial para imóveis urbanos nos quais são enquadrados os moradores ditos proprietários de imóveis de até duzentos e cinquenta metros quadrados em que residem por mais de cinco anos ininterruptos. Conforme dados coletados em entrevistas e durante a caminhada na região do Santa Teresa, grande parte dos moradores da região vivem há mais tempo que o requisitado no Estatuto. Muitos dos moradores residem há mais de 50 anos no local e há vários casos de residências herdadas por familiares. Conforme previsto no Estatuto das Cidades, é garantida a iniciativa popular de nos mais variados formatos legais de desenvolvimento urbano para assegurar exercício de cidadania (CAVALHEIRO, 2016).

Assim, a região tem suporte do Estatuto das Cidades e também são asseguradas garantias através da Lei Complementar 717/2013 que passou a integrar as atualizações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA). A Lei Complementar 717/2013 é um dos maiores avanços formais conquistados pelo movimento e é dita como um dos principais destaques das relações entre ativistas de base (moradores), ativistas sociais-organizados e ativistas institucionais.

Figura 12. Área total do Morro Santa Teresa, Porto Alegre – RS.



Fonte: Google Maps

A Lei Complementar 717/2013 aponta diretrizes específicas para a ocupação e utilização do solo do Morro Santa Teresa, o inciso I do artigo 4º da Lei prevê as diretrizes específicas para a utilização do solo, descrevendo da seguinte maneira:

I - nas Áreas de Interesse Ambiental, de Proteção do Ambiente Natural e de Interesse cultural:

- a) a definição de parâmetros urbanísticos compatíveis com a preservação natural e cultural;
- b) a preservação dos recursos hídricos, das matas nativas bem como do bioma pampa do Morro Santa Teresa, em conformidade com a Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama -, para os conflitos de ordem urbano-habitacional;
- c) a promoção de atividades de educação ambiental e desenvolvimento sociocultural;
- d) a preservação do patrimônio cultural e paisagístico existente; e
- e) a elaboração de plano de manejo da área especial do Morro Santa Teresa, por meio de seleção pública, que vise a recuperação, a qualificação e a utilização das edificações existentes, dos prédios de valor histórico cultural, da saibreira e das áreas de proteção do ambiente natural.

Já o Inciso II, art. 4º descreve não apenas a região como área de interesse social, mas firma os seguintes itens:

- a) o reconhecimento e a garantia do direito à moradia das famílias ocupantes nas terras localizadas nas Áreas Especiais de Interesse Social do Morro Santa Teresa, através da Concessão de usos Especial para fins de Moradia, individual e coletiva, de acordo com a Medida Provisória 2.220 de 2001;
- b) o reconhecimento do direito ao exercício de atividade produtivas nas áreas objeto de Concessão desde que vinculadas à moradia ou estabelecimentos identificados no levantamento topográfico realizado pelo Estado do Rio Grande do Sul.
- c) a promoção da regularização fundiária, urbanística, jurídica e social, com a manutenção das moradias existentes, respeitados os princípios de habitabilidade, com

- o respeito aos usos e formas de ocupação territorial existentes, com a ampla participação das comunidades em todas as etapas do processo.
- d) a garantia de reassentamento na própria área na hipótese da necessidade de deslocamento de famílias decorrente do processo de qualificação urbana das áreas objetos de regularização fundiária do Morro Santa Teresa;
 - e) o estabelecimento de políticas sociais que promovam a qualidade de vida e a manutenção da população nas áreas regularizadas.

Desta forma, o art. 4º enfatiza o reconhecimento e assegura o direito à moradia aos ali residentes e a promoção da regularização fundiária, urbanística, jurídica e social. Além da qualidade de vida das áreas regularizadas. Correspondendo nitidamente com as pautas centrais do movimentos referente as pautas de eixo social.

Em concordância, o Art. 6º denomina as vilas que estão inclusas no Programa de Regularização Fundiária. Assim fica previsto que:

Art. 6º. Fica instituída a Área Especial de Interesse Social na categoria AEIS I, nos termos do artigo 78, inciso I da Lei Complementar 434/99, os seguintes núcleos habitacionais integrantes do Programa de Regularização Fundiária desenvolvido pela Secretaria de Habitação e Saneamento do Estado do Rio Grande do Sul, conforme delimitação constante do anexo I desta lei:

- a) Vila Gaúcha;
- b) Vila Ecológica;
- c) Vila União Santa Teresa;
- d) Vila Prisma;
- e) Vila Padre Cacique

Já o terceiro parágrafo, também do Art. 6º da Lei Complementar nº 717/2013, enfatiza que:

O projeto urbanístico deverá ser desenvolvido com a participação ampla das comunidades afetadas, restringindo a ocupação às unidades habitacionais e famílias existentes, priorizando a permanência dos moradores nas áreas objeto de regularização fundiária, bem como compatibilizando a ocupação com a preservação ambiental e cultural.

Assim, contempla-se as pautas de luta do movimento referentes tanto ao eixo social quanto ao eixo ambiental prevendo a preservação ambiental do bioma nativo da região e das moradias ali instaladas com qualidade de vida e urbanização.

6 QUANDO O CHORO VAI ALÉM DO CARNAVAL: considerações finais

*“O dia em que o morro descer e não for carnaval
ninguém vai ficar pra assistir o desfile final.
(...)o tema do enredo vai ser a cidade partida
no dia em que o couro comer na avenida
se o morro descer e não for carnaval
O povo virá de cortiço, alagado e favela
mostrando a miséria sobre a passarela
sem a fantasia que sai no jornal”*

Wilson das Neves - O dia em que o morro descer e não for carnaval

O dia em que o Morro descer e não for Carnaval teve como objetivo problematizar as relações estabelecidas entre a sociedade e o Estado, averiguando-a não só em caixas estritamente separadas, mas também pontuando a possibilidade de transitividade dos agentes em seus possíveis cenários de atuação e ativismo. A fim de investigar as ambiguidades das relações estabelecidas na complexidade dos movimentos sociais e a potencialidade das interações na construção de políticas públicas, construiu-se a seguinte problematização: “Como o Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua para influenciar na elaboração de instrumentos de gestão urbana na cidade de Porto Alegre?”. Assim, o estudo tentou centralizar a identificação e a análise da relação entre ativistas na construção da trajetória do MS e as possíveis conquistas coletivas, não limitadas aos elementos legais da formulação dos instrumentos de gestão urbana.

Ao concluir este trabalho, cabe enfatizar a dinamicidade das relações sociais no recorte temporal estabelecido nesta pesquisa. Algumas relações estabelecidas pelos integrantes deste Movimento Social se alteraram ao longo dos anos. Algumas das redes estabelecidas no início da trajetória desse Movimento foram fragilizadas e, em alguns casos, rompidas. Isso se desdobra visivelmente na modificação do perfil dos ativistas que integraram o movimento e nos ciclos de mobilização. É possível que esses distanciamentos tenham se devido à alteração nas relações estabelecidas inicialmente através da mobilização direta. Podem também estar relacionados ao fato de organizações tradicionais, como o MST, passarem a adotar medidas de mais negociação e menos enfrentamento.

Foi gratificante para minha trajetória acadêmica-profissional a identificação e o reconhecimento proporcionado por alguns moradores ao me receber em seus espaços de discussão e morada. Pessoas assim são minha inspiração para prosseguir pesquisas sobre a importância das políticas públicas, dos direitos humanos e dos debates das relações de gênero. A pesquisa acadêmica, em minha concepção, deve ser acessível e protagonizada por todas e

todos, independente de sua classe, cor, gênero e religiosidade. Destaco estas questões pois me reconheci como mulher, negra e de classe não privilegiada durante a minha trajetória acadêmica. Desta forma, destaco a importância de que as informações e propostas sejam inclusivas e acessíveis de forma coerente e não apenas como cumprimento de regra. Assim é dado mais um passo para possibilitar que outros como eu problematizem os lugares de onde vem e para onde vão.

No fim das contas quando me perguntam o que aprendi que aqui, coube a mim a reflexão sobre antes de 2017, durante o mestrado e na finalização do curso. Desde o princípio eu sabia, mas demorei semanas de balanço interno para poder escrever de forma concreta: nós, xs pretxs, os favelados, as bixas, xs bi e as sapatão, somos produtos que não raramente são vendidos aos brancos e a classe média. Eles querem nossos corpos, comercializam nossa cultura e nos vendem como status de aceitação. Tenho refletido sobre isso há muitos anos, contudo, associar os estudos sociológicos, minha vivência na Universidade²⁰, ativismo e também por minha reflexão cultural.

Dias antes da defesa de minha dissertação minha reflexão entre classes sociais associadas as variáveis cor e gênero receberam uma avalanche de sensações que não poderiam deixar de serem citadas aqui: o filme *Bacurau*, trazendo consigo a revolta e a vitória dos periféricos em meio a supremacia do branco. A reflexão de minha trajetória de crescimento pessoal e acadêmica foi marcada por MPB, cinema, literatura, aproximação da cultura negra, movimentos sociais, gestão pública e privada e pela busca de “vida vivida” apesar da roda gigante da ansiedade. Quando assisti *Bacurau* pela primeira vez, vi em produção cinematográfica a descida do morro em dias que não eram de Carnaval. Era a revolta dos favelados em luta pelo direito à cidade. Eram os “outros bárbaros” fazendo seu papel de *mocinhos e bandidos*. Aliás, a simbologia do carnaval também estava presente naquela obra na voz de Gal Costa: “*Uma canção singela, brasileira, para lançar depois do carnaval*”. Aquela era uma deixa sensível e genuinamente brasileira. A descida do morro depois do carnaval seria “*como um objeto não identificado*”: forte, potente e pulsante.

A dissertação *O dia em que o Morro descer e não for carnaval* passou por diversas mudanças entre o projeto de ingresso no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS (PPGS) e o produto final do curso materializado na dissertação. O projeto inicial estava extremamente vinculado ao meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) na graduação em Administração Pública e Social da UFRGS, o que é natural em grande parte dos trabalhos

²⁰CAVALHEIRO, Ana Danielle; BITTENCOURT, Vinicius. **Nossos corpos são instrumentos de luta**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://youtu.be/m6VS0IT8LZU>.

que ingressam na pós-graduação. O que agradeço aos pesquisadores e ativistas que me orientaram durante o processo, pois como dito em minha banca “tem trabalhos de TCC que poderiam ser uma dissertação, porém há dissertações que não poderiam ser um trabalho final de graduação”.

Meu trabalho poderia ser uma dissertação, foi o que me disseram, e foi a partir dele que consegui realizar contatos essenciais para o aprofundamento de um trabalho de pós-graduação. Entretanto, uma etapa importante foi ultrapassada: o amadurecimento teórico e da escrita. A teoria sociológica unida a minha base das ciências administrativas e das políticas públicas possibilitou que este trabalho produzisse uma reflexão de campos interdisciplinares. Além disso, como já foi dito em outras seções desta pesquisa, meu ciclo de ansiedade me propôs a pôr em prática sem medo que a escrita deste trabalho fosse na maior parte das vezes em primeira pessoa, associadas às composições e interpretações de MPB. Que foi acolhida de braços abertos pela Sociologia e poderia não ser tão bem aceita em outros campos científicos. A escrita científica pode se permitir ousar sem perder a credibilidade. Está foi a forma que encontrei para que cada leitor e cada leitora não apenas lessem este trabalho, mas que ao ler estes escritos também estivesse presente consigo outras sensações, como a da curiosidade por alguma composição que não conhecia, empatia com determinadas canções escolhidas para compor o trabalho, ou ainda, que lesse está dissertação escutando a listas de músicas indicadas.

O Morro Santa Teresa me ensinou a vida em movimento, a luta a solidariedade e a inserir na vida real os valores do bem comum e de uma Administração técnica e política. Aliás, minha trajetória de antes da pós-graduação e já como mestranda me apresentou a bell hooks e sou agradecida por isso. Bell me ensinou a potência da transgressão na vida vivida de uma mulher periférica ao conhecer a teoria. Foi lindo, chorei da mesma forma quando descobri a beleza da educação popular Freireana. Chorei porque não coube em mim perceber na minha trajetória que a teoria é viva e realmente faz sentido na vida das pessoas. Desta forma, meu trabalho acadêmico intencionalmente pauta a vida em sociedade e as relações de espaço público e privado. Eu pesquisadora como agente de reflexão e transformação associado ao eu servidora pública realizando transformação social por meio de projetos voltados diretamente as cidadãs e aos cidadãos. Então, a observadora virou parte de sua observação e testou os alguns limites tênues de ser ativista institucional. Neste processo de formação e estágio probatório foi possível testar que discutir em sessão da Câmara de Vereadores - com o então presidente da câmara - sobre fraude do mesmo em votação pode virar tentativa de represálias. Assim, a vida imita a arte ou a arte que imita a vida.

Ressalto o quão evidente é a falta de organização ou a insuficiência de serviços públicos mais básicos nos espaços periféricos e marginalizados – mesmo aqueles que estão perto de regiões centrais da cidade, como no caso do Morro Santa Teresa e também no município onde trabalho (Viamão). Em minha trajetória de curiosidade e de circulação por espaços de periferia, destaco a significativa alteração nos espaços do Morro Santa Teresa desde que comecei a acompanhar o local com mais atenção. É possível ver algumas alterações na infraestrutura do lugar relacionadas às pressões realizadas pelo movimento social. Essas modificações no local poderiam ser mais intensas devido à grande rede estabelecida pelo MS.

Lembrando a frase inspiradora de David Harvey (2013) “saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos”. O Movimento – que em primeiro momento chamava-se “*O Morro é Nosso!*” e em um segundo momento passou a se chamar Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa – surge com a expectativa de pautar o modelo que estava sendo proposto pelo governo do estado na gestão de Yeda Crusius através da alienação do território da Fase.

O Movimento possui a peculiaridade de reunir, além dos moradores, um grande número de ativistas de plurais segmentos, dentre eles comunidade acadêmica, urbanistas, ambientalistas e sindicalistas. Sua composição diversa aparece como destaque em praticamente todas as entrevistas realizadas. Essa união multidisciplinar e intersetorial foi essencial para o avanço dos três eixos de atuação do Movimento: ambiental, social e cultural. Esse “corpo” formado por diversas entidades utiliza-se da identidade coletiva a fim de fortalecer um objetivo comum. Assim, podemos dizer que ao criar essa identidade coletiva, esquece-se o “eu” e começa-se a trabalhar com o discurso do “nós”, caracterizando-se o pertencimento de todos que compõem esse grupo a um espaço comum. Esse pertencimento, que se reveste da formulação conjunta de um projeto de cidade, esteve fortemente presente na fala das entrevistadas e dos entrevistados. Grande parte das entrevistas foram realizadas com ativistas mulheres.

Durante a trajetória do Movimento, é visível a configuração de uma rede cheia de potenciais. A partir dessa rede, aproximaram-se do MS indivíduos ligados a instituições estatais, conceituados nesta pesquisa como ativistas institucionais. Este trabalho buscou caracterizá-los e situar sua relevância para as conquistas da comunidade do Morro Santa Teresa. Entretanto, grifo a lacuna mencionada anteriormente sobre a identificação desses ativistas como possíveis corpos estranhos à organização onde trabalham e tentativas de

isolá-los da organização formal devido a sua identificação como uma ameaça à ordem institucional.

Por ser uma pesquisa que focaliza a trajetória do movimento até 2017, não foram mencionados ao longo deste trabalho fatos históricos e sociais após este período. Contudo, é importante considerar que os fatos ocorridos no Brasil a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, levaram a que muitos sociólogos e cientistas políticos identificassem a finalização de um ciclo de história democrática do país iniciado em 1988. O golpe de Estado em 2016 abriu definitivamente as portas para os MS ligados à direita conservadora brasileira. Esse encerramento de ciclo possivelmente influenciará novas fases de mobilização do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa, assim como possivelmente alterou a mobilização de outros MS. Isso se deve ao fato de que as fases de mobilização citadas estão diretamente relacionadas com as gestões governamentais. Assim, as perspectivas de privatizações vêm movimentando o panorama nacional desde o início do governo de Michel Temer, em 2016, e se intensificaram nos primeiros meses do governo de Jair Bolsonaro, em 2019.

A mudança no cenário político e também das formas de comunicar são elementos-chaves para compreendermos os movimentos sociais dos anos posteriores a 2010. Houve uma nítida mudança no perfil dos movimentos sociais. As redes de interação não limitam-se apenas as pautas, também a uma rede virtual, que perpassa por cada vez mais pessoas. Essa rede virtual faz com que a variedade de ativistas mencionados aqui interajam, entrem em ação e formem grupos de ação. A internet e a alteração no cenário político fez com que as pessoas realizassem interações em espaços diferentes e driblassem na maioria das vezes represálias durante o planejamento das ações. A mudança no perfil de interação das pessoas através das redes de movimentos sociais e das redes sociais é um fator importante que certamente agregará e até mesmo modificará a teoria já existente.

Quanto as minhas perspectivas de pesquisa e de trabalho as lacunas encontradas em meus estudos aliados as minhas expectativas pessoais me colocam a necessidade de falar sobre ativismo institucional, aliando a sociologia e a administração aos estudos referentes à mulher, feminismo (especialmente a mulher negra) e ao trabalho (formal ou informal) e a seguridade social. As diversas dimensões da cidade e do ativismo institucional que se abrem como leque de pesquisa. Dentre estes leques e a imersão no campo pude conversar com diversos ativistas, onde destaco a grande presença das mulheres, especialmente de mulheres em situação de vulnerabilidade. Mulheres lutando por moradia, espaço político, direito a trabalho digno e as políticas sociais, e também, a independência financeira.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre; Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento, 2002. p. x-y.

AZEVEDO, Karla Fabricia Moroso dos Santos de. **Conflitos territoriais urbanos e as estratégias de resistência popular para a promoção do direito à cidade: o caso do Morro Santa Teresa na cidade de Porto Alegre**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/151145>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BARBOSA. Adoniran. Saudosa maloca. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=801MQjNJvrg> acesso em: 20 de dezembro de 2018.

BERNO, Monise. MPB 2.0 e a configuração das lutas cotidianas. **Fórum**, Santos, 8 set. 2015. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/semanal/mpb-2-0-e-configuracao-das-lutas-cotidianas/>. Acesso em: 2 jan. 2019.

BITTENCOURTE, Priscila. Lomba do Pinheiro reduz em 54% índice de homicídios. **Portal da Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 28 mai. 2013. disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=160957&LOMBA+DO+PINHEIRO+REDUZ+EM+54%+INDICE+DE+HOMICIDIOS. Acesso em: 3 set. 2017.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari Knopp. **Qualitative research for education**. Boston, MA: Allyn & Bacon, 1982.

BORDENAVE, Juan Enrique Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos).

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: ?? ??? 201?.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**: Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Revista de Direito Administrativo, v. 189, p. 114-122, 1992.

CARNAVAL. In: MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. [São Paulo]: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/carnaval/>. Acesso em: ?? ago. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CATARSE. SANTA TERESA. 2014. Disponível em: <http://coletivocatarse.com.br/home/santa-teresa-da-resistencia-as-cameras-de-seguranca/>. Acesso em: set. 2015.

CAVALHEIRO, Ana Danielle Santana. **O Morro é Nosso: sobre a luta pelo direito à moradia e a preservação do bem comum**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (Bacharelado em Administração Pública e Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração, Porto Alegre, 2016.

CAVALHEIRO, Ana Danielle Santana; MUELLER, Carla. **O Morro é Nosso: um exemplo de movimento social em prol de moradia, direitos sociais, proteção ambiental e interesse cultural**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL RED PILARES, 3., 2014, Porto Alegre.

CAVEDON, Sofia. **O Morro Santa Teresa é Nosso! - Lei Complementar nº 717/2013**. 2013. Disponível em: <http://sofiacavedonpt.blogspot.com.br/2013/08/o-morro-santa-teresa-e-nosso-lei.html> Acesso em: 30 de novembro de 2015.

CDES – Centro De Direitos Econômicos E Sociais. **Movimento em Def. ao Morro Sta Teresa**. 2012. Disponível: <http://www.cdes.org.br/index.php/features-mainmenu-47/noticias/8-news/latest-news/267-ggmmovimento-em-defesa-do-morro-santa-teresa>. Acesso: ago. 2015.

COSTA, José Luís da. **O Morro do Medo**. 2015. Disponível em: http://zh.clicrbs.com.br/especiais-zh/zh-morro-do-medo/index.html?utm_source=Redes%20Sociais&utm_medium=Hootsuite&utm_campaign=Hootsuite. Acesso em: outubro de 2017.

CPC - POA. Comitê Popular da Copa - Porto Alegre. **Obras da Copa tiram 4,5 mil famílias de casa em Porto Alegre**. 2011. Blog Comitê Popular da Copa - Porto Alegre. Disponível em: <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com/2011/02/obras-da-copa-tiram-45-mil-familias-de.html>. Acesso em: 20 de maio de 2018.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 1, n. 5, p. 137-161, out. 2004.

DE TONI, Jackson. O que é o Planejamento Estratégico Situacional. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 32, p. 1-10, jan. 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo : Atlas, 2012.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ELY, Débora. **Lei garante mais proteção para o Morro Santa Tereza, em Porto Alegre**. Zero Hora. Porto Alegre. 2013. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/09/lei-garante-mais-protecao-para-o-morro-santa-tereza-em-porto-alegre-4256032.html>>. Acesso em: 15 de maio de 2017

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FOGLIATTO, Débora. **Líder comunitário refuta versão policial sobre morte no Santa Tereza e crítica BM ‘não nos respeitam’**. Sul21. 2015. Porto Alegre-RS. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/lider-comunitario-refuta-versao-policial-sobre-morte-no-santa-tereza-e-critica-bm-nao-nos-respeitam/>> Acesso em: 05 de setembro de 2017.

FRAGA, Rafaella. **Prefeitura inicia cadastro de veículos para circulação na área do Beira-Rio - notícias em Rio Grande do Sul**. G1 RS. Porto Alegre. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/05/prefeitura-inicia-cadastro-de-veiculos-para-circulacao-na-area-do-beira-rio.html>> Acesso em: 01 de setembro de 2017.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

GERMANO, Iris Graciela; MENEGOTTO, Renato. **História dos bairros de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Cultura, 2005. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/historia_dos_bairros_de_porto_alegre.pdf. Acesso em: ?? ??? 201?.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Gilberto. **Outros Bárbaros. Outros (doces) bárbaros**. 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun., 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 2007.

GOMES, Luiz. Estudo aponta aumento das periferias na RM de Porto Alegre. **Sul 21**. Porto Alegre. 2016. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/cidades/2016/08/estudo-aponta-elitizacao-no-centro-da-capital-e-aumento-das-periferias-na-regiao-metropolitana/>> . Acesso em: 20 de junho de 2018.

INCA – Instituto Nacional de Câncer. **Como o organismo se defende?**. Brasília: Inca, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/como-o-organismo-se-defende>. Acesso em: 20 jun. 2019.

HARVEY, David. O direito à cidade. Revista Piauí. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 15 abr. 2017.

HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir**: a educação como prática da liberdade. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Carlos Matus**: o método Pes. São Paulo : Fundap, 1996.

IPHAE – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado. **Bem tombado**: conjunto arquitetônico da Fase. Porto Alegre: IPHAE, [201-]. Disponível em: <http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=BensTombadosDetalhesAc&item=48300>. Acesso em: 20 out. 2017.

IRION, Adriana. e Costa. José Luis. **Dois ônibus e um lotação são incendiados após morte de jovem no Morro Santa Tereza. Zero Hora**. Porto Alegre. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/09/dois-onibus-e-um-lotacao-sao-incendiado-s-apos-morte-de-jovem-no-morro-santa-tereza-4839626.html>> Acesso em: 03 de setembro de 2017.

JACOBI, Pedro. A cidade e os cidadãos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 22-26, 1986.

JASPER, James M. **Protesto**: uma introdução aos movimentos sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2011.

MANSANERA, Adriano Rodrigues; SILVA, Lúcia Cecília. A influência das ideias higienistas no desenvolvimento da psicologia no Brasil. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 5, n. 1, p. 115-137, 2000.

MARINGONI, Gilberto. O destino dos negros após a Abolição. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 8, ed. 70, 29 dez. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23. Acesso em: ?? ago. 2016.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Editora Era, México, 1990, 10a edição (1a edição, 1973). O post-scriptum conforme: *Revista Latinoamericana de Ciências Sociais*, Flaco, (Santiago de Chile), nº 5, jun 1973. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>. Acesso em: jun de 2016.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo : Boitempo, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2007.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 17, p. 49-66, 1989.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; FLORES, Rafael Kruter; GOULART, Sueli. Estudos organizacionais e movimentos sociais: o que sabemos? Para onde vamos?. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1-14, set. 2008.

MOVIMENTO Em Defesa do Morro Santa Teresa. **Andamento da instalação de luz na Vila União**. 2015. Disponível em: <https://morrosantateresa.wordpress.com/2015/09/03/andamento-da-instalacao-de-luz-na-vila-uniao/>. Acesso em: 30 de setembro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Carta Reivindicatória ao Governador do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 2015. Disponível em: <https://morrosantateresa.wordpress.com/2015/04/23/carta-reivindicatoria-ao-governador-do-estado-do-rio-grande-do-sul/>. Acesso em: setembro 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Folhetim o informativo das comunidades**. Porto Alegre, abril/2013. 1º ed. Disponível em: https://morrosantateresa.files.wordpress.com/2014/06/folhetim_ed_1_final.pdf. Acesso em: agosto de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Histórico após a derrubada do PL 388. Porto Alegre-RS**. 2014. Disponível em: <https://morrosantateresa.wordpress.com/2014/06/13/historico-apos-a-derrubada-do-pl-388/>. Acesso em: 25 de setembro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Posse do GT - Grupo de Trabalho Morro Santa Tereza**. Porto Alegre-RS. 2016a. Disponível em: <https://morrosantateresa.wordpress.com/2016/03/>. Acesso em: outubro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Comunidades e Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa participam de seminário promovido pela Defensoria Pública do Estado do RS**. Porto Alegre. 2016b. Disponível em: <https://morrosantateresa.wordpress.com/2016/04/06/comunidades-e-movimento-em-defesa-do-morro-santa-teresa-participam-de-seminario-promovido-pela-defensoria-publica-do-estado-do-rs/>. Acesso em: outubro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **Suspensão do GT para ampliação de composição**. Porto Alegre-RS. 2016c. Disponível em:

<<https://morrosantateresa.wordpress.com/2016/04/14/suspensao-do-gt-para-ampliacao-de-co-mposicao/>>. Acesso em: outubro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa. **XI Caminhada no Morro Santa Teresa – Fotos.** Porto Alegre. 2015. Disponível em: <<https://morrosantateresa.wordpress.com/2015/05/29/219/>> Acesso em 05 de setembro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa do Morro Santa Teresa organiza caminhada. Jornal Já. Porto Alegre. 2015. Disponível em: <<http://jornalja.com.br/movimento-em-defesa-do-morro-santa-tereza-organiza-caminhada/>> Acesso em: setembro de 2017.

MOVIMENTO em Defesa ao Morro Santa Teresa. Posse do GT – Grupo de Trabalho do Morro Santa Tereza. Disponível em: <<https://morrosantateresa.wordpress.com/2016/03/10/posse-do-gt-grupo-de-trabalho-do-morro-santa-tereza/>>. Acesso em: setembro de 2017.

O MORRO é nosso. Movimento em defesa do Morro Santa Teresa lança Carta de Intenções. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.omorroenosso.com.br/noticia51.html>>. Acesso em: 25 de agosto de 2015.

SILVEIRA, Jaqueline. Moradores do Morro Santa Tereza temem retrocesso em regularização fundiária. 2016. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/moradores-do-morro-santa-tereza-temem-retrocesso-na-regularizacao-fundiaria-de-area-da-fase/>> Acesso em: junho de 2017.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GOVERNO ABERTO NO BRASIL.** 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

NEVES, Wilson das; PINHEIRO, Paulo César. O dia que o morro descer e não for carnaval. **O Som Sagrado de Wilson das Neves**, 1996.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre.** 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2009.

PATEMAN, Carole. **Teorias recentes da democracia e o “mito clássico”.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETTINICCHIO, David. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. **Sociology Compass**, v. 6, n. 6, p. 499-510, June 2012.

PDDUA PREPARA PORTO ALEGRE para enfrentar novo milênio. **Secretaria do Planejamento Municipal**, Porto Alegre, [ca. 2000]. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/proposta.htm>. Acesso em: ?? jul. 2017.

PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal; Secretaria do Planejamento Municipal, 2010. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf. Acesso em: ?? jul. 2017.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 717, de 20 de agosto de 2013. Institui área especial de interesse ambiental sobre área do Morro Santa Teresa, com identificação de área de proteção do ambiente natural, de área de interesse cultural, bem como institui área especial de interesse social, e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2013/71/717/lei-complementar-n-717-2013-institui-area-especial-de-interesse-ambiental-sobre-area-do-morro-santa-teresa-com-identificacao-de-area-de-protecao-do-ambiente-natural-de-area-de-interesse-cultural-bem-como-institui-area-especial-de-interesse-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 18 out. 2020.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 2005.

RECH, Carla Michele; SILVA, Marcelo Kunrath. Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA DA UFS, 1., 2016, São Cristóvão, SE. **Anais [...]**. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2016. p. 375-388.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 53.084, de 21 de junho de 2016**.

ROCHA, Gabriela. Você sabe o que é equidade? **Blog da Saúde**, Brasília, 24 ago. 2015. Disponível em: <http://www.blog.saude.gov.br/index.php/entenda-o-sus/50111-voce-sabe-o-que-e-equidade>. Acesso em: 1 jul. 2019.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31, nov. 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2017.

SAMPAIO, Sérgio. **Eu quero é botar meu bloco na rua**. 1973.

SANTORO, Wayne A.; MCGUIRE, Gail M. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. **Social Problems**, Oxford, v. 44, n. 4, p. 503-519, nov. 1997.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Tavamã Nunes. **A trajetória da S.R.B. Estado Maior da Restinga e seu papel na constituição da identidade e visibilidade do bairro Restinga** (Porto Alegre - 1977 a 2002). 2011. 2011. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse Scherer. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2005.

SCHUMPETER. Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SÉRGIO SAMPAIO, 70 anos: bloco na rua, samba-enredo do asfalto. **Carta Capital**, São Paulo, 25 fev. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cultura/sergio-sampaio-bloco-na-rua-samba-enredo-no-asfalto/>. Acesso em: 8 jan. 2019.

SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo. Porto Alegre tem tradição em Planejamento. **Portal da Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, [ca. 2010]. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=125. Acesso em: ?? out. 2017.

SOARES, Emanuel. **Moradores próximos ao Beira-Rio enfrentarão restrições de circulação durante jogos da Copa**. **ClicRBS**. 2015. Porto Alegre. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/moradores-proximos-ao-beira-rio-enfrentarao-restricoes-de-circulacao-durante-jogos-da-copa-98957.html>> Acesso em: 02 de setembro de 2017.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na administração pública**. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2002. p. 8-11.

VARGAS, Heliana Comin; RIBEIRO, Helena (orgs.). **Novos instrumentos de gestão ambiental urbana**. São Paulo: Edusp, 2001.

VELOSO, Caetano. Alegria, alegria. 1977.

VELOSO, Caetano. O quereres. _____. **Velô**. Polygram, 1984.

WOOD, Ellen Meiksins. O demos versus “nós, o povo”: das antigas às modernas concepções de cidadania. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 177-204.

WORLD Radio Map. Imagens. Porto Alegre. 2016. Disponível em: <<http://worldradiomap.com/br/porto-alegre>>. Acesso em: 26 maio de 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Quadro 3. Síntese de entrevistas com lideranças comunitárias realizadas pela pesquisadora e ativista Karla Moroso dos Santos de Azevedo (2016)

PERGUNTA	Lideranças comunitárias		
	Vila Gaúcha	VILA PADRE CACIQUE	UNIÃO SANTA TERESA
Quando começou a luta:	A luta da Gaúcha começou muito antes de toda essa história de vender a área. A gente sempre lutou pela regularização, pela água, pela luz. Conseguimos muitas coisas. Mas também fizemos do nosso jeito muita coisa.	A luta com o morro começou quando a gente fez a associação de moradores. A gente não tinha os papéis certos. Aí a Claudete veio aqui, explicou o que estava acontecendo e disse que nós tínhamos que nos juntar na luta com as outras comunidades. Aí a gente conheceu a Michele Seu Darci, a Orlei o povo lá de cima.	Começou muito antes. No OP, em 2008. Pelo OP fomos buscar as nossas demandas de esgoto, luz água e para a abertura das ruas que na época era só estradinha e becos.
Como ficaram sabendo do PL 388.	Ficamos sabendo pela Claudete e o pessoal da universidade.	Ficamos sabendo pela Claudete.	Eu (Orley) fiquei sabendo lá no OP. Logo em seguida subiu o pessoal do MST (Pincel) e entrou políticos e o pessoal da Cruzeiro para avisar os moradores e mobilizar o povo do Morro. Depois começou a luta, que foi ali na vila santa Rita. A primeira reunião para falar disso foi na vila Santa Rita. Na hora que recebemos a notícia pensamos que iam vender o morro e a gente ia sair da lá de caminhão. Michele (eu achei que não ia acontecer nada. Achei que seria impossível. Como é que do nada um grupo vai no morro e diz que ó, no final do ano tá para ser aprovado um projeto de lei que põe para vender a casa e vocês. E vocês não vão ter onde morar porque não tem projeto nenhum lá para vocês. Assim do nada, vão querer vender a terra onde moram as pessoas. Eu achei que isso era impossível. Que não poderia acontecer. Só a partir da segunda ou terceira reunião quando começamos a planejar como sair para a rua, como reivindicar os direitos, aí sim, que

			eu comecei a acreditar.
<p>O que representou?</p>	<p>Aquele projeto de lei da Yeda queria nos tirar do morro, nos despejar. Mas a gente resistiu. Somos 4 vilas e mais de 3 mil famílias morando no morro. Se tiram a gente de lá, onde a gente ia morar?</p>	<p>Ficamos apavorados. Já tinham tentado nos tirar daqui antes. Mas nunca falaram em vender o morro. Minha família toda trabalhou na FASE. Meu pai veio morar aqui a mais de iniqueta anos. Vimos muitos presidentes aqui na FASE, que antes era FEBEN. Antigamente eles tinham uma relação com o tema do menor. Eram técnicos, cientistas sociais. depois, acho que a partir do Rigotto foi tudo indicação política. Toda vez que muda nossa luta aqui recomeça. Estamos muito perto dos prédios funcionais da FASE. Éramos, na maioria aqui funcionários dela. Acho que cada um que chega aqui olha pela janela do prédio da administração, que fica ali, e fica pensando o que vai fazer com a gente. Só esquecem que nós já temos os nossos direitos.</p>	

<p>o que ele desencadeou na comunidade?</p>	<p>Muito medo de perder as nossas casas.</p>		<p>Ir para a Rua (orley) Michele: No início teve acesso junto com o pessoal do MST para organizar os papéis das associação. Nós éramos uma associação, mas não tinha nada gistrado no papel. Era de boca. Aí foi a Acesso (ONG) com seu trabalho que veio ajudar na organização dos papéis. E o MST de nos ensinar e ir para a rua para lutar pela moradia, para permanecer na área e para não venderem o morro. A gente teve que aprender tudo ao mesmo tempo, não tinha associação, tinha que ter uma chapa, tinha que aprender sobre direito à moradia. Tinha que aprender leis. Eles (MST) iam até o governo pegavam a informação e faziam reunião com a gente. Eles diziam “ó está acontecendo isso, isso, isso no governo”. Aí eles nos davam três opções. “O certo seria fazer isso, mas vocês tem mais duas coisas. O que o grupo decide?” Além de passar o problema eles davam ideias de como poderia encaminhar. Eles pegavam a informação durante o dia, a noite reunião e no outro dia rua. E o outro grupo ia arrumando a papelada, pois quando você vai entrar com um processo tem que estar com os papéis tudo direitinho. E tinha que ter grana para isso também. Tinha que fazer tudo isso junto. Para quem saia da casa para o serviço, do serviço para casa, nunca pensou, né? A gente ia no OP demandava, se vinha vinha, se não vinha ficava por isso mesmo. Depois era totalmente diferente. Era muita informação ao mesmo tempo.</p>
<p>Como resolveram enfrentar essa questão?</p>	<p>Nos unimos com as outras vilas e fomos para a rua.</p>	<p>A gente foi organizar os moradores. Montamos uma associação de moradores e nos unimos com as outras comunidades aqui do morro.</p>	<p>Orlei: Ir para a rua era uma estratégia de enfrentamento. Lá em 2010 foi para impedir a venda da FASE Michele: eu acho que smo peso. Orlei: tem.</p>
<p>Qual era o objetivo de vocês em 2009?</p>	<p>Nosso objetivo era não deixar eles venderem a FASE com a gente morando aqui. Tinha povo aqui. O que eles iam fazer com a gente.</p>	<p>Lá foi impedir que a FASE vendesse a nossa casa. Era impedir a venda da área.</p>	<p>Michele: colocar povo como a gente colocou eu não vejo necessidade. Porque a gente não tinha todos os apoiadores que a gente tem agora. A gente não tinha acesso a alguns locais, a</p>

<p>hoje?</p>	<p>Continuamos na luta de sempre. Queremos a regularização, a luz a água e os serviços. Tem lixo por toda a vila porque eles não querem entrar lá para buscar.</p>	<p>Garantir a nossa permanência aqui neste lugar. Eu não quero ir lá para cima, e nem para nenhum outro lugar. Quero Ficar aqui onde madeira. Eu trabalhei muito para deixar ela assim. Se me tirarem daqui eu não saio. Nada contra, mas essas coisas aí que eles oferecem para a gente sair, que nem lá na Tronco, não me serve. Hoje a gente precisa de legalização e também de liberdade. Quero ter endereço e poder receber as minhas correspondências na minha casa.</p>	<p>gente tem acesso hoje a Defensoria Pública, ao Ministério Público. Temos uma sentença judicial que é favorável para regularizar as vilas. Temos muito mais apoiadores que podem abrir as portas para a gente, isso tudo fortalece a nossa luta. No caso do morro não teria, hoje em dia, necessidade de ir para a rua. Só se for para fazer propaganda política porque as coisas estão bem encaminhadas. Claro, temos vários problemas, mas temos uma estrutura boa. O movimento é um grupo grande, os apoiadores têm um conhecimento grande. Diferente. Temos que andar junto. Hoje está tão desvalorizada a luta de rua. Qualquer coisinha vão para a rua. Não resolve nada. No tempo do morro foi. Foi uma luta linda. Além da luta de rua, a gente fazia trabalho social. O MST veio para dentro das comunidades para fazer trabalho com a gente, ensinar o direito à luta, fazer o trabalho junto com o interior. Não era só a luta, tinha mais envolvimento. Orlei: nós chamamos a atenção do mundo inteiro. Tinha gente da França, da Alemanha e de outros países. Junto com ir para a rua o MST fazia reunião com agente (davam sempre três opções) a partir da reunião que faziam com o governo. Eles eram interlocutores. Eles davam as alternativas de como poderia fazer. Orley: Se nós tivéssemos chamado a atenção do governo Tarso, mesmo na situação, como fizemos nos outros, a gente não teria perdido a força. Pedimos reunião e ele nunca nos recebeu. Eles (MST) diziam para nós sair na rua, pegar os cartazes e aproveitar o momento (que o caso do Morro era conhecido até internacionalmente). Eles (MST) diziam que “ia passar o governo e a gente ia ficar nessa aí”. Tu só chama a atenção se vai para a rua para o enfrentamento. Tem coisas que a gente até pode ficar</p>
--------------	--	--	---

			dentro dos gabinetes, mas tem hora que tem que dizer assim ó... vocês não estão nos ouvindo. Michele: Acho que a gente conquistou muita coisa nos "gabinetes". A AEIS é de gabinete, a luz é de gabinete, a liquidação de sentença do Dr. Jacques é de gabinete.
O que o Morro representa para a comunidade?	A gente mora nele.	É a nossa casa.	
E para o movimento?	não respondeu	É o parque, a FASE e a moradia de todos aqui.	O morro é a casa da gente.
Direito à cidade é?	Ter água, esgoto, lugar para as crianças brincarem.	Dignidade para as pessoas.	
Contribuição da luta para a cidade?	Tem que ter muita luta para se conseguir as coisas. Nós somos tudo pobre, e eles acham que podem nos tirar a hora que quiserem, mas se a gente luta temos força.	A nossa luta mostra para a cidade que o Morro pode muita coisa. (que nem colocamos na nossa camiseta).	É participar, é ser respeitado, é ter uma casa decente.
Como você vê o papel do MP, judiciários, executivo?	não respondeu	Eles demoram muito. Tudo é muito lento. Olha só quanto tempo brigando e a gente dá um passo para frente e dez para trás. a nossa vida é hoje, quando é que vai chegar esse direito aí que eles falam que a gente tem.	Michele: Eles são muito lentos. Orley: Passa ano e sai ano e nada definitivo fica resolvido. É como se a gente tivesse que começar tudo de novo. Convencer eles de tudo de novo. Do judiciário eu nem entendo muita coisa. Ainda bem que vocês que nos assessoram para nos explicar.

Fonte: quadro elaborado pela autora (2018) utilizando entrevistas realizadas por Karla Moroso de Azevedo (2016)

Quadro 4. Síntese entrevistas com ativistas externos - sociais organizados e institucionais

Ativistas externos - sociais organizados e institucionais						
	ACESSO Cidadania e Direitos Humanos²¹	Movimento Nacional de Luta pela Moradia /Membro do Conselho Estadual das Cidades²²	AGB*	Jornalista*	Sopapo Poético*	Vereadora*
Principais ações para conquistas para as comunidades/ MS	"povo organizado em coletivos do tipo associações de moradoras/es"	reflexão na sociedade sobre o que é de direito	um movimento que aproxima o movimento de luta pela moradia com o movimento ambientalista. Luz, zoneamento, permanência das famílias no Morro.	queda do PL. Permanência no morro	Permanência dos moradores no Morro	permanência no Morro, melhoria na qualidade de vida, zoneamento

²¹ entrevista extraída da dissertação de 2016 elaborada por Karla Fabricia Moroso dos Santos de Azevedo. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151145>>.

²² entrevista extraída da dissertação de 2016 elaborada por Karla Fabricia Moroso dos Santos de Azevedo. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151145>>.

*Entrevistas realizadas pela autora.

<p>Morro Santa Teresa e a cidade de Porto Alegre</p>	<p>Direito garantido pela constituição, cumprimento de função social da cidade.</p>	<p>“o Movimento tem o papel ser o provocador desta reflexão na sociedade sobre o que é de direito e de fato que precisa para se conviver em uma sociedade onde todos tenham as mesmas condições de acessar todos os bens e serviços que a cidade oferece.”</p>	<p>área com biodiversidade nativa e que precisa ser protegida. Região com especulação imobiliária.</p>	<p>riqueza ambiental, turística e cultural</p>		<p>região em função da Proteção Ambiental. Projetos de melhoria da qualidade de vida e saúde da população</p>
<p>relacionamento com instâncias Governamentais</p>	<p>Garantir direito à moradia e a dignidade. Fazer valer os direitos fundamentais. Dificuldade nas relações MS e Poder público. Atualmente presta serviço jurídico popular.</p>	<p>mediações e diálogo - Membro do Conselho Estadual das Cidade.</p>	<p>Estudante de pós graduação de universidade federal e pesquisadora</p>	<p>presta assessoria a movimentos sindicais e populares. Não possui ligação direta com ente estatal.</p>	<p>Estudante de pós graduação de universidade federal. Foi participante de Movimento estudantil.</p>	<p>Representante parlamentar. Criou lei que reconheceu Morro Santa Teresa como AEIS.</p>

--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado em 2019 pela autora com base em duas entrevistas realizadas por Karla Azevedo e as demais realizadas para este trabalho.