UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Mobilizando redes e construindo arenas participativas: o trabalho social
nas políticas de urbanização de favelas da CDHU**

Mariana Costa Silveira

Versão corrigida

São Paulo

2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Mobilizando redes e construindo arenas participativas: o trabalho social
nas políticas de urbanização de favelas da CDHU**

Mariana Costa Silveira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de mestre em Ciência Política

Orientador: Professor Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

De acordo com a revisão

São Paulo, 16 de dezembro de 2018

Versão corrigida

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S587m Silveira, Mariana Costa
Mobilizando redes e construindo arenas
participativas: o trabalho social nas políticas de
urbanização de favelas da CDHU / Mariana Costa
Silveira ; orientador Eduardo Cesar Leão Marques. -
São Paulo, 2018.
277 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Implementação de políticas públicas. 2.
Burocracia. 3. Ativismo Institucional. 4. Urbanização
de favelas. 5. Trabalho Social. I. Marques, Eduardo
Cesar Leão , orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Mariana Costa Silveira

Mobilizando redes e construindo arenas participativas: o trabalho social nas políticas de urbanização de favelas da CDHU

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de mestre em Ciência Política

Aprovada em

Banca examinadora:

Prof.(a) Dr.(a.) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a.) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Prof.(a) Dr.(a.) _____

Instituição _____

Assinatura _____

Resumo

De que forma burocracias e atores não-estatais influenciam o processo de implementação de políticas públicas? No contexto da política em estudo, ou seja, no âmbito do trabalho social em políticas de urbanização de favelas da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), a pergunta de fundo é: como a agência situada de atores implementadores influenciou a criação de arenas participativas, num contexto organizacional-institucional adverso?

Partindo desta pergunta, este trabalho analisa os diferentes perfis da burocracia implementadora, considerando suas trajetórias, valores, padrões relacionais e formas de atuação heterogêneas em três territórios urbanizados pela CDHU ao longo dos anos: Projeto Pantanal em São Paulo, Programa Serra do Mar em Cubatão e Projeto Pimentas em Guarulhos. Cada um destes três casos analisados conformou distintos cenários à implementação da política, com seus arranjos organizacionais-institucionais específicos.

Os principais achados da pesquisa mostram que a construção de arenas participativas e a concretização de práticas do trabalho social se deram de forma gradual e experimental, a partir da atuação ativista dos diferentes agentes implementadores. Foram identificados quatro padrões de atuação engajada ou ativista da burocracia e oito distintos perfis ou papéis dos burocratas entrevistados. Os resultados também sugerem que a atuação criativa destes agentes é influenciada pelos variados cenários organizacionais-institucionais onde estão inseridos, pois conformam distintas estruturas de oportunidades ou constrangimentos à sua ação. Ainda assim, o que se percebe é que, a despeito do contexto conservador das administrações da CDHU, a burocracia implementadora, junto com atores não-estatais envolvidos na implementação da política, lançou mão de diversas estratégias de atuação no sentido de (i) criar e concretizar arenas participativas funcionais no âmbito da política e de (ii) influenciar a construção de um método de trabalho nas políticas de urbanização de favelas da Companhia, entre as diferentes áreas técnicas da CDHU.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas - Burocracia - Ativismo Institucional - Urbanização de favelas - Trabalho Social

Abstract

How bureaucracies and non-state actors influence public policies implementation process? Concerning the studied case here, within social work in slum upgrading projects promoted by São Paulo State Housing and Urban Development Company (CDHU), the underlying question is: how the implementing actors' agency could influence the creation of participatory arenas within an adverse institutional-organizational context?

Starting from this question, this work analyzes the different implementing bureaucracy profiles, considering their trajectories, values, relational patterns and heterogeneous forms of action in three territories developed by CDHU over the years: Pantanal Project in São Paulo municipality, Serra do Mar Program in Cubatão and Pimentas Project in Guarulhos. These three analyzed cases conformed different scenarios to the policy implementation, with its specific organizational-institutional arrangements.

The main research findings show that the development of participatory arenas and social work practices occurred in a gradual and experimental way, through the activist agency of implementing actors. Four patterns of activist bureaucratic action and eight different bureaucracy profiles (roles) were identified. The results also suggest that the creative performance of these agents is influenced by the various organizational-institutional scenarios in which they are located, conforming different opportunities and constraint structures for action. Nevertheless, despite the conservative context of CDHU administrations, the implementing bureaucracy, together with non-state actors involved in policy implementation, has adopted several acting strategies in order to (i) create functional participatory arenas within the policy and to (ii) influence the construction of a work methodology within CDHU slum upgrading projects, among the different technical sectors in the Company.

Key words: Public policies implementation - Bureaucracy - Institutional Activism - Slums upgrading - Social Work.

A todas as pessoas envolvidas no Trabalho Social de habitação,
que me ensinaram a ver - com mais atenção, nuances e complexidades - a
cidade e suas dinâmicas, as pessoas e suas lutas cotidianas;

À minha irmã Raquel e aos meus pais, Sueli e Gerson,
que sempre me mostraram perspectivas diferentes, nestes caminhos da
vida que percorremos juntos.

“¿Cómo sería la condición humana si no hubiera militantes? No porque los militantes sean perfectos, porque tengan siempre la razón, porque sean superhombres y no se equivoquen... No, no es eso. Es que los militantes no vienen a buscar la suya; vienen a dejar el alma por un puñado de sueños”.

José Alberto Mújica Cordano (Pepe Mujica)

“- Vamos hoje, nós mesmos, escrever a grande história do vale de Javé. (...) Vamos colocar no papel os enredos, gente! Desencavar da cabeça os acontecimentos de valor. Botar na escrita, fazer um juntado de tudo que é importante. (11:00)

- Mas acontece que as duas histórias têm sentido. Não se pode tirar uma, sem o prejuízo da outra!” (45:31)

Filme “Narradores de Javé”, 2004.

(Cenas em que os moradores do vale de Javé se reúnem, com suas perspectivas e narrativas distintas, para escrever a história de seu vilarejo ameaçado de desaparecer sob as águas de uma hidrelétrica)

Agradecimentos

Estes agradecimentos me parecem pequenos diante da enorme generosidade de pessoas tão queridas em colaborar com a concretização desta pesquisa. Nestas poucas palavras, eu gostaria de enfatizar meu profundo agradecimento às incontáveis ajudas e apoios cotidianos de tantas pessoas, ao longo do mestrado. Ainda que a autoria desta dissertação seja única, o processo deste trabalho, desde o início, até sua etapa final, só pôde se viabilizar através desta rede de apoio, cuja solidariedade marcou estes anos de pesquisa. Agradeço a todos que, de algum modo, conviveram comigo neste período e que possibilitaram que este momento da entrega da dissertação ocorresse – realmente, não teria sido possível sem vocês.

Agradeço ao Professor Eduardo Cesar Leão Marques, pela orientação desta pesquisa, de forma tão generosa, combinando, ao mesmo tempo, a liberdade para que eu desenvolvesse o trabalho e, também, uma disponibilidade e paciência enormes para que incontáveis reuniões, conversas, leituras e revisões fossem feitas, aprimorando de forma gradual este trabalho, ao longo do tempo. Agradeço muito por esta valiosa e inspiradora orientação. Eu espero ter conseguido, dentro do possível, aplicar aprendizados resultantes deste processo tão rico.

Aos meus pais e à minha irmã, agradeço pelo carinho incondicional e por terem aguentado firme sobretudo nos (vários) momentos em que eu mais demandei ajuda. Com as mais variadas formas de apoio – seja por meio do repertório das melhores receitas vegetarianas do mundo, das sinceras, longas e aconchegantes conversas e abraços nos momentos em que eu mais precisava, das boas risadas que demos juntos, das leituras, sugestões e comentários nos textos de pesquisa (desde o projeto), entre tantas outras ajudas – vocês tornaram este mestrado possível.

Agradeço a todas as 58 pessoas que se disponibilizaram para a entrevista - integrantes das equipes técnicas da CDHU ou de instituições parceiras, lideranças comunitárias e moradores - a quem dedico esta dissertação. A estas pessoas, que se dispuseram à realização das 77 entrevistas/contatos - sem falar nas infindáveis consultas pontuais, feitas posteriormente por telefone ou na própria CDHU - os meus agradecimentos e a minha profunda admiração.

Ter realizado estas entrevistas, para mim, foi como viajar no tempo e nos diferentes “espaços sociais” interpretados e protagonizados por cada uma das pessoas com quem conversei. Foi um dos momentos mais intensos na pesquisa e, também, um dos mais gratificantes. Ouvir as trajetórias das pessoas, as motivações e os diversos valores por elas mobilizados para narrar sua forma de atuação foi realmente um presente para mim – como pesquisadora, como profissional da área e como pessoa. Penso que este presente tão ímpar, especial, cheio de significados e de aprendizados, é algo que mil palavras ou imagens não seriam capazes de traduzir e reproduzir com fidelidade. Esta dissertação, portanto, reflete apenas fragmentos ou partes deste mosaico complexo de interpretações e histórias individuais e coletivas – é uma pena que eu não consiga dizer tudo, ou expressar tudo o que ouvi, porque não haveria páginas suficientes para dizê-lo ou porque, muitas vezes, há coisas que ficam na dimensão do subjetivo, das emoções e que talvez só artistas conseguiriam chegar perto delas. A despeito das limitações de prazo para a realização do mestrado e das minhas próprias limitações, eu desejo e espero que as análises aqui empreendidas tenham sido capazes de refletir, ao menos numa ínfima parte, a riqueza de tudo o que eu ouvi e presenciei em campo – as alegrias, conquistas, dificuldades, angústias, “batalhas” cotidianas, desafios e preocupações, avanços e recuos, entre tantas outras percepções.

Às pessoas com quem eu convivi de forma mais próxima, no meu cotidiano de trabalho na SARU/CDHU, deixo também meus agradecimentos. À Viviane Frost, agradeço pelo incentivo à realização do mestrado, desde o comecinho, pela inspiração pelo trabalho social e pela cidade, pelas conversas cotidianas no Naic (com sonhos, emoções e conquistas compartilhadas), pela sensibilidade e pela abertura que me deu, no sentido de que eu pudesse mergulhar nesta história da SARU, procurando contá-la de forma crítica – refletindo, ainda assim, sobre as diversas cores, nuances, objetos e atores que constituem este cenário heterogêneo (e apaixonante) do trabalho social. Se não fosse por seus esforços e incentivos, este mestrado nem teria se iniciado, que dirá concluído. Agradeço por ter me encorajado a seguir e por ter propiciado todas as condições, “objetivas e subjetivas”, para que esta pesquisa se concretizasse. E também pelo voto de confiança, pelos estímulos, pelas inspirações cotidianas na SARU.

Ao Naic – Marystela Pinheiro de Oliveira, Reinaldo Andrade da Costa, Renato Mirra: se não fosse pela força, pelo carinho, pelo incentivo e suporte de vocês (suportes de caráter técnico, “epistemológico” e afetivo), seguramente esta trajetória não teria a graça que teve, nem o significado que teve. É um prazer conviver com vocês, aprender tanta coisa diariamente e, de quebra, ainda poder criar coletivamente diferentes possibilidades de trabalho, num ambiente interdisciplinar maravilhoso. Graças a vocês, foi possível também manter a “paz no caos”, como diria a Mary, e chegar até onde cheguei. Como sempre foi em outros trabalhos, acredito que neste também, os esforços e as conquistas foram coletivos. São incontáveis as vezes em que discutimos minha pesquisa, em que vocês não mediram esforços para me ouvir atentamente ou oferecer um ombro amigo: cafés, conversas, olhares, abraços que tanto me ajudaram – sem falar em inspirações provenientes de narrativas literárias, em mapas, em dados, em reflexões muito sensíveis aos desafios de pesquisa com que me deparei. Agradeço também à querida Rosana Bacron, que chegou há pouco, e que já faz parte de vários destes bons momentos e sentimentos compartilhados, tornando o Naic ainda mais maravilhoso. Foi um privilégio poder dividir este processo de pesquisa com vocês, e poder contar com ajudas enormes, sempre despretensiosas.

À Walkyria Marques de Paula, com quem tive a honra de trabalhar de forma mais próxima nos últimos tempos, agradeço pela oportunidade de aprendizado (nas várias dimensões do trabalho social) e pelas doses de poesia e alegria que permeiam sua forma de atuar, para além da concretude dos complexos desafios e das difíceis tarefas vivenciadas na implementação do trabalho social - muitas delas eu nem imaginava que existiam, tempos atrás.

Às equipes das GARU's I e II como um todo, com quem interajo num projeto ou outro, também agradeço pela generosidade com que compartilham conhecimento e experiências. Em especial, agradeço à Gabriela Lima de Paula que, desde Belo Horizonte na Práxis, tem “inaugurado” os caminhos da minha trajetória profissional. À Ivone Crispim Rocha, agradeço pelo entusiasmo cotidiano, que sempre me deixou mais esperançosa; à Kátia Yuki Higashizono, pelo afeto e cuidado com todos à sua volta; à Valéria Sanches, pelas leituras preliminares do projeto de pesquisa (quando ela ainda tinha outro escopo) e pelas singelas oportunidades de conversar sobre a CDHU e sobre a vida - junto também com a Cristina Castro; à Fernanda Cristina Gomes, pelo carinho e por todo o apoio diários. À Dolores Santos, Eloá Ramos, Susana Santos, Deborah Estri Motta, Priscila Ohira, Natália Oliveira, Edson Torres, Thereza Montenegro, Carolina de Araujo, Alessandra Alves, agradeço também pelo convívio diário na SARU. Ressalto quão prazeroso e gratificante tem sido compartilhar, junto a todas as equipes - tanto na “Rua Boa Vista”, quanto em campo, em Cubatão, Guarulhos e São Paulo - este processo de pesquisa, bem como os diversos processos

de trabalho. Às pessoas que atuam mais frequentemente em campo, agradeço a todos. Embora eu gostaria de citar especificamente cada uma dessas pessoas, deixo meus agradecimentos a todos os integrantes das equipes em nome de suas coordenações: Lucinede Nascimento, Maria de Fátima da Silva Ramos, Adelina Mikolakaw e, no âmbito dos projetos sociais, Jeronimo Vilhena de Toledo, André Gustavo Castro, Fernanda Saguas, Susana Santos, Clivanir Cardoso, Nini Luferry Castilho Soto e Alex dos Santos. Obrigada caras e caros amigos. É uma honra tê-los e percorrer com vocês este caminho.

À Isabel Frontana Caldas, ao Fernando Lopes, à Cilene Silva Fernandes, ao Davi Cavalcanti Bastos, à Eliana Pralon e à Agatha de Franco, com quem pude conviver e/ou trabalhar pontualmente, agradeço pela oportunidade de tê-los conhecido, de ter compartilhado problemas e possíveis soluções de pesquisa e, sobretudo, por aprender novas perspectivas com vocês, que tanto me inspiram, não só do ponto de vista profissional, mas também pessoal.

À Marisa Marques de Ferreira, à Mariana Ribeiro, ao Agner Rebouças, pelo entusiasmo com a pesquisa e pelas conversas, sempre que possíveis. À Moema Torres, pelas experiências com estêncil, à Celina Silva, por todo o apoio no ComCom, à Sara Macedo, por compartilhar tanto a vivência na CDHU, quanto na FAU, com a pesquisa.

Aos amigos do Departamento de Ciência Política, agradeço pela generosidade com que me acolheram. Eu jamais imaginaria ser tão bem recebida quanto fui. Aos colegas da sala 19, agradeço por uma das mais agradáveis rotinas de trabalho que eu já tive: contar com um espaço para ler, estudar, e trocar ideias. Bruno Martins Pessoa, Pedro de Castro, Gabriela Rosa, Bárbara Lopes, Thiago Moreira, Jefferson Leal, Izabela Baptista, Rafael Moreira, Lilian Sendretti, Carla Bezerra, entre tantos outros colegas ali presentes cotidianamente: foi um prazer enorme conhece-los e conviver com vocês. À Barbara Lopes, agradeço pela “tutoria” no DCP, em momentos em que eu havia acabado de chegar ao Departamento, ou mesmo em circunstâncias mais complexas, como vésperas de congressos nos quais debatemos nossas pesquisas nas mesmas mesas. Ao Pedro de Castro, pela companhia diária e por sua disciplina inspiradora - além das diversas ajudas cotidianas, tais como as perguntas à distância no seminário no DCP.

À Marina Merlo, ao Danilo Praxedes, ao Fernando Gonçalves Marques e à Gabriela Netto, pelas disciplinas que fizemos juntos, sobretudo as de métodos, em que compartilhamos dúvidas e ajudas mútuas. Ao Cássio Santos e ao Alex Salto, não só pela amizade, mas também pelo apoio inmensurável com traduções. Aos queridos Bruno Martins Pessoa, Hellen Guicheney e Rogério Barbosa, agradeço pela força nos momentos em que eu mais precisava, principalmente às vésperas da qualificação e da entrega da dissertação – fez toda a diferença! Aos amigos do Neci, obrigada pelo acolhimento e por tantas coisas boas vividas nesta brilhante “repartição” do DCP, mesmo que eu não fizesse parte dela. Ao Samir Luna de Almeida, agradeço pelos pedais à USP. Aos colegas da Summer School, especialmente ao Diego Valadares, Guilherme Simões Reis, Jana Leyman, Mica Melgar, pelas semanas inesquecíveis. À Carol, pelo empréstimo do gravador e pelo apoio!

Três pessoas específicas fizeram com que a vida no mestrado se tornasse mais “factível”, além de muito mais feliz: Grazielle Silotto, Joyce Hellen Luz e Juliana Oliveira. Grazi, não só as ajudas (com bancos de dados, com burocracias, com tudo!), mas principalmente sua alegria rotineira me fizeram uma pessoa melhor e os dias bem melhores! Ju, foi uma honra poder dividir as alegrias (e também as agruras) do mestrado contigo! Agradeço pelo apoio incondicional nesta trajetória, e por tantas conversas sobre a vida, sobre pesquisa, sobre feminismo. Joyce, a cada

dia que se passava, eu ia conhecendo um pouco mais sobre você e te admirando cada vez mais. Obrigada pela sensibilidade, pela solidariedade e também pelo passo-a-passo nesta reta final. Realmente, obrigada por tudo, meninas. A amizade e a infinita solidariedade de vocês tornaram possível (e bem mais colorida!) esta caminhada.

Aos colegas da FAU, agradeço também pela acolhida: Estefania Momm e, em especial, à Lara Ferreira, cujo trabalho - junto ao dos demais integrantes do LabLaje - é inspirador. Agradeço ainda aos colegas de Ciências Sociais da UFMG que, mesmo à distância (ou pontualmente) também deram força e apoio, como foi o caso dos queridos Leonardo Lins, Lorena França e Mariana Magalhães Ferreira. Ao querido grupo de Pedal da USP agradeço pelos momentos maravilhosos, tanto até a EACH, quanto a Santos.

Aos queridos amigos do Grupo de Estudos de Política do Urbano, agradeço pelo convívio e pela oportunidade enorme de aprendizado cotidiano. Agradeço muito ao Samuel Ralize de Godoy, principalmente pelo apoio inicial, para se chegar ao DCP – foi um apoio inesperado (inimaginável) e que fez muita diferença. À Telma Hoyler, ao Pedro Campos, Marcos Campos, Magaly Pulhez, Stefano Pagin Paredes, Gabriela Trindade de Almeida, Guilherme Minarelli, Daniela Constanzo, Betina Sarue, Carolina Requena, agradeço pelas inúmeras conversas inspiradoras que tivemos sobre pesquisa. Ao Stefano agradeço também pelos inúmeros “apoios operacionais” pré-entrega da qualificação e da dissertação, que sempre me salvaram a vida. À Telma, agradeço pela acolhida, seja em São Paulo ou em Leeds, e sobretudo por tornar a trajetória acadêmica não só mais rica e interessante, como também mais poética e mais solidária. À Marília Mayumi Rolemberg Lessa, Vinicius Anauê, Guilherme Nunes Pereira e Laryssa Kruger, que chegaram mais recentemente ao grupo, agradeço também por enriquecerem as discussões e pela oportunidade de tê-los conhecido.

Às professoras Gabriela Spanghero Lotta e Magaly Marques Pulhez, cujo trabalho tanto admiro, pelos comentários e contribuições imprescindíveis durante a Qualificação, com questionamentos, observações e sugestões valiosíssimas ao desenvolvimento desta pesquisa. Às professoras Rebecca Abers e, novamente, Gabriela Lotta, por terem aceitado o convite para participar da banca avaliadora.

Aos professores que, de alguma forma, viabilizaram e propiciaram o desenvolvimento desta pesquisa ao longo do mestrado: Prof. Marta Arretche, Glauco Peres da Silva, Ermínia Maricato, João Whitaker, Karina Leitão, Eduardo Marques, Lorena Barberia. Especialmente ao Prof. Glauco, agradeço pela disponibilidade em apoiar discentes da pós-graduação em suas pesquisas, nos diversos almoços e cafés tão solidários, permeados por boas discussões. Aos colegas e professores que organizaram os debates em seminários e congressos nas mesas de discussão em que pude apresentar meu trabalho: Prof. Adriana Vianna, Adrian Lavalley, Eduardo Marques, Osmany Porto, Jennifer Robinson, Marcos Campos e Telma Hoyler.

Às professoras Rosângela Dias Oliveira da Paz, Carola Carbajal Arregui e toda a equipe docente envolvida no processo, agradeço pelo maravilhoso curso sobre Trabalho Social em Habitação de Interesse Social (HIS) no Instituto Pólis, incluindo aqui as oportunidades de discussão também junto aos colegas de curso e profissão.

Aos professores da IPSA Summer School - Profs. Allyson Lucinda Benton, Derek Beach, Bruno Cautrès, Melani Cammett - agradeço pelos cursos de métodos de pesquisa em Ciência Política, que foram cruciais ao desenvolvimento de meu trabalho. Ao Prof. Silvio Segundo Salej Higgins, pelo curso sobre análise de redes sociais e por toda a generosa orientação na graduação na

UFMG. À professora Karina Kuschnir, não só pelo “O Cotidiano da Política”, mas também pelas doses de suporte “acadêmico” e “psicológico” em seu maravilhoso blog.

Ao Gustavo Andrade Reginato, pelo amor, pelo companheirismo e amizade, pelo afeto e pela paciência inesgotáveis - além de uma dedicação quase inacreditável em propiciar as condições necessárias à realização desta pesquisa, acompanhada por doses generosas de compreensão, comentários inteligentes e enriquecedores. Agradeço por todos os gestos cotidianos, não só de suporte à realização deste trabalho, mas também de parceria na vida. Sem falar nas várias conversas, reflexões, (infinitas) traduções, sugestões metodológicas, sempre com muito desprendimento e altruísmo em relação à pesquisa - cuja escolha significou também diversas renúncias. Agradeço por tudo, pelas várias alegrias e risadas compartilhadas, e também pelos momentos de maior fragilidade e sensibilidade, em relação aos quais sempre houve um porto seguro e muito carinho.

Aos amigos de Belo Horizonte em São Paulo: Clarice Borges Matos, Cahuê Rando Carolino, Mariana Mauro, pelas conversas e apoio nesta reta final, ainda que pontualmente. À Clarice, especialmente, pelo suporte e pelas alegrias diversas que vivenciamos cotidianamente nos últimos tempos - as prosas, as danças, os vários momentos maravilhosos juntas foram não só mágicos, como também fundamentais à conclusão desta pesquisa. À Giovana Macedo, por ter compartilhado muitos destes momentos, pela paciência em conversar sobre os desafios do mestrado, por tantas coisas boas.

Amigos da Sede em Belo Horizonte e, sobretudo, da Sede em São Paulo (principalmente da Comunicação/Editoria), pela enorme compreensão. Em especial à Elizete Schwarz que, com tanto carinho, me ajudou a chegar até aqui, com longas e acolhedoras conversas. Ao Lucas Arthur, pelas prosas e pela torcida. À Diva, Tatiana, Natália, Paulo, Tiago, Valentina e Maria Luísa, pelo carinho. À Beth, pela oportunidade de crescimento.

Ao Vasne dos Santos, à Marcia Regina Staaks, ao Leonardo de Novaes, e à Aureluce Pimenta, da Secretaria do DCP/USP, agradeço pela paciência e cuidado com que lidam com todas as nossas (várias) dúvidas e demandas no mestrado.

Ao CNPq, pelo auxílio financeiro que viabilizou a execução desta pesquisa.

Aos meus familiares queridos - Tio Toninho, Imak, Tias Neusa, Neide, Maria, Malu, Geninha, Tio Walter, Tio Santos, entre tantos tios e tias queridas, e aos primos Carol, Thomas, Daniel e Milena, que me acompanharam mais de perto. À vó Joana, ao vô Zico, ao vô Chico e à vó Cida, minha homenagem e meu agradecimento pelo amor e tantas boas lembranças.

Lista de siglas e abreviações

ACU - Agente Comunitário de Urbanização

AIP - Atendimento Individual Programado

AM - Auxílio Moradia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BME - Burocracia de Médio Escalão

BNR - Burocracia de Nível de Rua

CH - Conjunto Habitacional

DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica

DAH - Diretoria de Atendimento Habitacional da CDHU

EAT - Escritório de Apoio Técnico

EP - Estudo Preliminar de urbanização

Garu - Gerência de Ações de Recuperação Urbana

HIS - Habitação de Interesse Social

Lepac - Levantamento planialtimétrico cadastral

Limpurb - Departamento de Limpeza Urbana

MNCR - Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis

Naic - Núcleo de Apoio de Informações e Controle da SARU/CDHU

Naps - Núcleo de Apoio aos Projetos Sociais da SARU/CDHU

NOU - Núcleo Operacional de Urbanização

OP - Orçamento Participativo

PB - Projeto Básico de urbanização

PE - Projeto Executivo de urbanização

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SAH - Superintendência de Atendimento Habitacional (área do Comercial) CDHU

SAIP - Sistema de Atendimento Individual Programado

SARU - Superintendência de Ações de Recuperação Urbana da CDHU

SDS - Superintendência de Desenvolvimento Social da CDHU (Pós-ocupação)

TBC - Turismo de Base Comunitária

TS - Trabalho Social

UBS - Unidade Básica de Saúde

UH - Unidade Habitacional

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

Sumário

INTRODUÇÃO	16
1 INTERVENÇÕES EM FAVELA: DAS POLÍTICAS DE REMOÇÃO ÀS DE URBANIZAÇÃO	32
1.1 DA CECAP À CDHU: HISTÓRICO DA COMPANHIA NA INTERVENÇÃO EM FAVELAS	40
2 ONDE SE CONCRETIZA A POLÍTICA? OS CENÁRIOS DA IMPLEMENTAÇÃO	52
2.1 DA FALTA DE DIRETRIZES À CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: COMO O TS SE INICIA, PROMOVENDO IDEIAS PROGRESSISTAS NUM CENÁRIO CONSERVADOR	52
2.2 TERRITÓRIO COMO PONTO DE PARTIDA: TRÊS CENÁRIOS DISTINTOS DE IMPLEMENTAÇÃO	72
2.2.1 Projeto Pantanal	73
2.2.2 Programa Serra do Mar	83
2.2.3 Projeto Pimentas	90
3 QUEM FAZ O QUÊ? A TRAMA (OU A REDE) IMPLEMENTADORA DA POLÍTICA	96
3.1.1 Perfil da burocracia atuante no AIP/reassentamento das famílias - Eixo 1	101
3.1.2 Perfil da burocracia atuante nos espaços participativos e projetos sociais - Eixos 2/3 108	
3.1.3 Três redes ou comunidades implementadoras	115
3.2 RECAPITULANDO CONTEXTOS DE IMPLEMENTAÇÃO	124
4 CONSTRUINDO ESPAÇOS PARTICIPATIVOS: A ATUAÇÃO ENGAJADA DOS ATORES	129
4.1 LUTAS COTIDIANAS: FOMENTANDO A ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA E CONCRETIZANDO ARENAS PARTICIPATIVAS	130
4.1.1 O Núcleo Operacional de Urbanização - NOU	148
4.2 TECENDO E TENCIONANDO TRAMAS: A IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS SOCIAIS	160
5 MINIMIZANDO IMPACTOS SOCIAIS OU VIABILIZANDO A INTERVENÇÃO URBANA? CONTROVÉRSIAS DO PROCESSO DE REMOÇÃO	167
5.1 CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO AIP	181
CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
REFERÊNCIAS	196
APÊNDICES	207

Introdução

A partir do final da década de 80, as políticas de urbanização de favelas promovidas inicialmente por governos municipais administrados por partidos de esquerda são reconhecidas pelo seu caráter pioneiro tanto no âmbito da (i) promoção de políticas voltadas à consolidação e melhoria das condições habitacionais e urbano ambientais dos assentamentos precários (BUENO, 2000; DENALDI, 2003), quanto no que se refere à (ii) criação de arenas funcionais de participação ao longo da implementação destas políticas (PAVEZ, 2005; 2006; PAZ, TABOADA, 2010b; PAZ, ARREGUI, 2017), tendo como pano de fundo um contexto mais amplo de redemocratização do país e a regulamentação de disposições constitucionais voltadas à instituição de arenas participativas em diversos setores das políticas públicas (CARDOSO, 2008; GURZA LAVALLE et al 2016).

No entanto, ao longo das décadas, enquanto os contextos organizacionais e político-institucionais de gestões progressistas locais, sobretudo na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), favoreciam a formação de instituições participativas no âmbito das políticas municipais de habitação (GURZA LAVALLE et al 2016), o contexto político-institucional no governo estadual em São Paulo se caracterizou pela configuração de um cenário adverso (ou pouco favorável) à participação popular em instâncias deliberativas e decisórias na política habitacional: a empresa pública responsável pela provisão de habitação de interesse social no estado de São Paulo - a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) - é historicamente conhecida por sua administração conservadora, centrada na produção de unidades habitacionais em massa de baixa qualidade (ROYER, 2002). Este *modus operandi* da provisão habitacional da CDHU é conhecido também por sua associação ou relação de dependência mútua entre as indústrias da construção civil, as empresas de gerenciamento e o Estado (ROYER, 2002; PULHEZ, 2016), numa lógica de provisão da política que separa a questão habitacional da questão urbana, *“fazendo da nunca realizada universalização do direito, um meio de legitimação do governo e cooptação política de movimentos organizados e prefeituras do interior”* (ROYER, 2002, 180).

O legado prévio de políticas promovidas pela CDHU¹ constituiu um contexto cujos fatores institucionais são pouco favoráveis - em algumas circunstâncias, são adversos - à implementação de arenas participativas no âmbito das políticas habitacionais promovidas pela Companhia. Esse ambiente institucional “pouco favorável” à criação de espaços participativos é o ponto de partida desta dissertação, que tem por objetivo *compreender como a atuação dos diversos atores envolvidos na implementação do Trabalho Social (TS) em favelas influenciou a criação, manutenção e adaptação de arenas participativas, inseridas no contexto das políticas de urbanização de favelas da CDHU*. Enquadrada teoricamente, a pergunta de pesquisa também poderia ser formulada da seguinte maneira:

- Como a agência situada de atores estatais e não estatais, envolvidos na implementação da política, influenciou a criação de arenas participativas, num contexto institucional adverso?

Conceitos e referenciais teóricos: Antes de apresentar a estrutura analítica e a metodologia da pesquisa, explico brevemente aqui conceitos que integram o escopo desta dissertação, a começar pela ideia de “**agência situada**”: por essa expressão, refiro-me à agência dos atores inserida em contextos/estruturas específicas que fornecem a “matéria-prima” ou os recursos à ação (ABERS, KECK, 2017, p. 266; SEWELL, 1992; JOAS, 1998 apud ABERS, no prelo). Nesta perspectiva, a agência não é compreendida dicotomicamente – em que ela seria (i) um mero resultado de cálculos individuais de atores descolados de constrangimentos sociais ou, no extremo oposto, um (ii) mero resultado predeterminado culturalmente/socialmente – mas sim a partir de *contextos específicos* onde os atores agem criativamente, situados em distintas estruturas de oportunidades e constrangimentos que condicionam sua ação (Ibid).

Buscando compreender, portanto, a influência dos atores no processo de implementação da política - a partir dos recursos disponíveis em determinado contexto organizacional/institucional - esta pesquisa é teoricamente informada pela literatura de implementação de políticas públicas, estudos sobre burocracia (FARIA, 2012; LOTTA, 2015; LOTTA et al, 2015; ABERS, prelo) e governança (MARQUES, 2013), reconhecendo

¹ Este legado de políticas é abordado mais detalhadamente na seção 1.1.

o caráter/perfil heterogêneo das organizações estatais e distintos atores envolvidos na produção das políticas – com seus diversos valores, ideologias, preferências, projetos políticos, crenças, perfis relacionais e trajetórias.

Admitindo esta composição heterogênea, bem como a ideia de que a atuação burocrática não é neutra, a dissertação pauta-se por uma abordagem específica da literatura sobre “ativismo institucional”, recentemente desenvolvida por Rebecca Abers (2015; no prelo). Ao analisar a produção do Programa Bolsa Verde, Abers mostra como burocratas estatais atuaram no sentido de promover e institucionalizar ideias/conteúdos específicos na construção da política, defendendo uma determinada causa ou projeto percebidos como de natureza pública ou coletiva (ABERS, 2015; no prelo). A autora conceitua “**ativismo institucional**”, destacando dois aspectos: (i) a promoção de uma determinada causa de natureza contenciosa, ou seja, de uma ideia que está ameaçada ou que deve ser defendida em oposição a outras (ABERS, no prelo)² e uma (ii) dimensão proativa da ação: na perspectiva da agência situada, o ativismo institucional consiste também na busca/procura proativa de oportunidades para a defesa e promoção de uma causa no interior do Estado (Ibid). A autora também propõe que o ativismo institucional não pressupõe necessariamente vínculos diretos dos burocratas com movimentos sociais (Ibid).

No que se refere à literatura sobre **implementação** de políticas públicas, adoto como referência uma compreensão dinâmica e relacional do processo de implementação, considerando-o não como um processo linear (conforme preconizaria a perspectiva estrutural weberiana), mas sim como algo complexo, “*dinâmico, formado pelas ações e interações operadas pelos diversos atores*” (LOTTA, 2015, p. 61). Esta abordagem tem em conta o alto grau de incerteza dos processos de implementação da política, em função dos contextos complexos nos quais os agentes implementadores se inserem, tendo responsabilidades nem sempre uniformes e tomando decisões alocativas ao implementar a política (LIPSKY, 1980). As dimensões da discricionariedade e da autonomia dos agentes ou organizações, portanto, figuram como um elemento importante à análise da implementação (LIPSKY, 1980; HILL, 2003 apud LOTTA, 2015; LOTTA; SANTIAGO, 2017).

² Assim, o ativismo institucional é inerentemente contencioso, ainda que não implique na adoção de práticas contenciosas (Ibid.)

A discricionariedade aqui não é compreendida de forma normativa, mas sim como um dos elementos que integram o estudo do acesso da população à política (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2015) e à análise dos diferentes conflitos envolvidos no processo de implementação, seja na interação com a população³, seja com outros funcionários públicos ou outros atores envolvidos na governança das políticas urbanas - políticos locais, segmentos organizados da sociedade civil, empresas, etc.

Vale discernir quatro distintas abordagens analíticas em torno das ideias de “discricionariedade” e “autonomia”, identificadas por Lotta e Santiago (2018): a primeira delas diz respeito à **(i) autonomia das organizações**, compreendida como a habilidade da burocracia em realizar objetivos definidos no Estado, em função de uma análise contextual-organizacional de suas capacidades técnicas, *“diferenciação política e reconhecimento/reputação”* (Ibid, p. 36). Já a ideia de **(ii) autonomia dos indivíduos** diz respeito a características (condições/fatores) ligadas à análise da ação individual, sua posição na hierarquia, suas práticas e seu efeito/influência no comportamento e mentalidade de outros atores (Ibid). A **(iii) discricionariedade** enquanto **“espaço para a ação”** consiste na análise *“das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores”* (Ibid) que condicionam/limitam a liberdade do indivíduo. Por fim, a **(iv) “discricionariedade enquanto ação”** foca na variação dos comportamentos individuais conforme distintos aspectos do burocrata - *“julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros”* (Ibid). Ao longo dos capítulos da dissertação, algumas análises que levam em conta estas distintas abordagens serão utilizadas (ainda que pontualmente), meio à compreensão do processo de construção institucional e consolidação do TS.

Embora a literatura brasileira em políticas públicas tenha avançado sobre os processos decisórios nos estudos sobre políticas públicas, apenas mais recentemente é que se deu atenção à fase da implementação, estudando de que modo diferentes atores envolvidos influenciam a concretização das políticas (FARIA, 2012; CAVALCANTE, LOTTA, 2015, p. 13; LOTTA, SANTIAGO, 2017). Há uma lacuna nos estudos sobre implementação a partir

³ Partindo da ideia de implementação como um processo dinâmico, que leva em conta a interação dos burocratas com os cidadãos/usuários das políticas, este artigo trabalha com o conceito de “estilos de interação” (LOTTA, 2010, 2015). Os estilos se referem *“à forma em que os grupos e indivíduos se comportam durante os processos de interação, considerando suas estratégias comunicacionais e performáticas”* (LOTTA, 2010, p. 62).

de uma perspectiva relacional, considerando os valores subjacentes à atuação dos burocratas (MEIER; O'TOOLE, 2007; LOTTA, 2010 apud CAVALCANTE, LOTTA, 2015), em abordagens semelhantes aos trabalhos desenvolvidos pela sociologia francesa de guichê (DUBOIS, 1999; WELLER, 1997; 1999; BOURGEOIS, 2015; PIRES, 2016a; 2016b).

Pouco se conhece também sobre o perfil da burocracia implementadora da política: quais são e como se dão os “papéis” por ela desempenhados (PETERS, 2009), como ela se relaciona e de que forma ela influencia o desenho e a implementação de políticas públicas (CAVALCANTE, LOTTA, 2015). Cabe esclarecer também que, por “**burocracia**”, refiro-me ao “*corpo de funcionários que atuam dentro do Estado*”, concretizando as políticas públicas (LOTTA, SANTIAGO, 2018, p. 23). Há uma polissemia associada ao termo, muitas vezes usado para se referir a disfunções administrativas de procedimentos, geralmente numa perspectiva negativa - nesta pesquisa, porém, seu significado segue a descrição acima, conforme pontuado por Lotta e Santiago (Ibid).

No âmbito dos estudos sobre implementação de políticas públicas, figuram os **burocratas de nível de rua (BNR)**, sobretudo a partir das pesquisas pioneiras de Lipsky (1980). Estes burocratas são definidos pelo autor como aqueles que estão em contato direto ou em constante interação com a população usuária das políticas públicas; como é o caso de professores, policiais, médicos, entre outros (LIPSKY, 1980). Os BNR experienciam conflitos tanto por parte de seus gestores, que os cobram por maior efetividade e responsividade, quanto por parte dos cidadãos usuários dos serviços, que demandam maior eficiência e eficácia (Ibid; LOTTA, 2012, p. 24). Por meio de sua atuação discricionária – associada à complexidade e imprevisibilidade dos contextos de implementação, os BNR fazem escolhas alocativas na execução da política, condicionando a “*natureza, a quantidade e qualidade dos serviços*” prestados (LIPSKY, 1980 apud CANATO, 2017, p. 35).

Outra parte dos estudos no campo das políticas públicas direciona seu foco aos processos de planejamento e tomada de decisão, centrando-se nos **burocratas de alto escalão (BAE)**, ou seja, nos ocupantes de altos cargos, geralmente caracterizados como formuladores de políticas públicas (OLIVEIRA, 2008 apud FREIRE et al, 2015).

Já a **burocracia de médio escalão (BME)** - embora haja certa dificuldade em sua definição exata - costuma ser compreendida como os “*funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização*” (LOTTA et al, 2015, p. 30). Por “exclusão”, eliminando-se cargos dos estratos do nível de rua e do alto escalão, resta esta variada gama de cargos de posição intermediária na estrutura administrativa, envolvendo, em certos casos, gerentes, supervisores, coordenadores, etc (Ibid.).

Por sua posição intermediária entre a BAE e a BNR, a burocracia de médio escalão ocupa um espaço privilegiado no sentido de ter acesso aos níveis decisórios e de planejamento da política, bem como às dinâmicas (e complexidades) de implementação no nível da rua - daí sua importância/centralidade aos estudos sobre políticas públicas. Esses atores - de perfil bastante heterogêneo - desempenham não só um papel de tradução de decisões políticas em ações concretas, adaptando-as aos contextos da implementação, mas também de influência e sistematização das diretrizes da política no nível institucional, a partir de seu contato com a BNR. Atuam sintetizando e disseminando informações para níveis superiores e inferiores das organizações, em constante interação junto aos diversos atores deste complexo emaranhado relacional da implementação, operando como elos entre perspectivas do topo, da base (e também do entorno), num espaço propício ao desenvolvimento de inovações (LOTTA et al, 2015).

Contudo, em função de abordagens mais extremas na análise das políticas públicas - abordagens *top-down* e *bottom-up* - o conhecimento sobre a atuação da BME acabou ficando em um “limbo” conceitual e teórico (dada a inserção intermediária destes burocratas nas estruturas organizacionais), contando com poucos estudos dedicados à compreensão do seu perfil/atuação (PIRES, 2011 apud LOTTA et al, 2015).

Ainda no que se refere ao processo de implementação de políticas públicas e, neste contexto específico de estudo, das políticas do urbano, Marques (2017, p. 10) identifica que as burocracias têm recebido pouca atenção na literatura brasileira de estudos urbanos. As burocracias e organizações estatais, porém, “*estão obrigatoriamente na cadeia de produção das políticas públicas, detêm importantes recursos de poder e são portadoras de interesses e preferências de políticas*” (Ibid). Na esteira de uma compreensão heterogênea de estado (GRINDLE, 1996 apud SANTIAGO, 2017), os

distintos valores, trajetórias e aspectos relacionais ligados à agência dos atores burocráticos importam para se compreender a implementação (LOTTA, 2015), conforme já pontuado acima.

Porém, para além dos atores estatais - que ocupam uma posição central nesta pesquisa, devido à predominância de suas atribuições/envolvimento nas ações da política em estudo - há que se considerar também a influência de múltiplos **atores não-estatais** envolvidos no processo de construção/implementação da política, vinculados ou não a movimentos sociais organizados (HULL, 2008; GUPTA, 2015; ABERS, KECK, 2017; PENNA, 2013, 2017; VIANA, 2017; BLIKSTAD, 2017). Aqui mobilizo o conceito de **governança**, que é útil a esta pesquisa no sentido de deslocar o foco estritamente nas ações estatais, para uma perspectiva mais ampla sobre a produção de políticas, que englobe relações formais e informais, atores estatais e não estatais envolvidos neste processo de implementação (LE GALÈS, 2011; MARQUES, 2013; 2016b).

A despeito da polissemia existente sobre este termo, trabalho aqui com a ideia de governança proposta por Marques (2013, p. 31), compreendida por um *“conjunto de atores estatais e não estatais, interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, em contextos institucionais específicos”* (tradução própria). Embora esta dissertação não tenha a pretensão de identificar padrões mais amplos de governança da política de urbanização de favelas ou do TS da CDHU, ainda assim o conceito de governança é útil como uma “ferramenta analítica” para o estudo da política em questão, tendo como ponto de partida a importância de se compreender, de maneira não-normativa, os diferentes atores estatais e não estatais envolvidos na produção e implementação da política, suas conexões formais e informais, bem como instituições que os cercam (MARQUES, 2013; 2016b, p. 27).

Este “ponto de partida” do conceito de governança possibilita um desprendimento de uma abordagem (normativa) sobre “como deveria ser a política”, redirecionando o foco da análise para o processo da implementação, com suas dinâmicas, (des)continuidades e complexidades que lhe são próprias, atentando-se para os diversos atores envolvidos e seus respectivos “papéis” ou influências na concretização da política (CANATO, 2017, p.

40) – o que possibilita entender “*quem governa o que (e como), assim como quem governa o que o Estado não governa (Le Galès, 2011)*” (apud MARQUES, 2016b, p. 27).

O deslocamento analítico possibilitado por esta concepção de governança (MARQUES, 2013, 2016) também tem a ver com uma **compreensão relacional do Estado**, ou seja: a identificação das redes de interação entre atores, cujas conexões canalizam informações, apoios e lideranças, influenciam a formação de projetos, percepções, visões de mundo (e da política), e a adoção de certas estratégias, tornando determinados resultados da política mais prováveis do que outros, num efeito semelhante ao das instituições nas políticas (MARQUES, 2006, p. 66).

Conforme proposto por Marques, o “tecido relacional do Estado” é, portanto, formado por uma “*superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações*” (Marques, 2006, p. 21), incluindo os diversos atores envolvidos numa determinada política, tais como burocratas, demandantes da política, contratantes, gestores e políticos. Assim como as instituições – na perspectiva da literatura neoinstitucionalista (IMMERGUT, 1996), as redes conformam distintas estruturas de constrangimentos e oportunidades que condicionam a agência dos atores nela contextualizados (MARQUES, 2006). Nesta dissertação, identificar a rede ou a “trama implementadora da política” faz parte da compreensão dos diferentes perfis relacionais dos atores relevantes à implementação do TS, bem como da forma com quem interagem e dos contextos nos quais se inserem. Por este motivo é que a estrutura analítica e a metodologia adotadas – apresentadas a seguir – incluem a análise de redes.

Estrutura analítica: Partindo da pergunta de pesquisa anteriormente mencionada – *como a agência situada de atores estatais e não estatais, envolvidos na implementação da política, influenciou a criação de arenas participativas, num contexto institucional adverso?* –, esta dissertação visa contribuir principalmente para o debate em torno dos estudos sobre implementação de políticas públicas e burocracia.

A busca por compreender como a atuação dos atores estatais e não estatais influenciou a implementação da política – neste caso, constituída pelo processo gradual de criação e transformação das arenas participativas e dos espaços de interação com a população – pressupõe a consideração das seguintes dimensões de análise: (i) contextos

organizacionais e institucionais - incluindo aqui os instrumentos de política pública - que estruturam a agência situada dos atores, bem como os (ii) diferentes valores, trajetórias e perfil relacional dos atores implementadores.

A pergunta “como” pressupõe a realização de uma análise focada em processos e não apenas em condições à implementação ou seus resultados (ABERS, KECK, 2017, p. 255). Nesse sentido, tanto durante a realização do trabalho de campo da pesquisa, quanto ao longo da análise aqui empreendida, procurei focar na dimensão processual da implementação da política, associada às interpretações, narrativas e justificativas (PENNA, 2013) apresentadas pelos atores no dia-a-dia da implementação do TS e/ou durante as entrevistas realizadas. Também procurei ter em mente o caráter situado da agência destes atores em contextos institucionais específicos (MARQUES, 2013; ABERS, KECK, 2017), partindo de uma escala intermediária de análise para compreender o processo de implementação.

A Figura 1 abaixo sintetiza a estrutura e a metodologia de análise da pesquisa: tendo por objetivo compreender em que medida os *diversos atores influenciam o processo de implementação da política pública, agindo criativamente em contextos organizacionais/institucionais específicos (e produzindo resultados inesperados)*, o escopo analítico do trabalho envolveu caracterizar e compreender: (i) os contextos nos quais estes atores estão inseridos/situados; (ii) os perfis destes atores (trajetórias, padrões relacionais, valores, interpretações); (iii) os diferentes padrões de atuação (formas de agência situada) desenvolvidos por estas pessoas no sentido de implementar a política, concretizando arenas participativas e espaços de interação, com suas gramáticas, regras e diretrizes próprias.

Figura 1 – Estrutura analítica e metodologia de análise da pesquisa:

Fonte: elaboração própria, a partir de referências analíticas de Lotta (2015, p. 24 e 27)

A Figura 1 também indica os conceitos e referenciais teóricos subjacentes ao objetivo desta dissertação: trata-se de entender os diferentes fatores que condicionam o processo de implementação da política, considerando os (i) variados contextos organizacionais/institucionais - neste caso, pouco favoráveis à criação de arenas participativas, (ii) o caráter heterogêneo não só da burocracia implementadora, mas também dos atores da sociedade civil envolvidos no processo de implementação do TS, (iii) e as diferentes estratégias (padrões) de atuação mobilizados pelos atores no sentido de construir estas arenas. A partir da implementação do TS ao longo dos três casos analisados (Projetos de Urbanização no Pantanal, na Serra do Mar e em Pimentas), busca-se compreender em que medida variações nos fatores (i) organizacionais/institucionais e (ii) relacionais/de perfil dos atores influenciam a construção e transformação de espaços participativos, com seu conjunto de procedimentos, métodos de trabalho e diretrizes, que se consolidaram ao longo dos anos na SARU/CDHU. Além da pergunta principal, as perguntas de fundo da pesquisa, portanto, são:

- A. Em que medida valores/preferências, ideologias, trajetórias, padrões relacionais dos atores envolvidos influenciam a implementação da política?
- B. Qual a influência da atuação em rede de burocratas e atores não-estatais engajados na concretização da política?
- C. Como fatores organizacionais-institucionais constroem ou oferecem oportunidades à ação criativa dos atores?
- D. Considerando a dimensão engajada das pessoas envolvidas na criação e implementação de arenas participativas, é possível identificar “padrões de atuação” ativista?

Conforme já mencionado pela literatura, vê-se que a heterogeneidade da burocracia pode influenciar os resultados da implementação de políticas e produzir resultados inesperados, dependendo dos insumos e/ou constrangimentos organizacionais-institucionais disponíveis à sua ação (ABERS, 2015; no prelo). Nesse sentido, espera-se que determinados “perfis” de burocratas - com seus distintos valores, trajetórias, preferências e projetos políticos - influenciem diferentemente a política pública, na medida em que sua forma de se relacionar com a população pode variar conforme seu perfil (LOTTA, 2015) (pergunta A). Espera-se ainda identificar a maneira com que os diferentes níveis da burocracia influenciam a produção da política, com destaque para a importância

da BME que - dada sua posição privilegiada entre a BAE e a BNR - transita entre as diferentes gramáticas organizacionais burocráticas, operando processos de tradução, adaptação da política e difusão de informações entre os distintos níveis (pergunta B).

Quanto aos fatores organizacionais-institucionais, busca-se identificar em que medida os diferentes arranjos dos programas de urbanização nos três casos estudados forneceram variadas estruturas de oportunidades e constrangimentos à agência situada dos atores (ABERS, KECK, 2017), explicando parte da variação do TS no Pantanal, Pimentas e Serra do Mar (pergunta C). Neste contexto, busca-se também compreender de que forma as dimensões sobre o “espaço para a discricionariedade” e a “autonomia da organização” (CARPENTER, 2001; LOTTA, SANTIAGO, 2017) podem influenciar a ação criativa da burocracia. Por fim, a exemplo dos achados do trabalho realizado por Abers e Keck (2017), procura-se identificar determinados padrões ou estratégias de ação engajada dos atores ao construir criativamente alternativas à implementação da política, ao longo dos casos estudados (pergunta D).

Nesta análise, vale esclarecer que, em relação aos diferentes **níveis da burocracia da CDHU**, optei por considerar como burocracia de alto escalão (BAE) os superintendentes das áreas técnicas (Social, Projetos, Obras, etc.). Esta escolha se deu pelo fato de que estes atores participam, em maior ou menor grau, do planejamento e de diversas decisões institucionais relativas aos programas operados pela Companhia. Por burocracia de médio escalão (BME) considerei a burocracia da CDHU (ou equipe prestadora de serviços em nome da CDHU) que, predominantemente no seu cotidiano de trabalho, não interage diretamente com a população: este grupo compreende gerentes das áreas técnicas na CDHU, supervisores e coordenadores setoriais sociais em campo (atuantes nas áreas de intervenção/nas favelas), coordenadores dos projetos sociais em campo⁴, técnicos que trabalham no escritório da SARU.

Dada a natureza do TS - com seu foco na criação/desenvolvimento de espaços participativos -, é muito comum que a BME interaja diretamente com a população,

⁴ Embora os coordenadores de projetos sociais em campo interajam frequentemente com a população (ou seja, com os participantes dos projetos sociais), eles circulam entre a BNR e a BAE, participando periodicamente de reuniões na sede da Saru/CDHU, participando de decisões de planejamento do TS. Nesse sentido, considerei mais coerente classifica-los como BME do que BNR, tendo em vista sua rotina de trabalho, suas atribuições e suas relações entre os níveis burocráticos.

sobretudo em situações mais complexas que requerem o envolvimento de gestores/superiores, ou na coordenação de determinados tipos de reunião, como as de discussão de projeto urbanístico. No entanto, optei por manter sua classificação como BME, pois transitam tanto entre a BNR quanto a BAE e têm ações rotineiras que, em grande parte, não incluem a interação direta com a população - ainda que interajam frequentemente com lideranças comunitárias integrantes da “rede implementadora” da política, como veremos adiante.

Por fim, considerei como burocratas de nível de rua (BNR) as pessoas que atuam em campo a serviço da equipe social da SARU/CDHU (todas elas terceirizadas, vinculadas a empresas prestadoras de serviços à CDHU), alocadas nos escritórios de apoio técnico situados em campo, nas áreas/favelas de intervenção. Por atuarem diretamente em contato com a população (na maior parte das vezes em sua rotina de trabalho), eu os considerei como BNR.

Metodologia de pesquisa: O método empregado para a realização deste trabalho compreendeu os seguintes levantamentos: **(a)** Seis entrevistas exploratórias para a melhor compreensão e estruturação do problema de pesquisa; **(b)** 54 entrevistas semiestruturadas com técnicos sociais e de outras áreas técnicas da CDHU, lideranças comunitárias e representantes de instituições parceiras; **(c)** 17 entrevistas para a elaboração da rede de atores implementadores da política; **(d)** análise documental de arquivos internos da SARU⁵/CDHU e da CDHU; **(e)** análise de banco de dados da SARU usado (por meio de software específico) para se realizar atendimentos individuais com as famílias a serem reassentadas - contendo o histórico de interação entre os técnicos sociais e as famílias; **(f)** acompanhamento etnográfico (observação participante), sobretudo reuniões e ações diversas entre técnicos sociais e a população, além do próprio cotidiano de trabalho da SARU, onde eu trabalho como técnica social; **(g)** transcrição e análise qualitativa dos dados coletados em entrevista, por meio de software específico (NVivo)⁶: agreguei os temas mencionados em entrevistas em 594 códigos distintos,

⁵ Saru é Superintendência de Ações de Recuperação Urbana - área da CDHU responsável pela realização do Trabalho Social em assentamentos precários (em ações de reassentamento e urbanização de favelas), conforme será descrito ao longo dos próximos capítulos.

⁶ Optei por usar o software NVivo, em função de um treinamento prévio realizado no Departamento de Ciência Política para o uso do programa.

aplicados em 3.408 referências de texto - que, posteriormente, foram reagrupadas em categorias mais abrangentes⁷.

Foram contatadas 58 pessoas no total, ao longo de 77 entrevistas - entrevistas exploratórias, entrevistas semiestruturadas ou entrevistas para a elaboração das redes - distribuídas nas seis categorias apresentadas na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Número de pessoas entrevistadas e contatos realizados por pessoa e categoria⁸

Categorias/grupos de atuação	Nº de pessoas entrevistadas	Nº de entrevistas (contatos) realizadas por pessoa
Técnicos sociais	35	51
Lideranças comunitárias/ ACUs	7	9
Lideranças comunitárias/ACUs/ "seguranças" ⁹	3	3
Instituição Parceira	1	1
Outras áreas técnicas da CDHU	8	8
Moradores participantes de projetos sociais	4	5
Total	58	77

Fonte: elaboração própria

A escolha das pessoas a serem entrevistadas variou em função de cada tipo de entrevista. No caso das 6 entrevistas exploratórias, optei por conversar com os atores “pioneiros” na proposição e criação das primeiras arenas participativas (em geral, burocratas de médio escalão). Para as 54 entrevistas semiestruturadas, a seleção foi feita tendo em vista as atividades realizadas no âmbito do TS e as pessoas que as desenvolviam/executavam - incluindo atores estatais e, em certos casos, não-estatais. Para o levantamento das redes, contatei 17 pessoas (entre técnicos sociais e lideranças comunitárias) que estavam envolvidas na implementação do TS. Mais detalhes sobre a seleção de entrevistados, a realização das entrevistas e outras considerações metodológicas constam no Apêndice 1.

⁷ Estas classificações foram úteis tanto para reunir os diversos aspectos históricos da consolidação do TS ao longo dos diferentes projetos, quanto para identificar, indutivamente, diferentes “padrões de agência” dos atores estatais e não estatais entrevistados, além de diferentes “perfis de burocratas” conforme suas trajetórias, valores e interpretações sobre o seu trabalho, conforme mostro a seguir.

⁸ Uma mesma pessoa poderia atuar tanto como ACU, quanto como “segurança” ou como participante de projetos sociais. Para simplificar, eu considerei o papel (ou a atuação) predominante das pessoas que se inseriam nesta situação, apenas a título de tabulação das diversas categorias de entrevistados.

⁹ A atuação destes atores será descrita em capítulo específico sobre a trama implementadora. Em síntese, são lideranças comunitárias que, com o tempo, passaram a atuar como seguranças dos EATs (Escritórios de Apoio Técnico da CDHU), apoiando ou protagonizando a realização de diversas ações do TS.

Como forma padrão de método da pesquisa, optei por manter todos os nomes anônimos (ainda que boa parte das pessoas entrevistadas não se importasse em tornar pública sua identidade) e, no caso de referências a um ator específico na análise do TS, a escolha foi a de usar nomes fictícios. Assim, ao citar trechos de entrevistas nesta dissertação, optei por referenciar suas autorias apenas a partir de códigos que explicitam o “perfil” do ator, seu nível burocrático (se for o caso), e seu perfil relacional (centralidade de grau) na rede implementadora. Caso tenha atuado em mais de um projeto de urbanização, constará a centralidade de grau acompanhada por uma abreviação do projeto (sendo “Pa” para Pantanal, “Se” para Serra do Mar, e “Pi” para Pimentas). Assim, a estrutura deste “código” é: **[Nº da entrevista]/[grupo de atuação]¹⁰/[nível burocrático]/[centralidade de grau]/[projeto em que atuou]**. Caso faça parte da equipe social, ao invés de constar TS, constará seu perfil (1A ou 1B, 1C, etc.), que será explicado no capítulo 3.

Nestas considerações metodológicas, é importante também explicitar meu “lugar” não só como pesquisadora, mas como técnica social da CDHU, desde 2014: foi justamente o fato de trabalhar na SARU/CDHU que me motivou a iniciar esta pesquisa de mestrado sobre o processo de consolidação do método do TS da CDHU ao longo do tempo. Cabe dizer, portanto, que uma parte importante das informações por mim analisadas na pesquisa foi obtida a partir de minha vivência e rotina de trabalho na SARU ao longo destes anos¹¹.

Do ponto de vista de minha “inserção” na organização, eu sempre estive alocada no Núcleo de Apoio de Informações e Controle (NAIC), que é um núcleo diretamente vinculado à superintendente da SARU (a Lara¹², mencionada nos capítulos a seguir). O NAIC tem como principais atribuições o suporte à gestão do TS e à sistematização da metodologia da SARU, apoio ao planejamento do trabalho, elaboração de relatórios de balanço periódicos, (re)desenho de procedimentos burocráticos e apoiar na construção de diretrizes/normas/processos dos diversos eixos da metodologia do TS, criação e

¹⁰ Os grupos de atuação seguem os códigos adotados na Seção 3.1.3, qual seja: **Lid**: Liderança Comunitária, **Pps**: Participante de projeto social; **Ip**: instituição parceira; **Ob**: Obras; **Proj**: Projetos/gestão.

¹¹ Entre 2016 e 2017 eu trabalhei em regime parcial na CDHU, devido às atividades do mestrado.

¹² Nome fictício, assim como os demais nesta dissertação.

manutenção de banco de dados, sistematização de informações quantitativas e qualitativas sobre as atividades do TS, geoprocessamento, registro e/ou avaliações da implementação do TS, por meio de relatório, apresentações e pesquisas para funções diversas: apresentações a possíveis parceiros (como ONG's ou outros órgãos públicos), prestação de contas a secretarias de governo, órgãos financiadores e/ou instituições parceiras, divulgação do trabalho.

A equipe do NAIC fica na sede da SARU/CDHU, no centro do município de São Paulo, e é composta por BME (como é meu caso) que, em determinadas necessidades pontuais, também desempenham atividades diretamente em contato com a população (atuando como BNR) como, por exemplo, apoiar a realização de oficinas/processos participativos, arrolamento (cadastro das famílias), atendimentos individuais, etc. Embora a rotina do meu trabalho no escritório da SARU em São Paulo não me desse acesso à interação entre a equipe social e a população em campo¹³, de todo modo me dava acesso a acompanhar diversos diálogos entre as equipes técnicas, reuniões ligadas a processos de (re)desenho de procedimentos metodológicos do TS, atendimentos a moradores por telefone (e eventuais reuniões em São Paulo com a população) e amplo acesso à documentação da SARU, tais como atas de reuniões com a população anos atrás, relatórios de atividades, fotos e vídeos de processos participativos, etc. – que também constituíram importante fonte de informação à pesquisa.

Expostos ao longo dos capítulos, os principais achados desta pesquisa consistem na identificação de oito distintos perfis da burocracia implementadora, três distintas redes ou “comunidades implementadoras” da política (envolvendo atores estatais e não-estatais), bem como quatro principais formas de agência (padrões de atuação) dos atores implementadores da política, reconhecendo o caráter ativista de sua performance (ABERS, 2015; prelo) ao longo dos processos analisados nos três estudos de caso – projetos de urbanização do Pantanal, Serra do Mar e Pimentas, com seus distintos contextos organizacionais-institucionais.

¹³ No que se refere à interação entre a equipe social e os moradores, pude acompanhar estes processos durante o trabalho etnográfico por mim realizado ao longo dos 5 meses de trabalho de campo para esta pesquisa, acompanhando o trabalho das equipes com a população diretamente nas áreas de intervenção: Pantanal, Serra do Mar e Pimentas.

Organização e estrutura da dissertação: Além desta introdução e da conclusão, esta dissertação está organizada em outros cinco capítulos. No **capítulo 1** apresento o histórico das políticas de intervenção em favelas no Brasil ao longo dos anos e, direcionando a análise para a escala estadual, resgato as principais políticas da CDHU na intervenção em favelas. O **capítulo 2** descreve o surgimento da SARU na Companhia, breve descrição de suas características organizacionais básicas, bem como o “cenário” da implementação do Trabalho Social da SARU aqui analisado. O **terceiro** capítulo apresenta a rede implementadora da política, com seus diferentes atores e respectivos perfis, valores, interpretações, preferências, perspectivas de atuação.

No **capítulo 4** analiso o processo de implementação – criação, manutenção e transformação – das diversas arenas participativas e espaços sócio-organizativos no âmbito do Trabalho Social (TS) da SARU, evidenciando os principais “padrões de atuação” neste processo. O **capítulo 5** aborda o processo de reassentamento das famílias residentes em áreas de remoção, apresentando as variadas perspectivas das pessoas entrevistadas e a forma como atuaram para concretizar espaços e mecanismos de interação com as famílias, que pudessem minimizar os impactos negativos da remoção, considerando também a relação da equipe social com as diversas áreas técnicas envolvidas. Teoricamente, os assuntos discutidos no capítulo 4 dizem respeito a um processo de construção e transformação institucional no âmbito de procedimentos/normas burocráticas de reassentamento da SARU e, em alguns casos, a diretrizes de intervenção em favelas da CDHU como um todo. Por fim, à guisa de **conclusão**, sumário os principais achados na última seção desta dissertação.

1 Intervenções em favela: das políticas de remoção às de urbanização

Predominantemente, até meados do século XX, as ações estatais nas favelas ocorriam por meio da repressão a novas ocupações, da remoção das famílias e, em alguns casos, do seu reassentamento em conjuntos habitacionais, geralmente afastados das regiões centrais. Diversos decretos em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, proibiam a construção ou reconstrução das ocupações informais, ou vetavam a promoção de qualquer melhoria em áreas de favela. Obras públicas, inspiradas nos planos sanitaristas de “embelezamento das cidades”, resultaram na demolição de milhares de cortiços¹⁴.

Neste período, o Trabalho Social (TS) nas favelas era predominantemente uma atribuição de assistentes sociais e pautava-se por referências conservadoras europeias, na perspectiva de corrigir as “anomalias” sociais. Há referências à interpretação durkheimiana entre o normal e o patológico, associadas ao pensamento católico de bases moralistas (PAZ, TABOADA, 2010b; GOMES, 2013, p. 65). A pobreza era vista como um problema moral a ser combatido e a atuação das assistentes sociais centrava-se na distribuição de auxílios materiais, na educação disciplinadora/moral e na pesquisa social por meio de “inquéritos domiciliares”, em que boa parte dos relatórios descrevia preconceituosamente condições insalubres de habitabilidade (GOMES, 2013).

Durante a ditadura militar, foi instituído o Plano Nacional de Habitação, que cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), constituindo-se, quantitativamente, no maior programa de provisão habitacional no país até então (BUENO, 2000; DENALDI, 2003). O BNH era o órgão central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que controlava os recursos provenientes (i) da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do (ii) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (MARICATO, 1987; PAZ, TABOADA, 2010, p. 26). Própria da estratégia dos governos militares, a política do BNH se caracterizou pela gestão centralizada e autoritária, construindo Unidades Habitacionais (UHs) em massa através de projetos padronizados em todo o país – cerca de 4,3 milhões de UHs – desconsiderando

¹⁴ Como ilustra um dos casos no Rio de Janeiro, em que 3 mil edificações (cerca de 2% da população municipal, em 1906) foram removidas em função de projetos de renovação urbana, tal como o projeto da Avenida Central. (TASCHNER, 1997 apud DENALDI, 2003, p. 11).

diferenças regionais e, sobretudo, priorizando as camadas médias da população (MARICATO, 1987; PAZ, TABOADA, 2010).

Enquanto a população residente nas favelas crescia quase dez vezes do que nas áreas regulares (MARICATO, 1987 apud PETRAROLI, 2015, p. 15), os atendimentos da primeira fase do BNH excluíram 77% da população de renda inferior a cinco salários mínimos, intensificando a formação e consolidação de loteamentos e ocupações irregulares, a única alternativa aos trabalhadores urbanos recém-chegados das áreas rurais (MARICATO, 1987, p. 31). A quase inexistente alocação de recursos do BNH à população mais pobre acabou, portanto, influenciando a produção informal de habitação, como favelas, loteamentos irregulares, autoconstrução, formas irregulares, inseguras e precárias de moradia (MARICATO, 1987).

Uma pequena parcela de UHs destinada à população mais pobre se origina na segunda fase das políticas do BNH, a partir de 1973, com a implantação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAB), que foi uma tentativa - pouco exitosa - de fazer frente às incapacidades do sistema em solucionar as necessidades habitacionais da população com renda mensal inferior a três salários mínimos¹⁵. O PLANHAB englobava diversos programas, sendo alguns deles considerados “alternativos”, tais como o PROFILURB, com o financiamento de lotes urbanizados, e o PROMORAR, que viabilizava a permanência da população nos assentamentos originais, por meio da substituição do barraco por casas de alvenaria e implantação de infraestrutura urbana.

A despeito da inexpressividade numérica de seus atendimentos habitacionais (206 mil unidades até 1984), o PROMORAR foi o primeiro programa habitacional promovido pelo governo federal que admitiu a permanência e consolidação das ocupações informais (favelas) (BUENO, 2000, p. 31; DENALDI, 2003, p. 16). A favela, contudo, ainda era considerada um problema: as ações de remoção ou “erradicação” de favelas prevaleceram como as ações predominantes no contexto geral das políticas, de modo que apenas experiências pontuais se concretizaram nesse período, como foi o caso da urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, que é emblemático por se tratar da primeira

¹⁵ A pressão popular, a crise econômica do período, a pressão da indústria de materiais de construção e o estreitamento do mercado de alto padrão teriam levado o BNH a investir em habitação popular (MARICATO, 1987; DENALDI, 2003, p. 16).

situação onde a associação entre técnicos, moradores e poder público promoveu melhorias urbano habitacionais em um assentamento (FERREIRA, 2017, p. 101).

No que diz respeito ao TS desenvolvido no período BNH, observa-se duas matrizes teórico-metodológicas distintas. A primeira e mais antiga é de caráter mais (i) “administrativo” ou mais ortodoxo, voltado à seleção da demanda habitacional (análise das fichas socioeconômicas dos postulantes à moradia), organização do sorteio das chaves ao término dos conjuntos, controle da inadimplência dos mutuários e organização condominial (PAZ, TABOADA, 2010b, p. 46; 2016, p.3; GOMES, 2013, p. 106). Já a partir da segunda metade da década de 70, o TS vai gradativamente assumindo um caráter mais político, associado ao surgimento de movimentos sociais de moradia, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), integrando um processo mais amplo de resistência e pressão da sociedade em relação aos governos militares¹⁶ (PAZ, TABOADA, 2010). É nesse contexto que se consolida uma matriz teórico-metodológica mais (ii) heterodoxa do trabalho social, ligada aos movimentos sociais, tendo como principais referências a sociedade civil organizada, seus campos de *“lutas, conflitos, ação coletiva, protagonismo, e que recebeu influência da metodologia de Educação Popular de Paulo Freire”* (PAZ, 2003 apud GOMES, 2013, p. 125)¹⁷.

Neste segundo momento, há uma diversificação dos profissionais envolvidos no TS – arquitetos urbanistas, sociólogos, psicólogos, economistas, etc. – atuando no sentido de questionar e se opor às remoções de favela, bem como de mobilizar a população para o conhecimento e discussão dos projetos de urbanização das favelas (PAZ, TABOADA, 2010b).

A despeito do deslocamento do trabalho social de uma (i) matriz mais ortodoxa, funcionalista e conservadora para uma (ii) matriz mais progressista e crítica, esse processo não representou necessariamente uma ruptura completa com as práticas

¹⁶ “Experiências importantes, que se tornaram referências nacionais, foram os movimentos de moradia na cidade de Belo Horizonte em Minas Gerais; em Recife/PE com a presença de Dom Helder Câmara, liderança das CEBs, que desencadeou uma série de organizações e lutas; os movimentos de loteamentos clandestinos em São Paulo e no Rio de Janeiro, que lutavam por regularização fundiária e por serviços urbanos; como também os movimentos de favelas ou de defesa dos favelados que reivindicaram água, luz e melhorias” (PAZ, TABOADA, 2010b, p. 47).

¹⁷ Especificamente no campo do Serviço Social, tem início o *“Movimento de Reconceitualização”*, que questiona o tradicionalismo da profissão, aproximando-se de perspectivas mais críticas (GOMES, 2013).

tradicionais: mesmo considerando o cenário de lutas e pressão social voltada à redemocratização, a articulação de profissionais ligados ao TS focado em processos sócio-organizativos e no direito de permanência das famílias nas áreas onde residem, ainda assim prevaleceram concepções voltadas às práticas de tutela e coerção nas intervenções em favela (BUENO, 2000; PAZ, 2008; GOMES, 2013).

O desemprego, a inflação, os saques progressivos da poupança e do FGTS e a crise econômica da década de 80 configuram um cenário adverso aos recursos do BNH como um todo que, em 1986, é extinto, deixando um vácuo institucional na política habitacional nacional nos anos seguintes (PAZ, TABOADA, 2010).

No nível local, contudo, ocorrem inúmeras experiências de políticas habitacionais pioneiras, num contexto histórico que coincide com o período de abertura política, mobilização e fortalecimento dos movimentos sociais e retomada do processo eleitoral para governos municipais e estaduais (BUENO, 2000; DENALDI, 2003, p. 190; MARQUES, 2016a; FERREIRA, 2017). Neste período, são criados os primeiros programas municipais para urbanização de favelas e regularização, com destaque para o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife; o Programa Mutirão no Rio de Janeiro, o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) em Belo Horizonte e as política de urbanização de favelas em Diadema e, posteriormente, em São Paulo (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; PETRAROLLI, 2015). Em síntese, municípios administrados por partidos de esquerda passaram a aprovar legislações e implementar políticas direcionadas a uma população até então excluída das políticas habitacionais¹⁸.

Na esteira destas experiências vanguardistas locais, do próprio período de redemocratização e da Constituinte¹⁹, o TS também se consolida, gradualmente, na direção da criação e consolidação de arenas participativas: tem-se uma compreensão mais ampla e legitimada sobre os direitos sociais, o direito à cidade, a presença da sociedade civil na esfera pública, sobre a instituição de arenas participativas e espaços de

¹⁸ Ainda que estas experiências fossem pontuais e, em alguns casos, marcadas pela baixa qualidade das urbanizações (DENALDI, 2003; PETRAROLI, 2015, p. 16).

¹⁹ Contexto este marcado pela luta de movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades representativas de categorias profissionais que se mobilizam para a consideração de temas como a reforma urbana, direito à moradia digna e participação popular na Constituição de 1988 (PAZ, 2008, p. 248).

enfrentamento e negociação. Essas referências entram na agenda pública dos movimentos, da academia bem como na agenda dos profissionais atuantes no campo do trabalho social de habitação (PAZ, 2008, p. 250).

As experiências pioneiras de intervenção em favelas dos anos 80 foram gradativamente se consolidando, ganhando escala e complexidade ao longo da década de 90 (FERREIRA, 2017). Diante do fracasso da remoção de favelas, do crescimento espantoso das ocupações informais, e do incentivo financeiro de organismos internacionais - que passam a incentivar conceder empréstimos para a urbanização de favelas - os governos não têm outra alternativa a não ser consolidar os assentamentos precários (DENALDI, 2003, p. 196). Assim, é na década de 90 que a urbanização de favelas deixa de fazer parte do rol de “programas alternativos” e se dissemina no país, passando a ser entendida como um *“conjunto de ações integradas para requalificação de espaços urbanos ocupados irregularmente”*²⁰ (PETRAROLI, 2015, p. 18). Algumas gestões municipais priorizam as intervenções de urbanização, considerando-as como pilares da de política habitacional – como foi o caso de São Paulo, Santo André, Diadema, Recife, Rio de Janeiro.

Também neste período, há uma elevação no patamar técnico das intervenções, com maior diversidade de soluções habitacionais e urbanísticas; há um aprimoramento dos instrumentos urbanísticos; rompe-se com uma visão setorial, buscando adotar soluções articuladas do ponto de vista socioeconômico, jurídico, urbanoambiental, visando integrar a favela à cidade (DENALDI, 2003). Tem-se o entendimento de que não é possível tratar a favela como unidade isolada e que a implantação de projetos de urbanização pressupõe a implantação de equipamentos públicos dentro do núcleo a ser urbanizado ou em seu entorno imediato. Empréstimos internacionais provenientes principalmente da União Europeia, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) viabilizam a realização de programas de urbanização de maior escala e de maior complexidade, tais como o Favela-

²⁰ Até 1999, pouco mais da metade dos municípios brasileiros que possuía assentamentos precários havia desenvolvido algum tipo de programa de urbanização de favelas (DENALDI, 2003, p. 103; PETRAROLI, 2015, p. 18).

Bairro no Rio de Janeiro, o Programa Santo André Mais Igual e o programa Guarapiranga em São Paulo (DENALDI, 2003).

A despeito das políticas neoliberais praticadas neste período, os empréstimos internacionais acabaram influenciando um processo de desenvolvimento das capacidades institucionais dos municípios, inclusive no que se refere à compra e modernização de equipamentos e infraestrutura necessária para a execução das intervenções, integrando aspectos físico-urbanísticos e socioeconômicos dos projetos/programas de urbanização (TABOADA, LEÃO, 2008, p. 257; GOMES, 2013).

O caráter integrado destas intervenções pressupôs, também, o estabelecimento do Trabalho Social como um componente básico ao longo da implementação da obra e também na fase de pós-ocupação (PAZ, TABOADA, 2010a, p. 28). O projeto integrado compreendia, portanto, uma ação interdisciplinar, que era constituída por três dimensões específicas: a obra, o trabalho social e a regularização fundiária (GOMES, 2013, P. 154). Foi justamente no decorrer da implantação dos projetos do HBB que se orientou a não liberação de recursos de obras, caso o TS não fosse executado – algo que nunca tinha ocorrido até então no Brasil (PAZ, TABOADA, 2016).

Em 2003, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal representou uma oportunidade para consolidar e promover, no âmbito nacional, as experiências pioneiras de urbanização de assentamentos precários promovidas pelas gestões municipais progressistas das décadas de 80 e 90. Diversos técnicos associados às experiências locais passaram a integrar as primeiras equipes do MCidades²¹, propondo políticas direcionadas à consolidação dos assentamentos precários, através do PAC-UAP. Na história nacional, nunca havia sido alocado um montante tão expressivo de recursos para a intervenção em favelas: há uma série de inovações institucionais importantes, como a criação do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), num momento de reestruturação da habitação e das políticas urbanas no âmbito nacional (PETRAROLI, 2015, p. 21; FERREIRA, 2017).

²¹ Antes da “inflexão conservadora” na política de desenvolvimento urbano em 2005, com a “nomeação de Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), para o cargo de Ministro” (FERREIRA, 2014, SERAFIM, 2013 apud VIANA, 2017, p. 58)

Estas mudanças instituídas no governo Lula, juntamente com a aprovação do Estatuto da Cidade, alguns anos antes (2001), sinalizavam conquistas de pautas defendidas e ambicionadas desde a luta pela Reforma Urbana, através da articulação de diversas ONGs, movimentos sociais, entidades profissionais, entidades acadêmicas e de pesquisa em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) - que, por sua vez, influenciou o processo de elaboração da Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e, posteriormente, a Lei Federal nº 11.124 de 2005 que cria o SNHIS (CARDOSO, 2008; FERREIRA, 2017, p. 140).

Através do Ministério das Cidades²², o governo federal ocupou um vazio institucional, criando um conjunto de legislações e políticas que integram a Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (PNDU), compreendendo a Política Nacional da Mobilidade, a Política Nacional de Saneamento e a Política Nacional de Habitação, reforçando a descentralização e a cooperação federativa (CARDOSO, 2008; PAZ, TABOADA, 2010a). É criado o programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” (UAP) que, posteriormente, é incorporado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 – embora, até 2006, já tivessem sido destinados quase dois bilhões de Reais à urbanização de favelas (PETRAROLI, 2015, p. 21).

A criação do PAC em 2007 - ainda que com o objetivo principal de estimular o desenvolvimento econômico - tornou-se um marco no âmbito dos investimentos federais nas cidades brasileiras. Vinculados ao PAC Habitação, foram criados o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)²³, direcionado à promoção de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos e o já mencionado PAC-UAP, inserindo a habitação de interesse social (HIS) na agenda do país, a despeito de diversas críticas atribuídas aos programas²⁴.

²² As competências do MCidades envolvem a política de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte urbano e trânsito; articulação com diversas esferas de governo, setor privado e organizações não governamentais na gestão das políticas; planejamento, regulação e gestão da alocação dos recursos nas políticas de desenvolvimento urbano (PAZ, TABOADA, 2010a, p. 28).

²³ Desde 2008, foram mais de quatro milhões de unidades habitacionais contratadas e cerca de 10,5 milhões de pessoas beneficiadas pelo programa (BRASIL, 2016 apud MOREIRA et al, 2017, p. 595)

²⁴ Dentre as inúmeras críticas, destaca-se (i) a menor proporção do atendimento de famílias mais pobres (a Faixa 1 do programa), que constituem boa parte do déficit habitacional brasileiro, e a(ii) baixa inserção urbanística dos empreendimentos (AMORE et al, 2015), no caso do PMCMV. Quanto ao PAC-UAP,

Além das transformações no setor urbano-habitacional com a criação do Ministério das Cidades em 2003, consolidando, em escala nacional, diretrizes e políticas ligadas ao setor, houve também a criação de normativas e referências nacionais para o TS em HIS, que passa a ser entendido como um componente básico obrigatório, vinculado ao orçamento das intervenções do PAC²⁵. A partir de 2003, portanto, a exigência do TS se amplia para todos os programas financiados pelo MCidades – tanto nos projetos viabilizados a fundo perdido, quanto naqueles via empréstimos a estados e municípios.

Desde então, a implementação do trabalho social vem sendo desenvolvida nos mais diferentes programas habitacionais, com destaque para aspectos como o respeito às conquistas dos movimentos sociais de moradia, o direito à cidade – e o direito das famílias a permanecer nas áreas ocupadas, minimizando o número de reassentamentos, a infraestrutura urbana e a participação durante a implementação dos projetos/programas (PAZ, TABOADA, 2010b, p. 20). Desde 2007, o MCidades vem regulamentando o trabalho social de HIS, dispondo sobre critérios e parâmetros de atuação junto às comunidades, propondo eixos de atuação, exigindo a elaboração de planos de trabalho social, ações de monitoramento das ações, e integração do trabalho social ao desenvolvimento das intervenções físico-urbanísticas. Nesse contexto, destaca-se a portaria 21 de 22 de janeiro de 2014, que aprova um manual de instruções para o trabalho social nos programas e ações do MCidades²⁶.

O processo de implementação do TS, contudo, também esbarrou em diversos aspectos que dificultaram o cumprimento da Portaria 21. Uma das primeiras críticas recai

menção-se a (i) a concentração da implementação do Programa em cidades e regiões do país cujos atores já eram experientes na intervenção em favelas, devido à dificuldade burocrática em sua viabilização; (ii) a desconsideração de diferenças regionais (iii) o favorecimento da entrada de grandes construtoras, em detrimento da criação de soluções e tipologias construtivas mais adequadas à cada território específico (LEITÃO, 2009 apud PETRAROLI, 2015; FERREIRA, 2017, p. 140).

²⁵ O caráter obrigatório reside na alocação orçamentária de 1,5% do valor da obra no contexto dos programas do PAC para o TS. (PAZ, TABOADA, 2016)

²⁶ De acordo com essa portaria, o TS compreenderia “um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados”. (BRASIL, 2014, p. 5).

sobre seu próprio teor: uma das diretrizes²⁷ dispõe sobre a “sustentabilidade dos empreendimentos/projetos”, como se o cerne do TS consistisse na viabilização da intervenção, em detrimento de uma perspectiva voltada à participação e ao fomento à organização sociocomunitária em si (PAZ, TABOADA, 2016, P. 10).

Um segundo aspecto diz respeito à restrita capacidade técnica de órgãos públicos implementadores do TS, dado o reduzido número de servidores tanto na execução quanto regulação do TS (PAZ, 2008; 2016). Assim, a terceirização deste trabalho tem sido uma tendência crescente, considerando não só a institucionalização dos recursos alocados especificamente para o TS, mas também as reduzidas equipes técnicas estatais, municipais ou estaduais (PAZ, 2008; 2016; NAKAMURA, 2016), dando margem a uma descontinuidade das ações ou à imposição de ritmos de trabalho, controles, metas, recursos e produtos que desrespeitam os processos sociais (PAZ, TABOADA, 2016, p. 11)²⁸.

1.1 Da Cecap à CDHU: histórico da Companhia na intervenção em favelas

O primeiro órgão atuante no setor habitacional no Estado de São Paulo foi a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap), criada em 1949. A Cecap era uma autarquia destinada à promoção de programas habitacionais independentes da política nacional que passou mais de uma década inativa – apesar de formalmente constituída (CDHU, 2016a, p. 33; SILVA, 2018), possivelmente devido à fragilidade das finanças públicas estaduais e à inexistência de um sistema nacional de transferência de recursos direcionado à habitação (ROYER, 2002, p. 36).

Somente em 1964 a Cecap é regulamentada, atuando como agente promotor e, posteriormente, como agente financeiro dentro do sistema SFH/BNH. Em 1975 a Cecap deixa de ser uma autarquia e se torna uma sociedade por ações, sob o nome de Companhia Estadual de Casas Populares (também Cecap), conforme dispõe a Lei nº 905 de 1975. A mudança, inserida numa tendência do Governo do Estado de São Paulo na década de 70 de instituir diversas sociedades de economia mista e empresas públicas,

²⁷ Instrução Normativa (IN) Nº 08/2009 e, posteriormente, portaria 21 de janeiro de 2014.

²⁸ Não pretendo, nesta seção, sistematizar as inúmeras críticas direcionadas à regulamentação ou à implementação do TS. Busque apenas indicar o processo de institucionalização federal do TS junto ao MCidades e algumas de suas críticas, parte das quais será retomada ao longo da dissertação.

possibilitava “celebrar contratos escapando dos rígidos controles do Direito Público” (ROYER, 2002, p. 36).

Luciana Royer ressalta que a “gestação” da companhia estadual de promoção habitacional se dá no bojo do desenvolvimento do SFH/BNH, trazendo em suas raízes “marcos estruturais que a alicerçam até hoje” (Ibid., 38), tais como a provisão habitacional centrada na produção de unidades habitacionais em massa, desconsiderando a inserção urbana.

Em 1981 a Cecap muda seu nome para Codespaulo, abrangendo outras funções, que visariam a promoção da desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano em São Paulo, cujos planos envolviam programas diversos, tais como atividades relativas à exploração de recursos minerais, reassentamento de famílias residentes em áreas rurais consideradas críticas e implantação de conjuntos rurais, implantação de infraestrutura no entorno de usinas de açúcar e álcool e estoque de terras (ROYER, 2002, p. 37). A nova condição administrativa da Companhia viabiliza sua operação não só como agente promotor, mas também agente financeiro do SFH, cuja atuação se dá completamente vinculada às diretrizes e aos recursos centralizados pelo BNH (PULHES, 2016).

Posteriormente, num contexto de declínio do BNH e dos repasses do SFH, André Franco Montoro assume o Governo do Estado de São Paulo em 1983 e cria a Secretaria Executiva de Habitação – colocando em evidência a questão da habitação popular (CDHU, 2016a; SILVA, 2018). Em 1984 a Codespaulo passa a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Com a diminuição dos repasses do BNH, os novos projetos destinados às famílias de baixa renda passaram a depender, principalmente, de recursos orçamentários estaduais, o que marca um processo de autonomização da política estadual de São Paulo em relação à política nacional, em processo de declínio (CDHU, 2016a apud SILVA, 2018, p. 72). Entre 1984 e 1986, a CDHU implanta o primeiro programa habitacional estadual, o Programa Municipal de Habitação (PMH), voltado aos municípios do interior do estado, com repasses do orçamento estadual (SILVA, 2018). A contrapartida dos municípios era por meio da doação de terrenos já com a infraestrutura necessária à construção dos empreendimentos, enquanto a CDHU desenvolvia os projetos e dava a assistência necessária à execução das obras, realizadas em forma de

mutirão ou autoconstrução (CDHU, 2016a; SILVA, 2018). Entregues entre 1986 e 1993, a CDHU produz 5.296 unidades habitacionais através do PMH (CDHU, 2016a apud SILVA, 2018).

Conforme mencionado anteriormente, é na década de 80 que a organização dos movimentos de moradia se fortalece e passa, com o apoio de diversos movimentos sociais, da igreja católica, de arquitetos, acadêmicos e burocratas de carreira, a pressionar o Estado por respostas à necessidade por moradias. Lideranças comunitárias e dos movimentos marcam época nesse período, intermediando negociações junto ao Governo do Estado para o atendimento às famílias de suas bases (CDHU, 2016a, p. 121). Buscando responder a essa pressão dos movimentos de moradia, a CDH dá início a um processo de aquisição de grandes glebas na Região Metropolitana de São Paulo, onde se implantariam conjuntos habitacionais construídos por sistema de mutirão – diferentemente do PMH, as ações via mutirão não envolveriam diretamente as prefeituras, tendo em vista a relação direta com os movimentos por moradia nos processos de execução das obras (CDHU, 2016a). O cadastramento das famílias a serem beneficiadas por esses atendimentos se deu entre 1986 e 1987, através da indicação dos próprios movimentos de moradia, levando em conta critérios gerais da CDHU²⁹ e dos próprios movimentos (CDHU, 2016a, p. 122). Esse período é marcado por diversas ocupações de terra por parte dos movimentos organizados por moradia, ligadas a partidos políticos ou organizações da Igreja Católica (por meio das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs), tendo em vista o contexto (já mencionado anteriormente) de recessão econômica no país, ausência de perspectivas habitacionais às famílias, muitas delas desempregadas ou recebendo baixíssimos salários que lhes impossibilitava arcar com os altos aluguéis praticados nas regiões centrais da cidade de São Paulo.

Assim, as ocupações em terrenos diversos – incluindo as áreas de terras estocadas pela CDHU – se proliferam, como única alternativa à população mais pobre na reivindicação por moradia. Determinadas ocupações eram negociadas junto ao Governo do Estado, resultando na criação de loteamentos regulares, como foi o caso da Vila 1º de Outubro, Vila Lourdes, Lajeado, entre outras. Porém, outros casos, sobretudo naqueles

²⁹ Tais como (i) possuir até cinco salários mínimos de renda familiar, (ii) composição domiciliar de dois ou mais indivíduos (“não ser indivíduo só”, na nomenclatura da CDHU), (iii) não ter propriedade.

em que as ocupações se deram em terrenos privados, desdobraram-se em processos judiciais de reintegração de posse e violência por parte da Guarda Metropolitana³⁰ (CDHU, 2016a, p. 122). Sob pressão dos movimentos, num contexto em que o problema habitacional ganhava forte repercussão midiática, a CDH dá início ao programa Secretaria de Habitação 1 (SH 1), absorvendo as ações do Programa de Assentamento na Região Metropolitana.

Em 1985 surgem as primeiras ações da CDHU no sentido de promover melhorias, ainda que pontuais, em assentamentos precários, por meio do Programa de Melhoria de Favelas, destinado a municípios da região do ABC Paulista (sobretudo São Bernardo do Campo, Santo André e Mauá). Neste momento, a CDHU contrata o arquiteto José Fábio Zamith Calazans, formado pela Escola de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP) entre 1970-1977, cuja trajetória, desde o período da graduação, foi ligada a movimentos sociais e sindicais, à atuação em mutirões de autoconstrução, à assessoria a movimentos de moradia, lutando pela permanência das famílias nos locais ocupados e à elaboração de diversos mapeamentos, diagnósticos e projetos urbanísticos que viabilizassem alternativas à habitação de interesse social na Região Metropolitana de São Paulo. (GARCIA, NUNES; 1983; SÃO PAULO, 2013; SILVA, 2018).

Antes de ser contratado pela CDH, Calazans atuou intensamente no planejamento habitacional de grandes áreas de favela em São Paulo, com associações e lideranças locais; coordenou em 1981 a elaboração de uma proposta para a Política Nacional e Urbana do País no Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, que foi levada à primeira conferência nacional dos trabalhadores do campo e da cidade - um marco na reorganização do Movimento Sindical Nacional (SÃO PAULO, 2013, p. 3). Enquanto membro da diretoria do Instituto dos Arquitetos de São Paulo, Calazans também atuou na mediação *“entre o Governo Estadual e o Governo Federal, a União Internacional dos Arquitetos, e os participantes da célebre ocupação das 600 casas do Centreville, abandonadas havia seis anos”, na periferia de Santo André* (idem, p. 4). Em síntese,

³⁰ Uma das reintegrações, em março de 1987, culminou com a morte do pedreiro Adão Manoel da Silva, com grande repercussão na mídia, dando ainda mais visibilidade aos movimentos de moradia e ao problema da habitação na RMSP (CDHU, 2016a, p. 122).

Calazans desenvolveu inúmeros planos globais de urbanização de favelas³¹, além de ter participado ativamente de movimentos sociais³²: esse conjunto de trabalhos por ele desenvolvido fizeram com que ele ganhasse notoriedade no campo e fosse contratado pela CDH.

Então integrante da equipe técnica da CDH, Calazans cria o Departamento de Favelas, coordenando uma equipe multidisciplinar - com arquitetos, engenheiros, advogados, sociólogos, economistas entre outros profissionais - que realiza um trabalho de mediação entre as famílias moradoras, os movimentos organizados, os proprietários dos terrenos ocupados e o governo, realizando negociações até então inéditas e promovendo os primeiros projetos de urbanização da CDH (CDHU, 2016a, p. 123; SILVA, 2018). Um dos pontos fundamentais nessas negociações foi a proposição de moradores em comprar as áreas ocupadas, por valores inferiores aos valores de mercado, tendo a CDHU como “fiadora” da operação. A alternativa garantiu os moradores – que formalizaram a compra do terreno através da constituição de uma associação – e viabilizou que a CDHU intervisse na área, construindo as moradias, a partir da contrapartida dos municípios que, por sua vez, implementavam a infraestrutura de serviços urbanos (CDHU, 2016a, p. 126; SILVA, 2018). O projeto da Favela das Mercedes ou Transmissão das Mercedes foi um destes projetos. Após a negociação para a compra do terreno (ocupado por famílias ameaçadas de despejo), a equipe do Departamento de Favelas deu continuidade às ações com a comunidade, desenvolvendo projetos de moradias que estivessem de acordo com a identidade local, sem perder a capacidade de reassentamento de todas elas. Encontrou-se como solução a construção de pequenos edifícios, *“mantendo as características e*

³¹ Dentre tantos outros trabalhos desenvolvidos, destaca-se a produção de Calazans na elaboração do: “a) Plano Global de Reurbanização de Todas as Favelas da Cidade, para a Prefeitura da Cidade de Embu das Artes; b) Plano Urbanístico de ocupação das praças abandonas para a Administração Regional de Campo Limpo, na gestão do Prefeito Mário Covas; c) o Plano Global e Integrado de Urbanização das cem favelas da Cidade de São Bernardo do Campo, resultando, posteriormente, no Projeto de Urbanização Integrada das Favelas; e d) Plano Integrado de Urbanização de Favelas da Zona Leste 1 e Zona Leste 2, a convite da União de Favelas da Zona Leste, com o apoio do Conselho de Favelas de São Paulo” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013, p.4-6 apud SILVA, 2018, p. 89).

³² Além de seu envolvimento com movimentos de moradia, movimentos sociais e sindicais em São Paulo, a trajetória de Calazans também compreende o período de um ano em que atuou com educação popular no campo (GARCIA, NUNES; 1983, p. 85). Em trecho de entrevista à revista Espaços e Debates, Calazans relata, além dos processos de assessoria a movimentos de moradia: “passei um ano como boia fria, cortando cana e dando curso de alfabetização. Fizemos um trabalho muito bonito. O curso de alfabetização foi um barato! O pessoal aprendeu a ler rapidíssimo. Em três meses se formou um grupo do pessoal que trabalhava nas fazendas e começaram a montar o sindicato na cidade”.

redes de apoio entre os moradores, o que incluía a construção de áreas de lazer para o conjunto da vizinhança” (CDHU, 2016a, p. 126).

É importante salientar que essas experiências no Departamento de Favelas - que, posteriormente, será extinto por motivos políticos - deixaram um legado metodológico para a Companhia (CDHU, 2016a; SILVA; 2018), que será, anos mais tarde, incorporado às principais referências metodológicas da futura Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU), responsável pelo trabalho social em urbanização de favelas, como mostrarei adiante.

Além do programa SH1 – criado para atender a RMSP - a CDH havia criado também o programa **SH 2**, que buscava atender o maior número possível de municípios no interior do estado. Em termos gerais, no período de 1988 a 1993, houve mais investimentos no interior do estado, com a produção de 22.307 unidades habitacionais entregues por meio do SH2, em comparação ao investimento na RMSP, com 10.560 unidades por meio do SH1 (CDHU, 2016a; SILVA, 2018, p. 74).

O governo Quércia rompe com a forma de atuação do governo anterior, fortalecendo um modelo de produção habitacional em massa, baseando-se na empreitada global, na qual a CDHU contratava empresas e empreiteiras da construção civil para desenvolver os projetos, fazendo o gerenciamento das construtoras, ou na subempreitada, em que a contratação das empreiteiras fica a cargo das prefeituras (ROYER, 2002, p. 63; PULHEZ, 2016).

Ocorre uma ruptura nas referências da política habitacional, como tentativa de se diferenciar da gestão anterior (ROYER, 2002; IKUTA, 2013). As "políticas alternativas" desenvolvidas no âmbito do governo Montoro são colocadas de lado e a solução empresarial ganha força (ROYER, 2002, p. 49). Assim, as propostas que haviam sido desenvolvidas pelo Departamento de Urbanização de Favelas não foram levadas adiante e o próprio departamento é extinto, com a demissão, provavelmente por motivações políticas, da maior parte de seus integrantes, inclusive de Calazans. Apenas alguns técnicos do setor permanecem na instituição e são remanejados a outras áreas da Companhia (entrevista 48; SILVA, 2018, p. 91).

Na gestão de Quércia são promovidas reformas administrativas que vinculam a CDH à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, onde estariam integradas a EMPLASA, CPO e EMTU, no intuito de facilitar a captação de recursos para o setor, numa tentativa de superar a crise do SFH/BNH. Nesse momento de mudança e vinculação a nova secretaria, a CDH tem seu nome alterado para CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano³³. Em 1989, buscando alternativas de superação à crise econômica, foi estabelecida uma medida fiscal que pudesse fomentar o setor de construção de moradias: como resultado de um acordo político entre representantes do governo e do legislativo com empresários da construção civil, foi pactuado um aumento de 1% na carga tributária do ICMS, vinculando a aplicação destes recursos ao financiamento de programas habitacionais de interesse social, por meio da Lei 6.556 de 1989 (ROYER, 2002; CDHU, 2016a, p. 171).

Estabelecida uma fonte estável de recursos financeiros, que implicavam no repasse não-oneroso de verbas para a habitação (além da contrapartida municipal relativa ao terreno e à infraestrutura), tornou-se possível implementar a orientação da política estadual a uma produção em maior escala, com a construção de unidades habitacionais em massa (ROYER, 2002, p. 58).

Para ganhar em escala, além da adoção de modos de produção via empreitada global ou subempreitada, há também uma redução dos padrões de qualidade da moradia: diminui-se a metragem das UHs e os acabamentos que eram realizados (ROYER, 2002, p. 64). Por trás de uma suposta mudança de conceitos de gestão administrativa da Companhia, estava o *‘fomento à atividade do subsetor da indústria da construção civil, em crise pelo fim do financiamento estatal maciço em decorrência da extinção do BNH’* (ROYER, 2002, p. 65). Os programas desenvolvidos pela Companhia nascem, portanto, desse amálgama que conjuga as (i) demandas crescentes dos movimentos de moradia por habitação, (ii) autonomização da política no Estado, a partir de uma fonte financeira estável via ICMS; (iii) e pela produção em larga escala, associada ao fomento dos interesses econômicos do setor da construção civil.

³³ Royer (2002, p. 60) aponta que a mudança de nome da Companhia também se deveu a uma motivação política de diferenciação da gestão Quércia em relação ao governo Montoro.

O governo Fleury (1991 a 1994) reitera essa tendência, intensificando ainda mais a proximidade com o setor privado – e sua participação no fundo público destinado à política habitacional – por meio do programa Chamamento Empresarial, que consistia na contratação do empreendimento completo, incluindo o terreno (ROYER, 2002). É também no governo Fleury que se implanta o programa de mutirão, em resposta às reivindicações dos movimentos de moradia que, na escala municipal, tinham conseguido importantes conquistas nas experiências autogestionárias no governo Erundina em São Paulo, através do Programa Funaps Comunitário.

No entanto, os programas de mutirão no âmbito da CDHU tiveram lógicas de implementação e desdobramentos bastante distintos das experiências da gestão municipal. No caso da CDHU, houve inúmeras críticas, tais como a cooptação de lideranças comunitárias e práticas clientelistas; a redução de custos do programa às custas da redução do volume de UH's acordado; suspeitas de desvios de recursos por parte de empresas executoras ligadas a financiamentos de campanha; uma compreensão preconceituosa das equipes da CDHU de que a política pública era “um favor”; uma relação assimétrica entre os técnicos/agentes estatais - considerados os “detentores do conhecimento técnico” - em relação à população, vista como pouco capacitada aos processos de gestão e à tomada de decisão do programa (ROYER, 2002). Esse último ponto também é alvo de crítica na percepção dos atores entrevistados por Royer (2002): segundo uma das entrevistadas, um fator central aos programas de autogestão – qual seja, a participação e decisão popular na escolha da assessoria técnica, do projeto e dos processos construtivos – foi inexistente nos programas de mutirão promovidos pela CDHU, descaracterizando a compreensão deste tipo de arranjo na provisão de HIS, que vinha sendo experimentado nas experiências autogestionárias locais (ROYER, 2002)³⁴.

Após as experiências dos chamados “programas alternativos” implementados do governo Montoro nos assentamentos precários na RMSP, os governos Quércia e Fleury (1987 a 1994) atuam no sentido contrário, pautando-se pela produção habitacional em larga escala, conforme já mencionado. Nessa perspectiva, as favelas foram compreendidas como um objeto de *“extirpação, vista como um tecido urbano doente a*

³⁴ A este respeito, uma das pessoas entrevistadas relata que os mutirões da CDHU foram apelidados por pessoas críticas a essas experiências como “mentirões” da CDHU.

ser suprimido” (DENIZO et al, 2001 apud SILVA, 2018, p. 95). Considerando a pressão crescente por moradia por parte da sociedade civil organizada, a solução dada nesse período foi a de estabelecer a chamada “cota de atendimento para favelados” em conjuntos habitacionais da CDHU (DENIZO et al, 2002). Assim, a política habitacional estadual concebe as populações residentes em favelas apenas como potenciais beneficiárias de seus conjuntos habitacionais, sem propor intervenções de consolidação dos assentamentos precários – enquanto que os governos municipais administrados por partidos de esquerda já vinham desenvolvendo, pioneiramente, os projetos de urbanização, como mencionei na seção anterior.

Entre os anos 1995 a 2000, na gestão Mário Covas, houve uma reorganização institucional da Companhia, com a redução de funcionários e revisão de procedimentos de focalização do atendimento, “*visando às demandas prioritárias por moradia no estado*” (SILVA, 2018, p. 76). Nesse período houve maior priorização da Região Metropolitana de São Paulo, que se tornou o alvo da alocação dos recursos estaduais na política habitacional, correspondendo a 50% de sua produção total no período (DENIZO, 2008; SILVA, 2018).

Além de dar continuidade à experiência de mutirões promovidos desde as gestões anteriores, a CDHU passa a atuar em favelas através do Programa Guarapiranga – com financiamento do Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – e também em cortiços, através do Programa de Atuação em Cortiços, recursos do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) (SILVA, 2018).

A impossibilidade de substituir todos os assentamentos de favelas por novas UH’s – tanto pela inexistência de recursos necessários para tal, quanto pelo próprio processo de consolidação dos núcleos – associada à pressão das comunidades por seu direito à localização nos locais ocupados estão entre os possíveis fatores que teriam motivado a atuação da CDHU em favelas (DENIZO et al, 2002, p. 71), além de pontos já levantados anteriormente sobre a pressão e indução de órgãos multilaterais (DENALDI, 2003).

Embora a urbanização de favela passe integrar as ações da Companhia, ainda assim, essa mudança não representou mais recursos alocados no total das políticas promovidas pela CDHU (DENIZO et al, 2002). Nesse contexto, a atuação da CDHU em assentamentos

precários compreendeu principalmente ações de (1) erradicação de favelas para subsidiar a realização de obras públicas de drenagem e mobilidade, através do reassentamento em conjuntos habitacionais; (2) ações de urbanização de favelas no âmbito de programas de saneamento ambiental, como é o caso do Programa Guarapiranga³⁵; e (3) urbanização de *“áreas ocupadas e adquiridas em períodos anteriores pela Companhia e não equacionadas pelos programas de substituição de moradias”* (DENIZO et al, 2002, p. 74).

Vale dizer que, ainda no governo Covas, foi instituída a Lei nº 9.331 de 1995 que previu a alocação de parte dos recursos (5%) provenientes da alíquota de 1% do ICMS para os programas de urbanização de favelas a serem promovidos pelo estado (SILVA, 2018, p. 112)³⁶. A destinação orçamentária para a intervenção em favelas demonstra, de algum modo, que a urbanização passa a ser reconhecida como parte das ações da Companhia, ainda que de forma minoritária. De todo modo, ao longo de toda a década de 90 é possível observar as ações em assentamentos precários desenvolveram-se como “ações complementares” a outras ações centrais – tais como o apoio a programas de mobilidade, saneamento, ambientais, etc. *“(...) o tema [da urbanização] não ganhou um “lugar” dentro da instituição”* (SILVA, 2018, p. 102). Embora as intervenções em favela recebam maior atenção (ou alguma atenção) na Política Habitacional do Estado na década de 90, ainda assim isso não se concretiza em alocação de recursos e organização interna institucional (SILVA, 2018, p. 165) específica para a ação em favelas.

A participação da CDHU no programa Guarapiranga, ainda que através de intervenções pontuais, representa um marco na Companhia, definindo o momento a partir do qual a CDHU começa realmente a intervir em assentamentos precários (Ibid). Este período coincide com o período mais amplo, já mencionado anteriormente, em que a urbanização de favelas, a princípio promovida e protagonizada por governos locais de administrações progressistas, posteriormente, é incorporada por outras agendas de

³⁵ “No escopo do Programa Guarapiranga a CDHU assumiu dois compromissos: i) a realização de urbanização de favelas nos Municípios de Itapeverica da Serra, Embu das Artes e Embu-Guaçu e, ii) a promoção de empreendimentos de reassentamento habitacional de apoio às intervenções, tanto nesses três municípios quanto no município de São Paulo” (CDHU, 2016a, p. 243 apud SILVA, 2018, p. 101)

³⁶ No entanto, a partir de 1998, com a Lei nº 9.903 de 1997, *“os recursos do ICMS-Habitação deixaram de ser destinados diretamente”* (SILVA, 2018, p. 112) de modo que a alocação orçamentária passou a ser definida pelo Tesouro do Estado e liberada conforme os compromissos a pagar (ROYER, 2002, apud SILVA, 2018, p. 112).

governo e em escala nacional (anos 90 e 2000), num contexto marcado pela pressão de órgãos multilaterais para a promoção de políticas de urbanização de favelas, sobretudo através de empréstimos, com destaque para os programas voltados à recuperação ambiental³⁷ (BUENO, 2000, DENALDI, 2003).

Pollyana Silva, através de entrevistas com a burocracia da CDHU e da análise de dados orçamentários e de produção habitacional, mostra que, até 2007, os projetos de intervenção em favelas ainda eram tratados como “projetos especiais” dentro da CDHU, não havendo uma linha programática estruturada no Plano Plurianual (PPA) para tratar do tema (SILVA, 2018, p. 110). Foi apenas em 2008, através do PPA 2008-2011, que ocorreu a instituição de uma linha programática de urbanização e de reassentamento de favelas. E, mesmo assim, esta inserção não teria sido um consenso (Ibid.).

A partir de então, as intervenções em favela passaram a constar no planejamento, como “Programa nº 2510: Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários” (Ibid.), prevendo a melhoria das condições de moradia, integração urbana e qualificação socioambiental, provisão de moradias, reassentamento das famílias, implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e regularização fundiária (SÃO PAULO, 2008 apud SILVA, 2018, p. 110).

Ao longo dos anos 2000, portanto, inserem-se os projetos de urbanização do Pantanal, Jardim Santo André, Bertioga, São Vicente (denominado projeto México 70), Hortolândia, Cubatão e Guarulhos ³⁸ (SILVA, 2018, CDHU, 2016a). Os fatores que teriam levado à consolidação dos programas de intervenção em favelas na CDHU, estariam associados à (i) maior participação do governo do Estado de São Paulo em programas socioambientais financiados por órgãos multilaterais, conforme indicado acima; (ii) à demanda habitacional crescente expressa pelo crescimento dos assentamentos precários associada à demanda por *“coordenação, articulação e aporte de recursos estaduais em projetos e programas de iniciativa federal e municipal”* (SILVA, 2018, p. 114), e, também, ao subsídio a (iii) projetos de mobilidade urbana e saneamento (CDHU, 2016a; SILVA, 2018).

³⁷ Conforme já mencionado anteriormente, trata-se de um período conhecido pela influência estrangeira através dos empréstimos, pelo momento de ajuste fiscal no país e pelas políticas neoliberais (BUENO, 2003; SILVA, 2018).

³⁸ Os casos do Projeto Pantanal, Serra do Mar e Pimentas serão apresentados nos capítulos seguintes.

Conforme veremos a seguir, a institucionalização do TS da CDHU também segue esta cronologia, adequando gradualmente sua atuação às características e necessidades dos projetos de urbanização. Ao mesmo tempo, o TS também foi, aos poucos, influenciando (direta ou indiretamente) os desenhos de procedimentos na implementação dos projetos de urbanização, entre as diversas áreas técnicas da Companhia.

2 Onde se concretiza a política? Os cenários da implementação

Como surgiu um setor específico dentro da CDHU voltado ao trabalho social nos programas de urbanização em favelas? Quais são os diversos atores (estatais e não-estatais) que protagonizaram e influenciaram, direta ou indiretamente, esta história? Em quais territórios e em quais programas se deu a implementação do Trabalho Social, ao longo da formação e consolidação de seus principais marcos metodológicos?

Partindo dessas perguntas, este capítulo busca reconstruir o histórico de formação da área social (de atuação em assentamentos precários) da Companhia, cujas referências iniciais bebem das experiências ligadas a trabalhos de assessoria a movimentos de moradia e dos primeiros projetos de melhoria em assentamentos precários na CDHU, na década de 80, no governo Montoro. Proponho, nesta seção, um sobrevoo pela história da equipe social, sua atuação na CDHU ao longo dos anos, apresentando também, sinteticamente, os principais pilares ou eixos que estruturam o atual *modus operandi* da Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU).

Em seguida, apresento os diferentes “cenários”³⁹ de implementação do trabalho social, ou seja: três projetos de urbanização em que a SARU atuou com sua metodologia completa.

2.1 Da falta de diretrizes à construção institucional: como o TS se inicia, promovendo ideias progressistas num cenário conservador

Como mencionado na seção 1.1, a inserção de programas de urbanização de favelas na CDHU se deu tardiamente: somente a partir dos anos 2000 é que este tipo de intervenção passa a ser considerado um elemento integrante da política habitacional estadual - e, ainda assim, mantendo seu caráter associado a “programas alternativos” ou “não-prioritários” diante da agenda da Companhia, centrada na provisão habitacional de larga escala, desvinculada da questão urbana (ROYER, 2002).

A pouca importância conferida às ações de urbanização em assentamentos precários, desde os anos 80, reflete-se na ausência de diretrizes internas na CDHU voltadas a essas

³⁹ Agradeço à Marystela pela sugestão de nomenclaturas na organização dos capítulos desta dissertação a partir de referências dos elementos de uma narrativa literária - “cenário”, “atores”, etc.

ações – aspecto bastante ressaltado nas entrevistas realizadas com técnicos das diferentes áreas da CDHU⁴⁰.

É nesse “vácuo” de diretrizes iniciais que se iniciam as ações em favelas na Companhia: uma equipe multidisciplinar compôs o recém-criado Departamento de Favelas, coordenado pelo arquiteto José Fábio Zamith Calazans, iniciando os primeiros trabalhos de diagnóstico e proposição de melhorias em assentamentos precários na RMSP no âmbito da então CDH (CDHU, 2017; SILVA, 2018; entrevista 48). Reconhecido não só pela experiência no desenvolvimento de projetos urbanísticos em áreas de favela, mas também por sua trajetória técnica-engajada junto aos movimentos de moradia – envolvendo-se em diversos debates, conflitos, elaboração de proposições técnicas em HIS através de entidades de classe, atuando também em negociações, reuniões e mediações entre representantes do poder público e os movimentos sociais – Calazans é chamado a trabalhar na CDH no governo Montoro, em 1985, como mencionado acima⁴¹.

Lara, que já trabalhava com Calazans fora da CDH, dando assessoria a movimentos de moradia da Zona Leste, também é chamada para compor o Departamento de Favelas que, posteriormente, amplia-se para uma equipe multidisciplinar de 15 a 20 pessoas. Foi através do trabalho conjunto com Calazans que Lara participou da criação inovadora de projetos de urbanização das favelas, reconhecendo as particularidades de cada território, propondo modelos negociais com anuidade hipotecária da CDHU para que os moradores pudessem comprar o terreno, projetando casas mais amplas, buscando arranjos que viabilizassem alternativas mais econômicas à população, tais como a compra de materiais no comércio atacadista ou mesmo nas próprias fábricas (FILHO, 1986, p.81). O final da gestão de Montoro, em 1986, teria propiciado condições mais favoráveis para a atuação do Departamento de Favelas que, ao defender a permanência das famílias e a urbanização das áreas, indiretamente evitavam os custos políticos associados às ações de remoção e

⁴⁰ Segundo boa parte dos entrevistados, “*falta um desenho de intervenção em favelas*” na Companhia, considerando o encadeamento das ações necessárias à urbanização, as diferentes interfaces entre as várias áreas técnicas (setores) da CDHU.

⁴¹ Chamo a atenção aqui para o potencial mediador de Calazans e sua equipe, dadas as suas múltiplas filiações/pertencimentos a distintas organizações (MISCHE, 2008), tais como sindicatos, movimentos de moradia, áreas técnicas da CDHU, etc. Esta posição intermediária na interseção destas organizações os possibilitou mobilizar distintos interesses e construir inovações institucionais.

cumprimento de sentenças de reintegração de posse – como foi o caso de São Bernardo do Campo (FILHO, 1986, p. 81).

No entanto, em 1987, na gestão Quércia, provavelmente por motivações políticas (SILVA, 2018), dado o seu não alinhamento à tradicional produção habitacional da CDHU, Calazans é demitido, juntamente com a maior parte da equipe do Departamento de Favelas que, por sua vez, é extinto. Lara e algumas poucas pessoas permaneceram na empresa e se transferiram para outras áreas técnicas. Embora tenha mudado de área/setor dentro da CDHU, Lara relata ter *“carregado essas referências iniciais”* com ela – referências que se refletiram ao longo do processo de criação e implementação das ações do TS em favelas, nos anos seguintes.

Como alguns projetos de urbanização já estavam contratados - como, por exemplo, Vila Ferreira em São Bernardo do Campo, permaneceu também a existência de demandas no tocante ao diálogo com as famílias residentes nas áreas. E, assim, gradativamente, Lara e outras pessoas interessadas em desenvolver o TS em favelas na CDHU passaram a “preencher vazios institucionais” relativos a esse tipo de trabalho. Após um pequeno período na área de Projetos, ela passa a integrar a área social junto à Superintendência de Desenvolvimento Social (SDS) que, até então, não tinha experiências em assentamentos precários.

Existe um trabalho que a gente fez na [Zona] Leste, que eu coordenei esse trabalho (...). Saí arregimentando gente pela empresa toda. Eram 33 favelas pra fazer remoções de trechos e fazer obras nesses pedacinhos, [canalização de] um córrego, implantação de melhorias, usando o [conjunto habitacional] Jardim São Carlos, que era o empreendimento que a CDHU fez, reivindicado por esse movimento União de Favelas da Zona Leste, voltado pra gente fazer as melhorias mais críticas nas favelas. (...) Existiam uns vácuos de diretrizes aqui [na CDHU], e eu ia me enfiando. (...) Imagina convencer a área de Terras a fazer topografia de favela, de barraco. [Eles diziam] “- Mas pra quê que você quer isso [o levantamento topográfico], se nós vamos derrubar tudo?” (...) Não tinha desenho de urbanização de favela, não se contratava nem caminhão pra fazer mudança. (...) Não tinha desenho de nada. (Lara - E48/2B/AE/G17Pa-25Se-19Pi)

Gradativamente, os trabalhos realizados por essa pequena equipe inicial do TS se ampliam e vão ganhando certo espaço institucional na CDHU - após extenuantes negociações (“várias batalhas”) com diversas áreas técnicas: Obras, Projetos, Terras, Comercial, entre tantas outras áreas técnicas. Desde sua origem, a implementação do TS ocorreu de forma bastante associada à questão do território e do projeto urbanístico, o que pode estar associado não só à “gênese” das experiências vivenciadas no extinto

Departamento de Favelas, mas também devido à própria ausência de diretrizes na CDHU voltadas à intervenção em favelas – diretrizes tais como os fluxos e procedimentos de trabalho, bem como as diversas responsabilidades, competências e atribuições entre as variadas áreas técnicas na Companhia, como ilustra a citação acima.

O “preenchimento destas lacunas” é descrito por alguns técnicos como um processo de *“trocar o pneu com o carro andando”* (E48/2B/G17Pa-25Se-19Pi), representando uma ideia de que, desde sua origem, a implementação do trabalho social nos projetos de urbanização de favelas compreendeu a (i) execução ou operacionalização das diversas ações de entrega da política, concomitantemente a um processo de (ii) construção institucional, através de definições de escopo metodológico do TS, critérios de atendimento habitacional da população, registro e sistematização das práticas, criação de bancos de dados específicos para a concretização das ações, articulação de critérios internos a normas de comercialização de UHs, tais como diretrizes de órgãos financiadores e órgãos parceiros.

Ambos os processos de execução e criação institucional não ocorreram linearmente ou isoladamente. Ao contrário: foram inúmeras situações de experimentação e ajustes, realinhamentos, negociações, realização de reuniões e articulação entre os diversos atores envolvidos, tais como os vários setores/áreas técnicas da CDHU, lideranças comunitárias e população moradora das áreas de urbanização, quadros políticos da Companhia, bem como políticos municipais, representantes de órgãos financiadores dos projetos, representantes de ONGs e movimentos de moradia, entre tantos outros atores. Cotidianamente, foi necessário que a equipe social pressionasse, exigindo algum tipo de cobrança das demais áreas técnicas da CDHU, no sentido de viabilizar a implementação de determinado programa.

Dada a quase ausência de diretrizes internas para o trabalho social e para a intervenção urbanística em assentamentos precários, as práticas iniciais do TS tiveram implicações não só para a forma com que o “Estado” (a CDHU) se relacionava com a população residente nas áreas de intervenção, mas também, indiretamente, para o *modus operandi* interno à Companhia, no que se refere à interação entre as várias áreas técnicas implicadas nas intervenções em assentamentos precários com a atuação da equipe social.

Nesse sentido, argumento que o duplo processo de (i) execução do TS e (ii) construção institucional de procedimentos, tem a ver, portanto, não só com a concretização de práticas participativas num cenário adverso (numa administração conservadora) no âmbito do TS em favelas, mas também diz respeito a um processo mais amplo de institucionalização de metodologias de urbanização de favelas entre as diversas áreas técnicas da Companhia como um todo.

Esta análise é informada por Abers e Keck (2017), que se debruçaram sobre a mudança institucional na política das águas no Brasil. As autoras mostram que a promulgação da lei federal nº 9.433 de 1997, que reorganiza o quadro político-institucional da gestão das águas no país, deixou um amplo espaço de indefinição no que diz respeito à operacionalização de seus instrumentos – provocando um certo descompasso entre a nova legislação (bem recebida pelos diversos agentes estatais e não estatais atuantes no setor) e sua implementação. À medida em que os diversos atores se organizavam para implementar as diretrizes legais, descobriram que os “meios” necessários à sua execução não estavam previamente definidos ou traçados normativamente, e que *“se quisessem exercer as funções que lhes haviam sido atribuídas, teriam que reivindicar autoridade para fazê-lo, ou então cria-la”* (ABERS, KECK, 2017, p. 60). Assim, os processos de implementação só foram possíveis através do que as autoras denominaram de *“autoridade prática”*, ou seja, *“a capacidade para solucionar problemas e o reconhecimento dos principais tomadores de decisão, o que lhes permite influenciar comportamentos públicos ou privados”* (Ibid., p. 35).

A autoridade prática, no entanto, não significa necessariamente “tomar o poder de outros atores”, mas sim uma autoridade criadora no sentido de produzir competências para fazer coisas que ninguém antes havia realizado (Ibid., p. 37). A construção da autoridade prática seria obtida ou construída a partir de dois principais mecanismos: **(i) a articulação** com outros atores, criando e fortalecendo redes capazes de influenciar determinados resultados, através da circulação de ideias e obtenção de recursos; e **(ii) experimentação** de novas formas de abordar problemas e buscar resolvê-los concretamente. Muitas vezes, tais experiências se iniciam com pequenos esforços colaborativos, visando objetivos mais facilmente alcançáveis. Uma vez que estes esforços são bem-sucedidos, outros atores se tornam mais inclinados a aderir e propensos a

ampliar suas parcerias. Este tipo de experimentação pode *“mudar as relações e os recursos existentes, fazendo com que ideias mais ambiciosas, até então vistas como excêntricas, pareçam razoáveis”* (Ibid., p. 49).

Fortemente inter-relacionados, uma vez que a experimentação inclui também a busca por redes de apoio, estes dois mecanismos têm potencial transformador, implicando em novas possibilidades de ação e interpretação de diretrizes. A ideia de autoridade prática, contudo, está associada a uma dimensão de reconhecimento de uma determinada organização perante as demais, o que pode exigir *“negociações complexas, cultivo de relacionamentos, pressão política, demonstrações de capacidade ou uma combinação de tudo isso”* (Ibid., p. 50).

Os mecanismos apontados por Abers e Keck necessários à construção da autoridade prática, capazes de promover transformações institucionais, ajudam a compreender alguns dos mecanismos observados no processo de implementação do TS em favelas na CDHU. Alguns deles, por exemplo, são: a (1) formação de amplas e diversificadas redes de apoio, envolvendo atores estatais e não-estatais, no sentido de influenciar os processos de implementação do TS e do projeto de urbanização como um todo; e a (2) experimentação pautada pelas características e peculiaridades de cada território a ser urbanizado, pelas possíveis soluções e estratégias de participação popular, a partir dos recursos organizacionais-institucionais disponíveis. Dentro destes mecanismos, há uma variada gama de estratégias do TS - a serem analisadas nos capítulos 4 e 5 - que está associada a uma postura ativista ou engajada (ABERS, 2015, no prelo) de boa parte dos atores envolvidos, com destaque para (mas não só) a burocracia implementadora do TS.

À luz do trabalho de Abers e Keck (2017) é possível, portanto, compreender que os atores da SARU se articularam a uma rede mais ampla e diversificada ao longo do tempo, o que lhes possibilitou (a) implementar práticas pioneiras de participação popular, a despeito de uma administração conservadora. Permitiu-lhes também influenciar, ainda que em menor escala e de modo indireto, a (b) forma com que pessoas de diferentes organizações/setores da CDHU interagissem na implementação dos projetos de urbanização de favelas, bem como (c) a construção ou readequação de diretrizes e marcos normativos que balizam essas intervenções, como ilustram, por exemplo, a

recente regulamentação da política de reassentamento habitacional no âmbito da habitação de interesse social do governo do Estado de São Paulo (Resolução SH nº 24 de 31/05/2017)⁴² ou o atual processo de desenho e normatização das interfaces entre as áreas técnicas da CDHU nas ações em assentamentos precários (processo iniciado no primeiro semestre de 2018, ainda em andamento)⁴³.

Retomando alguns pontos históricos do processo gradual de criação e concretização das atividades do Trabalho Social da SARU – cujos aspectos serão analisados mais atentamente nos capítulos 4 e 5 – é importante frisar o caráter experimental da dinâmica de implementação de algumas atividades que, ao longo dos anos, deram origem aos três principais eixos de sua metodologia, cujos marcos principais estão sumarizados na Figura 6, ao final desta seção.

A própria criação organizacional da SARU, enquanto uma das áreas técnicas da CDHU, também teve seu surgimento de forma gradual e experimental, consolidando-se e ocupando espaços de maior destaque na Companhia à medida em que os projetos eram executados e à medida em que a atuação da burocracia da SARU, incremental e gradualmente, dava “*demonstrações de suas capacidades*” técnicas (ABERS, KECK, 2017) de realizar o TS e, também, de influenciar as relações das diversas áreas técnicas da CDHU nas intervenções em favela⁴⁴.

Desde o final da década de 80, como já mencionado acima, a equipe do TS - Lara e técnico(a)s vindo(a)s de outras áreas da CDHU - estava alocada na área de Pós-Ocupação, denominada Superintendência de Desenvolvimento Social (SDS). A equipe do TS constituía um pequeno núcleo de pessoas, que era coordenado por Lara. Ao longo dos anos, conforme o TS em favela se ampliava - tanto no âmbito dos projetos de urbanização, quanto de remoção e reassentamento das famílias, para subsidiar a execução de obras

⁴² A resolução visa estabelecer “diretrizes e procedimentos operacionais a serem observados pela CDHU/SH e pelos órgãos executores e parceiros, de modo a promover as melhores práticas nesse foco de atendimento” (CDHU, 2017b).

⁴³ Trata-se de um processo amplo de trabalho – iniciado/incentivado pela equipe técnica da Saru - que envolve todas as áreas técnicas/setores da Companhia relacionados à urbanização de favelas, voltado à construção institucional no âmbito da atuação da CDHU em assentamentos precários, estabelecendo assim diretrizes, fluxos de trabalho e critérios para o desenvolvimento dos projetos de urbanização.

⁴⁴ Entre outras influências, chamo a atenção aqui, para o caso do projeto de urbanização do Pantanal – cuja viabilização se deu através da articulação engajada de atores da burocracia da Saru, juntamente com a burocracia da área de Projetos. Este caso é analisado na seção 2.2.1.

públicas de infraestrutura, recuperação ambiental, mobilidade, conforme mostra Pollyanna Silva (2018) – este pequeno núcleo de pessoas acabou se tornando uma Gerência, ainda vinculada à SDS. Posteriormente, em 2004, esta gerência é desvinculada da SDS e nomeada como uma nova Superintendência, a Superintendência de Projetos Sociais para Recuperação Urbana (SARU)⁴⁵. A nomeação da SARU se deu num contexto de reorganização de algumas áreas técnicas da CDHU e, sobretudo, num período em que a equipe técnica social vinha atuando em dezenas de projetos de urbanização e reassentamento diferentes – de modo que a estrutura organizacional de uma Gerência era incipiente diante do volume de trabalho existente e, também, diante da natureza distinta dos escopos de trabalho entre SARU e SDS: enquanto a equipe de pós-ocupação (SDS) atuava na organização condominial dos CHs implantados pela CDHU, a SARU atuava especificamente no diálogo com a população residente em áreas de favela, tanto no contexto das ações de consolidação da ocupação, quanto remoção/reassentamento.

Conforme consta de Ato da Presidência (AP) nº 39, de 1º de julho de 2004, o objetivo da SARU era o de *“planejar, dar as diretrizes e garantir a execução dos trabalhos técnicos-sociais nos programas e ações de recuperação das áreas urbanas e degradadas”* (CDHU, 2004, p. 3), com as atribuições de elaborar, implantar e coordenar projetos sociais; participar em conjunto com as demais áreas técnicas, do planejamento das intervenções em favela; promover articulações outros órgãos governamentais e não-governamentais para a realização de atividades voltadas ao desenvolvimento local; garantir e viabilizar a participação popular, propiciando o desenvolvimento sócio-organizativo (Ibid., p. 3).

O fato da criação da SARU enquanto uma superintendência específica na CDHU significou, em si mesmo, uma conquista importante para a equipe social, tanto no sentido “substantivo” quanto “operacional” da política. Do ponto de vista substantivo, as atribuições da SARU neste AP de 2004 formalizavam e legitimavam o seu papel na promoção da participação da população nos projetos de intervenção urbana. Do ponto de vista “operacional”, esta mudança significava também maior autonomia à atuação da equipe técnica social no âmbito da Superintendência em comparação ao contexto da

⁴⁵ Conforme disposto em Atos da Presidência nº 28 e 39 de 1º de julho de 2004. Posteriormente esta nomenclatura é atualizada para “Superintendência de Ações de Recuperação Urbana”.

antiga Gerência – no qual, antes da criação da SARU, a equipe social (a gerência) estava subordinada ao(à) superintendente da SDS.

Lotta e Santiago (2018) mostram que o conceito de autonomia de uma determinada organização burocrática é permeado pela noção de poder de ação, pelas condições de tomada de decisões e definição de objetivos (BENDIX, 1952; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985; CARPENTER, 2001 apud LOTTA, SANTIAGO, 2018). Uma das abordagens da literatura sobre o tema entende a autonomia burocrática como um resultado tanto de suas capacidades e expertises técnicas quanto de seu caráter (mais ou menos) “indispensável”, dada a natureza dos serviços públicos providos pelo grupo. Este relativo “monopólio” tanto de poder quanto de técnica/expertise, conferiria distintos níveis de autonomia da burocracia (BENDIX, 1952 apud LOTTA, SANTIAGO, 2018, p. 29). Analisando os diferentes aspectos que caracterizam a autonomia burocrática, Lotta e Santiago identificam em Carpenter (2001) três considerações:

“(...) Carpenter (2001) afirma que autonomia é entendida como dependente da obtenção histórica de três condições: **diferenciação**, **capacitação** e **reputação**. Primeiramente, as burocracias autônomas deveriam ser politicamente diferentes de atores que buscam controlá-las, ou seja, elas deveriam ter interesses, preferências e ideologias únicas, que divergem daquelas de atores políticos e de interesses organizados (CARPENTER, 2001, p. 14). Além disso, autonomia burocrática requereria desenvolvimento de capacidades organizacionais únicas, tanto técnicas (como de análise e de administração de programas eficientemente) quanto criativas (habilidade de inovar, sendo o empreendedorismo burocrático uma condição para autonomia). Por fim, o aspecto fundante da autonomia burocrática em Estados democráticos seria a legitimidade política, ou reputações inseridas em uma base de poder independente, ou seja, a crença por autoridades e cidadãos de que agências podem oferecer benefícios ou resolver problemas de forma única (CARPENTER, 2001 apud LOTTA, SANTIAGO, 2018, p. 30, **negrito do autor**).

Os três aspectos acima apontados ajudam a compreender em que medida a SARU, enquanto organização inserida na CDHU, pode ser compreendida como uma (sub)organização detentora de algum grau de autonomia - ainda que seja uma autonomia “intermediária” ou relativa. Considero que o caráter “intermediário” desta autonomia deve-se ao fato de que, ao mesmo tempo em que a equipe social da SARU demonstrou capacidade técnica de atuação ao longo das dezenas de projetos em que atuou, diferenciando-se dos objetivos políticos demonstrados pelo alto escalão da CDHU (CARPENTER, 2001 apud LOTTA, SANTIAGO, 2018), bem como construiu e ampliou redes de apoio estatais e não-estatais, conquistando certo prestígio e reconhecimento (KUSCHNIR, 2000; CARPENTER, 2001 apud LOTTA, SANTIAGO, 2018; ABERS, KECK, 2017); por outro lado, a burocracia da SARU se via frequentemente pressionada por atores

e organizações mais altas na hierarquia da CDHU, sobretudo no contexto das diversas mudanças de gestão. Nestes momentos em que a SARU se via ameaçada – como, por exemplo, quando havia ameaças de demissão da equipe técnica e destituição de cargos de liderança, por parte de novos diretores que assumiam o posto – a burocracia de alto e médio escalão se mobilizava, lançando mão de diferentes estratégias, para mostrar seu legado de trabalho e, conseqüentemente, os desdobramentos relacionais e reputacionais deste legado, no intuito de minimizar a influência externa sobre o “relativo grau de autonomia” da SARU⁴⁶.

A despeito da pressão advinda das dinâmicas político-partidárias na CDHU, sobretudo através de ameaças a corte de recursos e de equipe em determinados momentos das gestões, a SARU conseguiu certo espaço organizacional e institucional para implementar suas ações, concretizando arenas participativas e espaços sócio-organizativos. A constituição da área social como um setor específico dentro da CDHU – a SARU, desvinculada da SDS, configurou um cenário com mais recursos organizacionais e menos limitações, favorecendo o início da concretização destes espaços participativos. Não é por acaso que o TS especificamente voltado à implementação destes espaços tem início, de forma mais consolidada, alguns meses após a criação da SARU, já em 2005, através do processo formativo de Agentes Comunitários de Urbanização. Segundo um(a) burocrata de médio escalão entrevistado(a): *“a Lara transforma a sua gerência numa superintendência de recuperação urbana e, muito ousadamente, começa a dar as cartas desses processos na CDHU”* (E19/2C/G29Pa-30Se-5Pi).

Parte expressiva deste maior investimento em participação também se viabilizou a partir da maior autonomia organizacional da SARU (em 2004) na definição de sua própria equipe técnica e na alocação de recursos conforme mais apropriado e alinhado aos objetivos da própria organização (da então constituída SARU), cujas condições eram menos favoráveis quando a equipe era vinculada à SDS, conforme destaca uma entrevistada:

⁴⁶ Este ponto ficará mais claro na seção 4.1, com um exemplo concreto de mobilização de interesses políticos diversos, como estratégia de evidenciar a reputação e o prestígio da Saru na “comunidade política” (KUSCHNIR, 2000) da CDHU.

Agora eu acho que uma coisa que aconteceu aí: (...) foi a criação da Superintendência Social voltada pra favela. Isso deu uma deslanchada no trabalho, enorme! Porque a Lara passou a ter ... **Ganhou uma liberdade de ação que ela não tinha enquanto gerência.** Porquê, até aí, era uma gerência! E isso significava passar por uma superintendência, tinha outro tipo de gestão de contratos, né?! Não tinha a liberdade que veio a ter depois como superintendência. Quer dizer, você é uma área onde você se reporta a um Diretor, você vai “dali pra cima”. Você não tem que ir dali pra baixo. (...) Era inevitável que isso acontecesse porque já era um trabalho muito diferenciado dentro da área social. (E32/Proj/ME/G-2)

Com a SARU constituída em 2004, Lara, enquanto superintendente, deveria se reportar diretamente à Diretoria de Atendimento Habitacional e não a um outro superintendente como era antigamente - na época em que a área social de favelas era uma gerência vinculada à SDS. Este novo arranjo institucional forneceu insumos organizacionais-institucionais (ou seja, novas estruturas de constrangimentos e oportunidades) mais favoráveis à atuação um pouco mais autônoma e também criativa dos atores, no sentido da construção e modificação das arenas participativas, uma vez que a SARU se constituía com um escopo próprio de trabalho (não mais atrelado à SDS) e com certa autonomia de contratação de equipe técnica.

Desde o início das atividades da equipe social (ao final da década de 80) até 2018, a SARU atuou em 38 projetos da CDHU, promovendo as diversas atividades do TS - nos seus distintos eixos, como mostro adiante - que envolveram mais de 45 mil famílias/domicílios (CDHU, 2018d). A maioria destes 38 projetos foi realizada na Região Metropolitana de São Paulo, embora houvesse também projetos nas regiões metropolitanas da Baixada Santista e Campinas. O tipo de intervenção/projeto no qual a SARU atuou também varia: 22 eram apenas de remoção/reassentamento de famílias (boa parte associada a parcerias da CDHU com outros órgãos/agências estatais para obras públicas de mobilidade e saneamento); 13 projetos de urbanização e, mais recentemente, três projetos de regularização fundiária (ver Tabela 2).

Tabela 2 - Tipo de intervenção/projeto com atuação da SARU e Nº de domicílios envolvidos

Tipo de projeto/intervenção no qual a SARU atuou	Nº de projetos (concluídos ou em curso)	Nº de domicílios envolvidos
Remoção/reassentamento	22	8.979
Urbanização de assentamentos precários	13	32.641
Regularização fundiária	3	3.772
Total	38	45.392

Fonte: CDHU, 2018d.

Apenas para situar o leitor, apresento a seguir algumas **características básicas** sobre a SARU: onde a organização está alocada no organograma geral da CDHU, qual sua estrutura interna, como estão organizadas as dinâmicas de trabalho, quantos são os funcionários da SARU e que tipo de vínculo com a CDHU possuem.

No que se refere à CDHU como um todo, há cinco diretorias: **(i)** Administrativo-Financeira, **(ii)** Planejamento e Projetos; **(iii)** Atendimento Habitacional; **(iv)** Técnica (área de Obras); **(v)** Assuntos Jurídicos e Regularização Fundiária. A SARU e outras três Superintendências – (a) Desenvolvimento Social (responsável pelo trabalho social de pós-ocupação), (b) Atendimento Habitacional da Região Metropolitana de SP e (c) Atendimento Habitacional do Interior (que são as equipes do “Comercial”, como são conhecidas, responsáveis por dar os encaminhamentos necessários ao atendimento habitacional à população) – estão alocadas na Diretoria de Atendimento Habitacional (a DAH).

Embora esteja alocada na DAH, os procedimentos de trabalho da SARU envolvem interfaces com diversas outras áreas técnicas da CDHU não só dentro da própria Diretoria de Atendimento Habitacional, mas também junto a setores alocados em outras diretorias, como é o caso da Sup. de Administração de Serviços (cuja gerência emite os contratos de atendimento habitacional), alocada na Diretoria Administrativo Financeira; ou como é o caso das áreas de planejamento, responsáveis por gerir as intervenções/projetos, articulando as diferentes áreas da CDHU – entre tantos outros casos (que, à medida que forem necessários à análise aqui empreendida, serão mencionados).

Apresento a seguir um cronograma sintético das áreas da CDHU, em que é possível discernir as áreas de “maior interface”⁴⁷ com a equipe social no contexto dos projetos de urbanização aqui estudados – Obras (Diretoria Técnica), Projetos, Comercial, Jurídico, Pós-Ocupação (SDS), Contratos e Seguros Imobiliários, entre outras.

⁴⁷ Embora o TS tenha interfaces com praticamente todas as áreas técnicas, há algumas áreas/setores que, no cotidiano, são contatadas com maior frequência. A maior parte destas interfaces ficará mais clara ao longo das análises nesta dissertação.

Figura 2 – Cronograma sintético da CDHU e identificação das principais áreas técnicas de interface do TS em favela

No que se refere especificamente à estrutura organizacional dentro da própria SARU, há duas gerências ou subáreas, conhecidas por “GARU’s” - Gerência de ações de recuperação urbana: a GARU 1 e a GARU 2. Com o passar do tempo, a GARU 1 se responsabilizou, predominantemente, por projetos de urbanização e remoção/reassentamento, enquanto a GARU 2 especializou-se sobretudo no atendimento a parcerias e convênios da CDHU com outros parceiros (Dersa, DAEE, CPTM, Metro, etc.) para reassentamento de famílias moradoras em áreas de obras públicas (metrô, obras de saneamento, obras viárias, etc.) e, mais recentemente, em processos de regularização fundiária⁴⁸.

A GARU 1, sobre a qual concentro meu foco analítico⁴⁹, é responsável pela gestão e realização do TS nos três projetos de urbanização aqui em estudo: Pantanal, Serra do Mar e Pimentas. Ainda no âmbito organizacional, além das duas GARU’s, a SARU também conta com o NAIC – “Núcleo Operacional de Informações e Controle”, composto por uma equipe de técnicos sociais que dá suporte à gestão do TS e sistematização de informações, institucionalização de processos de trabalho e desenho de procedimentos. Houve também, entre 2005 e 2011, o NAPS – “Núcleo de Apoio ao Projetos Sociais” cuja equipe, com a saída de uma das pessoas coordenadoras (Ana), acabou sendo absorvida junto à GARU 1. O que importa levar em conta é que ambos os núcleos foram constituídos por BME, cuja localização intermediária na burocracia lhes propiciou dar subsídios/apoio tanto a um processo de adequação das diretrizes do TS às complexidades em campo (por meio do diálogo junto à BNR), quanto de proposição de alternativas, possibilidades e conteúdos da política junto à BAE⁵⁰.

O organograma abaixo (Figura 3) ilustra as três áreas da SARU – GARU 1 e 2, e NAIC. Associados às gerências 1 e 2, constam os EATs dos diferentes projetos/intervenções: a

⁴⁸ A GARU-2 também atua em projetos de urbanização, embora, nos últimos anos, estes outros tipos de projeto tenham sido predominantes.

⁴⁹ Na escolha de meu objeto de estudo para esta dissertação, devido à (i) variabilidade entre práticas e prioridades metodológicas implementadas entre as duas GARU’s e, (ii) considerando que a GARU 1 concentra os projetos de urbanização nos quais se concretizou a metodologia completa da Saru nos seus três eixos; optei por analisar somente as ações e dinâmicas de implementação no contexto da GARU-1. Este recorte foi também uma sugestão da banca avaliadora em meu exame de qualificação do mestrado.

⁵⁰ Como comentei anteriormente, especificamente no contexto do TS, considero a Superintendente da Saru como a BAE, dado seu envolvimento em determinadas instâncias decisórias da política. Os(as) gerentes das GARUs foram considerado(a)s BME. E a equipe que lida diretamente com a população, foi considerada BNR.

burocracia implementadora do TS atua em distintos locais (espaços físicos) de trabalho e parte dela, sobretudo a BNR mais ligada à execução direta do TS, trabalha nos “Escritórios de Apoio Técnico” da SARU (os EATs) ou ateliês e espaços dos projetos sociais, que são espaços situados nas próprias favelas/áreas de intervenção, operando como pontos de referência da SARU para a população⁵¹. Já uma outra parte da burocracia, sobretudo a BME e BAE mais ligada à gestão do TS, trabalha no escritório-sede da CDHU.

Figura 3-Contextualização da SARU na DAH e organograma básico da SARU

* Embora o NAIC não conste no organograma da CDHU, ele se constitui como mais um dos núcleos vinculados à SARU.
Fonte: Elaboração própria, a partir de CDHU, 2018d

Em termos de dinâmicas e fluxos de trabalho (e interface entre as várias áreas técnicas), as demandas pela realização do TS têm distintas “origens”: solicitação da DAH, ou da Presidência da CDHU, ou das áreas de planejamento/gestão de intervenção em favelas. As demandas comumente são feitas à Superintendente, que as direciona a uma determinada gerência/GARU. As GARU's, por sua vez, balizam e acompanham a execução do TS, que geralmente é feito por funcionários de empresas terceirizadas (a maioria deles já experientes e atuantes há um bom tempo na SARU), contando com o apoio de “técnicos da casa”, ou seja, técnicos concursados da CDHU. Devido à complexidade das ações em campo, há um conjunto de proposições para a implementação do TS que parte da própria BNR e BME em campo, no sentido de ajustar conteúdos da política às necessidades e peculiaridades do território. Há, portanto, definições quanto à execução do TS tanto por

⁵¹ No contexto dos projetos de urbanização aqui estudados e dos diferentes espaços físicos para desenvolvimento do TS, constam 13 espaços do TS na área de intervenção, nos quais atuam a equipe social. Ao longo da história, a SARU já contou com 24 EATs (em 2012, por exemplo).

parte da (i) Superintendência e Gerência, quanto por parte das (ii) equipes sociais executoras das ações em campo.

O número de funcionários vinculados à realização do TS da SARU variou ao longo do tempo. Embora em 2018 constem 37 funcionários terceirizados, esse número já foi correspondente a 64 em 2012, por exemplo. Esta variação quanto ao número de técnicos corresponde a uma variação no desenvolvimento das próprias intervenções físico-urbanísticas. À medida em que obras cessam (ou diminuem), ou projetos inteiros são interrompidos, há também uma redução nas equipes do TS em campo. A Tabela 3 abaixo mostra que a maioria da equipe técnica é composta por técnicos terceirizados, seguida por funcionários concursados/efetivos (a maior parte alocada no escritório-Sede da CDHU) e um cargo comissionado, que é o cargo de um gerência. Na categoria “superintendência”, constam a própria superintendente (Lara) e uma secretária. Nota-se um maior número de funcionários vinculados à GARU-1 (29) em comparação à GARU-2 (10), o que pode estar associado a uma maior equipe técnica para a promoção dos projetos sociais, boa parte deles promovidos pela GARU-1.

Tabela 3 – Número de funcionários vinculados ao TS da SARU e tipo de vínculo

Setores da SARU	Terceirizados	Efetivos	Comissionados	Total
GARU 1	25	3	1	29
GARU 2	7	3	-	10
NAIC	4	-	-	4
Superintendência	1	1	-	2
Total	37	7	1	45

Fonte: Elaboração própria, a partir de CDHU,2018d e arquivos internos da SARU

Dentre os 37 terceirizados, 28 estão alocados nos EATS e demais espaços do TS em campo, enquanto 9 trabalham predominantemente no escritório-sede (Tabela 4).

Tabela 4 – Funcionários terceirizados da SARU e local de trabalho

Setores da SARU	Campo/EATs nas áreas de intervenção	Escritório-Sede da CDHU	Total
GARU 1	23	2	25
GARU 2	5	2	7
NAIC	-	4	4
Superintendência	-	1	1
Total	28	9	37

Fonte: Elaboração própria, a partir de arquivos internos da SARU

Figura 4 – Tempo de atuação dos técnicos terceirizados na SARU

Fonte: Elaboração própria, a partir de arquivos internos da SARU

Dos 37 técnicos terceirizados, 32 (86%) atuam na SARU há pelos menos sete anos. O(a) técnico(a) social mais antigo possui 20 anos de atuação, e o(a) mais recente tem três anos, ou seja: apesar da terceirização, há certa continuidade na composição da equipe técnica, muito em função desta relativa autonomia da SARU na escolha da

composição das equipes (Figura 4)

A Figura 5 abaixo ilustra alguns dos espaços do TS, tais como EATs e espaços dos projetos sociais (no caso, o Ateliê Arte nas Cotas). Embora os espaços dos projetos sociais variem bastante - em função da natureza do projeto social, os EATs geralmente têm um “esquema padrão”: possuem diversas mesas com computadores para realização dos atendimentos individuais das famílias e salas/espços mais amplos para reuniões com a comunidade.

Figura 5 – Exemplos de EATs e outros espaços do TS

EAT da equipe social em Santo André

Fonte: Arquivos SARU

Ateliê do Projeto Social Arte nas Cotas (Cubatão)

Antes de analisar os processos e mecanismos associados à implementação de práticas participativas (algo a ser feito nos capítulos 4 e 5), cabe também entender as principais atividades realizadas pela SARU num projeto de urbanização de favela. Conforme mencionado, faço aqui apenas um “sobrevoo” pelas atividades estruturantes do TS, a fim de situar o(a) leitor(a) sobre a metodologia de trabalho.

Fruto de inúmeras experiências ainda em caráter embrionário, experimentações mais consolidadas, revisões e ajustes ao longo do tempo, a SARU atualmente reúne três principais “eixos” de atividades⁵². São eles:

Eixo 1- Diagnóstico e negociação com as famílias sobre a remoção: compreendendo o **(1.1)** arrolamento ou mapeamento das edificações e a caracterização socioeconômica das famílias; e **(1.2)** o Atendimento Individual Programado (AIP), que envolve uma série de atendimentos, feitos por um técnico social da CDHU junto ao responsável da família a ser reassentada.

Eixo 2- Arenas participativas para discussão de projeto urbanístico: **(2.1)** Eleição setorial (quadra-a-quadra) de representantes comunitários, que atuam como “intermediadores” entre a população e a CDHU, **(2.2)** realização do processo formativo/Curso dos Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs)⁵³ e **(2.3)** constituição do Núcleo Operacional de Urbanização (NOU). O curso visa “instrumentalizar” ou, nas palavras de alguns técnicos, “municar” os Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs) (entrevistas 15, 19), para que eles possam discutir os projetos urbanísticos e ter legitimidade perante técnicos de outras áreas da CDHU.

Eixo 3- Projetos sociais de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local: trata-se de um conjunto de projetos sociais, cujo “repertório” varia bastante em função das características do território e das demandas comunitárias. Geralmente os projetos sociais enfocam algum destes temas ou eixos de atuação: intervenções artísticas; comunicação comunitária; economia solidária e desenvolvimento local; sensibilização ambiental. Ainda que cada projeto social tenha seu escopo próprio (com lógicas de implementação próprias), a maior parte tem como ponto comum a participação e o fomento à organização sociocomunitária.

A Figura 6 apresentada a seguir indica os principais “marcos” do processo de criação e consolidação da metodologia de TS da SARU ao longo do tempo e dos três projetos de

⁵² A organização dos eixos desta forma é resultante da análise dos dados coletados durante a pesquisa e não constitui exatamente os marcos de organização dos eixos constituídos originalmente na SARU.

⁵³ O processo formativo/Curso dura em média seis meses e aborda temas ligados a democracia e cidadania, direitos e garantias da Constituição de 88, participação e comunicação comunitária, processos de urbanização, direito à cidade, minorias, violência urbana, questões ambientais, histórico de formação do bairro e outros possíveis temas de interesse comunitário

urbanização (ou territórios) distintos, como mencionado: Pantanal (São Paulo), Serra do Mar (Cubatão) e Pimentas (Guarulhos). O intuito de apresentar essa figura, nesta seção inicial, é apenas o de fornecer uma visão de conjunto sobre as principais atividades realizadas no âmbito do TS, ao longo do tempo e dos territórios onde vem atuando - no âmbito dos três casos aqui estudados. Uma análise mais detalhada, partindo de uma abordagem processual da implementação da política, será feita sobretudo nos capítulos 4 sobre as arenas participativas e espaços sócio-organizativos e 5 sobre o processo de AIP ou reassentamento das famílias.

Ainda que a Figura 6 represente apenas um esquema introdutório sobre as atividades da SARU ao longo do tempo, vale esclarecer as categorias que adotei como “marcos do TS”⁵⁴, pontuando um panorama geral de consolidação do método do TS: **(i)** experiência embrionária: processos iniciais de experimentações (com escopos ainda pouco claros e definidos) de determinadas iniciativas e ideias propostas para resolver determinada necessidade identificada no momento da execução do TS; **(ii)** implementação pioneira: realização de ações (experimentais ou não) com escopos previamente e minimamente estruturados de ação - com certa alocação de recursos organizacionais e/ou de equipe para a promoção destas atividades; **(iii)** replicação: execução ou reprodução de ações similares (metodologicamente) a ações implementadas em caráter pioneiro em projetos anteriores, sem grandes inovações metodológicas; **(iv)** replicação incremental: replicação associada à incorporação - ainda que de forma gradual ao longo do tempo - de soluções criativas, no sentido de aprimorar metodologicamente determinadas ações da política, a partir de novas necessidades identificadas no momento da implementação do TS.

⁵⁴ Embora o escopo desta pesquisa não se debruce detalhadamente sobre todos os marcos em cada um dos projetos de urbanização, ainda assim certos marcos (e seus respectivos processos de implementação) serão “iluminados” ao longo da análise nos capítulos seguintes, no sentido de responder à pergunta de pesquisa.

Figura 6 - Principais eixos de atuação do trabalho social (diferentes arenas/espços de participação) da SARU/CDHU ao longo dos projetos de urbanização de favelas

Experiências pontuais em projetos diversos:		Pantanal (São Paulo) 2002 a 2013:	Serra do Mar (Cubatão) 2009 até hoje:	Pimentas (Guarulhos) 2008 até hoje:
1 - Arrolamento e AIP	Atendimento Individual Programado (AIP) final da década de 80 - Projeto de urbanização em São Bernardo do Campo	Arrolamento (2002 e 2003) Atendimento Individual Programado (AIP) (2002)	*Arrolamento (2007 e 2015) Atendimento Individual Programado (AIP) (2009) <small>* Atualizações foram feitas pela SARU em 2015</small>	Arrolamento (2008) Atendimento Individual Programado (AIP) (2008)
	2 - Eleição, curso de ACUs, NOU	Eleição de representantes comunitários (2004) Curso de Agentes Comunitários de Urbanização (2005 e 2006) Arena participativa para discussão de projeto: Fórum (2009)	Eleição de representantes comunitários (2009/2010) Curso de Agentes Comunitários de Urbanização (2010) Arena participativa para discussão de projeto: NOU (2010)	Eleição de representantes comunitários (2010) Curso de Agentes Comunitários de Urbanização (2011) Instância participativa para discussão de projeto: NOU (2014)
3 - Projetos Sociais		Eventos comunitários (precursores dos projetos sociais) Projeto: Urbanização México 70 em São Vicente (entre 1997 e 2004) Grupo produtivo (cooperativa) (2007) Grupo produtivo (ateliê) (2007) Viveiro-Escola (2009)	Intervenção artística (2010) Comunicação Comunitária (2010) Grupo produtivo (Nesdel) (2011) Viveiro-Escola (Cota-Viva) (2013) Pós-Urbanização: TBC (2015)	Intervenção artística (2013) Comunicação Comunitária (2013) Música (2014)
		Legenda - marcos da criação e consolidação do Trabalho Social da Saru
	Experiência embrionária Implementação pioneira Atividade feita por outro setor
	Replicação Replicação incremental			

Fonte: elaboração própria, a partir de informações coletadas em entrevistas e documentos de registro do TS da SARU

2.2 Território como ponto de partida: três cenários distintos de implementação

Além do contexto organizacional da SARU, quais são as características que marcam os territórios onde as equipes da Garu-I/SARU atuaram? De que forma as dinâmicas sociais no território, envolvendo a população de forma geral, lideranças comunitárias/Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs), políticos locais, técnicos sociais – da BNR, BME e BAE – e técnicos das diversas áreas da CDHU influenciam o processo de implementação? Em que medida as (i) peculiaridades de cada território, associadas a (ii) fatores organizacionais e institucionais de cada projeto de urbanização, fornecem distintas estruturas de oportunidades e constrangimentos/limitações à agência dos atores?

Embora estas perguntas permeiem toda a análise empreendida nesta dissertação, as seções seguintes buscam abordar características principais de cada uma das três áreas/territórios urbanizados (ou em urbanização), bem como linhas gerais do histórico de atuação da CDHU nestas áreas, incluindo a atuação do TS⁵⁵.

Conforme mencionado inicialmente, os três projetos de urbanização aqui analisados são: (i) Pantanal, (ii) Serra do Mar e (iii) Pimentas (ver Quadro 1 a seguir). Embora estejam situados em áreas/contextos bastante diferentes, os três projetos são caracterizados por áreas extensas, com um número expressivo de ocupações, variando de mais de 4.100 a 8 mil edificações inicialmente arroladas. O montante de remoções previstas e/ou realizadas em cada um dos projetos também é alto – variando de 1.342 a 5.353.

Quadro 1 – Informações básicas sobre os projetos de urbanização

Aspectos:	Projetos:		
	Pantanal (São Paulo)	Serra do Mar (Cubatão)	Pimentas (Guarulhos)
Início do projeto	2002	2007	2008
Início do TS da SARU	2002	2009	2008
Início e término das obras de urbanização	2005 - 2010	2010 - (em andamento)	2013 - (em andamento)

⁵⁵ A seção específica sobre o projeto de urbanização do Pantanal é mais extensa, devido ao fato de que o “prólogo da história” de implementação – a decisão de se urbanizar a área – teve uma influência importante da burocracia de médio escalão da Saru. A participação da Saru neste processo decisório também influenciou, em alguma medida, as possibilidades de interferência da área social nas etapas subsequentes, ou seja, na implementação do projeto de urbanização em si. Por este motivo, considerei importante apresentar também os precedentes desta história.

Aspectos:	Projetos:		
	Pantanal (São Paulo)	Serra do Mar (Cubatão)	Pimentas (Guarulhos)
Localização	Zona leste do município de São Paulo, em região de várzea do Tietê	Região noroeste do município de Cubatão, núcleos situados ao longo da Rodovia Anchieta (nas diferentes cotas)	Gleba “Sítio São Francisco”, situada na porção sudeste do município de Guarulhos, próximo à divisa com a Zona Leste de São Paulo
Área da intervenção	908.000 m ²	1.020.814 m ²	243.900 m ²
Nº edificações arroladas (identificadas)	8.310	7.550	4.100
Nº edificações em área de remoção	2.268	5.353	2.378 ⁽⁵⁶⁾
Agente financiador	CDHU, Governo Estadual, PAC (Governo Federal)	BID e Governo Estadual	CDHU, PAC (Governo Federal)

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações coletadas em relatórios da CDHU e entrevistas

2.2.1 Projeto Pantanal

O “Projeto Pantanal” compreendeu a urbanização, entre 2005 e 2010, dos núcleos Vila Nair e União de Vila Nova, cujas áreas integram uma região mais ampla denominada “Pantanal”, na Zona Leste do município de São Paulo. Considero importante, antes de descrever o projeto de urbanização em si, resgatar o “prólogo” desta história, que ilustra a atuação engajada da burocracia, conforme mostro a seguir.

Prólogo: Esta “ante seção” narra uma controvérsia envolvendo perspectivas distintas entre a burocracia do DAEE e da CDHU, frente à várzea ocupada: seria melhor remover oito mil famílias (32 mil pessoas) ali residentes, ou urbanizar a área, implantando sistemas de drenagem? Esta controvérsia (PENNA, 2013) gira em torno de um conflito entre essas burocracias que, uma vez reunidas, abordaram a questão – lembrada por uma entrevistada desta forma: *“Como urbanizar várzea? (...) Uma colocação que deu uma briga sensacional foi: - Vamos urbanizar, ou não fazer nada? - Então a gente vai remover? Aí o bode tá dentro da sala”* (E48/2B/AE/G17Pa-25Se-19Pi).

O “Pantanal” é uma área ocupada desde a década de 80, no contexto dos diversos movimentos de ocupação de terrenos ociosos, como única alternativa de moradia à

⁵⁶ O número de remoções em Pimentas tem passado por constantes revisões, devido a reavaliações das áreas técnicas responsáveis pela intervenção físico-urbanística, (re)definindo setores passíveis de consolidação. Assim, este número inicial, posteriormente, caiu para 1.342, embora ainda não seja um valor definitivo.

população pobre (BONDUKI, 1994)⁵⁷. O nome Pantanal se deu em função dos constantes alagamentos da região, que é uma área de várzea do Rio Tietê e integra uma Área de Proteção Permanente (APA) do rio. Como qualquer área de várzea, esta região possui trechos naturalmente alagáveis nos períodos chuvosos do ano, independentemente da ação antrópica. Para além dos ciclos naturais de alagamento, as inundações da calha do Tietê se intensificaram à medida que novas famílias se estabeleciam na região, adensando-a. Desde 1992, ocorreram enchentes graves, sobretudo em 1995, com três mil casas submersas ou com inundações leves (CDHU, 2003; entrevista 48). Nesse período, associações de bairro e movimentos de moradia pressionaram o governo estadual, para que a área fosse urbanizada, garantindo a permanência das famílias com a devida infraestrutura urbana (SILVA, 2016).

Visando recuperar ambientalmente a região de várzea e amenizar o problema das inundações, o governo do estado de São Paulo criou, em março de 1996, um Grupo de Trabalho (GT) formado por representantes da Secretaria de Governo e Ação Estratégica, Secretaria de Recursos Hídricos, através do DAEE (Departamento de água e energia do Estado), Secretaria de Habitação/CDHU e Secretaria do Meio Ambiente. O GT era diretamente ligado ao Palácio do Governo, coordenado pela Secretaria de Recursos Hídricos (SÃO PAULO, 2000; CDHU, 2003; 2008; 2016b). Ao mesmo tempo, 32 associações e entidades civis vinculadas ao Pantanal se organizaram e criaram o Movimento Unificado do Pantanal (MUP), que passou a discutir com representantes do GT as alternativas de intervenção na área (CDHU, 2003; SILVA; 2016).

Após uma enchente de quase 20 dias, de grande repercussão midiática, o MUP realizou um protesto com três mil pessoas no Palácio do Governo, posicionando-se contra as remoções previstas para a região no âmbito das medidas anunciadas pelo GT (SILVA, 2016). Como resultado das pressões populares e das negociações, ficou definido que “*o Governo removeria em uma primeira etapa 1.200 famílias das áreas consideradas de risco, e que limparia o rio Tietê (...) em uma extensão de 10 km*” (SILVA, 2016, p. 21). Ao

⁵⁷ Originando diversas vilas, como o Jd. Pantanal, Cotovelo do Pantanal, Jd. Romano, Chácara Três Meninas, Jardim Novo Horizonte, União de Vila Nova, Jd. Lapena, Vila Nair, Vila da Paz, Jd. Maria Helena, Pantanal São Martinho (CDHU, 2003; 2008; 2016b; SILVA, 2016; entrevista 48) - ocupando 42,5 hectares de áreas consideradas vitais aos ciclos hidrológicos do Rio Tietê (CDHU, 2008, p. 1)

final do mesmo ano, o Governo Estadual publicou o decreto nº 42.710 de 26 de dezembro de 1997, autorizando a permissão de uso, em favor da CDHU, de área de aproximadamente 1.833.070 m² pertencente ao DAEE, para *“fins de implantação de unidades habitacionais, bem como dotar de infraestrutura os assentamentos urbanos União de Vila Nova, Vila Nair e Jardim Lapena⁵⁸”*. O governo definia, portanto, a (i) destinação de uma área do Parque ecológico do Tietê para a construção de unidades habitacionais (na área da Vila Jacuí), a (ii) promoção da urbanização dos núcleos mencionados, e (iii) a remoção prioritária de famílias residentes em setores de risco (SÃO PAULO, 1997; CDHU, 2003; 2016b).

Embora tenha sido “previsto” pelo decreto nº 42.710, o projeto de urbanização do Pantanal demorou a ser viabilizado. Técnicos do DAEE, vinculados à Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos que coordenava o GT no Pantanal, ofereciam resistências à urbanização, por tratar-se de uma área de várzea. É aqui que entra um dos elementos da história do Pantanal que considero útil para se compreender como a atuação engajada da burocracia pode influenciar um processo de mudança institucional (ABERS, 2015; no prelo; ABERS, KECK; 2017).

Lara relata que, diante da resistência do DAEE em urbanizar a área, ela e Osmar, um técnico da área de projetos da CDHU (que, entre si, já tinham “diálogo fácil” e uma trajetória de parceria em outras intervenções⁵⁹) convenceram o então presidente da CDHU (e Secretário de Habitação), Barjas Negri, para que ele viabilizasse junto ao governador do estado a contratação de um estudo de ciclos hidrológicos por meio do DAEE. Foi um longo processo de negociação, que culminou com a execução do estudo⁶⁰, com conclusões que indicavam a viabilidade da urbanização, segundo Lara:

Meu objetivo era construir o Projeto Pantanal, associando as remoções necessárias à urbanização. Eu e Osmar já estávamos trabalhando sobre a perspectiva, junto ao DAEE, de **provar que a área, que a solução era a urbanização**. O DAEE não queria que a área fosse urbanizada, porque a grande discussão que se colocava ali é: “[técnicos DAEE]- Ah, então vamos urbanizar a várzea?” (...) “[Lara]- **Nós temos duas**

⁵⁸ Afirma-se que, posteriormente, o Jardim Lapena seria excluído da possibilidade de urbanização, em função de questões fundiárias (CDHU, 2016b, p. 4)

⁵⁹ Chamo a atenção aqui para a dimensão coletiva do ativismo institucional, por meio da atuação em rede, aspecto que também se verifica em Abers e Keck (2017).

⁶⁰ Também de acordo com publicação institucional da CDHU: *“Apenas depois da conclusão dos estudos hidrológicos e da viabilização de soluções para a drenagem da área é que a CDHU pôde planejar as intervenções e passar à urbanização efetiva”* (CDHU, 2016a, p. 245)

escolhas: ou você urbaniza e remove quem você precisa e saneia, ou você remove 8 mil famílias! Qual é sua escolha??? (...) Ficar de olhos fechados e deixar tudo ser ocupado não é escolha!” (...) Aí nós contratamos, conseguimos que a presidência [da CDHU] (...) articulasse com o governador a necessidade do DAEE contratar um estudo das recorrências da inundação, pra saber se era viável aquele negócio. Olha que “parto da montanha foi isso!”. (...) E aí foi provado que a gente tinha um ciclo de recorrência [de inundações] de 50 a 100 anos. (...) E aí, quando a gente conseguiu sustentar essa discussão da permanência, (...) provar que a área era urbanizável naquele trecho, (...) foi praticamente simultâneo com a conclusão dos conjuntos [habitacionais] no entorno. A peteca foi levantada e o Barjas começou a se interessar pelo projeto.” (Lara, negrito do autor, E48/2B/AE/G17Pa-25Se-19Pi)

Uma vez que determinada ação, antes considerada inviável ou desinteressante, passa a ser implementada ou ser reconhecida como plausível – ou, uma vez que “a peteca foi levantada”, segundo Lara – gradativamente os atores envolvidos foram ampliando suas bases de apoio, conforme demonstravam capacidade técnica de ação e de resolução de problemas (ABERS, KECK, 2017; LOTTA, SANTIAGO, 2018).

Neste exemplo, a partir do momento em que a intervenção se mostra plausível com a confirmação do levantamento hidrológico, concomitantemente à previsão de entrega de UHs no entorno, a proposta de urbanização vai adquirindo novo status: o que antes era um decreto (criado em uma gestão anterior) defendido por apenas alguns burocratas, passa, gradualmente, a ser concebido como um projeto encampado pela Secretaria de Habitação, tornando-se uma prioridade na agenda da CDHU. Com esse exemplo, não quero argumentar que somente a ação dos indivíduos (atores estatais e não estatais) determina a implementação da política, mas sim que a agência “engajada/ativista” desses atores pode exercer considerável influência, dependendo do contexto institucional onde estão inseridos, com suas distintas estruturas de oportunidades e constrangimentos à ação (IMMERGUT, 1996; ABERS, KECK; 2017, ABERS, prelo).

Esse aspecto também fica evidente na fala de outro(a) entrevistado, que remete à importância de se aproveitar oportunidades num determinado contexto político-institucional, a exemplo dos achados identificados por Rebecca Abers (no prelo):

O teu trabalho tem que sempre estar pronto pra que, apareceu a vontade [política], você encaixa. Ele sempre tem que estar ali pra você enfiar, você que tem que preencher. Você é que tem que estar ali e colocar. A gente teve essa sorte no Pantanal. (...) Um Diretor mais social entendeu? (risos) E depois que coloca, fica difícil. (...) E tem algumas coisas que você planta tão bem, que não dá pra desfazer mais, não dá mais, porque aí o nível de envolvimento virou outro: eram 8 mil famílias. Quem vai se meter contra? (E32/Proj/AE/G-2)

Ainda no que se refere às diferentes pressões para que o projeto de urbanização do Pantanal fosse realizado, destaco também a influência de lideranças comunitárias em batalhar não só pela urbanização da área, como mencionado antes, mas também pela continuidade dos encaminhamentos necessários à concretização do programa que, até então, consistia numa proposta de intervenção anos atrás: “(...) o Mario Covas prometeu pra nós. E, na sequência, ele faleceu. O Geraldo assumiu e a gente já tava bem envolvido na CDHU” (E40/Seg/G24). Esta fala também deixa transparecer um outro fator, mencionado reiteradamente por líderes comunitários da área: certo “acesso” de determinados atores da comunidade ao Palácio do Governo do Estado de São Paulo⁶¹.

Além da análise sobre as negociações associadas à concretização do Projeto Pantanal, há que se considerar também uma tendência, desde os anos 90 na CDHU, voltada à questão ambiental e proteção dos mananciais (SILVA, 2018), na esteira de uma agenda promovida por agências multilaterais (DENALDI, 2003), que provavelmente pode ter influenciado a concretização do projeto.

A urbanização se concretiza: Uma vez, enfim, havendo as definições político-institucionais necessárias à execução da urbanização (em 2002), a equipe social da CDHU dá início às suas principais atividades, envolvendo: a (i) criação de arenas participativas e sócio-organizativas (ações dos eixos 2 e 3) e a (ii) negociação via AIP com as famílias residentes nos setores de frente de remoção (eixo 1).

Considerada o terceiro maior assentamento precário da cidade de São Paulo, com população estimada de 32 mil pessoas⁶², a área a ser urbanizada possui 908.000 m², é caracterizada como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) pelo município de São Paulo e possui como limites: a norte, o Rio Tietê; a sul-sudeste, a linha férrea da CPTM – que é paralela à Avenida Assis Ribeiro; à leste o córrego Jacu e, a oeste, o Viaduto dos

⁶¹ Não consegui, nesta pesquisa, aprofundar minha compreensão sobre relações entre lideranças comunitárias e quadros políticos da CDHU ou governo estadual, ao longo das negociações envolvidas na implementação das políticas – até porque, o tema foge do eixo central desta pesquisa. De todo modo, esses temas surgiram nas “entrelinhas” das narrativas. A forma com que certas lideranças comunitárias se referiam ao então governador estadual – através de “Geraldo”, ao invés de “Alckmin”, com certo tom intimista em suas narrativas e reiteradas alusões de proximidade, como “fomos ao Palácio” ou “Pedimos uma reunião no Palácio” – deixaram transparecer relativo acesso (KUSCHNIR, 2000) de líderes comunitários ao Governo do Estado.

⁶² Dado de 1998, quando da realização dos primeiros levantamentos na área, pela Fundação Seade.

Trabalhadores e a Rua Japichaua (CDHU, 2008, p. 1). Contando apenas com duas entradas/acessos estreitos ao bairro, estes limites conferiam à área certo confinamento, limitando a integração do local com o entorno e à malha urbana (CDHU, 2008).

Figura 7 – Localização da área de intervenção

Elaboração: Reinaldo Andrade da Costa, 2018. Bases: CDHU e imagens Google.

O diagnóstico físico-urbanístico da área evidenciou diversas lógicas (ainda que informais) de ocupação do território, quando da criação do bairro, pela própria população, com suas regras de ocupação da terra, de conformação das vias e hierarquização de usos do solo (NISIDA, 2017). O diagnóstico evidencia a (i) organização do sistema viário com suas próprias hierarquias em 97 ruas e 132 quadras, (ii) 476 pontos de comércio, além de (iii) pontos de referência comunitárias como praças, campo de futebol, paradas de ônibus e 51 igrejas (CDHU, 2014a). A ocupação era, no entanto, bastante adensada, sem pavimentação e saneamento (esgotos lançados a céu aberto), com a predominância de casas em alvenaria, embora houvesse também trechos com boa parte das casas feitas de madeira.

Em síntese, a intervenção urbanística do projeto de urbanização compreendeu: (i) a implantação de obras estruturais, como sistema de drenagem (considerando a complexidade da área de várzea) e viaduto sob a linha férrea; (ii) implantação da estrutura viária, saneamento básico, iluminação pública; (iii) implantação de áreas destinadas a uso institucional (para equipamentos de saúde e educação) e áreas verdes; (iv) construção de CHs no entorno, para reassentamento das famílias; (v) implantação de equipamentos,

como a cooperativa. As obras ocorreram em duas etapas: de 2005 a 2007 e, na sequência, de 2008 a 2010, com parte dos recursos do PAC-UAP⁶³.

Após a conclusão das obras em 2010, foram realizados levantamentos e atualizações físico-urbanísticas e sociais - como, por exemplo, a atualização do Lepac em 2013 – para iniciar o processo de regularização fundiária da área, que ainda está em trâmite. Mais detalhes técnicos sobre o projeto de urbanização do Pantanal e sobre o TS estão em uma ficha síntese anexada (Apêndice 2)

Ainda que a CDHU tivesse atuado em outras experiências de urbanização, com destaque para o Programa Guarapiranga, estas experiências foram muito pontuais (SILVA, 2018, p. 108), de modo que a urbanização do Pantanal foi um grande marco para ações em favela da Companhia. O projeto Pantanal *“simboliza a mudança de paradigma mesmo, da empresa que deixou de fazer somente novas unidades e começou a trabalhar com a questão urbana (...) Nós não tínhamos a metodologia desenhada”*, conta Lara.

Da mesma maneira com que o Pantanal foi o grande marco da CDHU na intervenção em favelas, envolvendo as diversas áreas técnicas da Companhia, também foi um marco para a equipe social: embora algumas “experiências embrionárias” do TS já tivessem sido implementadas em projetos anteriores⁶⁴, foi com o Pantanal que o TS se desenvolveu, por meio da implementação de experiências pioneiras das ações sociais em assentamentos precários na Companhia.

Chamo a atenção aqui para o fato de que a história de construção das práticas e metodologias do trabalho social em favela se desenvolve e “se confunde” com a história mais ampla da atuação da CDHU em favelas. Desde o “prólogo” da história do Pantanal, a equipe social figura como um dos atores protagonistas, integrantes de uma rede de profissionais (burocratas) na CDHU que “batalharam” pela concretização do projeto

⁶³ A primeira fase compreendeu a conclusão de trechos restantes do CH Vila Jacuí A (por uma parte do empreendimento já tinha sido entregue entre 2001 e 2002, fora do escopo do projeto de urbanização), a urbanização de porção leste do núcleo Vila Nova, canalização dos Córregos Cruzeiro do Sul e Jacú. A segunda fase compreendeu a conclusão da urbanização de União de Vila Nova (sobretudo trechos a oeste do núcleo), implantação dos demais conjuntos habitacionais na área, implantação de viaduto sobre linha férrea e dos equipamentos.

⁶⁴ Como foi o caso da criação do formato de AIP no processo de reassentamento das famílias e as experiências (ainda muito) embrionárias relacionadas a projetos sociais na urbanização da México 70, no município de São Vicente.

(entrevistas 19, 32, 48). Da mesma forma que o Projeto Pantanal foi uma “escola” para a CDHU, em termos de construção de um *savoir-faire* na urbanização de favelas, também o foi para a equipe social (entrevistas 10, 29, 48, 19, 21, 32). Segundo um(a) BME:

“(...) o Pantanal foi o nosso laboratório. (...) tem uma importância essencial, fundamental, em toda a metodologia que a gente cria a partir daí, de processos participativos, de uma organização participativa. (...) Vejo que a formação [de agentes comunitários de urbanização] no Pantanal foi tão importante. Foi um divisor de águas, (...) é emblemático” (E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi).

A esse respeito, inúmeras pessoas destacam o Pantanal como o “projeto piloto” do TS, a “escola do TS” ou o caráter “vanguardista” das práticas que estavam sendo criadas, executadas, repensadas e aprimoradas ali mesmo, num único projeto, no período de sua implementação, entre os anos de 2002 e 2014. O perfil multidisciplinar das equipes e o legado de uma forte organização comunitária existente no Pantanal – a população de forma geral, lideranças comunitárias, representantes de diversas ONGs – foram também fatores cruciais para que as experiências de fomento à maior participação e organização sociocomunitária se concretizassem:

Foi agregando profissionais de outras áreas. Esse grupo multiprofissional foi criando essas possibilidades. O Pantanal foi o piloto disso tudo: primeiro projeto, primeiro jornal. Se as lideranças [comunitárias] não tivessem essa postura, esse projeto não teria se desenvolvido tanto em um projeto tão curto. (E11/2B/ME/G-23)

Este caráter vanguardista do trabalho social foi muito mencionado nas entrevistas, justamente devido à ausência de “lastro” de projetos de urbanização na CDHU que contemplassem arenas participativas decisórias e deliberativas até então. Isso estava associado à ideia de conseguir concretizar experiências participativas (num cenário adverso da CDHU), que já tinham sido vivenciadas individualmente pelos integrantes da equipe social em outras esferas de atuação prévias/anteriores e em outros “arranjos” organizacionais-institucionais, tais como: sindicatos, movimentos sociais, assessorias a movimentos de moradia, políticas promovidas por gestões municipais administradas pelo PT na RMSP (como o orçamento participativo), ONGs, coletivos culturais, órgãos colegiados de monitoramento de políticas de urbanização do PAC, entre outras organizações e políticas/iniciativas.

A percepção - e, por vezes, a angústia - de muitos destes técnicos sociais vanguardistas era: como transpor “experiências progressistas” de contextos tão

peculiares (e mais favoráveis à participação) a um contexto relativamente engessado e adverso, que era o ambiente da CDHU, historicamente conhecido pelo conservadorismo de suas políticas? Uma boa parte das ações promovidas pelo trabalho social no Pantanal tem a ver com os mecanismos apontados por Abers e Keck (2017) sobre ação criativa e construção institucional, por meio da (i) articulação em redes e da (ii) experimentação⁶⁵. Foi através destes principais mecanismos ou “estratégias de atuação”, imersos em contextos organizacionais institucionais específicos, que a equipe social⁶⁶ conseguiu desenvolver suas atividades.

Esta “trama implementadora”, envolvendo atores estatais e não estatais, possibilitou, através dos mecanismos acima mencionados, a concretização de arenas participativas e espaços de fomento à organização sociocomunitária que se perenizaram no tempo, como é o caso da cooperativa e do fórum (analisados no capítulo 4). Em síntese, o TS realizado no Pantanal compreendeu: 40 reuniões iniciais de entrada em campo; 115 reuniões setoriais do tipo “quadra-a-quadra” para eleição de representantes territoriais (que atuam como Agentes Comunitários de Urbanização, os ACUs); dois processos formativos/Cursos de ACUs (durante seis meses cada um); diversos projetos sociais de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local, com destaque para a Cooperativa de Reciclagem Nova Esperança; consolidação de um espaço para discussão de questões de interesse coletivo da comunidade/bairro (o Fórum)⁶⁷.

Vale dizer, ainda, que estes processos de implementação do TS não transcorreram sem conflitos. Ao contrário: a equipe social chegou em União de Vila Nova - perímetro da área a ser urbanizada - num contexto adverso, marcado pela violência urbana extrema, num período de definição de lideranças do crime organizado e marcado também por grande desconfiança da população em relação à presença da CDHU na área. Boa parte desta desconfiança vinha do alto número de remoções proposto inicialmente no projeto

⁶⁵ Além de outros dois mecanismos, que ficarão explícitos no capítulo 4, associados à promoção (e ajustes) de visibilidade do TS, bem como à intermediação de pactos ou acordos.

⁶⁶ Mais precisamente, refiro-me à equipe social, juntamente com técnicos de outras áreas da CDHU, com a população, com líderes comunitários e diversos parceiros institucionais ou ligados à sociedade civil organizada.

⁶⁷ Retomarei, em níveis mais detalhados de análise, os principais “eixos” do TS desenvolvidos no Pantanal, assim como nos outros dois projetos de urbanização aqui estudados (Serra do Mar e Pimentas).

urbanístico: 2.268 famílias a serem reassentadas, o que correspondia a 27% da população total ali residente. Muitas das centenas de reuniões realizadas pela burocracia implementadora do projeto foram marcadas por discussões acaloradas, conflitos e, por vezes, também por ameaças (algumas de morte) à equipe da CDHU.

Após sucessivas negociações entre as equipes da CDHU e representantes comunitários, foram feitos ajustes no projeto urbanístico, reduzindo parte das remoções - embora elas tenham se mantido altas em função das obras de drenagem, abertura de vias, implantação de equipamentos. Além da redução do percentual de remoções, a abertura da equipe social ao diálogo cotidiano com a população associada à atuação das lideranças comunitárias que facilitavam e “intermediavam” relações entre “Estado” e sociedade⁶⁸, possibilitaram que esses conflitos diminuíssem com o passar do tempo – como relata uma liderança comunitária do Pantanal:

As meninas do social aprenderam lá (lá foi uma faculdade). Apanharam muito, mas aprenderam. (...) Não era fácil vc chegar no escritório, ter uma multidão de 100, 200 pessoas cada um com um pensamento, com um rancor. Mas nós já tava num intermediário, fazendo um meio de campo com as famílias. ‘-Calma, vamos esperar o pessoal pra conversar’ (...) Eu demonstrava os caminhos, e saía todo mundo satisfeito. Saía todo mundo... Teve reuniões que não chegava nem a terminar, de tanto quer era [conflituoso].... No outro dia, eu procurava aquelas pessoas e conversava (E21/2D/ME/G-19).

Por fim, destaco uma dimensão transversal ao histórico de implementação do TS que, no Pantanal, teve um papel ainda mais central, tendo em vista seu “ineditismo”: trata-se de uma postura engajada⁶⁹ e proativa dos técnicos sociais da SARU - na direção do conceito de ativismo burocrático/institucional proposto por Abers (2018, no prelo) - visando promover “*projetos políticos ou sociais*” percebidos como de “*natureza pública ou coletiva*” (Abers, 2015, p. 148). Esta dimensão ativista da atuação da burocracia se expressa nos diversos relatos das pessoas entrevistadas e parece ter sido crucial no processo criativo de construção institucional das arenas participativas.

“Foi uma militância muito bacana da Ana. Esse espírito da Ana exprimia um “acreditar político” do trabalho, ela mobilizava a gente com isso. (...) Foi um aprendizado – tinha uma coisa romântica, de querer fazer, vamos experimentar isso aqui e ver o que vai acontecer. Tinha um acreditar muito grande na participação comunitária”. (E10/2B/ME/G12Pa-9Se-8Pi)

⁶⁸ Estes “padrões de intermediação” serão apresentados de modo mais detalhado nos capítulos 4 e 5.

⁶⁹ Não só engajada, mas muitas vezes “apaixonada” pelo trabalho, como pontuado por Abers em outras políticas (2015).

Antes da conclusão das obras no Pantanal (em 2010), a equipe social é chamada, em 2009, a assumir o TS do Programa Serra do Mar, que é o tema da próxima seção.

2.2.2 Programa Serra do Mar

O Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar foi criado em 2007, no sentido de promover a recuperação das áreas de preservação do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) por meio do reassentamento de famílias residentes nas áreas do Parque e da urbanização de áreas desafetadas da unidade de conservação, passíveis de consolidação, no município de Cubatão (SÃO PAULO, 2014).

Quando do início da construção da Rodovia Anchieta, em 1939, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) construiu acampamentos (casas de madeira) para seus funcionários, nas diversas cotas da Serra do Mar, dando origem às primeiras ocupações localizadas nas cotas 500, 400, 200, 95/100 e Pinheiro do Miranda que, posteriormente, passaram a ser conhecidas por “Bairros-Cota” em Cubatão (DAMIANI, 1984). Além dos funcionários diretos do DER, havia também um intenso fluxo de migrantes, grande parte vinda do Nordeste, que eram contratados como mão de obra pouco qualificada pelas empreiteiras executoras da construção da Rodovia Anchieta, bem como das infraestruturas industriais em implantação em Cubatão a partir da década de 40, no contexto do processo de substituição de importações (Ibid.)⁷⁰.

Dentre as atividades industriais e outras atividades econômicas que atraíram mão-de-obra migrante, sobretudo na fase de construção, destaca-se a implantação da primeira linha de oleoduto em 1951 (entre Santos e São Paulo), a construção da Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão (RPBC) em 1952, a implantação da Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) a partir de 1959, além da construção de várias outras indústrias atraídas pela oferta abundante de água doce, pela proximidade do Porto de Santos, das indústrias de base recém instaladas, do mercado consumidor na RMSP e dos principais eixos de transporte rodoviário (CDHU, 2018b).

⁷⁰ O Censo de 1950 reflete, ainda que indiretamente, o contingente populacional de migrantes atraído pela perspectiva de trabalho na construção civil em Cubatão: do total de 11.803 pessoas residentes, 40% se identificaram como migrantes (DAMIANI, 1984; CDHU, 2018b).

Embora já houvesse assentamentos precários no município de Cubatão, boa parte deles iniciada na década de 40, com a construção da Rodovia Anchieta, é na década de 80 que essas ocupações se adensam, muito em função da crise econômica do período, marcado por demissões em massa das indústrias. Em 1981, por exemplo, as obras de ampliação da Cosipa são int diretrizes do TS às complexidades em campo (por meio do diálogo junto à BNR), quanto de mpidas, levando à demissão de 16 mil trabalhadores. Instala-se um problema crônico de desemprego no município que, associado a outros fatores – como a (i) escassez de terras úteis em Cubatão, já que boa parte das terras municipais é de trechos íngremes da Serra do Mar ou áreas de mangue; e (ii) a decorrente valorização imobiliária dos poucos terrenos considerados úteis à ocupação, expulsando a população mais pobre, incapaz de arcar com os altos aluguéis praticados – leva ao adensamento das favelas em Cubatão (DAMIANI, 1984), ao longo da chamada “década perdida”. Estima-se que, nos assentamentos precários, eram erguidos 40 novos barracos por dia em Cubatão no início dos anos 80, totalizando mais de 14 mil novos barracos por ano (GUTBELERT, 1966 apud DAMIANI, 1984).

É neste contexto que os Bairros-Cota surgem, por incentivo do próprio Estado através do DER (em 1939) e, ao longo das décadas, foram se adensando. À precariedade habitacional dos assentamentos somam-se os problemas ambientais decorrentes da atividade industrial no município que, também nos anos 80, atingiram seu ápice, gerando graves problemas sociais e ambientais: *“doenças e mortes por contaminação, má formação cerebral de recém-nascidos, destruição da vegetação em função da chuva ácida, incêndios em favelas, deslizamentos em diversos pontos da Serra do Mar”* (CDHU, 2018b, p.1). Parte destes problemas foi amenizada pela maior fiscalização da emissão de material particulado e por maiores restrições no processo de licenciamento ambiental das atividades industriais, embora críticos ainda apontem para a inexistência de medidas eficazes quanto ao controle da emissão de gases e à contaminação dos cursos d’água (Ibid.).

Em 1977 é criado o Parque Estadual da Serra do Mar, abrangendo 332 mil hectares em 25 municípios, incluso parte do território de Cubatão, bem como os Bairros-Cota. Considerando que a população residente nestes assentamentos já havia se estabelecido

na região antes da criação do PESM - por incentivo estatal, através do DER - e que a ocupação nestas áreas já havia se consolidado, o governo do Estado de São Paulo promulgou a Lei nº 8.976 em 1994, que dispõe sobre a desafetação, para fins de urbanização, das áreas correspondentes aos núcleos Cota 95-100/Pinheiro do Miranda e Cota 200. As demais Cotas (500, 400) não foram desafetadas (Ibid.).

Cinco anos depois, em 1999, o Ministério Público moveu uma ação civil pública (processo nº 944/99), determinando, aos governos do Estado de São Paulo e do Município de Cubatão, a remoção dos domicílios localizados nas áreas do PESM, excetuando-se as áreas desafetadas das Cotas 95-100/Pinheiro do Miranda e Cota 200, e a promoção da recuperação ambiental destas áreas (Ibid.).

Em 2007, sob a justificativa de ter se tornado réu em uma ação civil pública⁷¹, o Governo do Estado de São Paulo, na gestão de José Serra, cria o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, divulgando o objetivo de *“melhorar a qualidade de vida dos moradores que viviam nos bairros-cota e recuperar essas áreas de preservação ambiental”* (SÃO PAULO, 2014, p. 20). Além da ação judicial em si, documentos institucionais também apontam para a precariedade das condições habitacionais das famílias residentes em áreas de risco, boa parte localizada nas encostas íngremes da Serra do Mar, com sucessivos deslizamentos; bem como o problema ambiental decorrente da ocupação informal em uma unidade de preservação ambiental, comprometida pela atividade antrópica com o lançamento de esgoto em mananciais e desmatamentos (CDHU, 2015).

Além dos aspectos acima, diversas pessoas entrevistadas também citam fatores diversos que também poderiam ter motivado a criação do Programa Serra do Mar. Segundo ele(a)s, estas outras motivações consistiam: (i) na inserção regional dos núcleos

⁷¹ *“Em virtude da grande quantidade de áreas de risco e da vulnerabilidade das famílias, em 1999 o Ministério Público moveu uma Ação Civil Pública (Processo nº 944/1999) contra o Estado de São Paulo e a Prefeitura de Cubatão, exigindo que os milhares de domicílios localizados nessas áreas de risco fossem removidos do Parque. O Estado tornou-se corréu da ação por ser o responsável legal pela área do Parque Estadual da Serra do Mar, tendo de apresentar uma solução adequada para as famílias e um programa de ações para a recuperação da floresta”* (SÃO PAULO, 2014, p. 20).

numa área considerada estratégica do ponto de vista ambiental e socioeconômico⁷²; (ii) na segurança pública e na circulação pela rodovia “comprometidas”⁷³, devido à ocorrência frequente de assaltos ou manifestações/reivindicações que bloqueavam as rodovias (iii) ou, ainda, nas motivações do então governador José Serra em alocar investimentos em uma região que seria uma parte importante de seu reduto eleitoral (no caso, parte da região da Baixada Santista).

Independentemente dos múltiplos fatores que culminaram com a concretização do Programa, sua criação se deu em 2007, envolvendo três principais frentes de atuação ou “componentes” (SÃO PAULO, 2014): a proteção das unidades de conservação; o reassentamento das famílias; a fiscalização das áreas ambientalmente protegidas⁷⁴. Contemplando a promoção destes três componentes, o Programa foi realizado pelo Governo do Estado de São Paulo (via secretarias de Planejamento, da Habitação e do Meio Ambiente e, ainda, da CDHU), da Fundação Florestal e da Polícia Militar Ambiental – através de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (SÃO PAULO, 2014).

Em síntese, o Programa Serra do Mar compreendeu o (i) o reassentamento de famílias residentes em áreas de remoção⁷⁵ – a definição de remoções foi maior na Cota 400, Cota 95/100⁷⁶, Sítio dos Queiroz e Água Fria por não terem sido consideradas áreas consolidáveis – e a (ii) urbanização de áreas consideradas passíveis de urbanização: Cota 200 e núcleo Pinheiro do Miranda⁷⁷ (CDHU, 2015; 2018b). Nestes seis núcleos, foram

⁷² Os Bairros-Cota estão situados em um dos trechos mais estreitos da área de proteção ambiental do Parque e são interceptados por eixos de infraestrutura (dutos de gás, óleo e também da água canalizada até a usina Henry Borden), eixos rodoviários que ligam um dos principais portos do país (Porto de Santos) à Região Metropolitana de São Paulo, além de estarem situados muito próximos ao complexo industrial de Cubatão, sobretudo da Refinaria Presidente Bernardes e da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa).

⁷³ Cujo bloqueio comprometia a circulação de matérias-primas e produtos entre as regiões metropolitanas de Santos e São Paulo.

⁷⁴ Uma descrição completa destes componentes encontra-se anexa.

⁷⁵ Havia diferentes motivos de remoção, como área do Parque Estadual da Serra do Mar, área de risco geológico, risco geotécnico (proximidade com a rodovia), área de proteção permanente devido à proximidade de cursos d'água, área definida como frente de obra da urbanização (abertura de viário, implantação de equipamento, desadensamento, etc.).

⁷⁶ Embora a Cota 95/100 também tivesse sido desafetada pelo Decreto 8.976 de 1994, a equipe técnica da CDHU, posteriormente, considerou a área demasiado íngreme para consolidar o núcleo que, ao invés de ser urbanizado, foi removido (E18/Ob/AE/G14).

⁷⁷ Como mostro a seguir, uma parte considerável de moradores residentes em áreas urbanizadas também foi removida/reassentada, pelos diversos motivos de remoção indicados na nota de rodapé anterior.

identificadas 7.556 edificações, totalizando aproximadamente 26 mil moradores (CDHU, 2015).

A Figura no Apêndice 3 mostra a localização dos Bairros-Cota, a maior parte “encaixada” nas encostas da Serra do Mar, margeando a Rodovia Anchieta. Nota-se também a inserção regional da área, situada entre a RMSP e a Baixada Santista, entre eixos viários que ligam o porto de Santos, o complexo petroquímico de Cubatão à RMSP.

Figura 8 – Localização da área de intervenção

Elaboração: Reinaldo Andrade da Costa, 2018. Bases: CDHU e imagens Google.

Esta pesquisa se atém, predominantemente, aos núcleos definidos para urbanização - Cota 200 e Pinheiro do Miranda, embora uma infinidade de temas ligados aos demais núcleos destinados à remoção poderiam ser objeto de discussão. Optei por não me aprofundar nestas questões e restringir meu foco à proposta de pesquisa. Apesar deste enfoque, durante a realização das entrevistas, as práticas do TS ligados ao reassentamento das famílias residentes nos núcleos a serem removidos foram naturalmente mencionadas pelas pessoas, dado o caráter integrado das ações do TS nos diversos núcleos. Além disso, houve também expressivo número de remoções nos núcleos a serem urbanizados. Assim, empiricamente informada, optei por não excluir esses conteúdos/aspectos, sobretudo devido ao fato de que são atividades também pertencentes às demais ações do TS nas áreas de urbanização.

Do total de 7.550 edificações identificadas quando da realização do arrolamento (em 2008), 5.353 ou 71% do total correspondem a edificações localizadas em áreas definidas para remoção. Destas edificações, 4.668 correspondem a famílias que já saíram da área

e foram reassentadas em UHs em Cubatão (3.527 ou 76% das remoções), em municípios da região (556 ou 76%), em auxílio-moradia (559 ou 12%), carta de crédito⁷⁸ (26 ou 1%), como sintetiza tabela em ficha síntese anexa (Apêndice 3).

Nos dois núcleos destinados à urbanização, os projetos contaram com os principais tipos de intervenção: (i) obras estruturais: redes de água, esgoto, iluminação pública e drenagem, implantação viária, com destaque para a implantação de “vias perimetrais”, que delimitaram as áreas passíveis de ocupação em relação aos limites das áreas de conservação ambiental (áreas do PESH) e para as obras de contenção nos trechos mais íngremes das encostas⁷⁹; (ii) construção de conjuntos habitacionais para reassentamento das famílias, sendo a maior parte deles situada na região Sul do município de Cubatão; (iii) implantação de áreas institucionais para construção de equipamentos públicos em parceria com a Prefeitura Municipal de Cubatão, áreas verdes e construção de equipamentos de lazer (CDHU, 2015).

O TS desenvolvido no Programa Serra do Mar, como mostrarei nos capítulos a seguir, ocorreu num contexto organizacional-institucional mais favorável à implementação das atividades do TS, devido à alocação de recursos específica para o TS, ao monitoramento do BID quanto cumprimento do Plano de Reassentamento e Requalificação Urbana (PRRU), elaborado por uma consultoria especializada do BID em processos de “reassentamento involuntário” e intervenções urbanas, que dispunha sobre a necessidade de se constituir um comitê gestor e adotar diversas práticas/instrumentos voltadas a minimizar os impactos da remoção.

Houve também um importante fator ligado à maior autonomia da burocracia da SARU para atuar criativamente na concretização de arenas participativas, qual seja: o fato de que a burocracia gestora da SARU - ao ser convidada para assumir o TS que vinha sendo conduzido/coordenado por outra área técnica na CDHU - tenha se manifestado

⁷⁸ As cartas de crédito correspondem ao repasse de recursos subsidiados para a aquisição de moradias escolhidas pelo próprio beneficiário da política, dentro de critérios específicos determinados no âmbito do Programa.

⁷⁹ O projeto urbanístico enfatizou soluções voltadas à estabilização do solo (devido à característica física dos núcleos, situados nas áreas íngremes das encostas da Serra do Mar, com suas dinâmicas naturais de deslizamentos, que se intensificam com a ação humana), por meio adoção das mencionadas soluções de drenagem e de estratégias de contenção de solo e impermeabilização nas áreas mais sensíveis - minimizando as situações de risco.

favoravelmente a assumir o TS no Programa, desde que fossem atendidas duas condições. A primeira condição era o devido provimento de recursos necessários à contratação de equipe e aquisição de equipamentos de informática⁸⁰ e outros insumos necessários à realização do TS. A segunda condição dizia respeito à autonomia metodológica da SARU na proposição e realização das atividades de diálogo/interação com a população. Segundo um(a) entrevistado(a), este foi o “pulo do gato” no Programa Serra do Mar: seu contexto organizacional-institucional de implementação possibilitou não só maiores recursos ao TS, mas também maior espaço para a ação discricionária e maior autonomia da SARU enquanto organização, que constituem importantes insumos para a agência criativa dos atores implementadores da política (LOTTA, CAVALCANTE, 2015; ABERS, KECK, 2017).

O arranjo organizacional-institucional do Programa conformou, portanto, um cenário mais propício à criação e desenvolvimento de arenas participativas, dada a complexidade da intervenção e atuação integrada de diversas secretarias de governo, as condições estabelecidas pela SARU para assumir a realização do TS, e as próprias diretrizes/normativas vinculadas ao financiamento do Programa, via BID. Em síntese, as principais atividades desenvolvidas no contexto do Programa da Serra do Mar, pela equipe da SARU, foram (i) 40 reuniões para apresentação e discussão preliminar de Projeto Básico de urbanização, com a eleição/definição de 211 representantes comunitários; (ii) processo formativo/Curso de 159 ACUs; (iii) desenvolvimento dos projetos sociais Ateliê Arte nas Cotas, ComCom (Comunicação Comunitária), Nesdel (Núcleo de Economia Solidária e Desenvolvimento Local), Viveiro-escola (Projeto Cota-Viva) e, com a conclusão de parte das obras, o (iv) TS de pós-urbanização com ênfase no turismo de base comunitária⁸¹. Além disso, foi também na Serra do Mar que se deu a (v) criação de uma

⁸⁰ No caso do AIP, e da remoção de mais de cinco mil famílias em um curto período de tempo, os computadores ligados à rede da CDHU (integradas ao software usado no processo de reassentamento) constituíam itens básicos de trabalho.

⁸¹ O TBC vem sendo realizado em parceria com a Unesp, integrando os diversos projetos sociais em torno da recepção de alunos (de escolas e faculdades) para discussão da intervenção urbana e dos diversos impactos socioambientais (positivos e negativos) resultantes do Programa, na percepção dos moradores participantes do TBC.

instância específica para discussão de projeto urbanístico com a população, através do NOU.

Por fim, há que se mencionar a existência de um TS prévio ao trabalho social realizado pela SARU: de 2007 a novembro de 2009 o TS estava subordinado/vinculado à Superintendência de Projetos Especiais da CDHU, num período em que, devido à ausência de definições institucionais quanto às possibilidades de atendimento habitacional das famílias residentes em áreas de reassentamento, a equipe social executora do diálogo com a população teve menos insumos (do ponto de vista organizacional-institucional) para desenvolver seu trabalho. A entrada da SARU em 2009 é concomitante a um conjunto de mudanças na gestão do Programa, que culminam também com definições de destinação de UHs e maior capacidade de resposta às famílias – além de distintas estratégias de atuação do TS (OVANDO, 2014).

2.2.3 Projeto Pimentas

A área de intervenção do Projeto de Urbanização em Pimentas corresponde a um terreno adquirido pela CDHU em 1988, a partir de desapropriações judiciais. Trata-se de uma gleba situada na região Leste do município de Guarulhos, próximo à divisa com Itaquaquecetuba (divisa leste) e à região de São Miguel Paulista do município de São Paulo (ao Sul), inserindo-se no distrito guarulhense de Pimentas, daí o nome do projeto (CDHU, 2007). Embora faça parte de Pimentas, os moradores se referem ao bairro/área por “Sítio São Francisco” (ou simplesmente “Sítio”), distinguindo-a de um contexto mais amplo que é a região de Pimentas.

A área do Sítio São Francisco teve sua ocupação em meados da década de 80, no contexto do processo de expansão das ocupações na RMSP, sob influência da instalação de grandes indústrias ao longo dos eixos viários próximos a essa região - Rodovia dos Trabalhadores, Dutra e Fernão Dias. O acesso a estas indústrias e possíveis perspectivas de trabalho teriam atraído a população que, gradativamente, instalou-se na região (Ibid.). O plano de trabalho da equipe social também aponta que:

Embora pertença ao Município de Guarulhos, problemas como transporte e obstáculos físicos, como a Via Dutra e o Terminal da Eletrobrás, dificultam o acesso da população de Pimentas ao centro de Guarulhos, fazendo com que esta recorra, com maior frequência, aos serviços e equipamentos do distrito de São Miguel Paulista, no município de São Paulo. Mesmo com os problemas expostos, a concentração

industrial do Município propicia a permanência e o acesso desta população ao mercado de trabalho local. (CDHU, 2017, p. 1)

Figura 9 – Localização da área de intervenção

Elaboração: Reinaldo Andrade da Costa, 2018. Bases: CDHU e imagens Google.

Ao final da década de 80, o local ainda guardava semelhanças com uma área rural – por isso recebeu esta denominação de “sítio”. Uma das lideranças comunitárias conta ter vindo da região do Itaim Paulista para o Sítio São Francisco, em meados de 1992, diante da possibilidade de comprar um terreno e construir sua própria casa, assim como tantos outros moradores da área. Relata ter comprado o lote de uma associação que, por sua vez, teria adquirido a gleba junto ao proprietário do terreno e comercializado “blocos iguais de terra” aos associados (entrevista 14). *“Nesse meio tempo, a CDHU chegou, falou que a área era dela e acabamos perdendo a área”*, conta. Diz ainda que:

“(…) Nós fomos considerados invasores passivos pela justiça. Por quê? Porque nós compramos. Nós não invadimos”. Então, quando é invasão, seria o grileiro e tal; esse negócio, né? Mas não! Nós fomos **invasores passivos**. Ou seja, nós **compramos e entramos com documentação** [na prefeitura]. Então a Justiça, em si, na época, não deu ganho de causa porque **ninguém vence o Estado**” (E14/Lid/G26).

O final deste relato deixa transparecer não só uma perspectiva acerca da legitimidade da ocupação na área por parte da população, mas também um sentimento de frustração (expresso por diversos moradores) perante a ideia de que *“ninguém vence o Estado”*. O início do Projeto em Pimentas, em 2008, com o arrolamento das edificações, bem como a eleição de representantes comunitários, em 2010, é marcado por discussões conflituosas entre as equipes técnicas da CDHU e a população, sobretudo em função do excessivo número de remoções previstos no projeto de urbanização – segundo a burocracia da CDHU vinculada à área de projetos, havia edificações muito precárias, de

madeira, a margem de córregos ou em áreas de acentuado declive, o que levou à definição expressiva de remoções (2.378 edificações ou 55% do total arrolado).

Associado ao alto número de remoções, houve também outro problema, vinculado à forma com que as remoções (e o controle das remoções) foi feita. O projeto de Pimentas foi marcado por uma série de (i) remoções que, após sua concretização (após a saída/mudança das famílias) foram consideradas tecnicamente desnecessárias, com a realização a obra e os ajustes/readequações, que possibilitaram a permanência da edificação (embora a família já estivesse residindo em outra UH).

Um segundo aspecto, associado ao primeiro, diz respeito ao (ii) processo de reassentamento das famílias que, logo após desocupar a área (a edificação habitada originalmente) era reocupada por novos moradores, devido à falta de atuação do setor de vigilância da CDHU na área. O atraso para início das obras, que ocorreu somente em 2013, também contribuiu para o descrédito da população, que permeou boa parte da implementação do TS e do projeto de urbanização ainda em curso. O atraso nas obras implicou também numa defasagem dos valores orçados para a intervenção, tendo como desdobramento a previsão de execução de apenas 50% do projeto urbanístico, deixando metade da área prevista para urbanização sem perspectivas de atendimento por alguns anos. Além destes problemas, soma-se ainda outro ponto: após o arrolamento da área, houve uma ocupação de centenas de famílias em uma área verde (área de proteção permanente - APP) que margeia um curso d'água no perímetro da área destinada à urbanização, onde estava prevista a implantação de um parque linear. Muitos ACUs denunciaram o início do processo de ocupação desta área mas, como os setores/áreas técnicas da CDHU competentes pela vigilância do território não haviam se manifestado ou tomado providências, os ACUs acabaram desistindo de se reportar à Companhia⁸².

Estes são apenas alguns dos entraves que marcaram o processo de implementação do TS e do projeto de urbanização como um todo em Pimentas. Segundo equipes técnicas envolvidas mais diretamente no projeto, houve também uma série de dificultadores no processo de licenciamento do projeto, com inúmeras variações nas

⁸² Houve relatos também de ameaças de morte às lideranças comunitárias que, por ventura, continuassem a denunciar o processo de ocupação das áreas à CDHU ou a pressionar por maior vigilância.

condicionantes junto à prefeitura municipal e órgãos como, SAAE e DAEE⁸³, entre outros. A área também é interceptada por faixas de domínio da Petrobrás (dutos) e da Bandeirantes (linhas de alta tensão) que, por sua vez, também impuseram diversas restrições ou condicionantes no desenvolvimento do projeto de urbanização.

Antes do início do projeto, entre a década de 80 até 2008, a CDHU atuou na área, por meio da implantação do CH Marcos Freire (com 902 UHs) e Guarulhos C (1.560 UHs). Em 2008 tiveram início tratativas entre quadros políticos da CDHU junto à prefeitura municipal de Guarulhos inicialmente apenas no sentido de regularizar a área. Foi quando a área foi regulamentada como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), pela Lei Municipal nº 6.382/08. Devido à ausência de infraestrutura urbana do bairro, equipes técnicas da CDHU apontaram para a necessidade de urbanizar o Sítio São Francisco, embora o projeto nunca tenha de fato figurado como uma intervenção prioritária da Companhia, na visão da maior parte da burocracia entrevistada.

Em 2008, o projeto de Pimentas teria integrado um conjunto de intervenções previstas em assentamentos precários na CDHU, dando início ao processo de arrolamento⁸⁴ da área e, somente em 2010, à apresentação do projeto Básico de Urbanização, com as principais propostas de intervenção, quais sejam: (i) implantação da estrutura viária (conectando o bairro à região por meio da melhoria dos acessos), redes de água, esgoto, iluminação pública e drenagem; (ii) implantação de parques e praças e áreas institucionais destinadas a equipamentos de educação, saúde, assistência social; (iii) construção de UHs novas no entorno e construção de unidades mistas para estabelecimentos comerciais – no Apêndice 4 consta uma planta síntese da intervenção.

⁸³ Segundo relatos, o DAEE teria exigido, nos cálculos para soluções de drenagem, a consideração de calhas para chuvas de 100 anos – sendo que, até então, o projeto já havia sido feito com cálculos para 25 anos, partindo de levantamentos hidrológicos anteriores. Já o SAAE teria alterado condicionantes entre o projeto básico e o projeto executivo de urbanização, implicando em diretrizes posteriores mais restritivas.

⁸⁴ A ausência de integração entre as diferentes áreas técnicas na CDHU é um fator marcante desde o início do projeto de urbanização em Pimentas. A começar pelo arrolamento, a equipe técnica social foi solicitada a realizar o levantamento das ocupações na área, sem contar, no entanto, com o levantamento planialtimétrico cadastral do terreno – levando, por exemplo, ao cadastro de edificações não pertencentes à área definida para urbanização.

Atualmente, parte das obras está sendo concluída - metade do projeto de urbanização previsto - enquanto a porção restante será possivelmente executada numa segunda fase da intervenção; embora estas definições ainda estejam em discussão na CDHU.

A despeito das diversas dificuldades associadas à falta de integração entre as diferentes áreas técnicas na CDHU e à baixa priorização do Programa ao longo de sucessivas gestões da Companhia, a equipe social se organizou e se articulou no sentido de replicar os principais aprendizados metodológicos experimentados e consolidados ao longo dos projetos Pantanal e Serra do Mar.

No entanto, vale dizer que alguns processos ocorridos em Pimentas foram concomitantes a atividades desenvolvidas no Programa Serra do Mar – como, por exemplo, parte do processo formativo de ACUs e realização de reuniões de NOU. O caráter emergencial das ações na Serra do Mar fez com que a equipe social (sobretudo a BME) priorizasse/concentrasse esforços no Programa Serra do Mar, deixando, em alguma medida, certas ações em Pimentas desprovidas do mesmo acompanhamento e gestão observados nos projetos anteriores (Serra e Pantanal) - houve, assim, um menor envolvimento da BME (sobretudo do perfil articulador 2B, como veremos adiante), o que é considerado na visão dos entrevistados como uma das principais falhas no processo de criação e consolidação dos espaços participativos em Pimentas. O conjunto de fatores limitadores, tanto no âmbito da intervenção físico-urbanística, quanto no que se refere às capacidades de atuação da própria equipe social - que se dividia entre os diferentes projetos em andamento, com distintos níveis de prioridade - conformou um cenário mais adverso à concretização de arenas participativas em Pimentas, conforme será abordado mais detalhadamente no capítulo 4.

Ainda assim, a equipe social desenvolveu as seguintes atividades: (i) arrolamento da área em 2008, seguido pela realização (contínua) de AIPs e atendimentos espontâneos⁸⁵; (ii) 50 reuniões para apresentação e discussão de Projeto Básico de urbanização, com a eleição/definição de 514 representantes comunitários em 2010; (iii) Curso de ACUs em

⁸⁵ Aqui é importante mencionar que, entre 2008 e 2013, período em que não houve obras na área, a equipe social enfrentou diversas dificuldades relativas à ausência de definições institucionais quanto às próximas etapas da urbanização, permanecendo, portanto, anos sem insumos concretos para trabalhar/dialogar com a população.

2011, tendo como eixo transversal às oficinas direitos humanos; (iv) projetos sociais de Comunicação Comunitária (ComCom Pimentas) e intervenções artísticas em 2013, juntamente com o início das obras; (v) constituição do NOU, enquanto arena participativa para discussão de projeto urbanístico e início do projeto “música nos Pimentas” em 2014.

Ainda que o TS social tenha sido desenvolvido - com seus avanços e, por vezes, descontinuidades em termos de execução e desenvolvimento da metodologia do TS - boa parte dos entrevistados pontua o menor grau de atuação articulada entre lideranças comunitárias de Pimentas e a burocracia implementadora do TS (ou mesmo da CDHU como um todo), ao contrário do que se pôde observar nos programas Pantanal e na Serra do Mar. Esta menor articulação ou menor “atuação coletiva” destas lideranças comunitárias em Pimentas pode estar associada aos múltiplos aspectos dificultadores acima pontuados, uma vez que, de todo modo, os moradores da região são reconhecidos por expressiva capacidade organizativa e envolvimento nas diversas Instituições Participativas (IP's) municipais, tais como o Orçamento Participativo e os conselhos municipais, tradicionalmente promovidos/fomentados pelas gestões do PT ao longo dos anos (GURZA LAVALLE et al, 2013; CRANTSCHANINOV, 2013) – considerações mais detalhadas sobre este aspecto constam no apêndice sobre “Especificidades do Curso de ACUs em Pimentas”.

Nesse sentido, entrevistados mencionaram que a atuação menos envolvida e menos organizada/articulada dos moradores e lideranças comunitárias em Pimentas à burocracia implementadora do TS estaria relacionada ao **(i)** contexto organizacional-institucional pouco favorável em Pimentas; **(ii)** a vários aspectos dificultadores no desenvolvimento da intervenção físico-urbanística – tais como um enorme intervalo de tempo entre o início das obras (2013) e a eleição/formação de ACUs em 2010/2011, desmobilizando a população; o excessivo número de remoções (muitas das quais foram posteriormente consideradas desnecessárias, cujas áreas foram reocupadas por novas famílias) - e **(iii)** uma possível postura crítica por parte de lideranças comunitárias mais organizadas e articuladas (envolvidas nas instituições participativas municipais) em se envolver em arenas de discussão fomentadas por uma instituição conservadora - a CDHU.

3 Quem faz o quê? A trama (ou a rede) implementadora da política

Quais são os atores estatais e não-estatais envolvidos na implementação do Trabalho Social? Como se relacionam? Quais são seus diferentes vínculos em relação à CDHU e de que forma ele(a)s influenciam a concretização dos diversos espaços de participação social - ou de interação entre a CDHU e a população - no âmbito das ações promovidas pela SARU?

O referencial teórico subjacente a estas perguntas está associado a uma compreensão mais heterogênea de Estado e ao conceito de governança (MARQUES, 2013; 2016b), cuja abordagem propõe um deslocamento do foco analítico da política na direção dos atores envolvidos na implementação, *“independentemente de sua localização no Estado ou fora dele”* (MARQUES, 2016b, p. 27), tendo em vista seus laços formais ou informais. Retomando aspectos conceituais da Introdução, Marques (2013; 2016b) argumenta que, no contexto dos estudos sobre a governança das políticas públicas, a abordagem analítica possivelmente mais apropriada residiria em focar em quem governa o que (e como), bem como quem governa o que o Estado não governa (LE GALÈS, 2011 apud MARQUES, 2016b, p. 27). Este enfoque pressupõe um olhar não-normativo acerca dos diferentes atores envolvidos, seus vínculos/conexões, bem como os contextos institucionais nos quais estão inseridos (Ibid.).

Esta seção é, portanto, pautada por este enfoque da governança (MARQUES, 2013, 2016b), enquanto uma ferramenta não normativa para se compreender as diferentes relações formais e informais que conectam os diferentes atores envolvidos na provisão de um serviço público, qual seja, o trabalho social nos projetos de urbanização de favelas da CDHU.

Ao que denomino aqui por “trama implementadora” do TS, procuro apresentar os diferentes atores, como técnicos sociais, técnicos de outros setores/áreas da CDHU, agentes comunitários/lideranças, parceiros institucionais que, de algum modo - formal ou informalmente vinculados à SARU/CDHU, influenciaram na concretização de seus principais marcos metodológicos e práticas/ações desenvolvidas ao longo do tempo.

Considerando os distintos vínculos através dos quais estes atores estão ligados, é também nesta seção que eu apresento as redes da “trama ou comunidade

implementadora” do TS ao longo dos três projetos analisados: Pantanal, Pimentas, Serra do Mar. Após a realização das entrevistas - que totalizou a identificação de 301 atores, procurei agrupá-los em categorias ou “(sub)grupos de atuação” e projeto de urbanização, que apresento a seguir. A Figura 10 sumariza estes distintos grupos de atuação por projeto, os quais descrevo a seguir⁸⁶:

Figura 10 - Nº de atores envolvidos na implementação do TS (por grupo de atuação e projeto)

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

Lideranças comunitárias e agentes comunitários: com 49 atores no total, este grupo é composto por lideranças comunitárias ou Agentes Comunitários de Urbanização que, voluntariamente, acabaram se envolvendo nas atividades do TS, sobretudo no que se refere à intermediação de relações entre a SARU/CDHU nas reuniões de discussão de projeto urbanístico (reuniões de NOU) e nos atendimentos individuais (AIPs), cujos processos analisarei mais detalhadamente nos capítulos 4 e 5.

Participantes de projetos sociais: com 48 atores no total, este grupo é composto por moradores que se interessaram em participar das atividades promovidas nos projetos sociais de intervenções artísticas, economia solidária (grupos produtivos), comunicação comunitária, etc. Estes atores, com o tempo, tornaram-se também educadores dos próprios projetos em que participaram, atuando como “multiplicadores” da metodologia. No capítulo 5, há um pouco mais de informações sobre o cotidiano de atuação deste grupo.

⁸⁶ Apresento a equipe técnica social por último, dada a variedade de temas a ela associada.

Representantes de instituições parceiras: Com 34 atores, esta categoria reúne pessoas representantes de instituições diversas, públicas ou privadas, de algum modo relacionadas ao desenvolvimento das atividades do TS. Como, por exemplo, representantes de equipamentos públicos de educação e saúde, ONGs locais/regionais, universidades, órgãos financiadores, Oscips, etc. A maior parte das instituições parcerias atua conjuntamente, apoiando a implementação de algum projeto social – ou fomentando a constituição e transformação de arenas de discussão de projeto urbanístico ou melhorias ao bairro, como é o caso do Fórum no Pantanal - que é o projeto (caso estudado) que mais se destaca em termos de participação, influência e envolvimento de atores deste grupo, seguido pela Serra do Mar e, por último, Pimentas - cuja rede não contou com a menção de instituições parceiras (ainda que existam algumas).

Atores vinculados a outras áreas técnicas da CDHU: Na rede implementadora, foram indicados 29 nomes (sendo 20 da área de Obras e 9 da área de Projetos) de atores vinculados a outros setores na CDHU. Embora apenas estas duas áreas tenham sido mencionadas na rede, há uma vasta gama de pessoas que, mais ou menos frequentemente, interagem com a burocracia da SARU⁸⁷ – este assunto ficará mais claro sobretudo nos capítulos 4 e 5.

Equipe de “apoio” à segurança: Optei por me referir à “categoria” partindo por seu vínculo mais imediato com a CDHU, qual seja: o de atuar como seguranças dos EATs da SARU ou mesmo de terrenos/áreas de intervenção ainda desocupadas da CDHU. Mas, na verdade, este grupo é responsável pelo desenvolvimento de um conjunto amplo e diverso de ações. Composto por 12 pessoas, é formado predominantemente por lideranças comunitárias (ACUs) com expressiva influência no bairro e fácil diálogo/interlocução com moradores, comerciantes locais, representantes de ONGs diversas, lideranças do crime organizado (PCC), lideranças religiosas, etc.

Em função de seu fácil “acesso” à comunidade, essas lideranças, com o tempo, acabaram sendo contratadas como prestadores de serviço junto à CDHU para, inicialmente, realizar a vigilância dos escritórios da CDHU em campo e lotes vagos onde

⁸⁷ É provável que somente as áreas de Obras e Projeto tenham aparecido na rede devido ao fato de estarem mais ligadas ao processo de discussão de projeto urbanístico com a população.

seriam implantados equipamentos. Com o passar do tempo, tornaram-se também “braços” do TS para a realização de diversas tarefas, tais como o acompanhamento de vistorias, intermediação entre técnicos sociais e população, visitas a CHs, etc. Como mostro adiante, estatísticas descritivas da rede implementadora mostram que alguns destes atores têm alta centralidade de grau e de intermediação, evidenciando seu expressivo poder relacional e de influência na trama implementadora do TS. Capazes de transitar bem entre as equipes técnicas da CDHU, estes atores também têm fácil acesso à população e a distintos atores na favela, incluindo o PCC⁸⁸. Esta capacidade de intermediação destes atores, circulando por espaços estatais e não-estatais, corrobora achados de Cavalcanti (2014) sobre o PAC-UAP na Rocinha.

Retomando o conceito de governança (MARQUES, 2013, 2016b), é possível entender que determinadas ações em campo - sobretudo aquelas que carecem diálogo e negociação entre diversos grupos ou “espaços sociais” na favela, com variadas gramáticas de relação – acabaram se tornando atribuições desta equipe de “seguranças” (destes atores não-estatais), hábeis em transitar por diferentes mundos completamente segmentados (MISCHE, 2008; LOTTA, 2015) e intermediar negociações e acordos que, até então, eram dificilmente realizados pelo Estado. Com o tempo, essas intermediações se constituíram formal e informalmente na principal seara de trabalho deste grupo de atores locais, inicialmente no Pantanal. À medida em que estes atores mostraram uma capacidade singular de resolução de problemas na implementação da política (tanto do TS, quanto de outros setores da CDHU), este mesmo grupo de atores passou a trabalhar também no Projeto Pimentas, facilitando uma série de intermediações/negociações na favela que, antes de sua chegada, eram de difícil implementação, permeada por entraves.

Políticos: simplificadamente compondo a categoria “políticos”, este grupo reúne oito atores na rede implementadora, envolvendo desde deputados que, hora ou outra, atuavam nas áreas de intervenção, até quadros políticos da CDHU/SH, como diretores e

⁸⁸ Como já é conhecido pela literatura, desde o início dos anos 2000, o Primeiro Comando da Capital (PCC) emergiu como um agente regulador da sociabilidade na favela, ordenando territórios e grupos específicos nas periferias das cidades, atuando “*como uma instância de justiça nesses territórios*” (FELTRAN, 2010a, p. 241) e como um regulador da aplicação da justiça, das doncutas morais, econômicas e da sociabilidade em termos gerais (FELTRAN, 2010a; 2010b; 2012).

presidentes da CDHU ou mesmo o próprio governador. Exceto no caso de quadros políticos da própria Companhia, os demais atores eram pouco relacionados, de fato, ao TS. Como foram percepções da comunidade e como são úteis à indicação do nível de prioridade de cada projeto de urbanização, optei por mantê-los na rede.

Atores diretamente vinculados à equipe social (TS): com 121 atores, este grupo é composto por pessoas diretamente ligadas à equipe social. Trata-se da burocracia implementadora das ações da SARU e elas se subdividem em dois grandes subgrupos, de acordo com o regime de contratação: (i) os “técnicos da casa” como são chamados, que são as pessoas ingressantes na CDHU via concurso. O segundo grupo e também o mais numeroso, é composto por técnicos sociais que prestam serviços à SARU/CDHU, através de empresas terceirizadas. Embora os técnicos terceirizados não tenham a segurança de permanecerem na CDHU, como é o caso dos técnicos da casa, ainda assim há relativa continuidade destas pessoas em suas funções, uma vez que, a cada novo contrato terceirizado de apoio à execução ou gerenciamento do TS, a burocracia da SARU solicita que estes técnicos sejam recontratados, dada sua expertise e trajetória na Companhia.

Do ponto de vista prático, estes dois grupos partilham responsabilidades e atribuições semelhantes. Os técnicos terceirizados desempenham tanto funções de apoio à coordenação e regulação do TS, por meio do apoio à gestão dos programas (*steer*) - como se fossem “técnicos concursados do estado” - quanto funções predominantemente de apoio à execução do TS, em campo, nas áreas de intervenção (*row*) (MARQUES, 2016b; PULHEZ, 2016).

Considerando a variabilidade de atuação do(a)s técnico(a)s sociais no TS, apresento, nas suas seções a seguir, algumas considerações e análises acerca do perfil desta burocracia implementadora, considerando sua trajetória, valores e interpretações sobre seu papel (PETER, 2009), bem como o modo com que esses atores influenciaram ações da política. Para tanto, eu procurei, a partir dos dados coletados em entrevistas, identificar burocratas com interpretações semelhantes sobre seu papel e atividades. Uma vez formados “grupos” de entrevistados com interpretações similares, foram identificadas as

demais variáveis para cada perfil técnico como, por exemplo, sua trajetória, práticas, percepções sobre dificuldades do TS, entre outras⁸⁹.

Metodologicamente, esta classificação de perfis se aproxima daquela feita por Ariadne Santiago (2017), cujos grupos não constituem necessariamente *“perfis estanques de burocratas, atrelados a indivíduos específicos”* (p. 121), mas sim de uma identificação de papéis (PETERS; 2009) que, predominantemente na visão do entrevistado, caracterizam sua perspectiva de atuação em uma dada circunstância e contexto da implementação. Parafraseando Santiago, os perfis de burocratas sistematizados nesta dissertação, na mesma perspectiva da análise empreendida por ela, não são exaustivos e *“não representam toda a complexidade dos atores que são descritos, mas apenas algumas características que compartilham com outros”* (SANTIAGO, 2017, p. 122).

Esta abordagem sobre os variados “perfis de técnicos” se dá no sentido de organizar/sistematizar algumas características comuns compartilhadas entre os diversos técnicos entrevistados (com seus valores, preferências, trajetórias, formas de atuação, interpretações) e, posteriormente, associá-las a determinadas práticas e influências na consolidação do método do TS, ao longo das análises empreendidas nos capítulos 4 e 5.

3.1.1 Perfil da burocracia atuante no AIP/reassentamento das famílias - Eixo 1

Começando pelos técnicos atuantes no Eixo 1 do TS, foi possível distinguir quatro principais perfis ou “padrões” de atuação da burocracia. O primeiro deles (**grupo 1A** ou **“atento ao morador e seus direitos individuais”**) corresponde a um grupo de burocratas que busca, quando da realização dos Atendimento Individuais Programados, “fazer a diferença, dentro do possível” ou “amenizar o impacto da remoção”, no processo de reassentamento. Embora haja pessoas de outras áreas específicas, a maior parte é composta por pessoas com graduação em Serviço Social, que já teve experiências anteriores em projetos de Habitação de Interesse Social em sua trajetória profissional. Ao descrever suas atividades e atribuições no TS, referem-se ao trabalho de “convencimento das famílias”: neste processo, durante os AIPs, os burocratas expõem os motivos de remoção - risco, abertura de viário, etc. - e apresentam às famílias as opções de

⁸⁹ Mais informações sobre este processo constam no Apêndice 1, sobre considerações metodológicas complementares.

atendimento habitacional. A despeito da tarefa de negociação e “convencimento” ao reassentamento, os burocratas também buscam amenizar o impacto da remoção, tentando “fazer a diferença nesse processo”, “amenizando o impacto da remoção”, segundo eles. Nessa perspectiva, este grupo partilha da visão de que o atendimento habitacional - a Unidade Habitacional (UH) - faz parte de um conjunto de direitos de cada morador em processo de AIP - ainda que este direito se contextualize em um processo de reassentamento involuntário. Alguns dos entrevistados evidenciam a contradição entre a remoção e o acesso ao direito habitacional, explicando que atuam para tentar resolver o máximo possível os problemas da família e mitigar suas dificuldades. Na sua visão, uma das habilidades mais importantes para a realização deste trabalho é a de ter uma “escuta apurada” do morador, para tentar adequar e articular alternativas de atendimento habitacional às necessidades de cada perfil específico de família/morador.

Ressalto que a atuação desse grupo de técnicos vai muito além do que se prevê no escopo de atividades do TS. Nessa díade aparentemente contraditória de valores (“remoção” *versus* “acesso a direitos”), os burocratas não só (i) operacionalizam o reassentamento dos moradores, mas, ao mesmo tempo, buscam (ii) fazê-lo pautando-se pela clareza/transparência das informações transmitidas, tendo uma “escuta atenta” para identificar possibilidades de **minimizar o impacto** da remoção. Entende-se por “fazer a diferença”, um conjunto de variadas práticas ou estilos de comunicação, tais como: obter para o morador documentações básicas junto aos órgãos competentes⁹⁰, fazer encaminhamentos à rede municipal de proteção social, “advogar pela causa do morador” em um determinado estudo de caso (viabilizando o desdobro do atendimento, ou uma tipologia habitacional melhor, ou troca⁹¹), buscar soluções habitacionais alternativas a casos específicos de vulnerabilidade social, entre tantas outras práticas. Alguns técnicos mencionaram também recorrer à flexibilização de critérios de atendimento habitacional

⁹⁰ Por ex., certidões de nascimento em cidades do interior Nordeste brasileiro.

⁹¹ A “troca” significa uma troca realizada pela equipe social nos casos em que uma pessoa/família residente em área de remoção troca de lugar com um morador que não está em frente de remoção, mas interessa-se pelo reassentamento. Este último morador, portanto, é quem se muda para a UH comercializada pela CDHU, enquanto o outro fica em seu lugar (em área não afetada por remoções).

para conseguir atender casos mais vulneráveis, como violência doméstica ou domicílios com pessoas deficientes na família⁹².

O **perfil 1B** (“**atento à congruência**”) é caracterizado por técnicos que atuam em uma perspectiva mais sistêmica, considerando o conjunto de relações envolvidas na implementação do projeto de urbanização e do TS – desde o nível decisório até certas peculiaridades no momento da implementação (a maior parte situa-se na BME).

Esses técnicos têm uma preocupação direcionada à congruência das propostas de atendimento habitacional ofertadas ao morador. Para estes técnicos, é importante que a família tenha um atendimento adequado e “justo” de acordo com seu perfil, e é essencial ter congruência na aplicação de critérios de remoção/reassentamento. Os técnicos do grupo 1B vêem seu papel como facilitadores no processo de sistematização e padronização das informações do TS, considerando procedimentos e fluxos de trabalho. Interpretam que o trabalho de remoção e reassentamento – embora seja muito impactante na vida das famílias – pode, ainda assim, ser feito de forma criteriosa e sobretudo justa e congruente: os processos devem ser feitos “*com critério, procedimento, sem ter dois pesos, duas medidas, procurar tentar ser mais justo*” (E34/1B/ME/G6Se-4Pi). Pelo fato de considerarem os possíveis efeitos decorrentes da forma com que se registra determinada informação em bancos de dados ou relatórios, esses burocratas enfatizam se sentirem responsáveis pelo registro e sistematização da informação do TS – uma vez que isso poderá subsidiar e influenciar a tomada de decisões. Tendo seu foco voltado à qualidade do registro e ao fluxo de informações e processos de trabalho na CDHU como um todo, esses burocratas do grupo B foram os que protagonizaram o processo incremental do AIP por meio de sua informatização, fomentando a construção institucional dentro da SARU (ver capítulo 5).

Os técnicos do grupo 1B apresentam uma dimensão do ativismo burocrático associada à defesa da ideia de “justiça” e “congruência” nas tratativas com as famílias-alvo da política. Embora eles se assemelhem ao perfil A – no sentido de que ambos afirmam “buscar fazer a diferença e minimizar os impactos da remoção” – há uma

⁹² Outros casos ilustrativos da atuação do perfil deste grupo de técnicos encontram-se no Apêndice 5.

diferença entre esses grupos: enquanto o perfil A busca fazer a diferença através da forma com que interage com o morador e através da promoção de todos os encaminhamentos possíveis para o caso de determinada família; o grupo 1B busca fazer a diferença através de um atendimento ou do registro da informação o mais congruente possível, pautando-se por uma perspectiva mais sistêmica, pela observação de possibilidades e alternativas previamente definidas pela política ou pela criação novos procedimentos de trabalho junto a outras áreas técnicas de interface com o TS.

Já os burocratas do grupo **1C** (*“centrados no território”*), por sua vez, são técnicos sociais que têm um olhar fortemente voltado à **questão urbanística** (entrevistas 9 e 16). Embora não sejam arquitetos, eles realizam frequentemente (quase diariamente) vistorias em diversas edificações na área a ser urbanizada, conforme necessidade do TS. Com o passar do tempo, esses técnicos adquiriram experiência suficiente para levantar pontos de atenção e problemas/questões projetivas junto às equipes de Projetos e Obras da CDHU⁹³.

Embora não seja uma atribuição direta da equipe social, o grupo 1C repassa diferentes problemas/particularidades sobre a execução de obras de urbanização a arquitetos e engenheiros responsáveis por áreas técnicas da CDHU, que nem sempre estão em campo⁹⁴. Ao realizar vistorias, esses técnicos conseguem não só fazer a intermediação entre a CDHU e o morador, mas também observar peculiaridades da topografia do terreno, aspectos construtivos, alterações feitas recentemente no entorno da edificação, identificar preliminarmente situações de risco, etc. Mesmo que todas essas análises só possam ser chanceladas pela equipe de Obras ou Projetos (que assina a responsabilidade técnica), ainda assim os técnicos do grupo 1C subsidiam esse tipo de análise. Um técnico desse grupo menciona que, no projeto de urbanização do Pantanal, contou com o apoio de gestores da área de Projetos e do próprio Trabalho Social para propor, encaminhar problemas e participar da discussão do projeto urbanístico, apresentando suas contribuições a partir de questões vivenciadas no âmbito do TS (entrevista 9).

⁹³ Além de terem vivenciado, em suas trajetórias pessoais/profissionais, experiências associadas à arquitetura/urbanismo.

⁹⁴ A equipe social está diariamente em campo, o que a torna mais próxima da comunidade (e dos problemas cotidianos) em comparação aos técnicos responsáveis de Obras e Projetos da CDHU.

O grupo 1D, por fim, é composto por técnicos sociais cujo foco reside em viabilizar a execução das atividades em campo do TS, buscando *“fazer a coisa acontecer”*, como relatam (entrevistas 1 e 24). Esse grupo tem a percepção de que seu papel é o de **viabilizar** o desenvolvimento e a execução das ações do TS, por meio da coordenação da equipe social em campo e da articulação de técnicos de outras áreas (Planejamento, Projetos, Obras, Terras) e de outras instituições envolvidas (prefeitura, ONG's, outras secretarias do governo estadual, etc.). Tendo como foco a viabilização da intervenção, esses técnicos relatam estar atentos às necessidades, dificuldades ou “emergências” do projeto: *“policiando onde tem problema: onde tem fogo, vou apagar”* (E1/1D/ME/G22). Através dessa fala, o entrevistado se refere às diversas dificuldades operacionais no processo de reassentamento: organização do AIP e da logística de visita das famílias às UHs ofertadas, realização das vistorias e estudos específicos necessários à análise de casos mais complexos, articulação e compatibilização das diferentes “agendas” de trabalho entre o TS e a área de obras, entre outras tarefas. Esse perfil é composto por técnicos formados em Serviço Social, com expressiva experiência em outros projetos de Habitação de Interesse social-HIS, não só na CDHU. Dentre as habilidades valorizadas por estes burocratas, figura a importância de *“não se envolver emocionalmente com a situação da família atendida”*. Na interpretação de um(a) dele(a)s, *“às vezes você se deixa levar”*, mas a experiência profissional te impede de cometer esse erro (E1/1D/ME/G22).

Considerando todos os quatro grupos acima mencionados – perfis 1A,1B,1C,1D - as dificuldades apontadas por esses burocratas tiveram diversos pontos em comum. Dentre as considerações semelhantes, há a crítica à falta de suporte técnico e institucional da CDHU para a realização do TS. Relatou-se o descaso da Companhia em várias dimensões: (i) falta de informação sobre decisões político-institucionais que afetam diretamente a vida dos moradores (como, datas concretas para entrega de UHs, definições quanto à continuidade de contratos de execução de obras, etc.); (ii) a “inoperância da Companhia e o descaso político”, no que se refere à responsabilidade técnica pelo território, pela área de intervenção e pelas edificações na favela que, em determinados projetos de urbanização, foram desnecessariamente removidas; (iii) a falta de consideração de outras

áreas técnicas da CDHU em relação à equipe social; (iv) o conflito entre a gestão técnica do TS e as decisões políticas no âmbito da CDHU/SH.

Algumas peculiaridades apareceram em determinados grupos: (i) entrevistados do grupo B chamaram a atenção para a ausência um desenho integrado entre as diversas áreas da CDHU para a intervenção físico-urbanística em favelas; (ii) e o grupo D chamou a atenção para o problema da terceirização⁹⁵ do TS e as decorrentes dificuldades à operacionalização das atividades - tanto para os técnicos sociais, quanto para o andamento do projeto como um todo. O quadro abaixo sumariza os principais aspectos dos perfis do grupo atuante no Eixo 1 do TS.

O Apêndice 5 ilustra alguns exemplos mencionados pela burocracia entrevistada no sentido de justificar sua forma de atuação, associada a valores e perspectivas acerca do TS.

⁹⁵ Como mencionei anteriormente, boa parte dos profissionais atuante no TS é terceirizada. No entanto, por serem vinculados a empresas gerenciadoras e de consultoria prestadoras de serviço à CDHU, a equipe social tende a ser mais ou menos a mesma de um projeto a outro. Apesar desta relativa permanência, ainda assim há inúmeras dificuldades operacionais em função das mudanças contratuais.

Quadro 2 - Perfis de técnicos atuantes no Eixo 1

Interpretação	1A - "Atento ao morador/ direitos individuais" (9 casos)	1B - "Atento à congruência da política / sistematizador" (4 casos)	1C - "Atento ao território" (2 casos)	1D - "Viabilizador" (2 casos)
Papel	Dar encaminhamentos para que moradores acessem seus direitos, "fazer a diferença" e minimizar o impacto da remoção (perspectiva focada nos direitos individuais das famílias)	Sistematizar informações e viabilizar atendimento "justo"/congruente (perspectiva sistêmica do TS na elaboração de materiais institucionais e de suporte à realização de arrolamentos e AIPs)	Considerar aspectos físico-urbanísticos (foco na interface com projetos e obras, no contexto da realização de arrolamentos, AIPs, vistorias, mobilizações)	Viabilizar o projeto de urbanização (foco nas necessidades de concretização/execução das ações do projeto)
Nível da burocracia	BNR (7); BME (2)	BNR (1) BME (3)	BNR (2)	BME (2)
Formação	-Ciências humanas. Predominância: Serviço Social	-Interdisciplinar (Ciências Humanas)	-Interdisciplinar (Ciências Humanas)	-Serviço social
Trajatória (pessoal/profissional)	-Outros projetos de HIS -Vivência pessoal em áreas periféricas	-Projetos diversos em sistemas de informação -Vivência pessoal em áreas periféricas	-Outras áreas técnicas da CDHU	-Outros projetos de HIS
Habilidades necessárias	-Ser transparente e claro -Saber ouvir/identificar necessidades do morador -Empatia -Ter sensibilidade/respeito frente à pobreza, propor alternativas adequadas ao perfil do morador -Flexibilidade	-Saber ouvir/identificar necessidades do morador -Empatia -Ter sensibilidade/respeito frente à pobreza, propor alternativas adequadas ao perfil do morador	-Ter sensibilidade/ respeito frente à pobreza, propor alternativas adequadas ao perfil do morador	-Saber ouvir/identificar necessidades do morador -Empatia -Não se envolver emocionalmente (ter sensibilidade, mas ter a "técnica")
Práticas ou estilos de interação mencionados	-Ser transparente -Comunicar-se claramente -Atender as famílias, considerando sua heterogeneidade, -Transmitir a ideia de isonomia nos atendimentos	-Ser transparente -Explicar critérios e lógicas subjacentes às opções de atendimento habitacional	-Comunicar-se claramente -Atender as famílias, tentando minimizar os impactos	-Viabilizar a intervenção urbana -Atender as famílias e coordenar equipes (foco na urgência/prazos do projeto)
Dificuldades à realização do TS	-Visão preconceituosa e conservadora de outras áreas técnicas da CDHU em relação à população mais pobre -Tensão entre gestão do TS <i>versus</i> decisões políticas -Morosidade da política pública -Falta de suporte da CDHU ao TS (descaso político e inoperância) -Pouca integração com rede de proteção social municipal	-Tensão entre gestão do TS <i>versus</i> decisões políticas -Existência de "emergências" que invertem prioridades de planejamento - Falta de desenho de processos para intervenção em favelas pela CDHU (falta integração entre áreas técnicas)	-Mudança das decisões políticas e prejuízo à legitimidade e transparência do TS -Falta de suporte da CDHU ao TS (descaso político e inoperância) -Remoções desnecessárias em função da elaboração de projetos urbanísticos "desconectados" das peculiaridades do território -Pouca integração com rede de proteção social municipal	-Terceirização do TS e mudanças contratuais -Tensão entre gestão do TS <i>versus</i> decisões políticas (impossibilidade de equipe social em ser 100% transparente com morador) -Falta de suporte da CDHU ao TS (descaso político e inoperância)

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

3.1.2 Perfil da burocracia atuante nos espaços participativos e projetos sociais - Eixos 2/3

Esta seção reúne perfis de técnicos atuantes nos eixos 2 e 3 do TS, pelo fato de ambos atuarem na construção de arenas participativas e espaços sócio-organizativos.

O grupo 2A (“**facilitador**”), corresponde a um grupo de burocratas que têm como foco três principais atividades: (i) promover a formação dos moradores, a partir do escopo de cada projeto social; (ii) articular redes de atores estatais e não estatais parceiras ao projeto social e ao projeto de urbanização como um todo; (iii) fazer a mediação entre os participantes dos projetos sociais e a CDHU. Como o próprio nome indica, as pessoas deste grupo percebem seu papel como “facilitadoras” de um processo de fomento à organização sociocomunitária e ao desenvolvimento de atividades específicas como, por exemplo, intervenções artísticas, sensibilização ambiental, desenvolvimento de grupos produtivos, etc.

De formações heterogêneas⁹⁶, esses técnicos - junto com profissionais dos grupos 2C e 2D - foram responsáveis pela implementação de boa parte dos projetos sociais - que hoje constituem a metodologia da SARU, especialmente nas circunstâncias em que não havia nenhuma (ou quase nenhuma) diretriz sobre como executá-los. No contexto dos projetos de urbanização do Pantanal e da Serra do Mar, as iniciativas voltadas aos projetos sociais eram bastante pioneiras na SARU: não havia um “caminho metodológico” previamente trilhado. Assim, a experiência prévia destes técnicos em outros projetos foi determinante para que pudessem criar e propor formas específicas de trabalho, ou mesmo adaptá-las a determinados contextos. Na perspectiva dos “facilitadores”, eles são responsáveis não só por desenvolver processos formativos e instigar a atuação da comunidade coletivamente, mas também por “gerir” conflitos internos e realizar a interlocução da comunidade com a SARU/CDHU. O processo de experimentação voltado à resolução de problemas concretos é característico do grupo 2A, tendo em vista a variabilidade e complexidade da realidade de implementação e a inexistência de normas ou orientações claras sobre como proceder. Segundo técnico(a) deste grupo, não há um escopo detalhado para cada projeto social: *“Essa é nossa maior dificuldade. Nós vamos*

⁹⁶ Educação popular, música, artes plásticas, serviço social, biologia, entre outros.

fazer. Se der errado a gente faz de outro jeito” (E4/2A/NR/G18). Outro(a) técnico(a) menciona que o seu cotidiano é permeado pela *“reinvenção de práticas”* e que, durante os processos formativos com a população, a equipe técnica já tentou diferentes arranjos e estratégias pedagógicas, em função das características e necessidades do grupo (E36/2A/NR/G13Se-1Pi).

Já os técnicos sociais do **grupo 2C (politizador e indutor da participação)** constituem uma parte importante das pessoas que concretizaram o processo de eleição de representantes comunitários quadra-a-quadra, o Curso de ACUs (Agentes Comunitários de Urbanização) e o NOU – (Núcleo Operacional de Urbanização), que é a instância participativa para discussão do projeto urbanístico. Um dos técnicos sociais centrais foi Ana, que trouxe um “repertório metodológico” em processos participativos após sua atuação no Orçamento Participativo (OP) na prefeitura municipal de São Paulo entre 2001 e 2004 (gestão Marta Suplicy/PT)⁹⁷.

Os burocratas deste grupo interpretam seu papel como o de “indutores da participação”, incentivando a construção de uma cultura participativa tanto dentro da CDHU⁹⁸, quanto fora, junto às comunidades. Sua visão acerca da participação tem uma ênfase grande no que se refere à importância da autonomia e da politização da comunidade, das lideranças comunitárias participantes do Curso ou do NOU. Segundo relatos, é necessário *“municipiar a população”* para que ela reconheça seus direitos e possa fazer frente aos técnicos do Estado na discussão o projeto (E15/2C/NR/G11PaPi-4Se). Os técnicos desse perfil destacam também o foco na dimensão coletiva dos processos participativos, como única alternativa ao fortalecimento da organização comunitária. Suas trajetórias de vida, tanto pessoais quanto profissionais, aparecem estreitamente vinculadas ao seu *modus operandi* na promoção desses processos - não só no âmbito de políticas públicas, mas também em experiências no terceiro setor, em movimentos sindicalistas, órgãos colegiados de monitoramento de políticas públicas.

⁹⁷ O histórico de Ana ficará mais evidente na seção 4, quando retomaremos aspectos de seu perfil, trajetória e atuação na CDHU.

⁹⁸ De modo que outras áreas técnicas reconheçam esse processo como legítimo e como parte dos fluxos de trabalho na implementação da política pública.

O **grupo 2D – “mobilizador”** – é constituído por sociólogos e comunicadores com bastante experiência no desenvolvimento de projetos artístico-culturais na periferia de São Paulo e região metropolitana através de coletivos. Esses técnicos foram responsáveis por implementar o projeto de comunicação comunitária, escrito em conjunto com técnicos do perfil 2C (“indutores da participação”). Os burocratas do grupo 2D interpretam seu papel como o de mobilizadores da comunidade em torno do projeto de urbanização: *“Nós somos uma agência de mobilização urbana. A gente faz tudo: eu ajudo na quermesse, cinema na rua, oficina de jornal, faz a rádio, (...) faz os programas de TV (...) A gente foi dando uma certa visibilidade, credibilidade e prestígio pros projetos sociais”* (E21/2D/ME/G19). Ao descreverem seu papel, esses técnicos também mencionam outra dimensão do trabalho – a de dar visibilidade ao TS, tanto “dentro da CDHU”, para legitimar a importância da existência do TS, “quanto fora”, junto às comunidades.

Finalmente, o **grupo 2B – articulador** – está muito mais ligado às atividades de gestão do que execução direta das atividades. Composto predominantemente pela BME – cuja atuação foi crucial tanto no sentido de “traduzir decisões” da BAE, quanto de adaptar o escopo da política às dinâmicas e necessidades apontadas pela BNR (LOTTA e al, 2015) – esses técnicos desempenharam papel fundamental à elaboração/consolidação dos eixos da metodologia do TS por dois principais motivos: (i) enquanto gestores, eles são reconhecidos pela BNR por serem abertos a propostas de mudanças, adaptações e/ou novas práticas. Eles também (ii) atuam como articuladores junto às demais áreas técnicas da CDHU ou outras instituições parceiras, obtendo apoio, viabilizando alternativas e/ou construindo instituições que possam adequar ou legitimar o desenvolvimento do TS. O trabalho desenvolvido por Maria (BME) ilustra o perfil do grupo de técnicos “articuladores”: formada em Serviço Social, tendo uma trajetória extensa em projetos de HIS⁹⁹, ela é um dos atores-chave no processo de criação e consolidação do método da SARU, tendo em vista sua posição intermediária na estrutura organizacional¹⁰⁰. Mesmo ocupando um cargo de gestão no escritório-sede principal da CDHU, Maria costuma fazer

⁹⁹ 30 anos de atuação em favelas, coordenando a BNR, mas também estando frequentemente em campo.

¹⁰⁰ A média de sua centralidade de grau, considerando os três projetos de urbanização do Pantanal, Serra do Mar e Pimentas, é de 50 – já a média do grau ponderado é de 115 (o maior grau de centralidade de todos os atores nas três redes). A atuação de Maria integra parte das análises nos capítulos seguintes.

visitas a campo (nas três cidades diferentes) de três a quatro dias por semana¹⁰¹, que ela ainda concilia com reuniões na sede da CDHU em São Paulo. Essa rotina, associada ao seu enorme envolvimento com o TS, possibilitou-lhe ter contato não só com a (i) complexidade do trabalho de campo (e a diversidade de situações com as quais a BNR lida), mas também com as (ii) dinâmicas e decisões do alto-escalão da burocracia, no contexto administrativo da CDHU, estabelecendo estreito contato com as demais áreas técnicas. Certas decisões importantes tomadas pela BAE foram influenciadas ou redirecionadas por burocratas como Maria, em função de seu conhecimento das dinâmicas em campo, junto à BNR.

Além das atividades de gestão do TS (principal escopo destes grupos), os articuladores se envolveram muito na concepção e execução das atividades do Eixo 2, juntamente com técnicos do grupo 2C (politizadores e indutores da participação). Grande parte dos “articuladores” possui experiência em outros projetos de HIS – com destaque para assessorias, mutirões e experiências autogestionárias – e interpreta seu papel como o de atuar pela maior legitimidade do TS, pela valorização das questões sociais nas intervenções urbanas e pela defesa da organização comunitária como uma das principais “pautas” do TS. Muitos entrevistados deste perfil se veem na responsabilidade de entregar a melhor alternativa possível da política pública: *“Uma vez trabalhando com isso, vamos ser os melhores propositores, os melhores gestores”* (E48/2B/AE/G17Pa-25Se-19Pi). A defesa das ideias de participação e organização sociocomunitária, evidentes nas interpretações dos perfis 2B e 2D, aproxima-se da concepção de ativismo burocrático proposto por Abers (2015). Nesse sentido, uma das próprias pessoas entrevistadas relata considerar seu papel como de um “técnico-militante” (E11/2B/ME/G23)¹⁰².

Por fim, no que se refere às dificuldades encontradas pelos técnicos sociais do Eixo 2/3 à realização de suas atividades, aparecem questões já mencionadas por burocratas envolvidos no Eixo 1, mas também novas ponderações. No caso dos “facilitadores”, além de dificuldades associadas à terceirização do TS, há relatos sobre a ausência de profissionais especialistas no desenvolvimento de projetos sociais de economia solidária,

¹⁰¹Dependendo do momento da intervenção, essa frequência já chegou a cinco ou mesmo seis dias.

¹⁰²Na página 148 consta um de seus relatos nesse sentido, no contexto das ações do Eixo 2/3.

capazes de mediar conflitos e favorecer a autonomia dos grupos. Um ponto comum na percepção dos técnicos (também presente no Eixo 1) é a falta de suporte institucional em determinados setores da CDHU para a realização do TS, associada a um certo preconceito ou descaso de outras áreas técnicas perante a população mais pobre. Segundo entrevistados, há uma falta de conhecimento sobre a realidade “na área” (no trabalho de campo) por parte dos atores que tomam as decisões políticas nas outras áreas da CDHU - há uma *“falta de conhecimento das pessoas que mandam na CDHU”*, relatam (E49/2B/ME/G29Pa-72Se-49Pi).

Segundo um entrevistado, embora a SARU tenha conquistado, com muito trabalho, um espaço na Companhia, ainda assim os técnicos do TS precisariam trabalhar muito mais do que os técnicos de outras áreas da CDHU para conquistar espaço e legitimidade na instituição: *“quando cheguei aqui, a gente [equipe social] não valia nada, (...) e a gente foi mudando isso”* (E49/2B/ME/G29Pa-72Se-49Pi). O entrevistado reporta também que muitas decisões tomadas pela BAE ou por políticos implicam em um retrocesso no acesso das famílias à política habitacional ou, por vezes, denotam preconceito em relação às famílias mais pobres. Outros técnicos mencionam a “redução do Estado” na promoção das políticas públicas. Na percepção de um entrevistado, o que mais dificulta sua atuação é uma visão neoliberal de direita da CDHU, que prega o estado mínimo, *“escanteando os técnicos de visão mais progressista. (...) É um neoliberalismo insano”* (E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi). Percepções como estas estão ligadas a críticas da interferência política no desenvolvimento dos projetos de urbanização. Em alguns casos critica-se a morosidade na execução de obras de urbanização (caso típico de Pimentas) ou as mudanças na consideração das prioridades políticas da CDHU em função da mudança nas diferentes gestões na Companhia. Segundo entrevistado, *“mudava governo, mudava gestão, começava tudo de novo”* e, além de tudo, a equipe social ainda tinha que fazer frente a uma visão preconceituosa por parte de diretores em determinadas gestões (E11/2B/ME/G23). Outro burocrata relata as contradições ao se realizar o TS no âmbito da CDHU – uma vez que o Estado tem uma posição muito dúbia ao convidar a população a participar do projeto de urbanização, não cumprindo seus compromissos nesta relação entre estado e sociedade: *“O Estado não consegue cumprir seus próprios compromissos.*

Esses projetos se arrastam durante anos. A população perde a credibilidade no próprio Estado” (E15/2C/ME/G11PaPi-4Se).

Quadro 3 – Perfis de técnicos atuantes nos Eixos 2 e 3 do TS

Interpretação	2A - Facilitador (9 casos)	2B - Articulador (5 casos)	2C – “Político” e indutor da participação (2 casos)	2D - Mobilizador (4 casos)
Papel	Mediar interesses, facilitar processos de trabalho com a comunidade e articular parceiros atuantes no território	Articular as diferentes áreas técnicas da CDHU, propor “alternativas institucionais” à realização do TS e viabilizar a manutenção/ legitimidade do TS	Fomentar a cultura da participação, o debate e a organização coletiva da comunidade (“municipiar” a população); promover direitos	Mobilizar a população em torno do projeto de urbanização e do TS; dar visibilidade ao TS (dentro e fora da CDHU); mediar relações entre CDHU e comunidade através de práticas educacionais
Nível	BNR (7) e BME (2)	BME (3) e AE (1)	BME (2)	BNR (3) e BME (1)
Formação	Heterogênea (variabilidade dos projetos sociais): educação; música, artes plásticas, serviço social, biologia.	Sociologia; arquitetura; serviço social	História; educação	Ciências Sociais; Comunicação
Trajetória (pessoal/ profissional)	<ul style="list-style-type: none"> - Outros projetos de HIS (pós-ocupação, urbanizações) - Projetos sociais (3º setor) - Órgãos multilaterais (ONU) - Educação (governos municipais/ gestões petistas) - Educação 	<ul style="list-style-type: none"> - Outros projetos de HIS (assessoria a mutirões, urbanizações, remoções) - Projetos sociais (3º setor) - Vivência em periferias - Pesquisa - Educação 	<ul style="list-style-type: none"> -Outros projetos de HIS (urbanização) -Vivência em periferias -Sindicalismo e movimentos sociais -Militância política -Educação -Processos participativos (governos municipais/ gestões petistas) 	<ul style="list-style-type: none"> -Outros projetos de HIS (urbanização) - Vivência em periferias -Projetos culturais, produção artístico-cultural na periferia - Pesquisa
Habilidades necessárias	<ul style="list-style-type: none"> -Saber “ouvir”/identificar necessidades do grupo -Atuar em equipe e ter aptidão/gostar de trabalhar com pessoas -Flexibilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Ter sensibilidade e respeito frente à pobreza, e propor alternativas adequadas à necessidade do morador -Colocar-se no lugar do morador -Flexibilidade -Dedicação/envolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> -Saber ouvir e ousar -Manter a noção de conjunto no trabalho com a população (perspectiva coletiva) 	<ul style="list-style-type: none"> -Colocar-se no lugar do morador (experiência pessoal) -Atuar em equipe e ter aptidão/gostar de trabalhar com pessoas -Flexibilidade -Dedicação/envolvimento
Práticas e estilos de interação mencionados	<ul style="list-style-type: none"> -Formar rede parceira -Dar visibilidade ao TS -“Reinvenções” cotidianas (improvisação) no processo de implementação -Proximidade/afetividade com comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> -Articular “parcerias” entre áreas técnicas na CDHU e formar rede parceira (externamente) - Dar visibilidade ao TS -Ênfase na transparência/ credibilidade -Proximidade/afetividade com comunidade 	<ul style="list-style-type: none"> -Formar rede parceira -Dar visibilidade ao TS - “Enfrentamento” das áreas técnicas da CDHU, pressão e negociações -Coordenar reuniões de discussão -Ênfase na transparência/ credibilidade -Distinção das dimensões “afetiva” versus “objetiva” do TS (ênfase na autonomia da comunidade) 	<ul style="list-style-type: none"> -Formar rede parceira -Dar visibilidade ao TS* -Favorecer diversos interesses da comunidade, viabilizando a presença do TS da CDHU (festas, empréstimo equipamento, etc.) -“Minimizar boatos” e viabilizar a intervenção -Ênfase na transparência/ credibilidade -Estilos de interação que horizontalizam relação e facilitam entendimento -Proximidade/afetividade com comunidade
Dificuldades à realização do TS	<ul style="list-style-type: none"> -Terceirização do TS -Falta de profissionais experientes em diversos projetos sociais de economia solidária, capazes de gerir conflitos interpessoais e organizacionais -Conflitos internos ao TS 	<ul style="list-style-type: none"> -Terceirização do TS -Impossibilidade de ser “100%” transparente com morador devido a interferência política -Falta de desenho de processos para intervenção em favelas na CDHU (falta integração entre áreas técnicas) -Falta de suporte da CDHU ao TS (descaso político e inoperância) -Visão preconceituosa de técnicos de outras áreas da CDHU em relação à população mais pobre / administração conservadora da CDHU 	<ul style="list-style-type: none"> -Descontinuidade do TS -Tensão entre gestão do TS x decisões políticas -Conflitos internos ao TS -Falta de suporte institucional da CDHU ao TS (descaso político e inoperância) -Visão preconceituosa de técnicos de outras áreas da CDHU em relação à população mais pobre/ administração conservadora da CDHU -Visão neoliberal de direita -Dificuldades com outras áreas técnicas na discussão de projeto urbanístico 	<ul style="list-style-type: none"> -Terceirização do TS -Descontinuidade do TS -Morosidade da política pública - Falta de desenho de processos para intervenção em favelas pela CDHU (falta de integração entre áreas técnicas) -Conflitos entre técnicos sociais -Falta de suporte institucional da CDHU ao TS (descaso político e inoperância)

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas

3.1.3 Três redes ou comunidades implementadoras

Como mencionado anteriormente, a análise da rede dos atores envolvidos na implementação do TS foi feita através de 17 entrevistas. Obteve-se três redes¹⁰³ (ver Apêndice 1 para mais informações sobre sua coleta), que permitem identificar padrões relacionais dos burocratas anteriormente analisados (Eixo 1 e Eixos 2-3) e, ainda, padrões relacionais entre os três projetos de urbanização em estudo, tendo em vista a atuação de atores estatais e não-estatais - as três redes constam anexas neste artigo.

Serão apresentadas nesta seção algumas medidas de centralidade que descrevem as possibilidades ou constrangimentos de influência de um determinado ator. Esta influência pode ser lida como a capacidade de participar/interferir na tomada de decisões da implementação do TS, bem como de promover ações de modo integrado a diferentes áreas/subgrupos (subcomunidades) de atuação - por ex. lideranças comunitárias, áreas técnicas da CDHU, instituições parceiras, etc.

Apresento três medidas de centralidade e uma medida de coesão: **(i)** a centralidade de **grau** (*degree*) consiste no número de vínculos/relações de um ator. *“Por terem muitos laços, podem ter formas alternativas de fluxos para perseguir seus objetivos e, portanto, são menos dependentes de outros indivíduos”* (HANNEMAN, 2001 apud CANATO, 2017, p. 116). **(ii)** A centralidade de **proximidade** mede o quanto um ator está próximo dos demais e indica sua capacidade potencial de alcançar todos os atores (nós) da rede (ALEJANDRO, NORMAN, 2005, p. 16), refletindo o potencial que possui para difusão de suas ideias. **(iii)** A centralidade de **intermediação** mede o “poder relativo” de um ator (nó), expressando a *“possibilidade que um ator tem para intermediar as comunicações entre pares de nós”*. (ALEJANDRO, NORMAN, 2005, p.16). Os atores com maior centralidade de intermediação também são chamados de “atores-ponte” (*brokers*), pois conectam distintos subgrupos e são pontos de passagem necessários para o fluxo entre eles (CANATO, 2017). Por fim, o **(iv)** coeficiente de **clusterização** indica conjuntos de atores/nós mais densamente conectados (ZANINI, BELUCCI, 2015), representando quão “fechado” é um subgrupo em relação aos demais na rede. Essa medida pode representar as limitações à circulação de ideias de um subgrupo a outro.

¹⁰³ Redes tipo redes “totais” ou de “comunidade”.

Figura 11 – Sociogramas das redes implementadoras dos Projetos Pantanal, Serra do Mar e Pimentas

Pantanal: 93 atores (nós)

340 arestas

Subcomunidades: 7

Modularidade: 0,46

Diâmetro: 5

Serra do Mar: 112 atores (nós)

456 arestas

Subcomunidades: 8

Modularidade: 0,47

Diâmetro: 4

Pimentas: 96 atores (nós)

405 arestas

Subcomunidades: 6

Modularidade: 0,61

Diâmetro: 6

Observação: as diferentes cores representam as subcomunidades identificadas.

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

Além das estatísticas mencionadas acima, apresento também algumas estatísticas relativas à estrutura da rede, tais como o **diâmetro** e a **modularidade**: as redes com alta modularidade indicam conexões internamente mais densas entre os nós de uma subcomunidade e baixa conectividade entre os nós das demais subcomunidades. Já o diâmetro corresponde à geodésica mais longa de uma determinada rede - sendo a geodésica a distância mais curta entre dois nós.

Os sociogramas das redes implementadoras apresentados acima (Figura 11), bem como as estatísticas sobre o diâmetro e a modularidade da rede, indicam mais conexões entre as subcomunidades implementadoras no Pantanal (modularidade 0,46) e na Serra do Mar (0,47) em comparação às de Pimentas (0,61) – o que pode estar associado (i) às condições organizacionais/cenários de implementação do TS mais adversos em Pimentas, com menos insumos à atuação integrada entre os diferentes grupos e também à (ii) menor atuação integrada entre lideranças comunitárias e atores estatais em Pimentas, devido a um conjunto de fatores explicitados na seção 2.2.3 sobre o Projeto, bem como ao final da seção 4.1.

Além dos valores de modularidade, é interessante observar por meio dos sociogramas que as subcomunidades dos Projetos Pantanal e Serra do Mar são internamente mais **heterofilicas** (ou seja, mais heterogêneas em termos de composição e atuação integrada de diferentes atores estatais e não-estatais) em comparação à composição das subcomunidades em Pimentas, onde a maior parte das lideranças comunitárias se reúne num único grupo, mais homofílico (subcomunidade de cor marrom no sociograma de Pimentas), pouco conectado com equipes técnicas de Projetos, Obras e TS. A única exceção desta tendência/padrão relacional é a subcomunidade do projeto social ComCom, que se destaca por sua atuação articulada a diversos parceiros/atores não-estatais no território (subcomunidade de cor laranja em Pimentas).

Estas características relacionais entre os três programas analisados traduzem aspectos já observados ao longo das entrevistas qualitativas e da observação participante: enquanto a implementação do TS é marcada pela atuação e influência expressiva de instituições parceiras, ACUs/lideranças comunitárias, participantes de projetos sociais (e, por vezes, lideranças ligadas a movimentos sociais de moradia) – criando uma rede

bastante diversificada, em que os atores relevantes à implementação da política são tanto burocratas quanto atores não-estatais no Pantanal; o Projeto de Pimentas mostra uma tendência quase oposta: a despeito de esforços da equipe social, há um menor envolvimento (menor atuação integrada e influência) das lideranças comunitárias na implantação e transformação das arenas participativas, tendo, portanto, um menor grupo de atores comunitários envolvidos na trama implementadora da política e apenas alguns deles mais engajados (e mais centrais, do ponto de vista relacional) na implementação do TS. Já no caso do Projeto Serra do Mar, há uma situação intermediária, mais próxima da realidade do Pantanal: há uma composição heterogênea entre atores estatais e não-estatais relevantes à implementação da política, embora - do ponto de vista relacional - a centralidade de grau dos atores não-estatais na Serra do Mar seja predominantemente inferior a dos atores no Pantanal, conforme mostro adiante.

Outras duas últimas considerações sobre sociogramas da Figura 11 diz respeito ao (i) “poder relacional” de intermediação dos BME, interconectando distintas subcomunidades das redes, bem como (ii) ao aspecto coincidente entre algumas subcomunidades e determinadas arenas/espços socio-organizativos do TS, como é o caso de projetos sociais específicos e NOU – resultado já intuitivo/esperado de qualquer forma, dada a maior interação entre os participantes destes espaços.

No que se refere à composição de “grupos ou tipos” de atores por rede implementadora, na rede do Pantanal, destaca-se o número de nós (atores) constituídos por lideranças comunitárias e representantes de instituições parceiras, tais como associações de moradores, equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social (geridos pelos próprios moradores), ONGs e igrejas, conforme sinalizado anteriormente. Dentre os três projetos/locais estudados, a região do Pantanal é destacada pelos entrevistados como a mais “articulada”, em que lideranças comunitárias e associações/movimentos sociais se mobilizaram coletivamente, para pressionar órgãos públicos por serviços e buscar melhorias ao bairro. Algumas dessas lideranças comunitárias do Pantanal trabalham inclusive como assessoras parlamentares (de distintos partidos), embora tenham mencionado que diferenças partidárias não impedem que se reúnam mensalmente - no Fórum de Desenvolvimento Local - para discutir problemas do bairro, encaminhamentos diversos a serem dados junto à prefeitura ou

órgãos estaduais, etc. O Fórum do Pantanal surgiu em 2009, por incentivo de uma liderança da igreja católica influente na Zona Leste (nesta dissertação referenciado com o nome fictício de Padre Antônio) – muito vinculada a movimentos de moradia – junto a uma funcionária pública gestora da UBS local, ligada a comunidades eclesiais de base.

A Figura 12, mostra a centralidade de grau e de intermediação de atores atuantes nos territórios dos respectivos Projetos de urbanização em estudo (Pantanal, Serra do Mar e Pimentas), envolvendo os seguintes “grupos de atuação”: participantes dos projetos sociais; lideranças comunitárias/ACUs e seguranças/lideranças; representantes de instituições parceiras locais - tais como de ONG's ou de funcionários de equipamentos públicos locais envolvidos nas arenas participativas fomentadas pelo TS. Enquanto as redes do Pantanal e da Serra do Mar apresentam um número maior destes atores (61 e 37 atores, respectivamente), a rede de Pimentas possui apenas 28 atores – o que ilustra os aspectos mencionados acima, acerca da atuação menos organizada/articulada da comunidade em Pimentas.

Figura 12 – Centralidade de Grau e de Intermediação de atores atuantes no território

Fonte: elaboração da autora, a partir de entrevistas.

A análise da Figura 12, porém, deve ser feita com informações qualitativas complementares. Embora vejamos uma menor participação de atores não-estatais (não vinculados à CDHU) no território em Pimentas e maior envolvimento na Serra do Mar e Pantanal, ainda assim nota-se diversos atores com altos valores de centralidade de grau e intermediação em Pimentas – o que poderia nos levar a uma interpretação equivocada sobre seu padrão relacional. Devo esclarecer que boa parte dos atores não-estatais que aparece na “trama implementadora” do TS em Pimentas acabou se desmobilizando ao

longo do tempo¹⁰⁴ e não tem mais se envolvido nem nas arenas participativas, nem em qualquer outro tipo de ação coletiva, no sentido de pressionar a CDHU por melhorias na implementação da política pública (entrevistas 5,10,13,14,21,28,48,49).

O ator não-estatal com maior centralidade de grau e de intermediação em Pimentas é uma das poucas lideranças comunitárias que ainda se envolve cotidianamente nas diversas arenas participativas (além de ser integrante de um projeto social do TS) e que de fato “monitora” a implementação da política. No entanto, embora este ator seja uma liderança comunitária reconhecida por moradores, sua atuação é pouco articulada às demais lideranças comunitárias e moradores (que, por sua vez, já se desmobilizaram ao longo do tempo), e também pouco articulada à BNR e BME implementadora da política - tanto do TS, quanto dos setores de Obras e Projetos. Assim, a influência dos atores não-estatais de Pimentas na implementação do TS é bem menor do que a influência exercida por atores não-estatais no Pantanal e na Serra do Mar. Segundo entrevistados, em Pimentas *“eles [as lideranças comunitárias] não são tão articulados quanto no Pantanal. Lá, eles eram extremamente atuantes. Em Pimentas existe uma desarticulação”* (E31/1A/NR/G7Pa-7Pi). Também pude notar essa baixa atuação integrada entre os atores não-estatais e a burocracia em Pimentas ao longo de meu trabalho de campo como observadora participante: enquanto no Pantanal e na Serra do Mar as lideranças comunitárias são muito próximas da equipe social, participando e influenciando cotidianamente a tomada de decisões na manutenção e transformação das arenas participativas (envolvendo, inclusive, certa cumplicidade nas relações, conforme menciono no capítulo 4), em Pimentas há uma dinâmica quase oposta: notei em campo uma menor atuação integrada, marcada por certa desconfiança das lideranças/ACUs em relação à equipe social e à CDHU como um todo.

Como a Figura 12 também traduz, é notável, contudo, não só o maior número de atores no Pantanal, quanto o seu maior “poder relacional” em termos de centralidade de grau e de intermediação em comparação aos atores não-estatais da Serra do Mar: A média da centralidade de grau e de intermediação para estes atores é, respectivamente, de 7 e

¹⁰⁴ Por diversos fatores mencionados nos capítulos 2 (seção 2.2.3) e 4.

63.664.009 no Pantanal, e de 6 e 20.861.247 na Serra do Mar.¹⁰⁵ Embora em ambos os projetos a implementação do TS tenha sido marcada pela atuação “em parceira”/articulada entre atores estatais e não-estatais - o que não significa um processo isento de conflitos cotidianos-, ainda assim o Pantanal se destaca pela influência de inúmeros representantes de ONGs, movimentos sociais, lideranças comunitárias, conforme já mencionado antes, influenciando a criação de arenas participativas, intermediando relações, pressionando por mudanças específicas na concretização da política – como, por exemplo, a redução do número de remoções/reassentamentos. Um exemplo que ilustra esse tipo de influência no Pantanal (para além de tantos outros, expostos ao longo da dissertação) é a influência do mencionado Padre Antônio, ligado aos movimentos de moradia da Zona Leste de São Paulo, no sentido de criar fóruns colegiados de discussão e, para além disso, articular-se à burocracia do TS ao longo da implementação do projeto de urbanização, para fomentar a integração de políticas setoriais e projetos sociais – mais detalhes no Apêndice 6.

Outra diferença entre as redes implementadoras dos três distintos Projetos de Urbanização é a presença de políticos¹⁰⁶: eles foram mencionados na rede do Pantanal (3 atores) e da Serra do Mar (5), porém não foram mencionados por entrevistados em Pimentas - o que poderia ser uma proxy para “prioridades de governo”.

No que se refere ao grupo de “seguranças”¹⁰⁷, é interessante notar que, analisando as estatísticas (individuais) sobre o grau de intermediação das três redes implementadoras (ver Figura 13), os seguranças no Pantanal aparecem em terceiro lugar como os atores que detêm mais influência ou poder de intermediação nas redes. Estas estatísticas, analisadas de forma agregada pelo valor médio (em cada projeto), evidenciam o grupo de “seguranças” em primeiro lugar – no Projeto Pantanal, estando à frente mesmo dos atores do TS. Este padrão relacional é confirmado também por entrevistados: este grupo é o principal interlocutor da CDHU na área (sobretudo após o término do projeto de

¹⁰⁵ Embora a média seja fortemente influenciada pela distribuição dos casos, ainda assim considere útil mencioná-la, já que os valores individuais dos atores estão discriminados nos gráficos Figura 12.

¹⁰⁶ Embora quadros políticos da CHDU ou do governo do estado não estivessem diretamente relacionados à implementação do TS, ainda assim seus nomes foram mencionados por lideranças comunitárias entrevistadas, pelo fato de terem sido feitas algumas reuniões pontuais com esses atores.

¹⁰⁷ Como já mencionado no início deste capítulo, as pessoas classificadas como “seguranças” são lideranças comunitárias que, posteriormente, foram contratadas como seguranças dos terrenos e EATS, e passaram a prestar serviços diversos à CDHU e à equipe social (não só relativos à segurança).

urbanização), sendo procurado por técnicos das diferentes áreas na CDHU e até mesmo por quadros diretivos quando há necessidade de se realizar alguma ação na área. Esses atores também são importantes intermediadores de negociações entre diferentes grupos tanto junto à CDHU como na favela, conforme já mencionado, dadas suas habilidades sociais em transitar pelos diversos “espaços sociais” do território – população de forma geral, comerciantes, igrejas, PCC, etc. – na mesma perspectiva dos achados de Cavalcanti (2014).

Figura 13 - Centralidade de intermediação (por grupo de atuação e projeto)

Fonte: elaboração da autora, a partir de entrevistas.

Ainda no que se refere ao valor médio da centralidade de intermediação por projeto/grupo de atuação, nota-se a maior influência de atores vinculados à área de Obras na Serra e em Pimentas, e da área de Projetos no Pantanal – algo que era esperado, conforme o contexto organizacional/institucional de cada projeto. Como também se esperaria no âmbito da implementação do TS, os técnicos da equipe social são atores que ocupam posição influente na rede, embora haja expressiva variação – a ser detalhada adiante, na Figura 15.

A centralidade de grau dos atores – valor médio por grupo de atuação – evidencia em termos gerais os padrões observados anteriormente: há expressiva centralidade dos técnicos sociais (nos três projetos de urbanização), seguida pelo grupo de apoio à segurança (destaque para o Pantanal) e por lideranças comunitárias. O grau médio de centralidade dos participantes em projetos sociais se mantém parecido entre os três projetos, embora haja diferenças expressivas no tocante aos políticos envolvidos e aos representantes de instituições parceiras, como pontuado acima.

Figura 14 – Média da centralidade de grau (por grupo de atuação e projeto)

Fonte: elaboração da autora, a partir de entrevistas.

Por fim, a Figura 15 a seguir apresenta dados específicos sobre a burocracia do TS, considerando os diferentes “perfis” analisados anteriormente e as estatísticas descritivas de seu perfil relacional. No que diz respeito à centralidade de grau, de proximidade e de intermediação, os perfis 1D (viabilizador) e 2B (articulador) se destacam – o que seria intuitivo, dado o caráter fortemente “relacional” de sua atuação e de sua posição como gestores, em alguns casos.

Figura 15 - Centralidade de grau, proximidade, intermediação e índice de clusterização

Perfis	Grau	Proximidade	Intermediação	Clusterização
1A. Atento ao morador/direitos	9,9	0,45	54.648.544,1	0,55
1B. Atento à congruência	6,6	0,41	16.463.493,0	0,63
1C. Atento ao território	13,3	0,44	70.486.873,7	0,47
1D. Viabilizador	38,5	0,58	683.668.244,0	0,20
2A. Facilitador	11,1	0,42	122.182.384,6	0,42
2B. Articulador	26,3	0,54	610.028.759,8	0,27
2C. Politizador/indutor participação	15,0	0,48	195.321.252,0	0,39
2D. Mobilizador	16,3	0,47	111.106.135,2	0,41
Níveis - burocracia	Grau	Proximidade	Intermediação	Clusterização
BAE	20,3	0,50	272.054.243,0	0,23
BME	14,2	0,46	219.039.811,2	0,45
BNR	8,0	0,42	38.888.335,2	0,62

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

Nota-se também que os atores vinculados ao perfil 1B (atento à congruência da política) apresentam o maior valor médio de clusterização (e o menor valor médio de centralidade de intermediação), o que indica sua menor conectividade com outros atores da rede e outras subcomunidades da rede, para além de seu próprio grupo. Considerando

que parte dos atores deste perfil atua na construção institucional do TS¹⁰⁸ - de forma mais ligada à BAE da SARU, vê-se que sua inserção/perfil relacional é pouco favorável à circulação/disseminação de informações, embora a natureza de suas atividades se consista no apoio à definição de diretrizes de atuação a todo um rol de burocratas com os quais este grupo não se conecta cotidianamente em sua rotina de trabalho.

As estatísticas de centralidade distribuídas de acordo com o nível da burocracia do TS (também na Figura 15) evidenciam maior influência da BME e da BAE em comparação à BNR. Esse perfil reitera a ideia sobre a importância da burocracia de médio escalão no processo de difusão de ideias e práticas do TS ao longo do tempo e dos territórios onde a CDHU atuou, considerando seu poder de influência e intermediação das relações dos diversos atores envolvidos na implementação. No Apêndice 6 há maior detalhamento sobre as redes implementadoras, bem como a distribuição do grau de centralidade por nível da burocracia – uma vez que o desvio padrão no interior da BME é alto e requer uma análise mais pormenorizada.

3.2 Recapitulando contextos de implementação

Considerando a influência de fatores institucionais, organizacionais e relacionais para se compreender o processo de implementação das políticas públicas (LOTTA, 2015), apresento aqui pequenas considerações comparativas entre os contextos de implementação dos três projetos de urbanização em estudo (quadro a seguir). Não se trata de uma descrição extensa, mas sim de apontamentos dos principais aspectos institucionais e organizacionais que podem ter influenciado o processo de implementação e a consolidação das práticas do TS ao longo do tempo.

Quadro 4 – Aspectos organizacionais e político-institucionais da implementação

Aspectos e percepções dos entrevistados:	Projetos:		
	Pantanal	Serra do Mar	Pimentas
Prioridade de governo	Alta (integração de várias secretarias)	Alta (integração de várias secretarias)	Baixa
Influência de órgão financiador à implementação	Caixa Econômica Federal: demanda por sistematização de informações/ prestação de contas do TS realizado	BID: influência na (maior) legitimidade das arenas participativas e no monitoramento das ações do TS	Caixa Econômica Federal: demanda por sistematização de informações/ prestação de contas do TS realizado

¹⁰⁸ Desenho de processos da política, apoio na elaboração de diretrizes, referências metodológicas da Saru.

Aspectos e percepções dos entrevistados:	Projetos:		
	Pantanal	Serra do Mar	Pimentas
Interlocução de prefeitura com CDHU	Pouca (não houve dificuldades, nem integração)	Pouca (houve dificuldades até 2016) ¹⁰⁹	Pouca (há dificuldades)
Controle das reocupações¹¹⁰	Maior controle - executado por ACUs/Seguranças (com alto grau de autonomia)	Maior controle - executado pela PM Ambiental	Menor controle - executado pela Vigilância / CDHU
Atuação integrada entre TS e Projetos	Atuação integrada (NR,ME,AE)	Menor integração no ME	Menor integração no ME
Atuação integrada entre TS e Obras	Maior (NR) Menor (ME,AE)	Atuação integrada (NR,ME,AE)	Maior (NR) Menor (ME,AE)
Equipe do TS (atores da rede)	36 atores (rede)	50 atores (rede) / 83 (registros) ¹¹¹	52 atores (rede)
Atuação da BME e BAE do TS em campo – reuniões com população e BNR	Maior (reuniões semanais/quinzenais com BME e BAE)	Maior (reuniões semanais/quinzenais com BME e BAE)	Menor (reuniões menos frequentes, apenas com BME)
Infraestrutura/ condições físicas de trabalho do TS	4 espaços do TS: escritório em campo com computadores e espaços/ateliês para projetos sociais	11 espaços do TS: escritórios em campo com computadores e espaços/ateliês para projetos sociais	1 espaço do TS: 6 meses sem energia elétrica no escritório, prédio com trechos interditados por risco físico, e trechos “não-utilizáveis” quando chove

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações coletadas em relatórios da CDHU e entrevistas

O primeiro aspecto diz respeito à importância de cada um dos projetos dentro da Companhia. Na visão dos entrevistados, Pantanal e Serra do Mar eram projetos considerados prioritários dentro da CDHU - ainda que essa “prioridade” tenha sofrido diversas oscilações nas sucessivas mudanças de gestões na CDHU ao longo do tempo. Quando isso ocorria, conforme mencionado anteriormente, era necessária uma mobilização da burocracia, sobretudo da BME, para mostrar a importância da continuidade do projeto. Dentre as práticas realizadas pelos BME, figuravam ações “para dentro”, agendando reuniões de apresentação do projeto, articulando atuações conjuntas (com técnicos de diferentes áreas), e “para fora” - mostrando à população a importância de se organizarem coletivamente, para pressionar o Estado pela continuidade do projeto. Nesse contexto, os aspectos relacionais são fatores cruciais para entender o potencial de

¹⁰⁹ A mudança de gestão do governo local do PT para o PSDB, a partir de 2017, tornou a interlocução entre técnicos mais fácil.

¹¹⁰ Considera-se “reocupação” a construção irregular de novas edificações (reocupação por novos moradores) após a remoção de uma edificação no âmbito do projeto de urbanização.

¹¹¹ Na rede de atores implementadores da Serra do Mar (vinculados diretamente à equipe social) constam 50 pessoas. No entanto, fizeram parte da equipe social - a partir dos registros de contrato de profissionais junto à SARU - 83 pessoas. A pesquisa ainda irá levantar os registros documentais dos integrantes da equipe social dos projetos Pantanal e Pimentas. De todo modo, os entrevistados indicam que a Serra do Mar sempre contou com a equipe mais numerosa.

influência de mobilização de cada um desses atores. A despeito dos diferentes “revezes” na CDHU quanto ao que poderia ser ou não considerado prioritário ao longo das gestões, os entrevistados reiteram Pantanal e Serra em posições de destaque nas urbanizações, enquanto Pimentas, seria pouco prioritário¹¹².

Outro ponto que influenciou a implementação diz respeito ao órgão financiador do projeto: enquanto o Programa Serra do Mar era financiado conjuntamente entre CDHU, governo do estado de São Paulo e BID, os demais projetos envolviam recursos da CDHU, do governo estadual e recursos federais via PAC. A vinculação do projeto ao BID teve como desdobramento a existência de controles mensais ou bimestrais (visitas de consultores in loco) acerca do andamento das atividades e da forma com que elas eram executadas. O BID estabeleceu condições à implementação do projeto que dispunham sobre a participação e o monitoramento das intervenções por parte de atores da comunidade (tais como a constituição de comitê gestor de acompanhamento das obras).

Na visão dos entrevistados, embora o BID não tenha contribuído substantivamente para a metodologia do TS, ainda assim, enquanto órgão multilateral envolvido na implementação da política, o banco teria desempenhado o papel de um agente “legitimador” das práticas participativas desenvolvidas pelo TS (E48/2B/AE/G17Pa-25Se-19Pi)¹¹³. Já os outros dois projetos não contaram com esse tipo de influência, embora o fato de terem sido financiados com recursos do PAC tenha contribuído para o processo de registro e sistematização das ações desenvolvidas - o que, sobretudo na visão dos burocratas do perfil 1B (atentos à congruência do TS), foi um ganho importante para o trabalho de registro histórico dos projetos e sistematização das ações do TS.

¹¹² O próprio arranjo intersecretarial de governo evidencia esse aspecto: a urbanização do Pantanal insere-se no contexto de um grupo de trabalho, que articula diferentes setores do governo estadual. O projeto da Serra do Mar foi criado como um programa de governo, articulando Secretarias de Meio Ambiente, Habitação e Polícia Ambiental – o que não ocorreu no contexto de Pimentas. Uma pessoa entrevistada cogita que o projeto de Pimentas só teria tido continuidade em função da presença em campo do TS que, cotidianamente, tem interlocução com os moradores (entrevista 49). A morosidade para início das obras em Pimentas, associada à ausência de um controle de reocupações no território (após as remoções) também são aspectos que traduzem a baixa prioridade de Pimentas.

¹¹³ O recurso repassado pelo BID implica na alocação específica de recursos à área social (denominada “componente social do projeto”), garantindo não só maiores condições de trabalho da equipe social, mas também o monitoramento do BID acerca dos processos participativos e ao cumprimento do Programa Serra do Mar às políticas operativas (OP's) do Banco sobre reassentamento involuntário (OP-710) e informação pública (OP-102).

No que se refere à interlocução das prefeituras municipais com a CDHU, destacou-se um número expressivo de condicionantes estabelecidas pela prefeitura municipal de Guarulhos, como já mencionado, o que teria dificultado o andamento do projeto de urbanização de Pimentas. Nos outros dois projetos não foram enfatizadas dificuldades, embora também não tenha sido citada nenhuma iniciativa integrada com os governos locais. Na Serra do Mar esse cenário se tornou mais favorável após o alinhamento partidário do governo local ao estadual, a partir de 2017, na percepção dos técnicos.

A variabilidade de composições das áreas de Projetos e Obras teve como principais desdobramentos para a implementação: maior integração entre a área de Projetos e a equipe social no projeto Pantanal (de modo que a discussão de projeto urbanístico recaiu mais sobre a área de Projetos) e maior integração entre a área de Obras e a equipe social na Serra do Mar – considerando aqui a atuação integrada nos diferentes níveis da burocracia, sobretudo entre a BME, capaz de articular diferentes soluções e capacidades de “resposta” aos desafios da implementação em campo. No caso de Pimentas, por sua vez, ambas as áreas (Projetos e Obras) não teriam desenvolvido um trabalho muito integrado junto à equipe social, na visão dos entrevistados. Coube à BNR das diferentes áreas técnicas, junto à BME da equipe social, atuar da “melhor forma possível”, buscando responder às complexidades e lacunas da implementação. Apesar destas adversidades, o fato de Pimentas ter sido o terceiro projeto na linha temporal de atuação da SARU, possibilitou aos técnicos - com destaque para a BME e os técnicos de perfil 1A, 1B e 1C – um acúmulo de aprendizados ao longo de suas experiências em outros projetos.

Por fim, no que se refere à equipe e às condições do TS, nota-se que Serra do Mar e Pantanal contaram com mais infraestrutura para o trabalho, dispondo de mais espaços para a realização das atividades dos Eixos 1, 2 e 3 do TS. Já o TS em Pimentas contou com um prédio com uma série de problemas construtivos - desde áreas que não são passíveis de uso em períodos chuvosos (com o acúmulo de água), até áreas interditadas por risco de desabamento. Além disso, os técnicos reportam terem ficado seis meses sem energia elétrica no prédio, o que prejudicou o atendimento informatizado aos moradores (implementação das ações do Eixo 1). Quanto ao número de técnicos/burocratas do TS atuante em cada projeto, observa-se um número reduzido no Pantanal, seguido por Pimentas e, finalmente, Serra do Mar. No caso da Serra, diversos

entrevistados relataram o caráter interdisciplinar dos profissionais que integraram a equipe, o que teria favorecido e enriquecido o processo de diálogo junto às comunidades.

Ressalta-se, por fim, a maior presença em campo da BME e BAE nos Projetos Pantanal e Serra do Mar (assessorando e acompanhando a BNR em situações de maior complexidade) e, ao contrário, um menor envolvimento no Projeto de Pimentas – o que pode estar associado ao caráter prioritário dos dois primeiros projetos, implicando em distintos cenários quanto à necessidade de supervisão/gestão e à efetiva atuação integrada entre os diferentes níveis da burocracia nas ações em campo. O menor envolvimento da BME e BAE em Pimentas teve consequências importantes do ponto de vista da implementação da política, tendo em vista as adversidades de criação e manutenção das arenas participativas nesse Projeto de urbanização - ainda que este resultado possa estar associada a um conjunto variado de tantos outros fatores, ponderados nas seção 2.2.3 e no capítulo 4.

4 Construindo espaços participativos: a atuação engajada dos atores

Como determinados espaços participativos são criados, a despeito de uma administração ou contexto organizacional pouco favoráveis? Como se deram e quais foram as “estratégias” utilizadas pelos atores, no sentido de criar e modificar arenas participativas no contexto dos projetos de urbanização de favelas, a despeito de uma administração conservadora? De que modo a trajetória pessoal/profissional dos diferentes atores implementadores contribuiu para o processo de criação dessas arenas?

Neste capítulo, tendo estas perguntas em mente, apresento e analiso o processo pelo qual a trama de atores implementadores¹¹⁴ conseguiu viabilizar a criação de espaços voltados à participação popular, durante a implementação dos projetos de urbanização. Busco não só (i) descrever as narrativas que me foram apresentadas pelos atores entrevistados acerca da história de implementação do TS, mas também (ii) identificar pontos de diálogo com a literatura de burocracia e implementação de políticas públicas (LOTTA, 2015; LOTTA et al, 2015; PIRES, 2016a, 2016b), ativismo burocrático/institucional (ABERS, 2015; prelo), governança e redes sociais (MARQUES, 2000; 2003; 2016b).

A partir das distintas narrativas das pessoas entrevistadas, do trabalho etnográfico realizado, e de referenciais da literatura, eu agrupei as principais “estratégias” dos atores implementadores em quatro grandes grupos ou padrões de atuação. Esses quatro padrões de atuação envolvem uma série de esforços individuais e coletivos (ABERS, KECK, 2017), práticas e estilos de interação (LOTTA, 2015), pequenas ou grandes estratégias de mobilização que, direta ou indiretamente, ajudam a responder à principal pergunta “como a atuação de diversos atores influenciou a criação e o desenvolvimento de arenas participativas, em uma administração conservadora?”. Em síntese, os padrões identificados¹¹⁵ são: **(1) articulação e atuação em rede**, mobilizando diversos parceiros em torno de uma causa reconhecida coletivamente (ABERS, KECK, 2017; ABERS, no prelo); **(2) experimentação** de soluções aos diferentes problemas encontrados pelos agentes no momento da implementação, envolvendo ações criativas dos atores, a partir

¹¹⁴ Burocratas, agentes comunitários de urbanização, atores da sociedade civil organizada, representantes de instituições parceiras, entre outros atores.

¹¹⁵ Estes padrões serão abordados e compreendidos mais detalhadamente à luz dos casos empíricos analisados adiante.

dos recursos (aspectos organizacionais) disponíveis em dado momento (ABERS, KECK, 2017); **(3) promoção ou ajuste de “visibilidade”** de uma determinada causa defendida, que consiste nas diferentes formas e estratégias com que cada ator/grupo buscou “reconhecimento” ou prestígio (KUSCHNIR, 2000), no sentido de dar visibilidade à determinada agenda ou causa defendida, junto à trama implementadora da política¹¹⁶; **(4) intermediação de acordos** promovidos pelos diversos atores estatais e não estatais envolvidos (burocratas, ACUs, parceiros locais), capazes de transitar por diferentes contextos organizacionais e compreender suas distintas gramáticas, dado seu perfil relacional (MISCHE, 2008; VIANA, 2017; LOTTA, 2015).

Estes quatro principais “padrões” de atuação, tanto por parte da burocracia implementadora, quanto por parte dos diversos outros atores envolvidos, estão presentes ao longo das diversas circunstâncias analisadas, no processo de implementação do TS, como será mostrado. O item 4.1 a seguir aborda o processo de eleição de representantes comunitários, o curso de Agentes Comunitários de Urbanização e, na sequência, a criação de um espaço específico para discussão de projetos urbanístico: o NOU (seção 4.1.1). O item 4.2 se atém aos projetos sociais de fomento à organização sociocomunitária. Ambas as seções mostram como, ao longo do tempo e dos três territórios onde a SARU atuou, as arenas participativas foram gradativamente sendo construídas pelos atores implementadores estatais e não-estatais.

4.1 Lutas cotidianas: fomentando a organização comunitária e concretizando arenas participativas

“O Pantanal tem esse aspecto da força propulsora: é por aí o caminho!”, relata uma das pessoas da equipe social da CDHU entrevistada, enfatizando a ideia de que as experiências pioneiras no Pantanal pavimentaram o caminho metodológico a ser trilhado nos projetos seguintes de urbanização, especialmente no que se refere ao TS, mas também no contexto das áreas de Projetos e Obras (entrevistas 18, 19, 43).

O primeiro projeto onde a SARU atua com sua “metodologia completa”¹¹⁷ é o Pantanal. Como indiquei anteriormente, o Pantanal se insere num contexto histórico mais amplo

¹¹⁶ Como, por exemplo, a população residente na área de intervenção, os quadros políticos da CDHU, diferentes áreas técnicas da CDHU, etc.

¹¹⁷ Envolvendo ações dos eixos 1, 2 e 3, conforme descrito na seção 2 desta dissertação.

marcado pela organização de movimentos sociais de moradia da Zona Leste, sendo a própria ocupação inicial do bairro fortemente influenciada pela organização comunitária¹¹⁸. O projeto de urbanização da área, embora reivindicado pela população, também teve como desdobramentos um enorme atrito inicial entre as equipes técnicas da CDHU e a população, devido ao alto percentual de remoção previsto.

A equipe social, que já havia sido protagonista no “prólogo” da história do projeto de urbanização, pelo fato de ter contribuído para que o projeto se viabilizasse (entre 1998 e 2001), agora entra em campo para negociar junto às famílias o processo de remoção e reassentamento¹¹⁹ para conjuntos habitacionais, liberando as frentes de obra para urbanização, no início do projeto de urbanização, em 2002). O diálogo com as famílias para que se viabilizasse seu reassentamento era, supostamente, o principal papel (o papel mais “básico” e imediato) da equipe social, na esteira do que havia sido praticado até então, desde o início da área social de favelas na CDHU.

No entanto, neste momento inicial do Projeto Pantanal, diversos atores da equipe técnica social - sobretudo a BME dos perfis 2B (articulador) e 2C (politizador) - passaram a questionar *qual seria o papel do TS, especialmente num contexto de consolidação/urbanização de áreas ocupadas?* Além da urbanização em si, a própria “vocaço” daquele territrio para a organizao comunitria reiterava a ideia de que a equipe social deveria considerar alternativas de TS que fossem alm de meras reunies assemblestas, buscando a ideia de um “projeto de TS”, pautado pelo fomento organizao sociocomunitria e pelo desenvolvimento local contnuos (entrevistas 19, 48).

A polmica relativa ao nmero previsto de remoes dificulta a entrada em campo da equipe social em 2002, que realiza, junto com a rea de Projetos, 40 reunies para apresentao do Diagnstico urbanstico da rea. Tanto moradores quanto tcnicos sociais lembram-se desse perodo em que cadeiras literalmente voavam nas reunies, microfones da equipe social eram desligados fora por moradores, impedindo-a de prosseguir (entrevistas 19, 48). Muitas reunies tiveram de ser interrompidas antes do previsto, porque o “caldo tinha entornado”, com a intensificao das discusses. Como j

¹¹⁸ A hierarquizao dos usos do solo e do virio, de alguma forma, refletem esse aspecto.

¹¹⁹ Abordarei o processo de remoo mais detalhadamente no captulo seguinte.

mencionado, havia também outras dinâmicas conflitantes, relacionadas a uma transição/definição de líderes do PCC na área. O cenário, portanto, era bem adverso, dificultando o início de um processo de negociação da equipe social com as famílias. Nesse interim entre a apresentação do Diagnóstico e a realização do Curso de ACUs, algumas lideranças comunitárias locais formaram um grupo de 10 a 15 pessoas interessadas em dialogar com a CDHU sobre o projeto de urbanização - conforme o relato a seguir, de uma destas lideranças:

“(...) Tinha dia que elas [a equipe social] saíam de lá, eu olhava assim, elas saíam acabada, derrubada. Eu tinha a impressão que elas nem voltava! (risos). (...) Fizemos um grupo. Tiramos aquele pessoal (...) que se dizia que era liderança e queria só puxar só pra eles: a comunidade sofrendo e eles zuando a comunidade. (...) Vamos tomar de conta da comunidade e vamos dar apoio à CDHU aqui dentro. (...) Nada de brigar, nada de discussão, nada de querer esse negócio de ameaçar. Nós acabamos logo com isso (...) Mas depois que eles viram que nós conversou, aí, qualquer coisinha eles já não mais procurava a CDHU, procurava nós pra perguntar. E nós procurava a CDHU”. (E51/Seg/G24Pa-7Pi)

Além de evidenciar o conflito entre parte dos moradores em relação à equipe social, o relato acima também narra o processo em que estas lideranças decidiram “se unir” à equipe social, ao invés de enfrenta-la, constituindo uma comissão de acompanhamento do projeto. Algumas lideranças comunitárias entrevistadas relatam que, como a urbanização havia sido requisitada pela população e “prometida pelo governador Mário Covas”, que visitou a região durante as graves enchentes, o maior problema era a questão das remoções – que poderiam ser reduzidas mediante negociações com a equipe da CDHU (entrevistas 40, 47, 51). Esta comissão era formada por lideranças que até hoje atuam no Projeto Pantanal e que, ao longo do tempo, tornaram-se “parceiros” do TS, segundo entrevistados. Foram estes líderes comunitários que passaram a intermediar a relação entre a equipe social e a população residente no Pantanal, conforme trecho destacado na transcrição acima. Estes atores-mediadores (VIANA, 2017), conhecendo a “gramática” das relações comunitárias no território e, com o tempo, familiarizando-se com a “gramática” das burocracias de Projetos e da área Social (entre outras áreas técnicas na CDHU), gradativamente facilitaram e possibilitaram o estabelecimento de diversos “pactos” ou acordos entre a equipe técnica da CDHU e a população, transitando bem por ambos os contextos e estabelecendo a mediação entre ambos os mundos (LOTTA, 2015; VIANA, 2017).

Um desses pontos também se evidencia em um documento da SARU que registra o processo de apresentação do Projeto Básico (PB) de urbanização no Pantanal: antes das reuniões de discussão do PB com a população no setores mais “sensíveis” (setores de maior remoção), a comissão pressionou a equipe Social e de Projetos para revisão do projeto urbanístico, no sentido de diminuir as remoções. Uma vez incorporadas tais mudanças, alguns conflitos puderam ser minimizados nas reuniões subsequentes (No Apêndice 7, figura uma nota técnica da CDHU, que registra a realização do processo de apresentação e discussão do Projeto Básico, considerando as mudanças propostas pela comissão). No total, foram feitas 115 reuniões denominadas “quadra-a-quadra”, nas quais a equipe de Projetos apresentava o PB de forma geral, detalhava aspectos específicos daquela quadra, e a equipe social explicava o processo de definição/eleição de representantes comunitários ou representantes territoriais¹²⁰.

Foram eleitos 134 representantes comunitários¹²¹ que, na sequência, fariam o processo formativo/Curso de ACUs – embora isso ainda não estivesse muito claro nos planos da equipe social: tratava-se de algo que seria concretizado um pouco mais tarde, em 2005, com a volta de Ana¹²² à CDHU, uma burocrata que havia se saído da SARU para atuar no Orçamento Participativo (OP) na gestão de Marta Suplicy, na prefeitura de São Paulo (retomarei isso adiante).

Na visão de alguns burocratas entrevistados, a “posição” destas lideranças no Pantanal teria sido heterogênea no contexto da implementação da política: (i) inicialmente, elas ofereceram bastante resistência ao projeto de urbanização, sobretudo devido às remoções; posteriormente, (ii) uma parte optou por apoiar e se unir à equipe técnica da CDHU enquanto mediadores da negociação entre a comunidade e o “Estado”; na sequência, (iii) algumas destas lideranças – sobretudo a liderança mais “proeminente” naquele momento – posicionaram-se contra à eleição de representantes quadra-a-quadra

¹²⁰ Mais detalhes sobre este processo encontram-se no Apêndice 6.

¹²¹ Posteriormente, com o desenvolvimento do Curso de Agentes Comunitários, é que a ideia de “Agente Comunitário” - para além de um simples “representante de quadra” - se fortalece, até como resultado do processo protagonizado pelos técnicos sociais no sentido de “capilarizar” a representação comunitária e fomentar o fortalecimento do tecido social, da organização comunitária (entrevista 48).

¹²² Ana possui centralidade de grau de 29, 30 e 5 (redes implementadoras Pantanal, Serra e Pimentas) e possui a maior centralidade de intermediação na rede implementadora do Pantanal (569.027.059). Considerando o total de atores das três redes implementadoras, Ana tem a quarta maior centralidade de intermediação.

durante as reuniões de discussão de PB (entrevistas 11, 19, 48). Foram necessários alguns anos para que essas lideranças mais antigas de fato estabelecessem uma relação de “parceria” com a equipe técnica. Sobretudo num momento de transição, em que as atividades do TS estavam em processo de criação e implementação, a relação entre equipe técnica e lideranças comunitárias era pautada por essas múltiplas relações mencionadas (i, ii, iii), simultaneamente.

Enquanto intermediadores (*brokers*) de algumas etapas do processo, as lideranças comunitárias por vezes defendiam interesses mais diretamente ligados à comunidade (como a permanência das famílias em áreas de frente de remoção), por vezes colocavam-se a favor da equipe da CDHU, defendendo o projeto de urbanização como um todo. Não foi um processo linear: múltiplas gramáticas conviviam num momento de transição relativamente longo. Com o tempo, com avanços e recuos, esta relação de “parceria” (conforme os próprios atores mencionam) foi se intensificando, ainda que sempre guardasse suas nuances, dependendo da situação em questão.

Parte da resistência de algumas lideranças comunitárias do Pantanal pode estar associada à ideia de que, segundo entrevistados, a “eleição quadra-a-quadra” de representantes simbolizaria um processo de “dividir o poder”, antes concentrado na mão de poucas lideranças locais, para os diferentes moradores da favela, propiciando certa “democratização” no processo de discussão e acompanhamento da implementação da urbanização (entrevistas 19, 48, 49). Alguns burocratas, embora reconheçam como relevante esta “democratização” da discussão do PB, por outro lado, preocupam-se no sentido de que essa tentativa de pulverizar as relações de poder corra o risco de alterar significativamente as dinâmicas sociais prévias na favela, provocando transformações bruscas nas relações e dinâmicas sociocomunitárias ali existentes, antes da intervenção da CDHU.

Mariana Cavalcanti, ao estudar o processo de urbanização das favelas do “complexo de Manguinhos” - no contexto das obras do PAC - identifica uma substituição de lideranças comunitárias não alinhadas ao tráfico de drogas, por lideranças que perfomariam o papel de mediadores entre o tráfico de drogas e o estado (CAVALCANTI, 2014). Ela também identifica certa “profissionalização” dos representantes da associação

comunitária, com o surgimento de novos líderes, alguns dos quais nem viviam na área - mas são pessoas que transitam bem tanto entre as "bocas" de tráfico, quanto entre as secretarias de habitação, obras, desenvolvimento social. Assim, a urbanização teria reconfigurado as relações de poder na favela, alterando não só os espaços físicos, mas também os "espaços sociais", que são disputados e ressignificados de formas nem sempre esperadas, produzindo novas maneiras de mediação política e social entre a favela e o estado, nas suas mais variadas formas (Ibid., p. 110).

As interpretações dos entrevistados e os argumentos de Cavalcanti (2014) acerca das reconfigurações das relações de poder na favela nos projetos de urbanização fornecem elementos úteis à análise dos processos de eleição de representantes quadra-a-quadra, não só no Pantanal, mas também nos outros dois projetos de urbanização aqui estudados (Serra do Mar e Pimentas). Não pretendo aqui fazer uma avaliação normativa ou uma análise dicotômica deste processo – pois escaparia ao objetivo da dissertação. Meu intuito é, na verdade, fazer uma descrição densa (GARFINKEL, 1967 apud PENNA, 2013) a partir da qual as interpretações dos atores envolvidos na “trama” da implementação do TS contribuam para a melhor compreensão do processo de construção do método do TS e da construção criativa de diversas arenas participativas ao longo do tempo e dos territórios estudados - Pantanal, Serra do Mar, Pimentas.

Estas arenas ou “espaços de participação”, com suas regras, diretrizes, especificidades e *modus operandi* próprio, podem ser interpretadas como instrumentos de política pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007) que, por sua vez, são criados, transformados e operacionalizados por diversos atores estatais e não-estatais ao longo do tempo. Identificar as diferentes nuances deste processo de implementação da política nos permite, para além de uma “análise dicotômica/normativa”, melhor compreender como a burocracia implementadora e os diversos atores não-estatais conseguiram influenciar a concretização de arenas participativas num contexto fortemente adverso, marcado pela administração conservadora da CDHU, como já mencionei.

A “controvérsia” (PENNA, 2013, 2017) em torno da forma de se criar arenas e processos participativos¹²³ é uma questão que permeia as primeiras ações do TS e que, até hoje, está cotidianamente presente nas discussões e reflexões da burocracia implementadora¹²⁴ e dos próprios moradores envolvidos no processo - diversas lideranças comunitárias (14, 41, 46, 51, 52) relataram quão difícil e complexo é o processo de discussão/acompanhamento das obras de urbanização, requerendo muita “luta” e “persistência”. Nesse sentido, referindo-se às reuniões “quadra-a-quadra” e ao processo formativo de ACUs, Lara (superintendente da SARU), relata:

Eu acho que o Curso de Agentes Comunitários surge num momento em que a gente tá discutindo duas coisas fundamentais: O que é a Urbanização de Favelas? Que era uma discussão que não se fazia aqui na empresa [na CDHU], e qual o papel do trabalho social na urbanização, né?! Qual é o projeto social?" (...) Era importante capilarizar. Como era uma área muito grande, com 8 mil famílias, o que a gente percebia é que a gente não podia se satisfazer com reuniões com comissão. Ao mesmo tempo, você não pode viver em assembleia permanente com uma área dessa (E48/TS.2A/Grau-17Pa-25S-19Pi)

Com os recursos disponíveis naquele momento, no Projeto Pantanal, a forma encontrada pela burocracia implementadora do TS foi a de “capilarizar” a participação, a despeito do posicionamento contrário de algumas lideranças e da ausência de um “lastro” na CDHU no que se refere a processos participativos.

Com o passar do tempo, as lideranças “pré-existentes” contrárias à realização das eleições mantiveram-se presentes e participantes nos processos participativos, o que as levou também a (i) integrar os processos de discussão, a (ii) manter seu status de reconhecimento perante a comunidade (KUSCHNIR, 2000) e a (iii) influenciar os processos decisórios relativos à implementação da intervenção físico-urbanística e às próprias práticas do TS. Um ponto importante sobre as lideranças comunitárias e que influencia o processo de consolidação das arenas participativas do TS é o poder de

¹²³ Como implementar esses espaços? Como legitimá-los numa Companhia avessa à participação combinada à sua trajetória de atuação prematura em projetos de urbanização? Como propiciar o maior envolvimento de pessoas, dentro das limitações e recursos existentes?

¹²⁴ Discussões que eu, como burocrata pertencente à “burocracia implementadora” do TS, presencio dia a dia, seja em conversas informais na Saru, seja em reuniões para desenho de fluxos de trabalho e discussão dos desafios inerentes à implementação da política pública.

“tradução” ou intermediação performado por essas lideranças¹²⁵ (MISCHE, 2007; LOTTA, 2015; VIANA, 2017).

No que se refere ao processo de mediação, Gabriela Lotta, ao estudar os Agentes Comunitários de Saúde (ACS), identificando distintas “práticas” e “estilos de interação” conforme o contexto institucional e o perfil relacional dos ACSs, mostra que as habilidades destes agentes em promover processos de mediação está relacionada à sua inserção na comunidade (seu perfil relacional), bem como ao seu domínio da linguagem e referenciais técnico-burocráticos¹²⁶.

Algumas lideranças/ACUs, ao longo do tempo - dos processos de discussão de projeto urbanístico e do próprio curso - passaram a mediar negociações entre a equipe social e população, sobretudo no que se refere a questões mais conflitantes ou sensíveis. Como já mencionado por uma das lideranças/ACUs do Pantanal: *“qualquer coisinha, eles [moradores] já não mais procurava a CDHU; procurava nós pra perguntar. E nós procurava a CDHU”* (E51/Seg/G24Pa-7Pi).

No caso do projeto Serra do Mar, pude observar¹²⁷ diferentes formas de mediação dos Agentes Comunitários entre a população e a equipe social. Uma delas, que me chamou bastante a atenção, foi em um dia de discussão sobre o andamento das obras de urbanização na Cota 200¹²⁸. Tratava-se de uma reunião de NOU para apresentar o projeto de uma nova área de lazer (um parque), em um trecho ainda em obras. Após a apresentação das principais características do parque, pela equipe de Projetos, um morador (Júlio) - que, até então, não participava das atividades do TS - começou a criticar a forma com que a CDHU estava executando as obras, provocando vazamentos da rede de esgoto em sua casa. Ainda que Júlio baixasse o tom de voz quando engenheiros e

¹²⁵ Aqui eu me refiro às “lideranças comunitárias de forma geral”, incluindo tanto pessoas consideradas referências da comunidade previamente à “intervenção da CDHU”, quanto pessoas eleitas pela população como representantes de quadra que, posteriormente, tornaram-se Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs), ao longo do processo formativo.

¹²⁶ Segundo a autora, *“(...) o processo de mediação pressupõe que os ACS tenham tanto conhecimentos técnicos como conhecimentos/envolvimento comunitário. Para que utilizem práticas e estilos que promovam a mediação, eles precisam ser estimulados, selecionados ou capacitados tanto em envolvimento comunitário como em vivências mais técnicas ou burocráticas. O próprio estímulo à formação pode promover maior capacidade de tradução, atividade típica do processo de mediação”* (LOTTA, 2015, p. 267)

¹²⁷ Através de sucessivas idas a campo como “observadora participante” das reuniões de discussão de projeto urbanístico (reuniões de NOU).

¹²⁸ Reunião realizada no dia 14/11/2017.

arquitetos tentavam responde-lo, sua abordagem era bastante ofensiva quando Maria (uma das técnicas sociais que coordenava a discussão) entrava na discussão¹²⁹. Embora as reivindicações de Júlio traduzissem problemas concretos e urgentes – reconhecidos pela equipe técnica, que havia feito uma vistoria em sua casa dias antes – as reivindicações do morador, que gritava muito e interrompia qualquer outra pessoa que se pronunciasse, levaram a um término prematuro da reunião.

Com o fim da reunião¹³⁰, Maria sai frustrada diante da incapacidade de travar um diálogo que desembocasse em definições. Ao final do dia, Marcos¹³¹, um ACU da Cota 200, procurou por Maria, dizendo que conhecia Júlio, o morador que havia “se exaltado” na reunião anterior, dizendo ser um “cara super inteligente”, mas que tinha tido uns contratempos pessoais. Ao longo de uma conversa informal, relatando à Maria informações sobre a dinâmica local e o contexto no qual Júlio se inseria, Marcos foi mostrando à técnica social que Júlio seria uma ótima pessoa para integrar os projetos sociais, ou participar do NOU. Maria considerou ótima a proposta, e sinalizou a Marcos que seria muito bom poder contar com Júlio nas atividades, sobretudo tendo em vista sua visão crítica do projeto e sua articulação. É possível notar que Marcos, enquanto ACU, conhecia o repertório de projetos sociais promovidos pela CDHU – alguns dos quais ele próprio fazia parte – e sabia, portanto, “em qual espaço social” este morador poderia melhor atuar. O perfil relacional de Marcos e seu conhecimento sobre as atividades cotidianas da equipe social lhe permitiam mediar e operar estes processos de “tradução” e diálogo entre o “Estado” e a população, como salientei anteriormente (LOTTA, 2015; VIANA, 2017).

Acompanhar acontecimentos cotidianos, como este acima apontado, entre tantos outros envolvendo a equipe do TS, moradores e ACUs, foi uma experiência que me levou a considerações antes impensadas por mim. Eu não imaginava que os ACUs tivessem um

¹²⁹ Embora não seja o foco, chamo a atenção aqui para uma questão de gênero ressaltada por mulheres entrevistadas na pesquisa. Segundo elas, ao longo de sua trajetória em processos de discussão de projeto urbanístico, a diferença no “tratamento” da população dispensado às mulheres costuma ser, predominantemente, de menor respeito e menor “credulidade” em comparação ao tratamento dado aos homens (informações cedidas em campo, no dia desta reunião, realizada em 14/11/2017).

¹³⁰ Deixando lacunas em pontos importantes, que tiveram de ser retomados num outro dia.

¹³¹ Junto com outro ACU, Marcos possui o maior grau nodal (17) em comparação aos demais ACUs da Cota 200 identificados na rede implementadora do Programa Serra do Mar – cujo grau médio é de 6,5).

convívio tão próximo com a equipe social. Em diversos casos, essa proximidade deu lugar a relações fortes de amizade – envolvendo, em algumas circunstâncias, eventos sociais diversos, como festas, churrascos, almoços, eventos sociais diversos aos finais de semana, para além do expediente de trabalho. Alguns entrevistados (técnicos sociais da CDHU) lembram-se, emocionados e saudosistas, de diversos momentos na companhia de ACUS, que passaram a integrar seu círculo social¹³². Esta proximidade era tanta que, muitas vezes, bastava um gesto ou um olhar, para que um dos dois atores (aqui considerando um “ator estatal” e outro “não-estatal”) soubesse como proceder ou como dar encaminhamento a uma situação mais complexa.

Esta relação de cumplicidade, que integra o *modus operandi* do processo de intermediação dos ACUs, é uma das sutilezas que se nota em campo. Meio a estas sutilezas, há também uma dimensão importante do reconhecimento/admiração que os próprios ACUS têm em relação a alguns burocratas, sobretudo a BME, por seu engajamento em relação à política pública: *“uma pessoa que é profissional e nasceu pra isso, e trabalha sério é a Maria. (...) foram várias batalhas”* (E41/Lid/G19), conta um ACU, reiterando seu reconhecimento em relação a ela¹³³.

É possível destacar dois aspectos nesta convivência entre ACUs e técnicos sociais no âmbito da implementação do TS: a já mencionada **(i) cumplicidade entre os atores**, fortalecendo sua atuação em rede (ABERS, KECK, 2017), e a **(ii) atuação proativa** dos ACUS, no sentido de tomar a frente de determinados processos, antecipando-se à atuação direta da equipe social, interpondo-se no diálogo com a população¹³⁴, ainda que este segundo aspecto possa ter efeitos previstos e não previstos no escopo inicial da política.

Uma vez eleitos os representantes comunitários por quadra, a equipe técnica social propôs a realização de um processo formativo de lideranças, que recebeu o nome de

¹³² São inúmeros os relatos (ou os momentos que eu pude presenciar) de circunstâncias de um convívio mais próximo, indo desde convites aos ACUS para participarem do casamento de uma técnica social, até churrascos ou almoços de domingo nos bairros/área de intervenção.

¹³³ Destaco aqui uma dimensão “carismática” de alguns burocratas, sobretudo da BME, cujo “prestígio” reconhecido pela comunidade (KUSCHNIR, 2000) lhes confere a capacidade de influenciar e mobilizar a atuação de determinados ACUS, que outros burocratas não possuem.

¹³⁴ Isso pode ser exemplificado no caso relatado pelas lideranças comunitárias no Pantanal, ao proporem reuniões e visitas técnicas à equipe da CDHU para minimizar o número de remoções antes mesmo das reuniões de pactuação, ou no caso em que Marcos intervém no conflito estabelecido entre Júlio e Maria.

Curso de Agentes Comunitários de Urbanização – realizado em 2005 no Pantanal, 2010 na Serra do Mar, e 2011 em Pimentas. A ideia do curso surge a partir da experiência de duas BME da SARU que, antes mesmo de integrar a equipe da CDHU, tinha ministrado um curso de formação de lideranças no Sesc Itaquera, alguns anos antes¹³⁵. Embora o curso de ACUs da SARU tenha se distanciado programaticamente daqueles cursos do Sesc, ainda assim foi uma experiência que deu subsídios ao seu desenvolvimento no âmbito do TS.

O Curso foi inicialmente uma proposta de Lara, embora rapidamente a equipe social tenha “comprado” a ideia, na esteira do processo de se repensar o papel do TS nos projetos de urbanização. Inicialmente, havia uma ideia mais “técnica”/operacional de um processo formativo. Depois, a ideia evolui para algo mais ligado a uma valorização da participação em si mesma e ao fortalecimento de vínculos sociais. Assim, o Curso de ACUs foi se desenvolvendo no sentido de se criar alternativas à ampliação da participação nos projetos de urbanização, dando subsídios para que a população discutisse e interferisse no andamento das obras, fortalecendo a organização comunitária em torno de questões coletivas locais, promovendo um processo contínuo de discussão de temas como: cidadania, democracia, direitos constitucionais¹³⁶, memória e identidade comunitária, violência urbana, acesso à informação e cidadania, comunicação comunitária (CDHU, 2006; entrevistas 11, 19, 48).

Segundo entrevistados, a intenção da burocracia era a de dar instrumentos - ou, nas palavras de um(a) dele(a)s, “municipiar” a população - para que a própria comunidade fortalecesse sua organização e autonomia, tornando-se cada vez mais capaz de pressionar a CDHU e outros órgãos setoriais pela implementação de políticas sociais e melhorias no bairro.

¹³⁵ Ambas são formadas em Ciências Sociais e atuaram na realização de pesquisas (uma delas, na área de Políticas Públicas) na pós-graduação, o que acabou contribuindo para sua inserção em processos formativos no Sesc (entrevista 11). Tratava-se inicialmente de um curso mais voltado ao uso de ferramentas de acesso à informação, que pudessem dar subsídios (em termos de sistematização de dados/acesso a informação) à atuação de lideranças comunitárias e movimentos sociais, nas suas diversas formas de atuação – independentemente de atuarem em movimentos de moradia ou em intervenções de urbanização de favelas.

¹³⁶ Com destaque para o direito à cidade, direitos da criança e do adolescente, direitos dos idosos.

Ainda que em caráter “experimental” (ABERS, KECK, 2017) ou “embrionário”, a ideia estava colocada: promover um processo formativo no Projeto Pantanal, partindo das ideias acima mencionadas. No entanto, quais seriam os perfis técnicos que poderiam concretizar estas propostas? É neste momento (2005) que Ana retorna à SARU, trazendo consigo uma bagagem de experiências participativas por ela vivenciadas durante sua atuação no Orçamento Participativo (OP), na prefeitura municipal de São Paulo, na gestão Marta Suplicy (2001-2004)¹³⁷. Com a eleição de Marta Suplicy, Ana – que, desde os 18 anos, tem uma trajetória de militância política filiada ao Partido dos Trabalhadores – recebe o convite para atuar como assessora no OP. Tendo um *“fascínio pelo OP”*, Ana deixa a SARU, para se dedicar a este processo que, na sua avaliação, foi uma *“grande experiência”*, através da qual ela aprendeu estratégias de concretização de práticas participativas. Ela conta que foi somente através do OP que ela pôde adquirir habilidades técnicas de promoção de processos participativos – embora, ainda assim, *“não exista uma receita pronta pra fazer participação”*, destaca.

As pessoas entrevistadas reconhecem que o curso se concretizou graças à contribuição metodológica de duas técnicas sociais: **(i)** no que se refere principalmente ao caráter mais “político” do processo formativo - com ênfase na abordagem dos direitos constitucionais, da cidadania, da importância da participação - Ana (perfil 2C) é reconhecida como a principal protagonista e realizadora deste processo, sobretudo devido à sua trajetória e seus valores, que ficavam evidentes na forma com que ela desenvolvia seu trabalho (entrevista 15, 19, 48). No que diz respeito a uma **(ii)** dimensão social ou “relacional” do processo, voltada à construção de vínculos formais ou informais, criando um ambiente favorável em que as pessoas se sentissem à vontade para se manifestar, Maria (perfil 2B) foi a técnica social que protagonizou esse papel (entrevistas 48, 49).

Enquanto Ana (perfil 2c ou “politizador”) era conhecida por sua habilidade em pautar discussões a partir de uma agenda coletiva, Maria (perfil 2b “articulador”) era conhecida por suas habilidades comunicativas, uma memória infalível e um carisma muito grande,

¹³⁷ Ana já tinha trabalhado na Saru durante o ano de 2000, buscando implementar espaços de participação social em outro projeto de intervenção urbana, o Projeto de Urbanização do Jardim Santo André, sobre o qual não me atenho nesta dissertação, dado o foco nos processos de trabalho da GARU I. Neste caso, o Jardim Santo André estava vinculado à GARU II (mais detalhes sobre a estrutura organizacional da SARU podem ser consultados na seção 2.1).

dada sua facilidade de ouvir e viabilizar encaminhamentos técnicos às complexas situações que cada morador(a) lhe apresentava, numa escala individual de interação. Juntas, Ana e Maria se complementavam, equilibrando as dimensões entre algo mais (i) politizado e mais “conceitual” no Curso e algo mais (ii) informal, pautado por processos dinâmicos. Destaco também o papel de Maria em “traduzir” à população alguns aspectos mais conceituais ou abstratos abordados por Ana, principalmente no segundo processo formativo (entrevista 49). No Apêndice 8, sobre o processo do Curso, há um relato de Maria que ilustra como ela adaptava conteúdos programáticos do curso através de dinâmicas, no sentido de facilitar a compreensão das pessoas¹³⁸.

No Pantanal, houve um curso em 2005, com 50 participantes e outro em 2006, com 40 participantes¹³⁹. No primeiro havia poucos recursos e boa parte das oficinas foi realizada por Ana e pessoas voluntárias, amigos dela que, conforme o tema, eram convidados a realizar determinada oficina (entrevista 19). No primeiro curso, Maria estava coordenando um processo de reassentamento de famílias complexo, o que dificultou sua participação/envolvimento. Já no segundo processo formativo, houve maior integração entre as equipes técnicas, além de se ter um pouco mais de recursos, viabilizando a remuneração/contratação de alguns oficineiros para determinados módulos.

Resultado de um processo criativo de experimentação (ABERS, KECK, 2017) e de “adaptação” ao longo do tempo, os conteúdos do Curso foram se estruturando a partir de sugestões da burocracia implementadora (sobretudo a BME dos perfis 2B e 2C, capaz de atuar como um elo entre decisões da BNR e da BAE) e também de levantamentos feitos pelos técnicos sociais junto à população, identificando temas de interesse. No Apêndice 8 há um quadro que exemplifica os temas abordados no segundo curso do Pantanal. Era um processo formativo com duração, em média, de 6 meses – o que correspondia a

¹³⁸ O maior envolvimento de Maria neste segundo curso do Pantanal - e, posteriormente, nos cursos seguintes na Serra e em Pimentas - possibilitou o uso de dinâmicas, incluindo técnicas teatrais com a “troca de papéis” entre técnicos, moradores e agentes, que ajudavam a população participante a entender alguns processos do TS, bem como regras, diretrizes de atuação e atendimento, e, ao mesmo tempo, a discutir aspectos como a importância da organização comunitária a partir de uma “lógica coletiva”. Dentre as técnicas teatrais usadas, havia uma em que a população (os Agentes) performaria o papel do técnico social, observando as regras e diretrizes de atendimento habitacional, por exemplo, e a equipe técnica social desempenharia o papel de ACUs e moradores.

¹³⁹ A existência de dois cursos foi devido à existência de duas fases da urbanização, conforme mostrado na seção 2.2.1.

oficinas quinzenais, realizadas na própria área de intervenção, nos locais disponíveis – espaços cedidos por instituições locais (universidades, igrejas, centros comunitários) ou espaços construídos especificamente para a realização das atividades do TS, que foi o caso do Ateliê na Serra do Mar.

Embora eu tenha apresentado a estrutura do processo formativo no Pantanal, há certa variabilidade e adequação dos temas às características do território, ao andamento da intervenção urbana e, sobretudo, a temas de interesse da população participante. Há também certa discricionariedade com que o(a) técnico(a) social opta por estruturar e conduzir a atividade (entrevistas, 19, 15, 49), conforme julgar mais adequado. Nesse sentido, ressalto a liberdade que a burocracia implementadora teve para criar e realizar as oficinas do modo que julgavam melhor, a partir dos recursos/possibilidades disponíveis – que variaram bastante de um projeto para outro¹⁴⁰.

O primeiro curso no Pantanal teve uma boa dose de improviso e experimentação, justamente por ser a primeira experiência, num contexto de menos recursos. Já o segundo curso, também no Pantanal, contou com maior integração da burocracia, o que possibilitou adaptações no processo – inclusive de linguagem e de “estilos de comunicação”, com a chegada de Maria. Essa integração foi aprimorada na experiência da Serra do Mar, partindo dos aprendizados no Pantanal, e contando com muito mais recursos, equipe técnica mais ampla, e a possibilidade de se contratar especialistas para abordar questões específicas do território – como, por exemplo, um geólogo do IPT para explicar a questão dos riscos (entrevista 49). O processo de implementação do Curso ajuda a compreender o papel protagonista da BME na concretização da política (LOTTA et al, 2015), propondo, criativamente, (i) possibilidades de “operacionalização” da ideia de um processo formativo¹⁴¹ e (ii) estratégias de ajustes de comunicação (estilos de interação) voltados à melhor compreensão de alguns temas abordados no Curso, destacando aqui a atuação de Maria.

¹⁴⁰ Como já observado pela literatura, para que possa atuar criativamente e operar processos de tradução e intermediação entre demandas e expectativas da população, da BNR e da BAE, a burocracia de médio escalão necessita de espaços que possibilitem sua atuação discricionária (LOTTA et al, 2015, p. 43; LOTTA, SANTIAGO, 2018).

¹⁴¹ Com destaque para a trajetória anterior de Ana na promoção de processos participativos em uma gestão progressista, com estratégias posteriormente “replicadas” o contexto da Saru.

A criação e proposição da ideia de um curso, concomitantemente a um processo de revisão, ajustes, sucessivas reuniões/discussões para a execução das oficinas, também mostra quão dinâmico é o processo de implementação, e quão heterogênea é a “trama implementadora”, envolvendo sugestões de moradores, de ACUs, propostas de diferentes “perfis” de técnicos¹⁴². A atuação em rede da burocracia, envolvendo uma combinação de perfis de atuação - perfil “politizador” (2c) a um perfil “articulador” (2b), além dos demais perfis (facilitador -2a, mobilizador-2d) - permitiu ajustes/incrementos na implementação, garantindo mais condições de diálogo, do uso de estilos que promovam a mediação e que facilitam o entendimento (LOTTA, 2015, p. 227).

Também fica claro aqui um processo de circulação de ideias e conteúdos de política pública através da circulação de indivíduos por diversas organizações (PORTO DE OLIVEIRA, 2016). Mesmo não se tratando de um fenômeno de difusão de política pública, o caso analisado aponta para forte influência da atuação de uma “embaixadora do OP” (Ibid.), representada pelo papel Ana, em relação ao processo de implementação do Curso de ACUs. Os relatos das experiências de implementação do Curso de ACUs, tanto no Pantanal quanto na Serra do Mar, por parte de Ana, trazem muitas referências à influência das práticas vivenciadas no OP como “insumos” para o TS:

“Eu vou pro OP e lá eu aprendo mecanismos de participação popular. Quando eu retorno pra CDHU, (...) eu retornei já numa condição, já com uma outra bagagem, com uma outra vontade. No OP a gente formou 2.500 delegados em orçamento público, em Constituição, em direitos. Então, eu já venho com essa bagagem. (...) Eu acho que o cenário político de participação popular que os governos do PT estavam fazendo, (...) favoreceu que essa metodologia fosse apropriada pela Superintendência [SARU] naquela época. (...) Não exatamente no governo do estado, porque o governo do estado não fazia isso. Mas a Lara, no seu compromisso que ela tem com o processo de participação - ela acreditava mesmo que deveria ser participativo. (...) No sentido de instrumentalizar e qualificar a população pra ela poder debater com engenheiro, se apropriar do processo de urbanização, ganhar conhecimento nessa área, saber dos seus direitos. Isso que é importante! E os OPs já tinham essa metodologia.” (Ana - E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi)

Retomando aqui o conceito de “ativismo burocrático” ou “ativismo institucional” desenvolvido por Rebecca Abers (ABERS, 2015; 2018), a atuação engajada de um grupo de burocratas defendendo uma causa reconhecida como coletiva, em oposição ao que vinha sendo praticado na CDHU até então - ou seja, uma causa de natureza contenciosa (ABERS, 2018, prelo) -pode ser identificada neste contexto de idealização e concretização

¹⁴² Considerando os diferentes perfis de atuação técnica identificados na seção 3.1.2, sobre o perfil da burocracia implementadora das atividades participativas.

do Curso de ACUs. Mesmo que cada técnica(o) social atuasse de diferentes formas, com distintas ênfases¹⁴³, ainda assim havia um reconhecimento por parte da burocracia sobre a importância da concretização de arenas participativas, voltadas à autonomização da população (entrevistas 11, 15, 19, 48, 49).

O “caráter contencioso” da causa defendida pela burocracia é representado neste exemplo não só por uma oposição ao conservadorismo da alta administração da CDHU, mas também pelo próprio conflito com algumas lideranças comunitárias, que criticavam o processo “quadra-a-quadra”, ameaçando técnico(a)s do TS (entrevista 19)¹⁴⁴.

Foi através da intermediação de acordos promovidos pela BME - que estava frequentemente em campo, junto à BNR - que os “pactos” foram gradativamente sendo estabelecidos junto às lideranças comunitárias antigas. A mediação destes acordos (ou “pactos”, como a burocracia denomina) figura como um padrão de interação que ajuda a compreender a atuação engajada dos atores estatais em suas ações criativas de construção institucional. A compreensão do processo de implementação e institucionalização do método do TS, portanto, tem a ver não só com a intermediação protagonizada por ACUs entre “Estado” e “sociedade”, mas também a intermediação promovida pela burocracia, sobretudo a BME, dado seu perfil relacional amplo e diversificado¹⁴⁵.

No âmbito dos distintos padrões de atuação associados ao ativismo burocrático/institucional, até aqui, eu exemplifiquei processos de “articulação em rede”, “experimentação” e “intermediação de acordos”¹⁴⁶. No que se refere aos “ajustes de visibilidade”, há alguns exemplos cotidianos que demonstram o papel desta estratégia para a concretização do TS, conforme relato a seguir.

A cada nova gestão ou período eleitoral, conforme mudavam os quadros políticos da CDHU, a equipe técnica da SARU era colocada em “estado de alerta”, com solicitações da

¹⁴³ As quais variam mediante valores, trajetórias, contextos organizacionais nos quais estão inseridos, perfil relacional, conforme já mostrado de forma mais ampla por Lotta (2015), na política de saúde.

¹⁴⁴ Ver citação em ficha anexa.

¹⁴⁵ Os burocratas de médio escalão que ocuparam posições de coordenação dos processos participativos e gestão do TS como um todo são os atores na rede com maior grau de centralidade e grau de intermediação.

¹⁴⁶ Embora estejam separados para fins analíticos, são processos que, muitas vezes, andam juntos e são superpostos, como já identificado por Abers e Keck (2017).

diretoria para substituição da composição da BNR e BME e, por vezes, dos cargos de gestão (BME e BAE) ¹⁴⁷. Num desses períodos, um quadro diretivo afastou cargos de lideranças na SARU, sob a ameaça de fazê-lo com outros líderes da área, comprometendo a relativa autonomia organizacional da equipe social. A alternativa encontrada por parte da BME para evitar esta ingerência política foi a de mobilizar vínculos políticos reconhecidos pela nova direção da CDHU, como forma de sinalizar que a área social também possuía reconhecimento perante aquela comunidade política específica (KUSCHNIR, 2000). Para tanto, a BME (perfis 2B e 2C) organizou um grande evento do TS (a formatura do Curso de ACUs)¹⁴⁸, com centenas de presentes na sede de um outro órgão público estadual importante, contando com o apoio de um ator político de destaque (que já havia atuado no Pantanal) – conseguindo, dar visibilidade não só ao TS em si, mas também aos potenciais recursos relacionais da SARU.

Ainda que este episódio não tenha sido o único determinante, relatos sugerem que ele teria sido um fator importante para que a SARU recuperasse e mantivesse certo nível de autonomia dentro do contexto organizacional da CDHU, justamente devido ao seu poder relacional ou sua “reputação” num determinado grupo (KUSCHNIR, 2000). Além deste episódio específico, cotidianamente, a burocracia necessitava “dar visibilidade” ao TS como forma de sobrevivência da organização e manutenção da política pública, através das mais diversas formas: estabelecendo parcerias com universidades públicas renomadas¹⁴⁹, inscrevendo projetos sociais do TS em premiações nacionais e internacionais, publicando livros, vídeos e documentos institucionais diversos¹⁵⁰, entre outras estratégias. A “visibilidade” como estratégia de trabalho é destacada por Ana como um dos aprendizados nas experiências do OP, como forma de legitimação de conteúdos

¹⁴⁷ Períodos em que os atores ocupantes de cargos de confiança/liderança da CDHU são substituídos por outras pessoas ligadas a distintos partidos que compõem as diversas bases de apoio político de determinada gestão. Embora a composição da equipe da Saru seja feita por critérios técnicos desvinculados à dinâmica político-partidária, este tipo de ameaça sempre ocorre nos referidos períodos.

¹⁴⁸ Tratava-se de um evento de formatura/encerramento do Curso de ACUs do Pantanal, acompanhado por uma exposição de fotos do bairro tiradas pela própria população em uma das oficinas de comunicação comunitária.

¹⁴⁹ Através de parcerias com universidades, mesmo que a execução da maior parte do “trabalho em parceria” recaísse sobre a própria burocracia da CDHU, ainda assim, o reconhecimento e o prestígio da associação a uma universidade alavancava o reconhecimento institucional do TS na CDHU (entrevista 49).

¹⁵⁰ Considero que a publicação de materiais institucionais diversos não necessariamente possui como “principal objetivo” este tipo de estratégia. Mas ainda assim, tais publicações são recursos que, indiretamente, contribuem para o benefício lateral da estratégia de “visibilidade”.

da política: *“Tudo o que a gente faz tinha que dar visibilidade. Era o marketing. (...) A gente tem que proteger o nosso trabalho dando visibilidade pro nosso trabalho. Isso eu aprendi no OP”*.

Ainda no contexto das mudanças de gestão de governo e sucessivas ameaças à continuidade do TS (e, por vezes, dos próprios projetos de urbanização), destaco também a atuação da BME – com especial ênfase dos perfis 2B e 2C, no sentido de fomentar que a própria população pressionasse a CDHU pela continuidade da política. Verifiquei esta estratégia nos três projetos de urbanização estudados, tanto durante minhas visitas a campo, quanto através dos relatos das pessoas entrevistadas. Uma destas pessoas, interpretando seu papel como “técnico-militante”¹⁵¹, relata este processo:

“Eu acho que tive um papel técnico-militante. (...) Você tem que, primeiro, conquistar uma credibilidade extraordinária pra poder atuar. Porque, se eles [a população] não acreditarem em você, a sua palavra ali não vale nada. Então eu sempre fui muito transparente com eles, **eu dividia os louros e dividia os problemas**: “ – Olha, a obra vai parar, porque mudou o governador, porque a equipe que vem é outra, eles entendem que a prioridade é outra (...). Pra não parar, vocês têm que fazer isso, isso e isso; vocês têm que se organizar” (...). A gente vai se organizar e apresentar o projeto pra nova direção [da CDHU] e tentar convencer da importância. Eu tinha um pacto com a comunidade da gente atuar junto, sabe? Pra coisa não degradingolar. (...) Eu acho que é uma **atuação técnica e militante ao mesmo tempo**. (...) Um engajamento político mesmo, intelectual-gramsciano que pensa e transforma ao mesmo tempo”. (E11/2B/ME/G23)

Assim, meio a estas “lutas cotidianas”, seja para viabilizar arenas participativas ou influenciar diretamente a execução das obras, não só a burocracia se mobilizava, mas também ACUs, moradores, representantes de ONGs, instituições parceiras e representantes de equipamentos locais.

Há que se mencionar ainda tentativas de influências de políticos locais – vistas pela equipe social como um grande aspecto dificultador, pois, ao invés de “contribuir” para a concretização de espaços participativos, muitas vezes estes atores – deputados, vereadores ou assessores – tentavam se apropriar destes espaços para promover objetivos individuais. Um(a) entrevistado(a) conta que, em períodos eleitorais, era *“todo mundo querendo pegar carona no seu trabalho”* (E11/2B/ME/G23), conta que alguns candidatos por vezes ofereciam algum tipo de contribuição, beneficiando o bairro de

¹⁵¹ Durante as entrevistas, uma das perguntas que eu fazia às pessoas entrevistadas era *“Como você vê o seu papel, no contexto da implementação do trabalho social”*. Esta citação foi uma resposta a essa pergunta.

algum modo através de seus “acessos” (KUSCHNIR, 2000), outros apenas compareciam para “*pegar carona e sair na foto*” (E11/2B/ME/G23).

4.1.1 O Núcleo Operacional de Urbanização - NOU

No que se refere à constituição de arenas participativas específicas para discussão de projeto urbanístico, houve uma trajetória na implantação do TS que também teve seu início no Pantanal, em meados de 2009 – porém, de forma ainda muito embrionária: houve no Pantanal uma iniciativa do Padre Antônio¹⁵² de, junto com lideranças comunitárias locais, constituir um grupo voltado à articulação/proposição de melhorias para a região de São Miguel Paulista, dando origem ao Fórum de Desenvolvimento Local do Pantanal (entrevistas 9, 19, 48, 49). Com o passar do tempo, o Fórum teria se esvaziado e algumas lideranças comunitárias propuseram que a equipe social da CDHU passasse a integrar o Fórum (E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi): “*A gente institucionalizou o Fórum, com um processo de participação*”, conta um(a) burocrata entrevistado(a), ainda reticente quanto a essa entrada, vista por algumas pessoas como uma interveniência¹⁵³. O Fórum se tornou um espaço para discussão de diversos aspectos das obras de urbanização da CDHU no Pantanal, embora também tratasse de outras questões mais amplas no bairro - serviços públicos, andamento das atividades das diversas instituições ali atuantes, possíveis parcerias, agendamento de reuniões com representantes de órgãos públicos, etc.

Posteriormente, representantes ligados à Saúde (gerente da UBS e Agentes Comunitários de Saúde), junto com lideranças comunitárias, passaram a integrar e fortalecer o Fórum que, principalmente com o término das obras de urbanização, foi gradativamente se autonomizando em relação a uma participação mais ativa da equipe técnica da CDHU. Hoje em dia, o Fórum reúne diversas ONGs, lideranças comunitárias e representantes de equipamentos locais para discutir temas de interesse coletivo¹⁵⁴. Os processos de discussão no Fórum, mesmo não tendo sido originados pela equipe social,

¹⁵² Nome fictício (assim como todos os demais nomes), para me referir a um padre conhecido desde a década de 80 na Zona Leste por seu envolvimento a diversos movimentos sociais, sobretudo de moradia.

¹⁵³ “(...) Às vezes me pergunto se foi boa ou ruim a nossa entrada”, no sentido de que talvez teria sido melhor não interferir na autonomia dos atores, inicialmente envolvidos neste processo, relata (E19/2C/G29Pa-30Se-5Pi).

¹⁵⁴ Um representante da Saru sempre participa das reuniões para tratar de assuntos ligados ao projeto de urbanização, atuando apenas como “convidado(a)” das reuniões.

viabilizaram o acompanhamento das obras por parte da população. E, nesse sentido, o caso do Fórum ilustra como a articulação em rede de atores estatais e não-estatais ajuda a concretizar, manter ou transformar arenas participativas do TS¹⁵⁵.

Na “trajetória” da implementação do método do TS, a experiência do Fórum no Pantanal foi útil para que, nos projetos subsequentes - Serra do Mar e Pimentas, fossem criados espaços institucionais específicos para a discussão dos projetos urbanísticos, denominados NOU: “Núcleo Operacional de Urbanização”. Um(a) burocrata entrevistado(a) chama a atenção para o fato de que não só a equipe social, mas técnicos de outras áreas da CDHU começaram a perceber, através da experiência do Pantanal, que a participação popular qualificava a intervenção urbanística: *“o projeto fica muito melhor quando a população participa. Até internamente a CDHU se sensibilizou (...) Isso extrapolou e bateu em Obras e Projetos”* (E49/2B/ME/G29Pa-72Se-49Pi). Assim, alguns técnicos das diversas áreas da Companhia começaram a valorizar os processos participativos como um elemento constituinte dos projetos de urbanização, como resultado das experiências vivenciadas no Pantanal (Ibid.).

Este reconhecimento, contudo, não significou “menos conflitos” internos na implementação das arenas participativas do TS: mesmo durante a implementação do TS nos projetos de urbanização subsequentes, foi somente através da atuação “ativista” ou engajada da burocracia, associada à pressão/organização popular, que determinadas atividades puderam ser concretizadas. Ainda que o reconhecimento obtido no Pantanal tenha propiciado um lastro metodológico para que os processos participativos seguintes se desenvolvessem (entrevista 15), o “caminho seguinte” não foi isento de adversidades, sobretudo do ponto de vista organizacional-institucional, como é possível notar em determinadas circunstâncias, principalmente em Pimentas.

Num contexto de implementação mais favorável encontrado no Programa Serra do Mar, onde a SARU tinha mais liberdade para atuação¹⁵⁶, a equipe social propôs a criação do NOU, simultaneamente à realização do Curso de ACUs e à realização das obras, visando

¹⁵⁵ Boa parte das instituições parceiras associadas à implementação do TS do Pantanal (visíveis no sociograma da rede implementadora) atuam ativamente no Fórum.

¹⁵⁶ Dadas as “condições” estabelecidas por Lara, antes de assumir o TS, conforme mencionado na seção 2.2.2, sobre o histórico do Projeto Serra do Mar.

constituir uma arena específica de discussão detalhada de projeto urbanístico, que fosse acompanhada e legitimada perante as demais áreas técnicas da CDHU (Projetos/Obras). Como o Programa Serra do Mar teve financiamento e monitoramento do BID, com recursos específicos para o “componente social” da política, havia diretrizes¹⁵⁷ que dispunham sobre a necessidade de envolver as diferentes partes interessadas na implementação do Programa, inclusive por meio de uma comissão de moradores que acompanhasse diretamente as obras¹⁵⁸. O monitoramento ao cumprimento das diretrizes por parte do BID também propiciou maior legitimidade ao NOU. Outro ponto que favoreceu a criação de espaços participativos na Serra do Mar foi o próprio acúmulo de experiências do Pantanal, que se tornaram uma *“bagagem para discutir nos Bairros-Cota”* (E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi).

Mesmo que não estivesse isenta de conflitos e controvérsias, a criação do NOU na Serra do Mar possibilitou à equipe social transmitir a ideia aos demais atores envolvidos na “trama implementadora do TS” de que se tratava de um espaço diferenciado, voltado unicamente para o debate do projeto. Num contexto onde a equipe social tinha “carta branca” do então secretário estadual de habitação para realizar o TS, a (i) prerrogativa de fazer o que fosse necessário - e contar com recursos para tal - associada a uma postura (ii) favorável de alguns atores ligados sobretudo à área de Obras, possibilitou que o Projeto Executivo fosse discutido de forma extensa, detalhada e extenuante pela população (sobretudo por ACUs) junto às equipes das áreas Social, Projetos e Obras.

O nível de detalhamento dos debates na Serra do Mar ia desde aspectos mais amplos, como a localização ou o tipo de uso de uma praça, abertura de novos acessos viários, traçado de ruas e vielas específicas¹⁵⁹, até aspectos mais detalhados, tais como o diâmetro

¹⁵⁷ Dentre elas, figuram as políticas operacionais do BID (OP's) sobre reassentamento involuntário (OP-710) e informação pública (OP-102), além do Plano de Reassentamento e Requalificação Urbana (PRRU), elaborado sob encomenda do BID no sentido de definir diretrizes de atuação e monitoramento do Programa.

¹⁵⁸ Havia, antes da atuação da SARU, uma comissão denominada “grupo gestor”, como resultado do trabalho social conduzido por outra equipe, conforme mencionei na seção 2.2.2. Posteriormente, houve uma recomposição dos integrantes do grupo gestor, resultante do processo de eleição quadra-a-quadra e da constituição do NOU.

¹⁵⁹ Cujas decisões tinham como desdobramento o número de remoções (que era o fator mais impactante à população).

da tubulação para o sistema de drenagem, padrões construtivos e tipo de material do mobiliário urbano de praças, entre tantos outros temas.

Além das reuniões do NOU nos EATs, durante a realização das obras, era comum ocorrerem vistorias *in loco* diárias, envolvendo a empreiteira executora das obras, atores ligados ao gerenciamento e fiscalização da obra, a burocracia de nível de rua e de médio escalão da CDHU (sobretudo Obras e Social) e os ACUs, no intuito de adequar a implementação do projeto às peculiaridades do território e das diversas preferências da população (entrevistas 18, 24, 49). De junho de 2010 a julho de 2016, por exemplo, foram realizadas 532 reuniões/ações do NOU (CDHU, 2015, p. 31), correspondendo a 7,4 reuniões por mês, com variabilidades em função do estágio da obra, da existência de definições técnicas a respeito de alguma demanda comunitária específica¹⁶⁰.

Chamo a atenção aqui para a atuação da burocracia de médio escalão no sentido de conferir visibilidade ao NOU, enquanto arena legítima de discussão, partindo da prerrogativa das diretrizes do BID e também destacando o NOU como um desdobramento de um processo formativo de lideranças (“não era amador”, relata uma burocrata), buscando transmitir, às demais áreas técnicas, a ideia de que os ACUs conheciam as principais “gramáticas” organizacionais de trabalho das áreas de Projetos e Obras. A criação do NOU e o processo de convencimento interno na CDHU sobre a legitimidade desta arena foi marcada, portanto, por um discurso da SARU de que os ACUs, além de (i) terem o conhecimento prático da vivência no território onde habitavam, tinham também (ii) um conhecimento mais “técnico”, adquirido ao longo do processo Curso.

Fica novamente explícita aqui uma dimensão do potencial intermediador dos ACUs, dado seu trânsito pelas diferentes arenas participativas e espaços sociais na favela. Conforme relata Ana (2C/G29Pa-30Se-5Pi), o “pulo do gato” na Serra do Mar foi usar o NOU como espaço privilegiado de debate do passo-a-passo do Projeto Executivo, contando com um espaço intermediário, menos assembleísta, cuja “escala intermediária” de interação permitiria uma discussão mais detalhada e qualificada entre os presentes, com maior potencial de influência da população na implantação as obras de urbanização:

¹⁶⁰ Em 2016, por exemplo, com a interrupção das obras (que, após alguns meses foram retomadas), houve um período extenso sem reunião de NOU – cerca de seis meses.

O NOU foi uma sacada que a gente teve pra jogar uma aura em cima do debate e falar assim: “- Olha: é um grupo seletto aqui de discussão”. Pra empoderar sabe? (...) Às vezes você tem que tirar esses “coelhos da cartola” [a nomenclatura do NOU], pra você poder não falar que é amadorismo, né?! “- Dentro do nosso projeto de formação, a gente tem um Núcleo pra debater a urbanização. E você tem que respeitá-lo!”. E você cria uma sistemática de reuniões. O que não é fácil. Você tem que fazer, no mínimo quinzenalmente essas reuniões. (...) A gente enfrentava resistência de Obras e Projetos. (...) O processo participativo que tem que ser feito “pra dentro” [na CDHU] e “pra fora” e tem que ser pra valer, precisa preparar essas pessoas [técnicos de outras áreas] pra participação. (...) O **“pulo do gato” é que o NOU era pra discutir o Projeto Executivo, coisa que a gente não fazia no Pantanal.** (...) E, na Serra do Mar, a gente queria que houvesse. Cada execução [na Serra] era uma caixinha de surpresa, porque aparecia uma remoção na frente. E os caras [moradores] ficavam revoltados, com razão! Então o NOU foi pra discutir o Projeto Executivo. E aí os conflitos se exacerbavam, (...) porque o projeto executivo era acertado e, na hora, Obras não cumpria e fazia outra coisa; ou porque eles [moradores] pediam reavaliação - porque aquele projeto executivo removía mais gente do que eles achavam que podia. (...) E eu lembro que o desenho da rua do Sr. José [nome fictício de um morador] foi debatido exaustivamente em duas ou três reuniões do NOU, até que a população venceu essa história. Eles tiveram que fazer a rua conforme eles pediram, [conforme] o número de remoção. (Ana/E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi)

Como mencionado acima, a criação e instituição do NOU como arena participativa funcional, ou seja, como elemento integrante dos fluxos de trabalho na implementação da urbanização, foi um processo que não se deu de forma linear, isenta de conflitos. Ao contrário: consistiu-se num processo gradual de convencimento e sensibilização das demais áreas técnicas, envolvendo muito diálogo, muitas reuniões internas, visitas a campo, negociações entre a BME das diversas áreas técnicas da CDHU, estabelecimento de parcerias, com “avanços e recuos”, dependendo do contexto organizacional e atores envolvidos.

Além do protagonismo da equipe social, vale destacar também o protagonismo de um técnico da área de Obras da CDHU. Formado em engenharia, Gabriel¹⁶¹ iniciou sua carreira na CDHU, em Araçatuba em 2003, atuando em projetos de mutirão. Gabriel, Maria e Ana¹⁶² têm um reconhecimento grande por parte de lideranças comunitárias e moradores nos Bairros-Cota/Serra do Mar, por terem sido eles os principais interlocutores da população, no contexto da BME, que participavam e que coordenavam as reuniões de NOU. Alguns ACUs relatam que só “confiam” nas informações técnicas repassadas por essa equipe,

¹⁶¹ Gabriel possui centralidade de grau igual a 14, sendo 5,9 o grau médio no contexto dos atores vinculados a área de Obras, mencionados na rede implementadora. Nesse contexto, o menor valor é de 1 e o maior é 14 – onde se encontra Gabriel e outro ator que ocupava um cargo de gestão no canteiro de obras. Este ator, inicialmente, atuava como BME, passando, com o tempo, ao cargo de superintendente (classificado aqui como BAE).

¹⁶² Enquanto “burocratas intermediários”, situados entre o alto escalão (onde as decisões políticas aconteciam) e burocracia de nível de rua e a população, Gabriel e Maria representavam os principais “acessos” às decisões e definições político-institucionais do Programa Serra do Mar, na visão dos Agentes Comunitários e dos moradores de forma geral.

dada a relação de confiança construída ao longo de anos (entrevistas 41, 46). Além de sua “posição intermediária” na organização, Maria e Gabriel também tinham muitas habilidades comunicativas, que facilitavam o diálogo com moradores, a negociação entre empreiteiras e pequenas empreiteiras subcontratadas, gerenciadoras, a BNR e a BAE CDHU das diversas áreas técnicas. Ambos com um perfil relacional amplo e diversificado, envolvendo os diversos atores desta “trama” implementadora, Maria e Gabriel atuaram em estreita parceria, articulando as equipes da área social e da área de Obras, que foi considerada decisiva para que o NOU de fato operasse como uma arena deliberativa funcional na Serra do Mar (entrevistas 24, 48, 49).

Gabriel interpreta seu papel e é reconhecido pela burocracia como um “engenheiro social” – diferentemente da maioria dos demais engenheiros na CDHU. Embora sua trajetória esteja mais detalhada no Apêndice 9, destaco aqui o fato de que, por ele ter realizado centenas de reuniões com a população nos projetos de mutirão, Gabriel foi acumulando habilidades comunicativas que, anos depois, tornaram-se qualidades essenciais aos debates ocorridos no NOU na Serra do Mar: “- *Eu não posso entrar aqui como engenheiro. E comecei a desenvolver uma metodologia de fazer as reuniões com os mutirões*”, conta Gabriel, cujo *modus-operandi* inicial foi replicado nos projetos seguintes (E18/Ob/AE/G14).

Outro aspecto destacado por Gabriel é a inexistência de um “projeto perfeito” em urbanização, dada a complexidade do território e do tipo de intervenção urbanística. O fato de estar aberto às sugestões dos moradores e ACUs – e aos motivos/justificativas por eles alegados – é visto como elemento-chave do processo, na opinião de Gabriel e sua equipe. Ouvir as demandas e buscar entender os motivos pelos quais elas foram feitas lhes permite buscar possíveis soluções técnicas, estabelecendo uma relação de credibilidade junto à comunidade, à medida em que os ACUs percebem na equipe de Obras esta abertura¹⁶³:

¹⁶³ Lara Ferreira, ao estudar a atuação de arquitetos militantes em favelas, identifica diversas práticas de atuação. Uma delas é justamente a de ter a “mão-leve” nos projetos urbanísticos: “*é o reconhecimento do impacto que uma intervenção física pode ter sobre determinado território e seu tecido social, e uma busca constante pelo encontro de soluções colaborativas, conciliadas entre os interesses, e que beneficiem a maioria no sentido da melhoria da qualidade de vida*” (FERREIRA, 2016, p. 192).

“Não tem outro sentido em fazer uma obra dessa, se não for pra ficar melhor pra população. (...) **Eu construí uma credibilidade com eles, ouvindo a todo o momento o que eles queriam, e respondendo.** (...) Muitas vezes eu fui de sábado lá, comi feijoada com eles, (...) várias vezes que eles chamavam, eu ia. Aí eu olhava, e com isso eu dava resposta (...). Quando eu ia vistoriar, eu estava com um olhar técnico, mas eu conseguia entender o “porquê” da solicitação. E, com isso, eu buscava soluções aonde, “de pronto”, ninguém queria dar, porque não entendia o porquê da solicitação. (...) Era um dia inteiro por semana na urbanização: vendo problema, vendo solicitação, atendendo demanda e tal, com equipe junto, todo mundo discutindo no campo. (...) Todo esse esforço de entendimento do que eles querem, dá um retorno muito positivo tecnicamente, porque eles passam a confiar em você”. (Gabriel, E18/Ob/AE/G14)

Participando de diversas reuniões e atividades em campo, observei que tanto Gabriel quanto Maria têm uma postura muito acessível à população: ambos interagem quase diariamente com ACUs, através de ligações, mensagens, redes sociais, eventos realizados na área, reuniões, etc. Possuindo habilidades comunicativas e um perfil relacional amplo, ligado aos diversos atores estatais e não estatais, ambos também têm enorme reputação junto à comunidade implementadora e certo “carisma” resultante desta postura de reciprocidade em relação à população¹⁶⁴. Dentre as habilidades comunicativas destes atores estatais envolvidos na implementação das ações do NOU, destaca-se os estilos de interação que facilitam o entendimento e horizontalizam a relação (LOTTA, 2015), também frequentemente usados pela equipe como um todo, desde os primeiros projetos de urbanização¹⁶⁵. Mais detalhes sobre a atuação da equipe de Obras juntamente à equipe social encontram-se no Apêndice 9.

Do ponto de vista do processo de discussão dos projetos urbanísticos, a maior parte das sugestões, reclamações e demandas da população é feita através do NOU. Se for necessário, a equipe técnica de obras agenda uma vistoria e dá encaminhamento à análise. Mesmo que a maior parte das demandas de alteração de projeto seja discutida no NOU, há outras formas menos frequentes de sugestão, tais como a formalização através de um ofício entregue à equipe social - que, por sua vez, encaminha à área de Obras ou Projetos - ou o contato direto, em campo ou por telefone, com técnicos executores vinculados à empreiteira ou com o próprio superintendente de obras, como mostrei acima, no caso da Serra do Mar.

¹⁶⁴ Aqui figuram as centenas de reuniões e vistorias, ligações, negociações, laudos e elaboração de outros documentos técnicos ou tantos outros esforços coletivos, empenhados por esta burocracia, no sentido de legitimar demandas comunitárias e encontrar caminhos/“soluções técnicas” para resolvê-las (entrevistas 18, 24, 49).

¹⁶⁵ Ferreira (2017) também chama a atenção para a “comunicação acessível”, como parte das práticas militantes dos arquitetos/profissionais envolvidos na urbanização de favelas.

No Pantanal, o processo de discussão de projeto foi reconhecidamente menor, na visão da burocracia (entrevistas 9, 19), em comparação à Serra do Mar, que contou com um contexto mais favorável – maior integração entre Obras e Social, aprimoramento das práticas voltadas à concretização de arenas participativas (com destaque para o NOU que funcionou como um canal para repasse de informações e debate), equipe técnica mais numerosa, e incentivos institucionais do BID. Na Serra do Mar houve também o envolvimento de lideranças comunitárias como “empreiteiros” terceirizados¹⁶⁶. Relatos de diferentes ACUs evidenciam o monitoramento cotidiano das obras em curso, identificando problemas e necessidades de reparo/ajuste: *“a gente acaba ajudando a comunidade, ajudando a CDHU, ajudando até a empreiteira, marcando os erros [de obras] (...) Então a gente fica nesse trabalho”*, conta um ACU participante do NOU (E41/Lid/G19) - Ver dados complementares no Apêndice 9.

Como sinalizei anteriormente, este processo de intermediação das relações feita pelos ACUs entre as equipes técnicas da CDHU/empreiteira e a população, embora seja parte das atividades do TS, também é interpretado com cautela, reticências e algumas críticas ou preocupações na visão de parte da burocracia entrevistada.

A despeito dos esforços dos diversos atores estatais e não estatais em concretizar arenas participativas na implementação da urbanização¹⁶⁷, parte da burocracia implementadora critica a existência de lideranças comunitárias que teriam sido “empoderadas equivocadamente” pela equipe social. Dentre as críticas, foi mencionado o horário de realização das reuniões, feitas em dias/horários comerciais, dificultando a participação de trabalhadores; mencionou-se também a percepção de que parte das lideranças comunitárias teria motivações particulares para participar do NOU, enviesando o processo participativo.

Nessa perspectiva, a criação do NOU, enquanto espaço institucionalmente reconhecido pela CDHU e pela população no debate do projeto, teria legitimado esses atores que “defendem causas próprias”, conferindo-lhes demasiada visibilidade, poder e

¹⁶⁶ Abordarei essa questão a seguir.

¹⁶⁷ Com destaque para o caráter ativista/engajado da atuação de técnicos “articuladores” (2b) e “politizadores” (2c), técnicos das diversas áreas da CDHU, e do próprio empenho de parte dos ACUs/lideranças comunitárias.

“acesso” às diversas áreas técnicas responsáveis pela implementação do projeto de urbanização. Dada a complexidade das intervenções e o caráter exíguo dos prazos à execução das obras de urbanização, a implementação dos projetos de urbanização teria se tornado um *“salve-se quem puder”*, dificultando a atuação integrada entre as diferentes áreas técnicas da Companhia e, por vezes, implicando na sobreposição organizacional (entrevistas 55, 56).

Relata-se, ainda, que anteriormente, havia reuniões envolvendo as distintas áreas técnicas (Projetos, Social, Obras), alinhando definições técnico-institucionais antes da realização das reuniões de NOU, no caso do Programa Serra do Mar. A partir de um certo momento, com o ápice das obras e a complexidade da intervenção, estas reuniões de alinhamento prévio deixaram de ocorrer. Por conta disso, determinados setores da burocracia implementadora, ao promoverem vistorias à área a ser urbanizada, por vezes recebiam a notícia, através dos ACUs em campo, de que tinham sido tomadas decisões sem necessariamente envolver todas as áreas técnicas¹⁶⁸. Estas dificuldades associadas à integração na atuação das diferentes áreas técnicas (e do grupo de ACUs) foram mencionadas como um fator dificultador no processo de implementação das obras.

A controvérsia envolvendo diferentes percepções acerca dos processos participativos e sua relação com o desenvolvimento das obras de urbanização ilustra o (i) caráter ainda inicial/experimental das diversas iniciativas envolvidas na implementação da política, bem como (ii) as diferentes perspectivas e interpretações acerca da legitimidade e do caráter intermediador desempenhado pelos ACUs.

No que se refere ao primeiro ponto, o NOU consistiu um novo locus deliberativo e decisório nos projetos de urbanização que pode ter implicado num rearranjo das atribuições de responsabilidades técnicas entre as distintas áreas técnicas da CDHU. Nesta acomodação de distintas atribuições e responsabilidades, pode ter ocorrido uma sobreposição de grupos de atores - com diferentes perspectivas, perfis e vínculos institucionais - com consequências não previstas no processo de implementação. Aqui,

¹⁶⁸ Devido à sobreposição organizacional, mesmo pessoas experientes em projetos de urbanização, com trajetórias inclusive vinculadas a experiências pioneiras promovidas por municípios administrados por partidos de esquerda, mencionam dificuldades de implementação da política, sobretudo no tocante à atuação integrada entre as áreas.

eu me refiro à “experimentação” no sentido de que os atores estatais e não-estatais¹⁶⁹ envolvidos nos processos deliberativos/decisórios do NOU estavam “*aprendendo a como fazer algo novo através da prática*” (ABERS, KECK, 2015, p. 245). Ainda que experiências embrionárias deliberativas anteriores pudessem ter propiciado um lastro metodológico à equipe social, ainda assim, o NOU no Programa Serra do Mar figurava como a primeira experiência de inserção de uma instância participativa ao *modus operandi* de implementação do projeto urbanístico da CDHU. Tratava-se, portanto, de uma nova organização, cujo funcionamento era determinado por normas/instituições específicas, ainda que estivesse inserido numa ecologia de instituições (ABERS, KECK, 2015).

O segundo ponto se refere à controvérsia em torno da legitimidade dos ACUs ou lideranças comunitárias atuantes nos processos deliberativos, enquanto intermediadores de diversas decisões entre a população e as equipes técnicas. Embora reconheçam a atuação de alguns ACUs mais voltados ao interesse coletivo do bairro/comunidade, alguns entrevistados ponderam que o processo participativo no NOU teria se tornado enviesado, uma vez que parte dos ACUs teria motivações/interesses próprios e não constituiria uma representação legítima da população - exemplos deste poder assimétrico de determinados atores constam no Apêndice 9.

Ainda no contexto desta controvérsia, boa parte da burocracia da SARU reconhece que estes processos participativos são permeados por diversas motivações individuais e distintas “lógicas de atuação” dos ACUs, mas defendem que as arenas participativas, sobretudo o NOU, continuam sendo legítimas, a despeito de sua composição heterogênea (entrevistas 19, 49). Afirmam que a própria contratação de mão-de-obra local foi uma exigência dos ACUs, algo também considerado legítimo pela burocracia. Diante deste tipo de exigências, a equipe social buscou, por outro lado, fortalecer a participação e a organização comunitária, reiterando a importância de uma atuação centrada em objetivos coletivos definidos pelo grupo, como ilustra o relato:

¹⁶⁹ Atores vinculados a diferentes áreas técnicas da CDHU (Social, Projetos, Obras, entre outras) e empresas terceirizadas de apoio à execução e/ou ao gerenciamento das ações (desenvolvimento de projetos, execução e fiscalização das obras). No caso das obras, havia ainda pequenas empresas subcontratadas, sendo que duas das empresas subcontratadas pela empreiteira pertenciam a moradores/lideranças locais.

“Não existe um processo **perfeito** de **participação**. (...) Eu já ouvi essas coisas: “- Ah, você que pensa que você fez participação! Mas ó: o fulano está lá, ganhando dinheiro com empreiteira, ele é liderança!” (...) Eu já sabia que isso ia acontecer. **Isso não invalida o processo de participação**. (...) É ser humano, minha filha, vai fazer o quê? (...) Quanto mais você fortalece os processos participativos, mais você inibe esse tipo de coisa! Mas **você tem que fortalecer, precisa politizar!** (...) Uma das exigências dos Agentes [ACUs] é que as empreiteiras contratassem gente local e tá certo! (...) A participação abre esses espaços também. Por isso que ela precisa ser continuamente fortalecida. **Não é um processo simples.**” (Ana, negrito do autor, E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi)

É interessante observar que, enquanto o Programa Serra do Mar contou com uma articulação ampla e diversificada de técnicos sociais de várias formações e níveis da burocracia, desde a BNR, até a BME e BAE¹⁷⁰, o projeto de Pimentas não contou com a mesma sinergia de esforços e articulação de atores e áreas técnicas da CDHU. Em Pimentas, a despeito do acúmulo metodológico nas experiências do Pantanal e da Serra do Mar, um conjunto de fatores dificultou a concretização de arenas participativas que de fato pudessem operar como espaços deliberativos e decisórios funcionais no projeto de urbanização.

Partindo de um contexto bastante distinto aos dos projetos Pantanal e Serra do Mar¹⁷¹, a equipe social atuante em Pimentas contou com menos recursos institucionais e mais constrangimentos/dificuldades para a concretização de arenas participativas. Dentre estes aspectos dificultadores, é possível destacar quatro principais: (a) a baixa priorização do projeto de urbanização em comparação aos demais projetos, no contexto das ações da CDHU, contando-se com menos recursos para a implementação do TS; (b) a menor integração entre as distintas áreas técnicas da CDHU; (c) a menor capacidade de apoio da BME à BNR sobretudo nas primeiras ações do TS¹⁷², (d) dinâmicas sociocomunitárias no território, tais como o (d.1) amplo número de lideranças comunitárias em Pimentas vinculadas ao PT, que eram críticas ao envolvimento em instituições participativas associadas à CDHU; e (d.2) a indefinição de uma única liderança do crime organizado na área: esta “descentralização” do PCC significou a existência de distintos atores regulando

¹⁷⁰ Envolvendo, portanto, a atuação articulada de técnicos de diferentes perfis (“articulador”, “politizador”, “facilitador”, “mobilizador”), junto aos ACUs, a técnicos de outras áreas da CDHU e a parceiros (como universidades, ONGs, empresas locais, e diversas instituições de fomento ao desenvolvimento local).

¹⁷¹ Os quais já tinham sido considerados, em alguma gestão (não necessariamente todas) projetos/programas prioritários de governo, contando com uma atuação mais integrada entre as diversas áreas técnicas da Companhia.

¹⁷² A BME (sobretudo dos perfis 2B e 2C) estava absorvida pelas demandas mais emergenciais do Programa Serra do Mar, concomitantemente ao TS em Pimentas.

a sociabilidade na favela, com variações nas gramáticas de interlocução com a população e com os próprios ACUs, dificultando, em certa medida, seu potencial intermediador.

Este conjunto de fatores significou um cenário de atuação bastante adverso tanto para a equipe social envolvida em Pimentas, quanto para os próprios ACUs. Embora os processos de fomento à participação e organização comunitária em Pimentas tenham sido realizados, a criação e o desenvolvimento das reuniões do NOU, a partir de 2013, não se concretizaram como um locus deliberativo/decisório - ao contrário do que teria ocorrido na Serra do Mar (entrevistas 15, 31, 49).

A combinação de esforços articulados entre as burocracias (Social, Projetos, Obras) para que o NOU pudesse operar como um novo espaço de tomada de decisões relativas ao projeto urbanístico - tanto projeto básico quanto projeto executivo - não ocorreu em Pimentas da forma detalhada como teria ocorrido no Programa Serra do Mar. A menor credibilidade da figura do “Estado” (CDHU) na favela comprometeu tanto as (i) motivações para atuação (ii) quanto a própria legitimidade de atuação dos ACUs perante a população. Um(a) dele(a)s narra ter atuado no processo de mobilização das famílias em relação ao projeto de urbanização em Pimentas, explicando aos moradores a necessidade de se realizar remoções, para viabilizar a urbanização: *“A gente ia, conversava com eles [os moradores] (...). Hoje, a casa dele tá no chão e nem precisava”* (E52/Lid/G10). As remoções desnecessárias em Pimentas¹⁷³ associadas à não priorização do projeto como um todo, no âmbito da CDHU/SH, foram fatores muito enfatizados pelas lideranças como justificativa ao menor envolvimento da população nas arenas participativas do TS.

Ainda que o contexto de implementação do TS em Pimentas tenha sido mais adverso, ainda assim é interessante ressaltar um processo incremental na replicação da política a partir da burocracia implementadora. Um dos técnicos envolvidos na realização do Curso de ACUs¹⁷⁴ procurou ordenar o conteúdo programático do processo formativo tendo o tema dos direitos humanos como um eixo transversal a todas as oficinas, no intuito de dar condições ao maior empoderamento daquela população, frente a uma relação assimétrica diante da figura do Estado, na sua interpretação. Segundo ele, a *“organização*

¹⁷³ Mais informações sobre as remoções desnecessárias na seção 2.2.3.

¹⁷⁴ Cujo perfil predominante de atuação foi interpretado como perfil 2C (politizador)

[comunitária] poderia fazer um contraponto na correlação de forças, pra garantir direitos à população” (E15/2C/ME/G11PaPi-4Se). Mais detalhes sobre o perfil dos técnicos implementadores do Curso de ACUs em Pimentas e algumas ponderações sobre o contexto de implementação constam no Apêndice 10.

Por fim, quando se analisa a implementação do processo formativo de ACUs e a constituição do NOU ao longo do tempo, há que se chamar a atenção para as diversas temporalidades dos percursos metodológicos e seus possíveis descompassos, conforme pontuado por Paz e Arregui (2017) no âmbito do TS de HIS. As autoras mostram quão complexo – e não linear – é o processo de implementação do TS, uma vez que há os tempos do território¹⁷⁵, da intervenção e da gestão das políticas públicas (Ibid., p. 80). Nesse sentido, é possível perceber que a sincronicidade ou o descompasso destas distintas temporalidades também influencia as condições de implementação do TS. No Pantanal e na Serra do Mar, os tempos da intervenção físico-urbanística e da gestão da política estavam mais integrados, enquanto em Pimentas os descompassos entre essas temporalidades dificultaram a atuação da equipe social e das diversas equipes técnicas. A não-priorização da política, que traduz o descompasso temporal neste caso, dificultou a atuação criativa dos atores estatais e não estatais na criação e manutenção de arenas participativas¹⁷⁶.

4.2 Tecendo e tencionando tramas: a implementação dos projetos sociais

À medida em que o Curso de ACUs e as reuniões de NOU ocorrem, os demais projetos sociais - ou seja, as demais “ações de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local”¹⁷⁷ - são gradativamente propostos e implementados. Embora não estejam diretamente ligados à discussão do projeto urbanístico, os projetos sociais¹⁷⁸

¹⁷⁵ “(...) que dizem respeito à necessidade da leitura e reconhecimento sistemático das condições físicas, habitacionais, das dinâmicas e tramas de ocupação, formação e constituição das relações sociais, de poder e de acesso ou negação de direitos sociais e de cidadania” (PAZ, ARREGUI, 2017, p. 80)

¹⁷⁶ Retomo aqui a importância da priorização da política no sentido de fornecer condições para que a burocracia (sobretudo a BME) atue articulada e criativamente Lotta e Cavalcanti (2015).

¹⁷⁷ Nomenclatura oficial da Saru para designar os projetos sociais.

¹⁷⁸ Para distinguir o curso de ACUs e as reuniões de NOU, que também são consideradas “ações de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local”, eu me referirei somente por “projetos sociais” as ações que descreverei a seguir.

operam como espaços adjacentes ou complementares de participação popular, centrados em temas/atividades específicas¹⁷⁹.

Ainda que cada uma das linhas de atuação dos projetos sociais assumam características próprias, todas têm esse ponto comum, que é a orientação à participação e fomento à organização sociocomunitária, por meio da criação de espaços sociais ou sócio-organizativos. Nestes espaços são desenvolvidas atividades contínuas - geralmente diárias - “com” e “para” os moradores nos seguintes temas: (a) comunicação comunitária, (b) intervenções artísticas; (c) economia solidária; (d) sensibilização ambiental; (e) pós-urbanização.

Enquanto espaços voltados ao fortalecimento comunitário, os projetos sociais se assemelham às “instituições de vizinhança” ou facilidades de bairro mencionadas por Curley (2010). Estudando os efeitos relacionais das políticas habitacionais de “social mix”¹⁸⁰ em países norte-americanos, a autora mostra como a configuração urbana dos bairros associada à promoção de serviços - as “facilidades de bairro” - pode influenciar a sociabilidade dos moradores, sobretudo no fomento ao desenvolvimento de confiança, normas sociais compartilhadas, reciprocidade (abreviada por TNR)¹⁸¹ e vínculos sociais mais diversificados, que compõem o capital social de um grupo. Apesar de diferenças substantivas, os projetos sociais do TS poderiam ser compreendidos como “instituições de vizinhança” (Ibid.), uma vez que visam criar e fortalecer espaços sociais de modo atrelado à intervenção físico-urbanística.

Foram 11 os projetos sociais desenvolvidos pela equipe social ao longo dos três projetos de urbanização aqui estudados. Ao invés descrever o processo de implementação de cada um deles¹⁸², optei por (i) destacar alguns aspectos comuns aos seus processos de criação/desenvolvimento e (ii) identificar, pontualmente, os distintos padrões de

¹⁷⁹ Embora operem também como apoio das atividades do Curso de ACUs e do NOU.

¹⁸⁰ Políticas habitacionais promovidas sobretudo em países do Norte, voltadas à “mistura social” ou mistura de HIS em bairros ocupados por habitação convencional (não-HIS), visando minimizar a segregação socioespacial - embora seus resultados ainda sejam controversos e objeto de pesquisas (CURLEY, 2010; ARBACI, RAE, 2013; ARTHURSON et al, 2015).

¹⁸¹ “*Shared trust, norms and reciprocity*” (compartilhamento de normas, confiança e reciprocidade), no sentido de que as “instituições de vizinhança” propiciariam encontros entre os moradores do bairro, favorecendo TNR -também identificado por Briggs et al (2010). Parques, livrarias, espaços de recreação, facilidades e serviços diversos foram identificados como preditores de TNR.

¹⁸² O que tornaria a dissertação muito extensa.

agência dos atores implementadores, seus respectivos perfis individuais e o modo com que influenciaram a criação destes espaços sócio-organizativos. A título complementar, o Apêndice 11 contém um quadro descritivo, com informações básicas dos projetos sociais, seguido por considerações analíticas específicas sobre alguns deles.

Do ponto de vista substantivo, identifiquei três aspectos comuns aos projetos sociais: (a) todos envolvem processos formativos da população, nos diferentes eixos temáticos abordados. Estes processos, contudo, não se dão numa lógica unilateral onde um ator ensina e outro aprende, mas sim numa lógica de construção coletiva, e de aprendizados nos dois sentidos, incluindo a definição de conteúdos das oficinas a partir de demandas dos moradores. Há um reconhecimento da burocracia de que a criação/desenvolvimento de projetos sociais deva se pautar pelas dinâmicas sociais no território, considerando suas vocações (entrevistas 10, 15, 48). Outro ponto (b) diz respeito a um *modus operandi* dos projetos sociais em formar “multiplicadores” destes projetos. Assim, a população atua não só como participante “beneficiária” do projeto em si, mas sobretudo como multiplicadora, desenvolvendo oficinas com novos participantes. Por fim, (c) destaco o caráter “orgânico” e experimental com que os projetos sociais foram se desenvolvendo, *pari-passu* ao Curso de ACUs e criação do NOU¹⁸³. Embora alguns deles tenham sido escritos e planejados previamente (como é o caso do projeto de Comunicação Comunitária), outros foram surgindo à medida em que a equipe social reconhecia potenciais no território e considerava, junto com moradores, alternativas de atuação – como é o caso da Cooperativa no Pantanal, por exemplo.

Do ponto de vista mais analítico do processo de implementação dos projetos sociais, chamo a atenção, novamente, para aqueles quatro padrões de agência dos atores implementadores, no sentido de concretizar estes espaços sociais. Um deles, já indicado aqui, diz respeito ao caráter experimental da maior parte dos projetos sociais: começava-se com pequenas iniciativas, tentando identificar possibilidades de atuação, para depois ampliá-las e estrutura-las, gradativamente, à medida em que determinada ação mostrava resultados e ganhava apoio. Outro padrão de atuação (sobretudo por parte da burocracia implementadora) é a articulação em rede junto a parceiros com potencial para apoiar o

¹⁸³ A maior ou menor sincronia destas ações – e das temporalidades da própria intervenção físico-urbanística – variou de acordo com o contexto de implementação de cada projeto de urbanização.

desenvolvimento dos processos formativos ou mesmo fortalecer a execução das atividades, ou, ainda, dar visibilidade a determinada causa.

A Cooperativa de Reciclagem Nova Esperança (CRNE)¹⁸⁴, constituída no Pantanal, é um exemplo que ilustra estes diferentes padrões de atuação engajados ou ativistas da burocracia implementadora: uma das estratégias da equipe social foi a de articular a CRNE ao Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR), possibilitando o vínculo dos catadores a um movimento muito mais amplo e politizado, que daria subsídios para que a cooperativa se mantivesse autonomamente: *“O movimento tem que fincar bandeira aqui. A gente politizou, no bom sentido - não é partidariamente. Se não, o que ia acontecer? Ia ser um “negócio”¹⁸⁵ (...). A gente protegeu a cooperativa com o Movimento”* (E19/2C/ME/G29Pa-30Se-5Pi), conta Ana. Mais detalhes sobre a cooperativa constam no Apêndice 12.

Ainda na esteira das articulações em rede e da atuação engajada da burocracia¹⁸⁶, destaco as inúmeras reuniões realizadas junto à Limpurb, como uma das principais estratégias de viabilização da cooperativa: *“eu briguei - mas briga, assim, de quase estapear! - com os diretores da Limpurb, pra conseguir fazer com que a cooperativa fosse uma cooperativa do município de São Paulo”* (E19), relata Ana. A equipe técnica social valeu-se da Lei 13.478¹⁸⁷ de 2002 - cuja criação marca um novo marco regulatório da política municipal de resíduos, na gestão de Marta Suplicy (GODOY, 2015) - para legitimar o pleito de credenciamento da Cooperativa Nova Esperança junto à prefeitura municipal, já durante a gestão Serra na prefeitura municipal de São Paulo: *“(...) a Marta não existia mais [não era mais sua gestão], mas existia essa política, e por isso que eu tive que brigar*

¹⁸⁴ Cooperativa voltada à triagem de resíduos recicláveis, implantada devido à existência de centenas de catadores de resíduos no Pantanal, cuja trabalho individual/isolado lhes impunha menor capacidade de atuação e de negociação da venda do material.

¹⁸⁵ Chamar a atenção para expressão “tomar de conta”, usada pelas lideranças comunitárias, e que virou um chavão da equipe social (mencionado nas entrevistas 2, 11, 19) para se referenciar a determinados atores que buscam se apropriar individualmente de ações/conquistas coletivas.

¹⁸⁶ No caso deste exemplo, houve principalmente o envolvimento dos perfis “articulador” (2b) e “politizador” (2c).

¹⁸⁷ *“O novo marco regulatório, iniciado com a Lei Municipal nº 13.478 de 2002, tinha múltiplas missões: superar o quadro de fragilidades detectado no modelo vigente até então, oferecer condições para a modernização tecnológica e administrativa do sistema, aumentar o potencial de investimento em novos equipamentos, estabelecer as bases para uma política de coleta seletiva e reciclagem com inclusão de cooperativas de catadores”* (GODOY, 2015, p. 63)

na gestão Serra com aqueles diretores todos da LIMPURB” (E19). As diversas reuniões conflituosas junto à burocracia municipal, ao fim, possibilitaram o credenciamento da Cooperativa Nova Esperança, que acabou se tornando uma central de importante de triagem de resíduos do distrito de São Miguel Paulista em São Paulo, com 100 cooperados, coletando e comercializando 49 toneladas de lixo por mês.

No âmbito das estratégias de ajuste ou “calibragem” da visibilidade do TS, figuram diferentes processos. No contexto da Cooperativa, destaco o caráter proativo de técnicos sociais (sobretudo do perfil articulador ou 2b) em inscrever o projeto em editais de premiações e financiamentos, como forma de obtenção de recursos, ou visibilidade e reconhecimento interno na CDHU¹⁸⁸.

Outros aspectos relativos à questão da visibilidade podem ser identificados no processo de criação e desenvolvimento do Projeto ComCom – um projeto social criado no Programa Serra do Mar e replicado em Pimentas, que dá subsídios para que a própria população produza conteúdos em jornal, TV e rádio, constituindo canais midiáticos geridos comunitariamente, a partir de referências da educomunicação.

Dentre os diversos aspectos que poderiam ser analisados a partir do ComCom, chamo a atenção aqui para um processo de “calibragem” ou ajuste de visibilidade da figura do Estado: o *modus operandi* do ComCom - cujos atores multiplicadores e veículos de comunicação são protagonizados pela própria população - torna a fronteira entre “Estado” e “sociedade” mais tênue, híbrida ou pouco clara¹⁸⁹ (BOUDREAU, DAVIS, 2017; DE ALBA, 2017; SCHINDLER, 2017). É justamente este caráter híbrido que confere ao ComCom a maior possibilidade de introjeção na área, mesmo em áreas onde a população é mais crítica à intervenção da CDHU – não é por acaso que o ComCom é um dos projetos sociais de maior destaque em Pimentas, a despeito de todas as dinâmicas sociais

¹⁸⁸ Reconhecimento este bastante estratégico, sobretudo em gestões em que a Saru se via mais ameaçada, num status de menor autonomia, devido a quadros políticos mais conservadores, pouco inclinados a apoiar o TS em favelas.

¹⁸⁹ O nível de entrelaçamento entre atores estatais e não estatais no desenvolvimento dos projetos sociais é algo que permeia boa parte dos projetos sociais. Em uma reunião na Serra do Mar, por exemplo, um dos representantes do BID – em visita a campo, para monitoramento das ações, numa reunião entre equipe social e moradores - reiterou a ideia de que ele nunca sabia quem fazia parte da comunidade e quem efetivamente fazia parte da CDHU, dado o nível de sobreposição/integração na atuação destas pessoas: “é difícil saber quem é da equipe social, e quem é da comunidade”, conta. (22/11/2018).

contrárias/críticas à presença da Companhia na área. Mais detalhes sobre a atuação do ComCom constam no Apêndice 13.

Ainda no que se refere à visibilidade, o ComCom, por realizar a cobertura midiática das diversas atividades do TS - nos seus diversos eixos de atuação – viabilizou a produção de amplo acervo audiovisual da SARU, cujo repertório subsidiou também a maior visibilidade de suas ações, não só internamente na CDHU, mas nos diversos contextos, como seminários, premiações, eventos para discussão de TS e projetos sociais, etc. Por fim, outro aspecto tem a ver com o “poder da câmera” ou o poder imagético das gravações: durante as reuniões de NOU, que eram gravadas pelo ComCom, a filmagem das discussões entre comunidade e representantes técnicos da CDHU possibilitava tanto um certo (i) controle ou regulação social – minimizando as chances de situações extremamente conflituosas, como ameaças/agressões físicas, quanto um (ii) mecanismo de controle por parte da própria população que, ao contar com a gravação das declarações de representantes técnicos da CDHU, dispunha de uma garantia dos acordos/pactos estabelecidos em reunião.

A compreensão do processo de implementação das ações do ComCom, assim como dos demais projetos sociais, só é possível a partir de uma abordagem mais relacional, capaz de levar em conta como diferentes vínculos com outros atores – direta ou indiretamente ligados ao TS – influenciam a capacidade de concretização e manutenção das arenas participativas. A equipe técnica do ComCom, por exemplo, mobiliza recursos relacionais oriundos de sua atuação em projetos anteriores, décadas atrás, nas periferias da RMSP¹⁹⁰.

Por fim, no âmbito das diversas controvérsias sobre os projetos sociais, figura uma dificuldade que é transversal a quase todos eles: as expectativas e dificuldades associadas à autonomização do grupo de moradores (do projeto social em relação à SARU/CDHU). Embora os projetos sociais tenham sido criados como espaços alternativos de participação, verifiquei um mosaico distinto de percepções dos entrevistados tanto acerca

¹⁹⁰ Detalhes sobre a trajetória de alguns atores do ComCom e a forma com que esses recursos relacionais “entram em cena” na implementação da política constam no apêndice. Boa parte do perfil destes atores integra o grupo “mobilizador” (2d), no sentido de viabilizar a mobilização dos diversos agentes envolvidos no TS, possibilitando a circulação de informações pela trama implementadora da política e pela própria comunidade.

do papel dos projetos sociais, quanto da capacidade da população em dar continuidade às ações. As controvérsias em torno do tema mostram diferentes dinâmicas de criação e apropriação destes novos espaços sócio-organizativos criados: houve exemplos de (a) autogestão, como foi o caso da cooperativa¹⁹¹, (b) exemplos de criação e transformação do projeto social, fomentado pela própria população, mantendo as diretrizes iniciais quando de sua criação, centrada em aspectos coletivos (embora ainda não tenha ocorrido a “saída CDHU” da área), (c) bem como relações assimétricas de poder na coordenação dos projetos sociais, tendo um(a) morador(a) centralizando as dinâmicas de realização do trabalho/atividades, por vezes influenciando a transformação do escopo inicial do projeto.

Conformando espaços sociais heterogêneos, com diferentes configurações internas das relações de poder no desenvolvimento das atividades, os projetos sociais também traduzem formas de atuação engajadas da burocracia e, em certa medida, também operaram como arenas especializadas de participação, com suas distintas gramáticas e dinâmicas. Dada a variabilidade de cenários de cada um dos doze projetos sociais, não foi possível estabelecer análises profundas sobre cada um deles. Ainda assim, foi possível discernir/identificar aqueles mesmos quatro padrões de atuação da burocracia mencionados anteriormente - e seus respectivos protagonistas ou perfis predominantes de técnicos sociais envolvidos - ao longo dos processos de implementação analisados.

¹⁹¹ A despeito de suas limitações e dificuldades técnico-administrativas, com o término do apoio técnico dado pela equipe social (que, recentemente, em 2018, retomou algumas ações de assessoria técnica).

5 Minimizando impactos sociais ou viabilizando a intervenção urbana? Controvérsias do processo de remoção

Além da criação das arenas participativas e espaços sócio-organizativos nos projetos de urbanização, a equipe social da CDHU também atua no processo de remoção e reassentamento das famílias residentes em frentes de obra, como já mencionei anteriormente. Ao longo da trajetória das atividades realizadas pela SARU, as ações de remoção foram as primeiras a serem executadas, caminhando *pari-passu* à trajetória da CDHU nas políticas de intervenção em assentamentos precários – ainda que o demiurgo do trabalho social tenha sido marcado pelas experiências pioneiras vivenciadas por técnicos no extinto Departamento de Favelas, centrado na consolidação dos assentamentos e nos “programas alternativos”, como mostrado na seção 2.1.

O processo de remoção marca tanto o contexto das políticas higienistas de “desfavelamento”, até hoje, nos diversos processos de expulsão das populações mais pobres e residentes em favelas, no âmbito de múltiplas intervenções urbanas, públicas e/ou privadas, tais como operações urbanas consorciadas (FIX, 2000; 2009); obras ligadas aos setores de mobilidade, saneamento e infraestrutura; políticas de “renovação urbana” (FERREIRA, 2010), implantação de equipamentos públicos e/ou empreendimentos privados associados a eventos e projetos de grande porte, como por exemplo, as Olimpíadas no Rio de Janeiro. Este “repertório” variado de intervenções tem como desdobramentos a expulsão da população mais pobre – sobretudo residente em áreas bem localizadas/centrais, dotadas de infraestrutura urbana, a despeito de algumas exceções (ABREU, 2017).

Responsável por realizar a remoção/reassentamento destas famílias, a burocracia da SARU está inserida na lógica das políticas de atuação em assentamentos precários da CDHU - em que boa parte de seus projetos desenvolvidos ao longo dos anos reitera um padrão de expulsão da população pobre de áreas centrais, com algumas exceções - como é o caso de parte dos projetos de urbanização.

Nesta pesquisa, embora eu não aborde os processos de remoção como um todo – dado o foco no TS nos projetos de urbanização, considero importante introduzir esta seção apontando para o fato de que os processos de remoção executados pela SARU são

interpretados de diferentes formas pela burocracia da equipe social. Meio às múltiplas perspectivas sobre este processo, há que se destacar um desconforto de diversas pessoas entrevistadas acerca das ações de remoção. Muitas delas chamam a atenção para as contradições intrínsecas a este processo e apresentam variados pontos de vista, justificativas e interpretações sobre o mesmo. É na esteira destas controvérsias, em que múltiplas visões me foram relatadas ao longo das entrevistas, que este capítulo se insere.

Meu intuito neste capítulo é mostrar como este emaranhado de valores e perfis de atuação profissional distintos da burocracia pode ter influenciado a consolidação dos espaços de diálogo/negociação da remoção com a população. Reitero que o foco não reside em “avaliar” resultados da política, mas sim em entender como um conjunto heterogêneo de valores e padrões de atuação da burocracia pode influenciar o processo de criação, consolidação e institucionalização da metodologia do TS da SARU. Nesta análise busco dialogar com a literatura de implementação de políticas públicas, sobretudo no que se refere ao caráter dinâmico da implementação – destacando aqui, os quatro padrões de atuação dos atores envolvidos, abordados no capítulo anterior, e os variados perfis ou “papéis” (com seus valores e interpretações distintas) da burocracia.

Estes quatro padrões de atuação¹⁹² permeiam não só a (i) criação de arenas participativas, mas também a criação de (ii) espaços institucionais de negociação/diálogo com as famílias a serem reassentadas. Estes últimos estão direta ou indiretamente ligados às dinâmicas de funcionamento dos primeiros, uma vez que ambos os “tipos de espaços” constituem o conjunto do TS desenvolvido pela SARU nos projetos de urbanização.

À luz destes quatro padrões, descrevo a seguir o processo de implementação dos espaços de negociação/diálogo da equipe social com a população sobre o reassentamento. Procuro também identificar as distintas narrativas e justificativas fornecidas pelos atores entrevistados ao interpretarem sua atuação e o processo de implementação do TS no tocante ao reassentamento. A análise tem como fio condutor a criação/concretização e transformação deste “espaço de negociação” ao longo do tempo, com suas respectivas diretrizes, regras, procedimentos próprios.

¹⁹² Articulação em rede; experimentação; “ajustes” de visibilidade; intermediação de acordos.

Atualmente, o processo de remoção envolve um conjunto complexo de atividades, que se inicia com estudos preliminares, reuniões para “entrada em campo” e a realização do arrolamento (cadastro) das famílias numa determinada área - em que são mapeadas as edificações e é feita a caracterização socioeconômica da população moradora. Quando do início das ações da equipe social (ao final da década de 80), o arrolamento não era uma atribuição do Social e sim do Comercial da CDHU. Somente a partir de meados dos anos 2000, considerando as especificidades das ações em assentamentos precários – cujo diálogo com a população era, em geral, de atribuição da SARU – o arrolamento passa a ser feito pela SARU.

Uma vez feito o arrolamento, dava-se início às reuniões¹⁹³ para apresentação e “pactuação” (termo da burocracia) das principais diretrizes e critérios de atendimento habitacional dos projetos/programas. Ao final da década de 80, quando do início das atividades do TS, as tratativas com a população sobre o reassentamento ocorriam em fóruns mais “assembleístas”. No entanto, uma assistente social da SARU (Lourdes) notou que diversas pessoas, sobretudo mulheres, não se sentiam confortáveis em se manifestar em público nas assembleias ou dar respostas definitivas quanto à concordância ou não com o atendimento habitacional proposto - sem antes conversar com seus familiares. Além disso, Lourdes notou ser complicado e constrangedor tratar, em assembleia, de situações delicadas, como, por exemplo, violência doméstica.

Além da questão social, havia um segundo fator, pontuado pela BME da SARU: havia pouco cuidado com o registro sistematizado do histórico de conversas/tratativas com o morador, caso essa “interação” entre técnico(a) social e morador(a) se desse fora das assembleias. Conta um(a) entrevistada que, frequentemente, neste início do TS, eram muitos “papeizinhos, recadinhos soltos”, escritos desorganizadamente sobre demandas trazidas pela população, quando as famílias se dirigiam aos Escritórios de Apoio Técnico (EATs) da equipe social na área para esclarecer alguma dúvida ou fazer alguma solicitação (entrevistas 20, 48)¹⁹⁴. Essas anotações avulsas se tornaram insustentáveis a partir do

¹⁹³ Reuniões que eram mais numerosas envolvendo diversos setores de uma mesma área ao invés das reuniões setoriais intermediárias.

¹⁹⁴ Relata-se que, em algumas vezes, a informação era registrada de forma detalhada e, em outras, isto não ocorria, dependendo do(a) técnico(a) que realizava o trabalho. Embora houvesse, portanto, algum

momento em que a rastreabilidade do histórico de interações era condição necessária para o adequado encaminhamento das famílias às etapas seguintes do reassentamento¹⁹⁵.

Foi neste contexto de (i) maior sensibilidade das questões tratadas, bem como de (ii) ausência de procedimentos sistematizados à realização das interações individuais entre moradores e técnicos, que Lourdes propôs à Lara que as negociações voltadas ao reassentamento se dessem em uma escala menor (individual) de interação, envolvendo apenas um técnico social e a família, tendo uma ficha com o histórico de tratativas.

A equipe social, sobretudo a BME, considerou a proposta adequada diante dos dois problemas mencionados, e criou o que recebeu o nome de AIP: Atendimento Individual Programado. O AIP consistia no processo de atendimento da burocracia de nível de rua à população, em geral nos EATs situados nas próprias áreas de intervenção, com o devido registro em papel e, posteriormente, em um banco de dados (via sistema) daquela interação

Quando o AIP foi criado, foram usadas fichas em papel em que o histórico da negociação e “adesão”¹⁹⁶ à solução habitacional era registrado. Esse novo formato procedimental de interação - o diálogo mais individualizado e o fim das anotações avulsas - permitiu um maior controle e sistematização das informações tramitadas. O formato de interação estabelecido pelo AIP se desenvolveu como uma instância mais “específica” de participação e como um recurso ao qual os moradores recorriam sempre que necessitassem. Este novo mecanismo também possibilitou o maior acompanhamento do processo de implementação da política por parte da BME, sobretudo na análise de casos

registro das tratativas, a sua realização (ou não), bem como o modo de executá-lo ficava à mercê da discricionariedade de cada burocrata implementador.

¹⁹⁵ Como não havia esse histórico sistematizado, a população se tornava “dependente” de um técnico social específico (que já teria iniciado a interação com uma determinada família), sendo que os demais técnicos não poderiam dar continuidade ao atendimento do caso, na ausência do “técnico de referência”.

¹⁹⁶ Alguns termos usados nesta dissertação são categorias nativas da terminologia da burocracia. As famílias que aceitam a proposta habitacional, são famílias que “aderiram” à proposta. As famílias que não concordaram com a(s) alternativa(s) disponível(is), são consideradas famílias “resistentes”. Após a informatização do processo de AIP, incluindo o uso de ferramentas georreferenciadas, essas categorias ficam ainda mais evidentes através de materiais produzidos pela equipe social como, por exemplo, mapas temáticos de balanço geral, onde se evidenciam as edificações consideradas “em estudo”, as edificações cujas famílias “aderiram” ao atendimento, e as edificações cujas famílias são “resistentes”. Retomarei este assunto no contexto de uma das controvérsias associadas ao AIP.

mais vulneráveis, que requeriam atendimentos emergenciais específicos, subsidiando a realização dos “estudos de caso”.

Os estudos de caso, muito frequentes no processo de AIP, são circunstâncias que extrapolam os critérios de atendimento habitacional “padrão” da CDHU e que requerem análises específicas, mais complexas. Essa análise envolve a realização de vistorias in loco da edificação/domicílio, ligações telefônicas, novos AIPs junto à família - por parte da BNR - e também, por vezes, verificações por parte da BME sobre possibilidades de atendimento habitacional adequadas às necessidades de casos específicos. Dentre essas necessidades específicas, podem figurar casos como doenças graves, situações de violência doméstica e a necessidade de viabilizar um atendimento habitacional com urgência, solicitações de “desdobro do atendimento”¹⁹⁷, “mudança de titularidade”¹⁹⁸, alterações específicas na composição familiar, problemas diversos relacionados a vulnerabilidade social das famílias, entre inúmeras outras circunstâncias ad hoc.

Após a verificação das diversas informações necessárias à tomada de decisão relativa ao acesso à política habitacional – tanto por parte da BNR em campo, quanto por parte da BME sobre o arcabouço institucional possível para dar o encaminhamento a determinado caso – as equipes técnicas se reúnem, elaboram um parecer¹⁹⁹ e emitem uma definição quanto às possibilidades de atendimento de determinado caso. Dependendo da complexidade do caso, essas reuniões acontecem apenas entre a BNR e o(a) gestor(a) em campo. Casos mais complexos, envolvendo maior flexibilidade na aplicação de critérios para o acesso à política habitacional, requerem reuniões envolvendo a supervisão e a gerência da GARU (BME). A este respeito, chamo a atenção para as frequentes idas a campo de Maria, gerente da GARU I, devido à sua característica pessoal e profissional de buscar adequar, o máximo possível, as alternativas de atendimento habitacional à heterogeneidade das famílias em processo de reassentamento. Sua flexibilidade na

¹⁹⁷ Reconhecimento de mais de um núcleo familiar na edificação originalmente cadastrada, para permitir mais de um atendimento habitacional. O desdobro requer autorização da gerente da GARU, por se tratar de uma prática que tem como resultado a ampliação do número de UHs subsidiadas pela CDHU.

¹⁹⁸ A mudança de titularidade significa transpor a pessoa responsável pelo atendimento habitacional – inicialmente cadastrada no momento do arrolamento – para outra pessoa. Em casos de divórcio, por exemplo, as diretrizes da CDHU não possibilitam que seja feito o “desdobro” do atendimento habitacional. Assim, um dos cônjuges perde o direito à política habitacional, enquanto o outro recebe o atendimento.

¹⁹⁹ Este parecer era inserido nos registros do AIP, tanto em papel, quanto, posteriormente, em sistema informatizado.

aplicação de critérios, muito motivada pela minimização dos impactos do processo de reassentamento na vida das famílias, acaba demandando sua presença cotidianamente em campo, para subsidiar a formalização dos pareceres mais discricionários. Enquanto burocrata situada numa posição intermediária da organização (LOTTA e al, 2015), Maria é capaz de ouvir a variedade de casos reportados pela equipe de campo e articulá-las a possíveis “alternativas extraordinárias” de atendimento habitacional, dependendo do caso.

Durante alguns anos, os registros feitos pela burocracia durante a realização do AIP permaneceram apenas num roteiro em papel. Em meados de 2009, esses registros foram transpostos (digitados) em planilhas para facilitar os “balanços gerais de adesão”²⁰⁰ às frentes de remoção e, posteriormente, passaram a integrar um sistema/banco de dados especificamente criado para este fim. O processo gradual de informatização se deu num contexto de necessidade de realocação de alto número de famílias em pouco tempo.

Estas demandas/necessidades fomentaram a busca pelo desenvolvimento de um sistema próprio, que possibilitasse a inserção dos dados do perfil domiciliar durante o ato da realização do AIP, diretamente no sistema. Assim, a BME da SARU (envolvendo principalmente técnicos dos perfis 2B e 1B) - inicialmente sem o apoio técnico-institucional da CDHU – contratou uma consultoria que desenvolveu um sistema próprio para o AIP²⁰¹. O programa foi inicialmente implementado em alguns projetos e, depois, passou a ser uma ferramenta de uso comum a todos os Projetos da SARU.

Desde 2009 o uso do Sistema de AIP (Saip) e o método de trabalho do AIP - com certa padronização de protocolos de atendimento na interação entre técnicos e moradores - foram influenciando e estruturando a maneira de se relacionar (i) no ambiente

²⁰⁰ Os **balanços de adesão** identificam a quantidade de moradores que aderiu a determinado encaminhamento de solução habitacional proposto pela CDHU, ou que está em “estudo de caso” (algum aspecto pendente nos critérios de análise da família para acesso à política), ou que não aderiu (família categorizada como “resistente” à solução proposta), ou que teve atendimento indeferido, ou que faltou ao AIP, ou que necessitam de vistoria, entre inúmeras outras categorias de status da família/domicílio em frente de obra.

²⁰¹ Somente após alguns anos o sistema passou a ser administrado pela área de informática da CDHU, embora ainda operasse em sistemas operacionais distintos dos sistemas considerados “formais da CDHU” para comercialização das UHs. Apenas a partir de 2016 teve início um processo de inserção do sistema da Saru a um sistema geral da Diretoria de Atendimento Habitacional, para integrar os distintos sistemas de “relacionamento com o cliente” em um único sistema operacional. Esta unificação está em curso.

organizacional SARU, (ii) nos EATs junto aos moradores e (iii) entre as diversas áreas técnicas da CDHU.

Visando aumentar sua capacidade de processamento de dados e, sobretudo, de resposta às demandas gradativamente mais complexas que lhes eram colocadas – demandas e solicitações provenientes tanto da população quanto das demais áreas técnicas da CDHU²⁰², a burocracia implementadora (BNR e BME) foi, gradativamente, criando e estabelecendo procedimentos, fluxos de trabalho, protocolos, acordos “formais” e outros “informais”²⁰³ de atendimento que, ao longo do tempo, consolidaram-se no conjunto de diretrizes que hoje constituem o processo de AIP. Este arcabouço institucional do AIP, com suas regras e dinâmicas próprias, vem sendo construído e consolidado pela própria burocracia implementadora, desde o final da década de 80 até hoje, de forma gradual e incremental, à medida em que surgem as necessidades e os variados problemas. É este processo gradual que descrevo neste capítulo, atentando-me para o papel protagonista tanto da BNR quanto da BME numa atuação contínua, voltada à construção e à mudança institucional, inseridas em contextos organizacionais específicos (ABERS, KECK, 2017).

Do papel à implantação de um sistema, o AIP e o Saip foi criado e foi se transformando ao longo dos anos e das intervenções em favela, com atuação da SARU - mais detalhes sobre a criação do AIP e sucessivas mudanças na forma de sua operacionalização encontram-se no Apêndice 14. No contexto aqui analisado (projetos de urbanização da GARU I), o Saip foi usado pela primeira vez no contexto do Programa Serra do Mar. No entanto, embora houvesse o sistema, não havia um “manual de preenchimento” que padronizasse as entradas e os diversos procedimentos necessários à realização de uma sequência de etapas de trabalho – como, por exemplo, sinalizar a necessidade de estudo

²⁰² Áreas técnicas responsáveis por dar os encaminhamentos necessários ao processo de reassentamento, envolvendo o processo de recebimento e verificação de documentos para elaborar o contrato, formalização do contrato de compra subsidiada da UH, planejamento e execução da logística de mudança, constituição condominial, entre tantas outras.

²⁰³ Os “acordos informais” são estratégias previamente combinadas, acordos tácitos de preenchimento de determinados campos do sistema que são customizados de acordo com as necessidades de cada projeto de urbanização. São acordos propostos pela BNR, criados e implementados gradativamente, voltados ao preenchimento de assuntos relevantes ao projeto (entrevista 44). Por vezes, ao longo do tempo, estes acordos acabam se inserindo no conjunto de variáveis fixas do banco de dados e sendo incorporadas aos protocolos/procedimentos de atendimento de forma geral.

de caso, sinalizar que determinada casa já havia sido demolida e a família tinha sido reassentada, etc. Conforme as necessidades de padronização eram percebidas pela burocracia de nível de rua – responsável por realizar o atendimento às famílias (o AIP) – a equipe comunicava os problemas a um(a) do(a)s técnico(a)s sociais (perfil 1B), que acabou centralizando as demandas e, gradativamente, foi buscando campos vazios no sistema que pudessem ser customizados para responder às diversas demandas do TS da Serra do Mar. Uma pessoa entrevistada conta que:

Tudo isso que foi construído lá na Serra nunca teve um manual. A gente nunca chegou com um “- Ah, tem que ser assim, tem que fazer isso aqui assim”. (...) Nunca teve uma resposta pra isso, e a gente foi propondo lá. Por isso que a equipe ajudou muito. Porque assim, eu tinha o banco, mas não tinha a saída [a alternativa]. “- Ah, a casa caiu [foi demolida]? E aí, a gente pode lançar [no banco]? E essas perguntas faziam com que a gente achasse a resposta pra gente lançar no banco. (...) Não tinha, não tem nada escrito, não tem nada do tipo “esse campo [no Saip] não pode ficar em branco”, (...) “pra família é assim que você tem que falar tal coisa”. Não tem, nunca teve. (...) “- Ah, olha, se a família for reassentada, você tem que lançar nesse campo”. Nunca teve procedimento dessas coisas, sabe? (E44/1C/G13Se-G6Pi)

No caso do Programa Serra do Mar, além da repentina mudança de coordenação técnica²⁰⁴, havia um volume até então jamais visto na história da SARU (e, provavelmente, da CDHU) de famílias a serem reassentadas. Este número expressivo de famílias a serem atendidas também foi um incentivo para que as equipes desenvolvessem o TS a partir do Saip. Para se ter ideia do montante, desde o início do Programa Serra do Mar, foram realizados 65.127 AIPs (entre dezembro de 2009 e fevereiro de 2018)²⁰⁵. Entre 2010 e 2013, que foi o período de auge das entregas de UHs e reassentamento das famílias residentes nas áreas definidas como frente de remoção, ocorria, em média, 10 mudanças por dia. Para que isso ocorresse, havia, em média, 130 AIPs por dia. Considerando que, para cada mudança, há um conjunto de etapas a serem realizadas, é possível ter ideia da dimensão do volume de trabalho destinado à equipe social neste período. No Apêndice 14, há alguns detalhes complementares sobre a sucessão de etapas de um AIP.

As diversas pessoas entrevistadas que integravam a equipe de campo do Programa Serra do Mar (entrevistas 1, 12, 39, 42, 33, 44), lembram-se do processo cotidiano de identificar problemas/necessidades ao longo das atividades do AIP e buscar,

²⁰⁴ Devido à mudança recente, o contato inicial entre BNR e BME estava ainda pouco estabelecido e consolidado, o que teria dado margem às falhas de comunicação, como foi o caso relativo à “falsa propaganda” de que o SAIP já funcionava em outros projetos.

²⁰⁵ Relatórios mensais da Saru.

coletivamente, possíveis alternativas para responde-las. Não só responde-las, mas sobretudo “responde-las de maneira uniforme”, para que não houvesse discrepâncias de preenchimento no Saip e, conseqüentemente, no tratamento destinado às famílias. Embora a proposição do uso de um sistema informatizado tenha sido feita pela burocracia de médio escalão, sobretudo do perfil 1B (sistematizador), é importante notar que a adequação do sistema às complexidades da realidade - e, conseqüentemente, a adequação dos próprios procedimentos de trabalho da equipe - foi promovida pela burocracia de nível de rua (sobretudo dos perfis 1A e 1C), que lidava cotidianamente com a variedade e a complexidade de situações e demandas em campo, como já analisado por Lipsky em outros contextos de implementação (1980).

São inúmeros os exemplos de procedimentos concretizados pela burocracia de nível de rua, tanto no âmbito dos processos de AIP e interação com as famílias, quanto no tocante à customização do SAIP e à adoção de rotinas de preenchimento de bancos de dados. Estes diversos procedimentos foram criados à medida em que as ações eram executadas e que, diariamente, eram objeto de discussão entre a equipe, a fim de identificar o modo mais adequado de registrar determinada ação, no sentido de viabilizar a próxima etapa do TS que, por sua vez, dependia de uma ação precedente (e de sua indicação no Saip). Um destes processos foi a definição de um “instrumental” (um formulário) de vistoria e a definição dos campos no sistema que deveriam ser preenchidos após a vistoria, padronizando/unificando os diferentes aspectos que deveriam ser observados e registrados in loco, após a definição de um estudo de caso:

A Serra foi um laboratório. A gente conseguiu propor, porque construiu muita coisa junto, quando a gente lidou com remoção de fato. A Serra do Mar foi laboratório pra todo mundo. Muitos procedimentos vieram de baixo. A gente trazia do campo essa necessidade, que a gente foi vendo ali, essa questão dos procedimentos, processos. (...) Que a gente conseguiu aprender. (...) Uma coisa de procedimento que foi bom ter: vistoria. Uma boa parte dos AIP (talvez 80 por cento) gere estudo de caso e você precisa ir na casa da família. A gente criou um procedimento dentro do sistema: os motivos, o retorno. (E33/1A/NR/G6Se-9Pi)

À medida em que as experimentações e os esforços para a inserção das informações em banco se traduziam em novas formas de subsidiar o planejamento das ações e em novas maneiras de mensurar o próprio TS, esta mobilização da BNR passou a ter mais apoio das próprias áreas gestoras (em campo), pois havia uma compreensão maior sobre como o Saip (inclusive georreferenciado por edificações) poderia ser uma ferramenta útil.

Como a quantidade de famílias a serem reassentadas era muito grande, o Saip passou a ser a principal ferramenta para se definir – através da identificação das edificações de uso residencial e misto – quais famílias seriam chamadas para AIP e como elas seriam encaminhadas ao atendimento habitacional a partir daquele momento: o *“banco [de dados] começou a servir de base seja pra chamar, seja pra atender, e ele começou a dar o norte dali”*. (E44/1C/G13Se-G6Pi).

Para além do esforço em “fazer o sistema funcionar” em si, parte da burocracia entrevistada apresentava também suas justificativas associadas à motivação de “melhorar ou facilitar” a vida do morador – sobretudo por parte da burocracia ligada aos papéis 1a “atentos ao perfil heterogêneo das famílias” e 1b “atentos à congruência da política” – através da maior sistematização das informações, reduzindo o tempo de espera para que fossem atendidos, permitindo a “rastreadibilidade” do histórico de tratativas e, sobretudo, através da inserção e do uso de novos campos de dados no sistema (novas variáveis criadas pela BNR e BME) com os distintos “status” e “classificações” das tarefas realizadas – “vistoria realizada”, “motivos de estudo de caso”, “motivos de remoção”, entre outras -, para que as próximas etapas do processo de reassentamento pudessem acontecer e, ao final, para que o morador pudesse ser atendido *“da melhor forma possível”* (entrevistas 33, 39, 44).

Ainda na esteira destes esforços coletivos empreendidos pela burocracia implementadora, há três outros processos de trabalho que foram modificados a partir do processo de consolidação e institucionalização do AIP e do Saip no Programa Serra do Mar. Identificando os diferentes pontos de interface entre distintas equipes técnicas no processo de reassentamento das famílias, a burocracia foi definindo, junto às áreas/setores parceiros, um **(i) período regular de vigência de uma listagem/agenda integrada de mudança** - que era de cerca de 20 dias - de famílias que seriam reassentadas.

Esta lista ou “agenda de mudança”, como era chamada, envolvia as diferentes áreas associadas a esse processo: **(a)** a área de Pós-Ocupação da CDHU (SDS-CDHU), responsável por receber a família na UH e viabilizar a reinserção escolar na escola mais próxima da área de destino; **(b)** a área de (a.1) Obras e a (a.2) empreiteira construtora do

CH, responsáveis por informar a data de entrega da UH, a existência ou não de “evento simbólico” para entrega das chaves, e por viabilizar a ligação de água e luz na UH, mediante informações de mudança passadas pelo social; **(c)** a (c.1) Gerência de Contratos e Seguros Imobiliários (GCSI – CDHU) e o (c.2) setor Comercial (SAH-CDHU) responsáveis por viabilizar a emissão do contrato da UH; **(d)** o setor (d.1) administrativo da CDHU, responsável por providenciar a logística da mudança da família e a demolição da casa a ser removida, que era sempre (d.2) terceirizada, assim como os demais serviços executados pela CDHU; e **(e)** a própria equipe social (GARU I / SARU), que fazia o agendamento da mudança com o morador, cujo processo era antecedido por aquele conjunto de etapas anteriormente mencionado – mobilização para AIP, AIPs (em média, 5 a 6 AIPs por família), visita monitorada a todos os empreendimentos passíveis de escolha pelo morador, vistorias e estudos de caso (quando necessário), processo de habilitação/aferição, realização do sorteio-escolha das UHs, reunião de pré-mudança, acompanhamento da mudança, e lançamento em banco de dados (Saip) de cada um destes subprocessos realizados – envolvendo oito diferentes instituições ou subáreas técnicas da CDHU.

Para realizar a mudança de uma família, era necessário concatenar as agendas destas oito equipes técnicas distintas - com seus repertórios de atividades, valores e “culturas organizacionais” bastante diferentes entre si. Nesse sentido, há dezenas de comentários de pessoas da equipe social sobre as dificuldades de se trabalhar com outras áreas técnicas, sobretudo em função de uma postura por vezes preconceituosa das demais burocracias em relação à população mais pobre, que é o perfil dos “usuários” ou “beneficiários” da política de “demanda fechada”, ou seja, da população residente em assentamentos precários (entrevistas 17, 20, 24, 31, 33, 49, 44, 49 e observação em campo). Inúmeros relatos também ilustram que a equipe social seria vista pelas demais áreas técnicas como uma área que “defende” ou “protege” a população mais pobre, como se a política habitacional não fosse um direito e sim um “favor” (Ibid.). *“Eles [outras áreas] acham que a gente tá facilitando coisa. É um direito!”*, relata um(a) entrevistado(a).

A despeito das variadas “gramáticas” de relação entre as áreas técnicas - permeadas por valores e perspectivas de atuação heterogêneas - de todo modo, era necessário realizar o reassentamento das famílias, integrando as oito áreas técnicas/instituições

envolvidas no processo. Para isso, a BNR da equipe social pensou na já mencionada “agenda integrada de mudança” (com um período de 20 dias, em média).

Caso algum morador desistisse de realizar a mudança naquele determinado dia - algo que ocorria com relativa frequência por imprevistos diversos - a prorrogação da mudança era feita naquele mesmo período de vigência da agenda integrada, sem prejuízo de alterações junto ao processo de reinserção escolar, de ligação de água e luz, de agendamento de caminhões de mudança, entre tantas outras tarefas segmentadas pelas oito instituições ou subáreas envolvidas na implementação.

No entanto, até se chegar a essa articulação entre as subáreas, foram inúmeras as tentativas de agenda, envolvendo prazos maiores ou menores, ou ainda, quando a agenda ainda não tinha sido criada, era comum que – após a remarcação da mudança de um morador – houvesse atraso nas solicitações de religação de água/luz, ou disponibilidade de caminhão de mudança, entre outras ações que dificultavam e prejudicavam enormemente a vida da família em reassentamento. O processo de proposição desta agenda integrada e de “construção” de seu *modus operandi* não foi, portanto, um processo linear: envolveu a identificação de inúmeros problemas e a proposição, por parte da BNR (perfil 1A) e BME (1B) da área social, de variadas tentativas e ajustes graduais, articulando-se às empresas prestadoras de serviço e às áreas técnicas da CDHU:

“(…) À medida que iam surgindo os problemas, a gente ia ali mesmo resolvendo porque, como não tinha um manual, você tinha que procurar a solução, né?! E aí foi crescendo a solução da equipe pra dar conta de não “esquecer um morador”, pra dar conta de - no dia da mudança dele - estar “tudo ok” no empreendimento, entendeu? (...) Muita coisa que foi pactuada com outros projetos com outras coisas, foi pra isso, sabe? Pensando no bem-estar do morador no sentido assim: (...) ser reassentado com tudo em dia, não ter os problemas de [a CDHU] não pagar o auxílio moradia, sabe? (...) Cada um tinha uma função, cada um tinha um papel, mas foi uma construção coletiva. (...) Foi achando soluções para todos esses gargalos. (E44/1C/G13Se-G6Pi)

Além da (i) agenda de mudança, outros dois exemplos de processos semelhantes²⁰⁶ no sentido de uma construção gradual de procedimentos de trabalho, partindo da iniciativa da equipe social, articulando a BNR e a BME de diferentes áreas, são: (ii) o processo de habilitação das famílias e a (iii) realização do “sorteio-escolha”. Estes dois últimos processos são, originalmente, de responsabilidade do setor Comercial da CDHU. No entanto, devido ao volume de remoções/reassentamentos a serem feitos em tão pouco

²⁰⁶ Sobre os quais não vou me ater de forma detalhada, para não estender ainda mais a análise

tempo na Serra do Mar, o número reduzido de integrantes da equipe do Comercial na Baixada Santista e devido à maior facilidade da equipe Social em dialogar com as famílias, compreendendo a diversas dificuldades deste processo²⁰⁷, tanto a habilitação das famílias quanto o sorteio das UHs acabou sendo realizado pelo Social, embora inicialmente não fossem suas atribuições.

No caso do sorteio das UHs, houve mudanças propostas pela equipe Social no sentido de minimizar os impactos relacionais do reassentamento, já conhecidos pela literatura²⁰⁸. Ao invés de simplesmente sortear aleatoriamente as UHs, a equipe Social propôs e executou um processo diferenciado de sorteio, que foi denominado “sorteio-escolha”.

No sorteio-escolha, havia um sorteio apenas para definir a ordem das famílias a manifestar suas preferências. Na sequência, cada família sorteada optava pelo apartamento onde desejava morar, pautando-se por informações prévias sobre o Conjunto Habitacional (CH). Estas “informações prévias” eram compostas pela visita monitorada a todos os empreendimentos e por informações que o próprio técnico social explicava antes das escolhas, trazendo plantas do CH, plantas em perspectiva, mapas sobre a inserção do CH no bairro – pontos de referência próximos aos CH – detalhes da infraestrutura do conjunto (acessos, gás, etc.), fotos e dados sobre “*o que a pessoa iria ver pela janela*” (E44), com indicações dos pontos de iluminação do condomínio - onde nascia e onde se punha o Sol, com as áreas do CH iluminadas nos distintos momentos do dia, para que a população pudesse fazer uma escolha um pouco mais informada sobre o apto (entrevistas 44, 49).

Só o sorteio já é uma puta vantagem a gente fazer. Porque, primeiro que a gente tem um cuidado melhor pra explicar pra famílias, sabe? Pra que eles entendam. (...) Em alguns casos, eles são muito tímidos até, sabe? O cara tá comprando uma casa e ele não pergunta nada da casa, sabe? (...) Então, absorver o sorteio deu margem para conseguir trazer tudo isso. Aí, depois de um tempo, até a posição do sol, que nasce, que não sei o quê... Isso tudo foi enriquecendo aquilo ali, entendeu? Então o pessoal já tinha noção pra onde eles estariam mudando. Já tinham clareza com relação ao tipo de unidade, sabe?” (E44/1C/G13Se-G6Pi)

²⁰⁷ Dentre estas dificuldades variadas, há o próprio processo de remoção e reassentamento involuntário em si, a situação de vulnerabilidade social das famílias, sobretudo daquelas residentes em áreas de risco, nas ocupações mais recentes, em edificações cujos padrões habitacionais eram mais baixos, implicando em condições de habitabilidade menores.

²⁰⁸ Sabe-se que o reassentamento tem como desdobramentos a perda de vínculos, através da diminuição das redes de amizade, parentesco e vizinhança, cujos recursos relacionais operam como importantes redes de apoio (SOARES, 2009, 2012; PAZ et al, 2015)

O “sorteio-escolha” desenvolvido pela equipe Social teve desdobramentos positivos no sentido de que famílias inicialmente vizinhas, na área de remoção, optaram por continuar morando próximas umas das outras – assim como houve alguns vizinhos com conflitos cotidianos que optaram por apartamentos distantes entre si (entrevistas 44, 49). Houve casos na Serra do Mar em que não foi feito nem o sorteio inicial para definir a ordem da escolha: as próprias famílias se organizaram e apenas entregaram à equipe social os nomes dos titulares de cada apartamento na respectiva unidade²⁰⁹. Paz e Arregui (2017) mostram, no contexto da política habitacional de Osasco, como a escolha de vizinhança por parte dos moradores facilitou a *“construção de uma rede de solidariedade no processo de adaptação no território reconfigurado e na nova unidade”* (p. 141).

Os casos do “sorteio-escolha” e da “agenda de mudança” ilustram a influência da atuação da burocracia da SARU no processo de reassentamento, articulando tanto a BNR quanto a BME. No caso da “agenda de mudança”, a burocracia teria se mobilizado no sentido de adequar o TS às distintas necessidades, tempos e prazos dos moradores e das diferentes áreas técnicas envolvidas. Já no caso do “sorteio-escolha”, havia uma preocupação de que as famílias pudessem manter, minimamente, seus vínculos de apoio e relações de vizinhança, apesar do enorme impacto que o reassentamento invariavelmente representaria em suas vidas. Mesmo que estas atividades não fossem as tarefas que lhes eram delegadas ou atribuídas diretamente, os atores implementadores acabaram atuando como intermediadores entre distintas áreas técnicas e população, buscando construir e preencher lacunas da implementação, percebidas ao longo da execução da política.

Boa parte dos entrevistados chama a atenção para a importância da liberdade que possuíam para atuar criativamente, do ponto de vista da postura de seus gestores – sobretudo a partir do momento em que as “respostas” dadas pelo SAIP para subsidiar a implementação do TS foram ganhando visibilidade. A liberdade conferida aos atores implementadores lhes possibilitou propor e consolidar alternativas diversas

²⁰⁹ Isso ocorreu em um caso específico de um grupo de famílias cujas residências estavam situadas dentro da área do Parque Estadual da Serra do Mar, em uma área mais afastada do centro do núcleo na Cota 200. O grupo de moradores era composto, predominantemente, por pessoas da mesma família ou amigos próximos. Eles optaram por ficar todos no mesmo CH (Ibid.)

(procedimentos e diretrizes de trabalho, instrumentos da política) diante de problemas e lacunas de implementação (LOTTA, 2015; LOTTA et al, 2015), denominadas pelos entrevistados como “gargalos” dos processos. É interessante notar a atuação articulada entre a burocracia de nível de rua, responsável pela interface direta com a população, e a burocracia de médio escalão que atuava nos EATs da SARU em campo (em Cubatão), porém não interagiam cotidianamente com a população – por isso considero-os como BME.

A construção gradual e experimental de procedimentos de trabalho do AIP e do SAIP se concretizou em um arranjo em que a BNR reportava diariamente à BME seus problemas e necessidades ao usar o SAIP e ao executar suas atividades. Coletivamente, burocratas de médio escalão e de nível de rua discutiam e tentavam estabelecer parâmetros para sua ação – havia um EAT central para o Programa Serra do Mar, situado próximo às áreas de intervenção, onde a equipe se reunia frequentemente. A dimensão “coletiva” do processo experimental e criativo de consolidação do TS por parte da equipe social sempre foi uma característica enfatizada pelas pessoas entrevistadas (entrevistas 1, 9, 11, 34, 39, 42, 44).

5.1 Controvérsias em torno da institucionalização do AIP

Controvérsias são circunstâncias privilegiadas de análise uma vez que nelas os diferentes atores apresentam e justificam suas interpretações e percepções de forma mais clara. (LATOUR, 2005; BOLTANSKI, 2007 apud PENNA, 2013). Esta seção visa abordar diferentes pontos de vista das pessoas entrevistadas acerca do processo de remoção e reassentamento das famílias residentes em frente de obras ou áreas de risco. A ideia é trazer alguns aspectos mencionados nas entrevistas, cujas interpretações e justificativas possibilitam compreender os diferentes perfis de técnicos implementadores e, ao mesmo tempo, as variadas dificuldades à implementação - as complexidades das intervenções e o caráter multidimensional da pobreza (WILSON, 1987; MARQUES, 2009a, 2009b, 2010) de boa parte da população residente nas áreas de intervenção.

Ao mesmo tempo em que boa parte da equipe implementadora do AIP buscava construir processos que dessem conta da complexidade da realidade - tendo em vista a heterogeneidade do perfil socioeconômico das famílias a serem reassentadas no Programa Serra do Mar e a variabilidade das opções de atendimento habitacional – havia também a influência da atuação de outros atores na implementação, com perspectivas e

motivações também diversas e heterogêneas. Havia os ACUs que, muitas vezes, intermediavam a relação entre moradores e a equipe técnica social, no sentido de mediar situações mais complexas, facilitando a compreensão do morador sobre determinado assunto ou, por vezes, esclarecendo peculiaridades da realidade social (das dinâmicas de vizinhança, do histórico de determinada família) à equipe Social.

O grupo de ACUs, no entanto, é bastante diverso, e pode atuar de forma mais ou menos orientada a diretrizes do TS. Predominantemente, segundo relatos (entrevistas 41, 49), os ACUs procuram tanto (i) reportar à equipe social peculiaridades e necessidades específicas de um determinado morador, facilitando a compreensão das dinâmicas sociocomunitárias e da trajetória de uma família específica, quanto (ii) esclarecer à família critérios e diretrizes de atendimento da CDHU, operando como “tradutores” da política e, mais especificamente, dos processos de AIP – de forma semelhante a processos identificados por Gabriela Lotta (2015).

Entrevistado(a)s da equipe social relatam que alguns ACUs (a maioria) operam de fato como “intermediadores” da política, de forma alinhada aos critérios e possibilidades de atendimento habitacional da CDHU (entrevista 49). No entanto, sabe-se de alguns casos em que um ACU, conhecendo os critérios de atendimento pormenorizadamente (inclusive os critérios para desdobro), atuou no sentido de manipular determinadas características das edificações e de sua ocupação, para que estes casos fossem enquadrados de acordo com as regras de desdobro do atendimento. Conta o(a) entrevistado(a) que este ACU teve diversas de suas artimanhas - voltadas a beneficiar tanto a família moradora quanto o próprio Agente Comunitário ou, por vezes, voltadas a beneficiar apenas o ACU – identificadas e “descobertas” pela equipe Social a tempo, antes da formalização dos atendimentos habitacionais. No entanto algumas foram descobertas somente depois, com o fato consumado.

Este caso nos permite compreender que o AIP (justamente com o Saip), com seus critérios e regras específicas de atendimento²¹⁰, pode ser concebido como um “instrumento” de política pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), ou seja: como

²¹⁰ Regras e procedimentos criados pela burocracia justamente no sentido de adequar/aprimorar o processo de implementação da política pública, de acordo com suas perspectivas e percepções.

dispositivos da política cujo conjunto de constrangimentos ou possibilidades podem ser apropriados pelos diferentes atores envolvidos no processo de implementação, gerando distintos resultados. Assim, o conceito de instrumentos aqui utilizado é compreendido como um tipo particular de instituição, pois apresenta diferentes estruturas de oportunidades e constrangimentos para a agência dos atores envolvidos no processo (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 8).

Lascoumes e Le Galès evidenciam também que os instrumentos - dispositivos que organizam relações sociais específicas entre estado e aqueles aos quais o instrumento se destina - não são ferramentas axiologicamente neutras, mas sim dotadas de valores e concepções concretas da política e da sociedade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4). Segundo eles, os instrumentos podem produzir efeitos específicos e autônomos em relação aos objetivos iniciais da política, assumindo uma **lógica própria**. Este aspecto é evidenciado, por exemplo, por Hull (2008), que analisa como a população afetada pelo reassentamento em Islamabad se apropriou dos diferentes mecanismos de indenização, regulação e planejamento do uso do solo urbano, levando a resultados não esperados da política.

Nesse sentido, o “agenciamento” do AIP por parte de diferentes atores (ACUs, moradores, políticos locais), visto sob esta perspectiva analítica dos instrumentos de política pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007), pode dar origem a resultados (*outputs*) tanto esperados quanto não-esperados pela equipe social, quando da criação de seus diferentes espaços de participação e negociação com a população – neste caso, o AIP.

Além do caso acima mencionado, envolvendo a atuação de um ACU, há também a atuação dos próprios moradores em processo de AIP. Devido ao elevado número de famílias a ser reassentada (cerca de 5 mil) e de tipologias habitacionais e localizações disponíveis²¹¹, foi criada uma pontuação para cada domicílio ou família a ser reassentada. Esta pontuação levava em conta as variáveis: tempo de residência na área, tipo de uso e material construtivo da edificação, composição familiar, renda domiciliar, presença de idosos e de deficientes na composição familiar. Essa pontuação definia uma "cesta" ou

²¹¹ Casas, prédios, casas sobrepostas, sobrados, número variado de dormitórios, presença ou não de elevador, localizações em bairros e municípios distintos, etc.

"grupo" de tipologias habitacionais disponíveis ao respectivo perfil familiar. Por exemplo: no caso de domicílios compostos por cinco moradores ou mais, deveriam ser ofertadas tipologias habitacionais com um número maior de dormitórios. Mediante o conjunto de características de cada família/domicílio, foi estipulado, portanto, um "grupo/cesta de tipologias", que variava de 0 a 5.

Inúmeras reuniões de apresentação dos critérios de destinação foram feitas com as famílias, para explicar e "pactuar" os critérios usados na estratégia de destinação aos grupos/cestas de escolha. Nesse contexto, e também ao longo dos processos de AIP, os moradores identificaram que a presença de moradores com algum tipo de deficiência física na composição familiar implicava em uma pontuação que dava acesso a grupos de tipologias habitacionais de qualidade e/ou localização superior em relação às demais²¹². Esse critério, entre outros, passou a ser mobilizado pelos moradores, quando da realização dos AIPs, como estratégia de acesso a melhores tipologias habitacionais.

Registros no histórico de atendimento sugerem a existência desse padrão de comportamento que, posteriormente, foi confirmado pela equipe social. Em certos casos, técnicos sociais relataram a apresentação, por parte da população, de laudos médicos que nem sempre eram totalmente confiáveis ou meritórios da categoria 'necessidades especiais' - como, por exemplo, alegar 'miopia'. Para além do uso de laudos ou da apresentação de outras informações e documentações que viabilizassem uma reapropriação dos critérios, outra estratégia adotada pelos moradores foi recorrer a alguns integrantes da equipe social que fossem mais flexíveis na aplicação e avaliação de critérios de atendimento, facilitando assim o acesso a melhores tipologias habitacionais, como relata a menção a seguir:

A questão é muito complicada mesmo. [o reassentamento] é um luto para os moradores e uma esperança de ter vantagem seja por uma tipologia, seja por um dormitório, seja até pelos vizinhos, pois eles [os moradores] querem ter atendimento melhor que o vizinho. Eles percebem muito mais que nós sobre os atendimentos que não deveriam ter sido dados. É engraçado porque, em momentos em que a equipe [social] conseguia aplicar mais critérios e conseguia barrar essas mentiras, a sensação para os moradores era de mais justiça. Agora, quando ia cedendo, todos também queriam [esse maior acesso] e ficavam putos de ver a mentira do vizinho passar e a dele não. Rolava uma espécie de bullying entre eles sabe: ' - Você é tonto de ter aceitado isso, eu inventei isso e, olha, agora tô com 3 dormitórios'".

²¹² Como, por exemplo, sobrados ou casas sobrepostas em bairros melhor localizados e mais valorizados, ou mesmo UHs com maior número de dormitórios.

O relato acima indica não só a apropriação de certos critérios de atendimento por parte de alguns moradores, mas também uma possível alocação desigual no acesso à política, dependendo da discricionariedade dos técnicos implementadores. Como o foco desta dissertação é o de compreender o processo de criação, consolidação e institucionalização do método, optei por não me debruçar sobre este assunto, embora seja um tema relevante para futura agenda de pesquisa, no contexto do que vem sendo produzido sobre implementação de políticas públicas, burocracia de nível de rua e desigualdade (PIRES, 2016a, 2016b).

De todo modo, busquei, através dos casos reportados anteriormente, mostrar como a burocracia implementadora foi gradativamente se organizando e lançando mão de estratégias experimentais, para propor práticas e procedimentos de trabalho voltados ao reassentamento das famílias. Assim como evidenciado no caso da concretização de arenas participativas e espaços sócio-organizativos, também a implementação do AIP não se caracterizou por um processo linear, regular ou estático. Ao contrário: foi um processo marcado por sucessivos ajustes, pequenas iniciativas experimentais, sucedidas por inúmeros testes, tentativas, propostas e, por vezes, recuos e limitações. Conforme relata uma das pessoas da equipe Social entrevistada, o AIP é visto como um *“grande palco de conflitos, em que a equipe vai se deparando com categorias pré-estabelecidas, mas outras têm que ser construídas, porque você tem toda uma realidade que você não consegue prever”* (E34/1B/ME/G6Se-4Pi).

Por fim, analisando o processo de remoção como uma controvérsia em si, já que a própria equipe social entrevistada tem diferentes interpretações sobre o AIP, é relevante mencionar alguns dos aspectos narrados nas entrevistas – no intuito de ilustrar a heterogeneidade dos valores e perspectivas de atuação dos agentes implementadores do TS. A controvérsia (PENNA, 2013) em torno do AIP, neste sentido, é útil para observar as distintas interpretações sobre este conjunto de ações do TS e, ao mesmo tempo, perceber a forma com que as justificativas apresentadas em torno do tema resultam em distintas estratégias ou práticas de implementação.

Alguns técnicos sociais interpretam a remoção tanto como (i) uma possibilidade de melhoria da qualidade de vida, sobretudo quando se trata de famílias residentes em casas

precárias e em situação de alto risco²¹³, quanto um (ii) processo doloroso e negativo, com a perda de vínculos de apoio e um atendimento habitacional que não estaria à altura da edificação construída na favela: houve diversos casos em que as casas construídas estavam bem consolidadas, resultante de investimento ao longo de anos, sendo que as alternativas habitacionais da CDHU não estariam no mesmo patamar do padrão de habitação original.

Enquanto parte da burocracia, a despeito dos impactos do reassentamento, defende a ideia de que, ainda assim, há perspectivas de melhoria da qualidade de vida para alguns casos, outra parte argumenta que o AIP, por atuar numa escala individual de interação entre técnico social e morador, operaria como um “desmobilizador” da população e de sua capacidade de fazer frente/oposição aos reassentamentos. A esse respeito, algumas pessoas entrevistadas relatam casos em que famílias residentes em um setor inteiro de remoção (famílias vizinhas, que tinham um convívio próximo entre si, marcado por pequenas ajudas/apoios cotidianos umas às outras), ao comparecerem ao EAT, mencionaram estar todas decididas em não sair da área. Nos primeiros atendimentos, cada uma das famílias teria se mostrado contra a remoção, explicando que não sairia da área e que fazia parte de um grupo maior de um setor de remoção, já “definido entre as famílias” em não sair. A partir do momento em que uma única pessoa “aderiu” (termo nativo) ao atendimento habitacional, todas as demais famílias do setor acabaram aderindo, sob a justificativa de que, com o passar do tempo, haveria menos escolhas de tipologias habitacionais – já que as melhores tipologias são escolhidas primeiro.

Conforme mencionado na seção 3.1.1, a própria burocracia se vê diante do dilema entre “convencer a família” à remoção - e executar seu trabalho conforme esperado pela CDHU, liberando as frentes de obra e/ou áreas delimitadas para remoção devido aos diversos motivos de remoção - *versus* “dar o máximo possível de informações para que a família tome sua própria decisão”, tanto no sentido de viabilizar alternativas à permanência (por meio da troca/“xadrez”), ou ao reassentamento, caso desejado.

²¹³ Embora exista também um reconhecimento de que, mesmo em condições de habitabilidade precárias, ainda assim, pode haver inúmeras dificuldades por parte da família residente na área em se mudar, frente à perspectiva de ter que arcar com alto custo das parcelas da UH, taxas condominiais, água e luz, etc.

Inúmero(a)s burocratas relataram o quanto se preocupam ao “ofertar” uma alternativa habitacional aos moradores, no sentido de não forçá-los a aceitar algo, embora reconheçam existir uma fronteira tênue entre o “convencimento” - numa relação mais assimétrica entre estado e cidadão/sociedade - e o “diálogo”, numa relação menos assimétrica.

Na esteira das controvérsias, há variadas percepções. Parte da burocracia vê no AIP um mecanismo de desmobilização e de enfraquecimento da capacidade de efetiva negociação da população, tendo em vista esta relação assimétrica entre o técnico social (um representante do “Estado”) e o morador. Ainda que a maior parte das remoções operadas pela SARU não implique em processos de reintegração de posse, ainda assim há uma percepção de parte dos técnicos de que a “adesão voluntária” ao reassentamento se dá num nível mais sutil de coerção e pressão da população, simbolizada pela (i) dimensão da interação individual entre técnico e morador – cuja assimetria possibilita o “convencimento”, e pela (ii) pressão, ainda que subentendida, de que, com o tempo, as alternativas habitacionais (a possibilidade de escolha de tipologias habitacionais melhores) terão seu leque reduzido. A esse respeito, uma das pessoas entrevistadas compara o AIP aos moldes de atendimento do “poupa tempo”, com uma padronização dos fluxos de trabalho e, também, padronização da própria interação com a população.

Por outro lado, outra parte da burocracia vê no AIP a possibilidade de contemplar distintos atendimentos ou alternativas habitacionais à população, mediante suas variadas características e perfis socioeconômicos, já que o atendimento é individual e possibilita a abordagem de questões mais sensíveis. Conforme mostrei na seção 3.1.1, boa parte da equipe técnica se empenha em buscar alternativas de assistência a famílias mais vulneráveis, cujas tarefas estão além das atribuições imediatas que são de sua responsabilidade.

É possível notar que, enquanto parte da burocracia vê como solução (como possibilidade de minimizar os impactos do reassentamento) a realização de um AIP voltado à proposição de alternativas habitacionais mais adequadas à necessidade de cada perfil de família/domicílio – atuando, ainda assim, na perspectiva de “convencimento” do morador – outra parte buscaria minimizar este impacto, através do fornecimento do maior

número de informações possível sobre o projeto, para que a família tome sua decisão, sem necessariamente “convence-la”. O limite dessas duas abordagens é tênue e muitos técnicos entrevistados relatam que, diante das urgências, prazos e cobranças de outras áreas técnicas gestoras da CDHU quanto à remoção, muitas vezes ele(a)s se veem promovendo AIPs mais voltados à prática de “convencimento” do que à de informação e esclarecimento. Nesse contexto, um(a) do(a)s entrevistado(a)s relata se “autopolicar” o tempo todo, para não pressionar as famílias mas, ao mesmo tempo, mostra-las as diferentes “possibilidades” de encaminhamento do caso e as implicações (consequências práticas) de cada uma das escolhas.

Subindo o nível de análise, comparando a própria SARU com as outras áreas técnicas, há inúmeros relatos sobre o caráter preconceituoso de diversas áreas/setores da CDHU, conforme já mencionado anteriormente. A esse respeito, parte da BME da SARU (perfis 1B e 2B) diretamente envolvida na operacionalização dos processos administrativos de formalização do atendimento habitacional, explica alguns casos em que atuou no sentido de modificar as regras de atendimento, para minimizar os impactos da remoção. Um dos casos foi o estabelecimento de regras de comercialização mais subsidiadas, para um grupo específico, proveniente de área rural (E29/1A/ME/G5Se-7Pi).

Em síntese, as distintas percepções envolvidas em torno das controvérsias do processo de reassentamento, ilustram um complexo heterogêneo de valores, práticas, estilos de interação por parte da burocracia implementadora (aqui, considerando tanto a BNR quanto a BME) que, ao interagirem com as famílias moradoras e também com ACUs, podem ter desdobramentos previstos e não previstos, mais ou menos alinhados às concepções iniciais de criação do AIP, quando de seu surgimento/proposição. Esta dissertação, ao invés de associar “práticas específicas” a “perfis de técnicos” (tarefa impossível frente à pouca observação etnográfica de AIPs), apenas traz à tona a composição heterogênea da burocracia implementadora e, conseqüentemente, a existência de diversos outputs da política ao longo de sucessivas adaptações, transformações e agenciamentos do AIP - tanto por parte de atores estatais quanto não estatais.

Considerações finais

Os principais achados desta pesquisa sugerem que a criação de arenas participativas no âmbito dos projetos de urbanização de favela da CDHU, ao longo dos anos, só pode ser compreendida de maneira dinâmica e relacional, envolvendo uma trama heterogênea de atores estatais e não estatais, situados ou imersos em contextos institucionais específicos. A análise desta rede heterogênea de atores implementadores e suas distintas formas de atuação, no sentido de criar e modificar arenas de participação, a partir do contexto em que se inseriam, possibilitou a compreensão de dois principais aspectos: **(i)** em primeiro lugar, no que se refere especificamente à burocracia implementadora do trabalho social, foi possível identificar oito principais **perfis de técnicos sociais** que, entre si, compartilham características semelhantes, como práticas, valores e interpretações sobre o seu papel na política pública, formação, trajetórias pessoais e profissionais. Embora esta classificação não seja estanque, a sistematização (o agrupamento) das interpretações dos atores entrevistados sobre sua atuação possibilitou a compreensão da influência dos diferentes “papéis” no processo de implementação da política, construindo e modificando criativamente distintos espaços ou arenas participativas.

A análise da agência situada dos diversos atores - não só desta burocracia do TS, marcada por sua composição heterogênea, mas também dos outros diversos atores estatais e não estatais envolvidos na implementação – possibilitou também a **(ii)** identificação de quatro principais **padrões de atuação** voltados a construir, criativamente, arenas participativas, espaços sócio-organizativos e espaços institucionais de interação com a população para o reassentamento, ao longo dos anos. Estes padrões são: (a) a articulação em rede, mobilizando diferentes parceiros em torno de uma causa; (b) experimentação de soluções às distintas necessidades ou problemas, com ampliação da base de apoio à medida em que a capacidade de atuação era reconhecida; (c) ajustes de visibilidade, calibrando os distintos níveis de reconhecimento ou prestígio de uma causa ou da própria trama implementadora da política; (d) intermediação de acordos ou negociações entre atores estatais e não estatais envolvidos na implementação do TS, capazes de transitar e interagir entre distintos contextos organizacionais (e suas respectivas gramáticas de interação), estabelecendo acordos e concretizando a política.

Sobre o último padrão de atuação, a atuação de *brokers* ou intermediadores inseridos na trama implementadora do TS²¹⁴, coloca em evidência o papel protagonista da burocracia de médio escalão (BME) da SARU e, também, de Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs) capazes de transitar por diferentes espaços sociais e contextos organizacionais, intermediando decisões e acordos de diversos grupos até então desconectados, com suas próprias sintaxes organizacionais.

Ainda no que se refere à agência situada dos atores envolvidos na implementação do TS, sobretudo no contexto da burocracia implementadora, há que se destacar a dimensão ativista de sua atuação, em diálogo com a literatura sobre “ativismo institucional”. Os quatro padrões de atuação acima mencionados refletem as diferentes maneiras com que a burocracia procurou, de forma engajada, influenciar o processo de construção institucional, defendendo coletiva e proativamente uma causa de caráter contencioso (Ibid.), qual seja: a construção e a manutenção de arenas participativas na política pública nos projetos de urbanização de favelas. Defendendo conteúdos específicos da política, esta burocracia influenciou não só a institucionalização de um método de trabalho social na CDHU, mas também a consolidação e institucionalização das interfaces de trabalho entre as diferentes áreas técnicas da CDHU na intervenção em favelas, caminhando paripassu à consolidação de metodologias de urbanização em favelas da Companhia.

O processo de criação e institucionalização destas diferentes arenas participativas e de interação da CDHU com a população compreendeu principalmente dois lócus distintos ou duas escalas de interação distintas: (i) a primeira delas envolve a definição territorial de representantes comunitários, o processo formativo de Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs) e a criação de diferentes arenas participativas, tanto para discussão específica do projeto urbanístico (Núcleo Operacional de Urbanização), quanto para atividades diversas de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local (intervenções artísticas, comunicação comunitária, economia solidária, sensibilização ambiental, etc.) – envolvendo, portanto, grupos em torno de atividades de interesse

²¹⁴ Atuando como elos entre redes de atores até então desconectados, estes “brokers” intermediam vínculos e, conseqüentemente, relações de poder na trama implementadora. Daí sua importância relacional em processos de implementação complexos, envolvendo distintas organizações estatais e não estatais atuantes no território.

coletivo. Numa escala de interação mais reduzida (individual), envolvendo negociações e tratativas predominantemente individuais entre a família moradora e um burocrata da SARU/CDHU, figura o (ii) processo de reassentamento das famílias, operacionalizado em torno das várias normativas, diretrizes e procedimentos associados ao AIP e ao Sistema de AIP – “Saip”.

A análise do processo de criação destas arenas participativas, especialmente no caso do NOU, evidenciou um mosaico complexo de padrões relacionais entre a burocracia implementadora da SARU e de outras áreas técnicas, representantes de instituições parceiras (organizações governamentais e não governamentais), moradores e lideranças comunitárias ou ACUs.

Nesta trama implementadora, observa-se a maior capacidade de influência na política pública por parte de burocratas de médio escalão e de alguns ACUs – cujos padrões relacionais (grau de centralidade e grau de intermediação) traduzem bem as dinâmicas presenciadas em campo e em entrevistas: ao mesmo tempo em que estes atores propõem novos conteúdos da política, negociando e costurando acordos e consensos junto ao alto escalão da burocracia (ou ao médio escalão de outras áreas técnicas), eles também circulam por contextos locais da implementação, participam de reuniões, interagem com moradores e lideranças, etc.. Esses atores, portanto, intermediam, de um campo extremo a outro, os anseios, expectativas, preferências e demandas heterogêneas da população junto à BME e BAE, bem como traduzem e adaptam diretrizes, sintaxes e gramáticas organizacionais variadas, criam processos na implementação da política junto à BNR e aos diversos atores estatais e não estatais atuantes em campo.

Os burocratas de médio escalão figuram, portanto, como um elo fundamental entre as possibilidades de aplicação das diretrizes da política e a prática, entre as decisões no alto escalão e as complexidades e imprevisibilidades no nível de rua, viabilizando a disseminação de informações e a construção de consensos nos distintos lócus de desenvolvimento da política pública.

Limitados por contextos organizacionais e institucionais específicos, sobretudo quando se considera o caráter conservador das administrações da CDHU, a burocracia implementadora desenvolveu, com o tempo, distintas estratégias de atuação voltadas à

criação e manutenção de arenas participativas, partindo dos quatro padrões de atuação acima mencionados. Um aspecto transversal a esses quatro padrões de agência diz respeito ao caráter gradual com que os processos de criação institucional ocorreram, muitas vezes pautados por táticas e estratégias de ajuste à administração.

Neste sentido, ainda que tenham se debruçado sobre um objeto distinto da análise aqui empreendida, os estudos de tradição neoinstitucionalista mostram que atores mais moderados, dispostos a aceitar mudanças incrementais, conseguiram influenciar mais expressivamente a produção e a transformação institucional gradual de políticas nos Estados-Unidos a partir de pautas dos movimentos sociais, em comparação a atores e movimentos sociais mais radicais. O caráter gradual e incremental do processo criativo de implementação do Trabalho Social reflete a capacidade da burocracia não só em concretizar suas ações, mas também em perenizar e consolidar, aos poucos, um conjunto de métodos, diretrizes, procedimentos de trabalho associados à inserção de arenas participativas (deliberativas e decisórias) em um cenário institucional historicamente conhecido por sua administração conservadora.

Informada principalmente pela literatura de implementação de políticas públicas, burocracia e governança, ressalto ainda outras três considerações complementares à guisa de conclusão, a partir dos achados da pesquisa:

Primeiramente, no que se refere ao debate sobre governança, burocracias, seus diferentes perfis e as distintas maneiras com que atores não-estatais e burocratas interferem na produção de políticas públicas, este trabalho possibilitou a identificação de variados atores não-estatais, perfis de burocratas (valores, padrões relacionais, trajetória profissional) e suas respectivas formas de influência na política. Dentre os resultados da pesquisa, foi possível associar determinados “perfis” de atores ao processo de construção e transformação institucional de arenas participativas/espços de interação do TS ao longo do tempo.

No caso da construção de arenas específicas para discussão de projeto urbanístico (o NOU, ou o “fórum” no caso do Pantanal), por exemplo, identifiquei importante influência de lideranças comunitárias e de burocratas de médio escalão do perfil “politizador” (2C) e “articulador” (2B) no processo de criação e implementação dessas atividades – ainda

que, obviamente, havia toda uma comunidade implementadora, constituída por diversos perfis da burocracia, subsidiando e também influenciando este processo. No que diz respeito a estas lideranças comunitárias²¹⁵, destaco sua atuação como *brokers* no complexo emaranhado da trama implementadora da política, no sentido de intermediar negociações formais e informais entre Estado e sociedade – numa trama complexa de distintos atores e gramáticas de interação, tais como empresas prestadoras de serviços, diferentes áreas técnicas da CDHU e das prefeituras (no âmbito estatal) e distintos grupos no território (no âmbito social), tais como comerciantes, associações da sociedade civil, instituições religiosas, crime organizado, etc²¹⁶.

Ainda no que se refere à associação entre “perfis de atores” e suas respectivas influências para a implementação da política, destaca-se a maior influência de técnicos sociais do perfil “facilitador” (2A), “politizador” (2C), e “mobilizador” (2D), tanto da BNR quanto da BME, no âmbito dos projetos sociais de fomento ao desenvolvimento local. Já o processo de implementação do AIP, marcado pela criação de procedimentos diversos de trabalho, diretrizes e desenho de processos, é marcado sobretudo pela influência de burocratas “atentos à congruência da política” (perfil 1B), sobretudo por parte da BME, que sistematizaram as contribuições provenientes do dia-a-dia “na área” (nos EATS localizados nas favelas) fornecidas pela BNR, com destaque para o perfil “atento ao morador/ direitos individuais” (perfil 1A), cuja atuação também evidenciou importante influência na indicação de gargalos da implementação da política e necessidades de ajuste.

Em segundo lugar, no diz respeito aos arranjos de atuação entre a BME, a BAE e a BNR, há uma dimensão importante da autonomia e do espaço para a discricionariedade da BNR e da BME, enquanto elementos relevantes à atuação criativa e à construção institucional na implementação de políticas. Os processos de tradução e intermediação na implementação da política, bem como de questionamento, síntese e adaptação de

²¹⁵ Algumas destas pessoas se tornaram, com o tempo, prestadoras de serviços à CDHU, que aqui foram classificadas como “seguranças” (embora desenvolvam variado escopo de atividades de interação entre a população, a equipe social e outras áreas técnicas da CDHU).

²¹⁶ Neste sentido, a atuação proativa destas lideranças comunitárias (com variações entre os três casos/territórios analisados) influenciou de forma heterogênea o processo de criação e transformação destas arenas do NOU e do fórum, como se mostrou ao longo dos capítulos: enquanto o TS dos projetos Pantanal e Serra do Mar foi muito influenciado pela atuação de lideranças comunitárias, o projeto Pimentas não contou com a mesma influência.

diretrizes e decisões gerais a contextos específicos requerem um ambiente favorável à atuação autônoma e discricionária dos burocratas. Boa parte dos entrevistados da BME ou BNR, mesmo sem questionamento direto sobre o tema, destacou a abertura de técnicos gestores (da BAE ou BME), para a implementação de seu trabalho. Em algumas entrevistas, essa relativa autonomia foi interpretada como um fator crucial para que as ações criativas fossem propostas e concretizadas.

O terceiro aspecto observado em campo, e que também dialoga com a literatura de políticas públicas, tem a ver com a influência da disponibilidade de recursos organizacionais e institucionais enquanto matéria-prima para a agência criativa dos atores envolvidos na política. Sob esta perspectiva, a capacidade de influência dos atores na proposição e concretização de conteúdos específicos da política está relacionada tanto ao seu empoderamento (aqui inclusos seus padrões relacionais) quanto à priorização de sua política. As dificuldades de concretização das arenas participativas ocorridas em Pimentas - a despeito de um acúmulo metodológico da equipe social da SARU e da atuação proativa não só da burocracia mas também de lideranças comunitárias - fornecem um exemplo útil para se pensar a baixa priorização da política e seus possíveis efeitos para a menor capacidade de atuação e de influência dos atores envolvidos na trama implementadora.

Concluo esta dissertação enfatizando a possível contribuição, ainda que pontual e específica ao contexto analisado, dos achados da pesquisa para compreensão da influência da burocracia e de atores não estatais na implementação de políticas públicas e na construção institucional, partido de uma abordagem relacional e dinâmica da governança da política. A análise empreendida ao longo dos capítulos buscou mostrar o caráter nuançado e heterogêneo das organizações estatais, bem como dos arranjos das comunidades implementadoras, envolvendo também atores não estatais.

Esta trama diversa de agentes implementadores, atuando em contextos organizacionais e institucionais específicos, deu origem a formas inesperadas de políticas públicas, tais como a criação de arenas participativas deliberativas e decisórias inseridas nos projetos de urbanização promovidos por uma Companhia marcada pela trajetória conservadora de suas administrações. Nesse sentido, as análises aqui empreendidas buscaram mostrar como esta composição heterogênea de atores - com seus perfis,

trajetórias e valores distintos – partindo de contextos institucionais específicos, atuou criativamente e incidiu inesperadamente nos processos de implementação das políticas de urbanização.

Referências

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de Médio Escalão. 2ed. Brasília: ENAP, 2015
- ABERS, R. N. Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, 2018 [prelo]
- ABERS, R. N., TATAGIBA, L. "Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy". In: ROSSI, Federico M.; VON BÜLOW, Marisa (orgs.). *Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Regions*. Londres: Ashgate, 2014.
- ABREU, S. P. P. Transformações de um instrumento de política pública: habitação de interesse social nas operações urbanas consorciadas em São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- AMORE Caio S., SHIMBO Lúcia Z., RUFINO, Maria Beatriz C. (org.), *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ARBACI, S.; RAE, I. Mixed-Tenure Neighbourhoods in London: Policy Myth or Effective Device to Alleviate Deprivation? *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013.
- ARTHURSON, Kathy; LEVIN, Iris; ZIERSCH, Anna. What is the Meaning of 'Social Mix'? Shifting perspectives in planning and implementing public housing estate redevelopment. *Australian Geographer*, v. 46, n. 4, p. 491–505, 2015.
- BLIKSTAD, K. Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito. 2017. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.
- BONDUKI, N. 1994. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, vol. XXIX (127), 711-732
- BONDUKI, N. e ROLNIK, R. 1982. Periferia da Grande São Paulo. In: Maricato, E. (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) do Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-ômega
- BOUDREAU, J.-A., & DAVIS, D. E. 2017. Introduction: A processual approach to informalization. *Current Sociology*.

BOURGEOIS, M. "Catégorisations et discriminations au guichet du logement social. Une comparaison de deux configurations territoriales" in Baudot Pierre-Yves et Revillard Anne (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, mai 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2014.

BRIGGS, XAVIER; POPKIN, SUSAN J.; GOERING, J. *Moving to Opportunity: The Story of an American Experiment to Fight Ghetto Poverty*. 1a ed. 2010.

BUENO, L. *Projeto e favela: Metodologia para projetos de urbanização*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CAFFÉ, E. "Narradores de Javé" [filme]. Lumiere/VídeoFilmes, 2003, 102 minutos. Roteiro: Luiz Alberto de Abreu e Eliane Caffé.

CANATO, P. de C. *Intersectorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo*. 2017. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CARDOSO, P. *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à luz do novo marco legal urbanístico. Subsídios para implementação nos Estados e Municípios Lei Federal nº 11.124/05*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015

CAVALCANTI, M. 2014. *Waiting in the ruins: the aesthetics and politics of favela urbanization in the PACification in Rio*. In: Graham, S. e McFarlane, C. (org.) *Infrastructural lives*. Nova Iorque: Routledge

CDHU, 2003 (?). *Nota técnica sobre histórico da Várzea do Tietê e primeiras ações da intervenção da CDHU na região do Pantanal da Zona Leste de São Paulo*. Superintendência de Ações de Recuperação Urbana. [mimeo]

CDHU, 2003. *Nota técnica "Histórico do Projeto Pantanal"*. [mimeo]

CDHU, 2004a. *Nota técnica "Projeto Pantanal"*. [mimeo]

CDHU, 2004b. *"Relatório final das apresentações de Projeto - Núcleo união de Vila Nova"* [mimeo]

CDHU, 2006. "Formação de Agentes Comunitários de Urbanização" em União de Vila Nova [mimeo]

CDHU, 2007. Plano de Trabalho Técnico Social do Projeto de Urbanização de Pimentas. Superintendência de Ações de Recuperação Urbana [mimeo]

CDHU, 2008. Ficha resumo sobre Programa de Urbanização Integrada - Projeto PANTANAL. Superintendência de Ações de Recuperação Urbana [mimeo]

CDHU, 2009. Nota técnica "Projeto Pantanal". Setembro de 2009. Superintendência de Ações de Recuperação Urbana [mimeo]

CDHU, 2014a. "Projeto Pantanal: Uma experiência de inserção social em Projetos de Recuperação Urbana" (apresentação em Seminário do Projeto ZL Vórtice realizado na CDHU). Disponível em <https://zlvortice.wordpress.com/cdhu-2/> acesso em 17/06/2018

CDHU, 2014b. "Projeto Pantanal: Intervenção urbanística" (apresentação em Seminário do Projeto ZL Vórtice realizado na CDHU). Disponível em <https://zlvortice.wordpress.com/cdhu-2/> acesso em 17/06/2018

CDHU, 2015. "Trabalho Técnico Social no Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar". (relatório executivo Harvard) [mimeo]

CDHU, 2016a "CDHU : 50 Anos Promovendo a Habitação Social no Estado de São Paulo" / Eduardo Trani, Maria de Lourdes Badejo Gussoni, organizadores. – 1a edição – São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2016.

CDHU, 2016b. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PÓS-URBANIZAÇÃO. PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PANTANAL. Superintendência de Ações de Recuperação Urbana. [mimeo]

CDHU, 2017a. Relatório Mensal de Medição das Atividades de Apoio ao Gerenciamento do Trabalho Técnico Social. Arquivos da Superintendência de Ações de Recuperação Urbana da CDHU. [mimeo]

CDHU, 2017b. Ato do presidente de 14 de agosto de 2017 para Constituição para grupo de trabalho para regulamentação da Política de Reassentamento Habitacional (resolução SH 24 de 31/05/2017). [mimeo]

CDHU, 2018a. "Registro de Encontro de Lideranças Comunitárias no Pantanal". Superintendência de Ações de Recuperação Urbana. [mimeo]

CDHU, 2018b "Linha do tempo dos Bairros-Cota" (material didático para subsidiar o Turismo de Base Comunitária nos Bairros-Cota). Superintendência de Ações de Recuperação Urbana. [mimeo]

CDHU, 2018c. Nota técnica sobre a Cooperativa Nova Esperança [mimeo]

CDHU, 2018d. Apresentação sobre o Trabalho Técnico Social. [mimeo]

CDHU, 2018e. Apresentação sobre o Trabalho Técnico Social no III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas [mimeo]

CRANTSCHANINOV, T. I. Burocracia e participação popular na prática: uma análise do cotidiano de dois orçamentos participativos através de seus implementadores e suas interfaces. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2013.

CURLEY, A. M. Neighborhood Institution, Facilities, and Public Space : A Missing Link for HOPE VI Residents' Development of Social Capital ? Cityscape: A Journal of Policy Development and Research, v. 12, n. 1, p. 33-64, 2010.

DAMIANI, A. L. "Na busca das favelas o encontro do peão que permanece: as favelas de Cubatão num quadro de desenvolvimento do centro petroquímico-siderúrgico". Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 1984

DAVIS, D. E. 2017. Informality and state theory: Some concluding remarks. Current Sociology.

DE ALBA, F. 2017. Challenging state modernity: Governmental adaptation and informal water politics in Mexico City. Current Sociology.

DENALDI, R. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENIZO, V. Os produtos da política estadual de habitação na Região Metropolitana de São Paulo. Elementos para análise de uma política metropolitana de habitação. 2008. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

DENIZO, V., SOUZA, M. C. P., ROSSI, M. B. Ação em favela no contexto da política habitacional do Estado de São Paulo. In: Seminário de Avaliação de Projetos IPT, 2001, São Paulo. Anais do Seminário de Avaliação de Projetos do IPT - Coleção HABITARE. São Paulo: Editora e Gráfica Ltda, 2001. p. 69-80.

DUBOIS, V. 1999. La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, Paris, Economica, coll "Études politiques", 208 p.

- FARIA, C. A. M. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. / (Org.) Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- FELTRAN, G. 2010a. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, 79: 201-233
- FELTRAN, G. 2010b. The management of violence on the periphery of São Paulo: a normative apparatus repertoire in the PCC era. *Vibrant Virtual Brazilian Anthropology*. Brasília, v.7, n.2.
- FELTRAN, G. 2012. Governo que produz crime, crime que produz governo: o dispositivo de gestão do homicídio em São Paulo (1992 – 2011) *Rev. bras. segurança pública*. São Paulo v. 6, n. 2, 232-255.
- FERREIRA, D. Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais. Daniela Damiani Ferreira – São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2016.
- FERREIRA, J. S. W. “Cidades para poucos para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas” in Oliveira, F; Braga, R; Risek, C. Hegemonia às avessas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- FERREIRA, J. S. W. 2011. Territoires du développement et L’urbanisation en Amérique Latine – IHEAL (Notas de aula) [mimeo]
- FERREIRA, L. I. C. Arquitetos militantes em urbanização de favelas – uma exploração a partir de casos de São Paulo e Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo).
- FREIRE, A. G.; VIANA, R. R. ; PALOTTI, P. .; Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão In: Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela.. (Org.). Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão?. 1ed.: , 2015, v. 1, p. 1-308.
- FILHO, V. D. “Desfavelamento tem novas propostas e quebra de tabu”. In: *Revista Projeto*, edição 91, setembro de 1986. p. 80- 87
- FIX, M. “A fórmula mágica da parceria-público privada: operações urbanas em São Paulo” *Cadernos de Urbanismo*, nº 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000.
- FIX, M. “Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009

GARCIA, Marília F. e NUNES, Edison (org.). Formação e prática profissional do arquiteto – três experiências em participação comunitária: Erminia Maricato, José F. Calazans, Luís Fingerman. In: Espaços & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, nº8. Cortez Editora. São Paulo, Jan/Abr 1983. p.79-95

GODOY, S. R. Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2015.

GUPTA, A. The ethics of a formula: Calculating a financial-humanitarian price for water. *American Ethnologist*, 2015.

GURZA LAVALLE, A. ; SYDENSTRICKER NETO J ; ANDRADE J ; VITALE D. ; BRAATHEN E. ; BATATA, A. . Urban Chances in Brazil - Cities Report: Guarulhos, Salvador and Rio de Janeiro. *Chance to Sustain Working Papers* , v. 1, p. 1-38, 2013

HULL, M. S. Ruled by records: The expropriation of land and the misappropriation of lists in Islamabad. *American Ethnologist*, 2008.

IMMERGUT, E. M. 1996. “As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia”, in: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.

KOWARICK, L. 1979. *A Espoliação Urbana*. RJ: Paz e Terra

LABHAB, MARICATO, Erminia et al. (org.). Parâmetros Técnicos para a Urbanização de Favelas. FUPAM/LABHAB/FAUUSP – FINEP/CEF. São Paulo, 1999. Arquivo digital, disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/produtos/paramtecnicos_urbafavelas.pdf

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. 2007. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, 2016, pp. 609 a 650

LE GALÈS, P. 2011. Urban policies in Europe: what is governed?. Bridge, Garyand Watson, Sohie, ed. *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell.

LIPSKY, M. *Streel-level democracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, 1980

- LOTTA, G. S. ; SANTIAGO, A. 2018. "Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia" . Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. BIB, São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 21-42.
- LOTTA, G. S. Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia de Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.
- LOTTA, G. S.; CAVALCANTE, P. L. C. Conclusão – Perfis, Trajetórias e Relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. 1ed.Brasília: ENAP, 2015, v. 1, p. 23-51
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. ; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. 1ed.Brasília: ENAP, 2015, v. 1, p. 23-51
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Org.) Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. PUCMinas, 2012.
- MARICATO, E. 1987. Política Habitacional no Regime Militar.
- MARQUES, E. 2013. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. Brazilian Political Science Review, v. 7, n.3, p.8-35.
- MARQUES, E. 2016a. Housing Policies in Brazil. Calcutta, 2016 [mimeo]
- MARQUES, E. 2016b. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Série textos para discussão CEM - Nº 018/2016, p. 1-55.
- MARQUES, E. 2017. Comparando políticas do urbano na São Paulo recente e desafiando interpretações vigentes. 41º Encontro Anual da ANPOCS. GT 25 – políticas públicas.
- MARQUES, E. As redes importam para o acesso a bens e serviços obtidos fora de mercados? Revista Brasileira de Ciências Sociais no. 71, v. 24, p. 25–39, 2009b.
- MARQUES, E. As redes sociais importam para a pobreza urbana? Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 2, p. 471–505, 2009a.
- MARQUES, E. Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2000.
- MARQUES, E. Redes Sociais , Segregação e Pobreza. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MARQUES, E. "Redes sociais e poder no estado brasileiro. Aprendizados a partir das políticas urbanas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, no. 60, 2006, pp. 15-41. Editorial Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2003.

MEYER, D., LASCHEVER, E. 2016. "Social Movements and the Institutionalization of Dissent in America". *The Oxford Handbook of American Political Development*.

MISCHE, A. 2008. *Partisan Publics: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks*. Princeton University Press.

MOREIRA, V.; SILVEIRA, F.; EUCLYDES, F. "Minha Casa Minha Vida em números: quais conclusões podemos extrair?" IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, João Pessoa, 2017.

NAKAMURA, P. K. C. O social verticaliza a cidade. 2016. Dissertação (Mestrado em Tecnologia da Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NISIDA, V. Desafios da regulação urbanística no território das favelas. São Paulo, 2017. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, F. 2006. Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos* 74. Março de 2006. pp 67-95

OVANDO, A. G. S. Dimensão social da participação comunitária no processo de urbanização nos bairros cota da Serra do Mar em Cubatão. 2014. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PAVEZ, T. 2005. Ação pública e transformação de vínculos sociais em uma comunidade segregada. 5º encontro da ABCP.

PAVEZ, T. 2006. Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o programa Santo André Mais Igual. Dissertação de Mestrado (Ciência Política) - FFLCH-USP.

PAZ, R. D. O. "Intervenções urbanas e trabalho social" In: *Metodologias do trabalho social*. ARREGUI, C. C; BLANES, D. N. (Org). São Paulo: IEE/PUC. 2008

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. "Política Nacional de Habitação, Intersetorialidade e Integração de Políticas Públicas". In: Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social. Ministério das Cidades. Curso a Distância, 2010a.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. "Trajetória do Trabalho Social em Habitação". In: Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social. Ministério das Cidades. Curso a Distância, 2010b.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. Trabalho social em habitação de interesse social: lacunas e tensões entre os normativos e as possibilidades de trabalho social. XV ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS(ES) EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS).Ribeirão Preto, 2016.

PAZ, R. D.O.; ARREGUI, C. C.; (orgs) "Metodologia de trabalho social em habitação: a experiência do Município de Osasco-SP, 2005-2016. São Paulo: Educ, 2017

PAZ, R. D.O.; ARREGUI,C. C.; RODRIGUES., M. L. P.; BLANCO, M A. A. "Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo". In: AMORE Caio S., SHIMBO Lúcia Z., RUFINO, Maria Beatriz C. (org.). Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PENNA, C. C. Activism Inside and Outside the State: Agrarian Reform Activists and Bureaucrats in the State of Pará, Brazil. *Revue internationale des études du développement* , v. 230, p. 103-125, 2017.

PENNA, C. C. Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo. 383 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/17028>

PETERS, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, v. 1, n. 30, p. 7–21, 2009.

PETRAROLLI, J. O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015

PIRES, R. A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê. Trabalho apresentado na ANPOCS - Mesa Redonda "A implementação de políticas: o lugar das interações burocratas-público-alvo na (re)produção de desigualdades sociais", 2016b.

PIRES, R. Interações e desigualdades: contribuições da sociologia do guichê. In: MARQUES, E. Dossiê – Burocracias implementadoras e desigualdades sociais - 40º Encontro da Anpocs, 2016a.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, vol. 22, núm. 2, agosto, 2016, pp. 219-249

PORTO DE OLIVEIRA, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, vol. 22, núm. 2, agosto, 2016, pp. 219-249

PULHEZ, M. 2016. A Gestão da Política Habitacional em São Paulo: Notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Dossiê Capitais do Urbano - Notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. Novos Estudos*.

ROYER, L. Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo. 2002

SÃO PAULO. "Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica: Uma Experiência de Recuperação Socioambiental". 1ª Edição. São Paulo: KPMO Cultura e Arte, 2014.

SÃO PAULO, 1989. DECRETO N. 42.780, DE 5 DE JANEIRO DE 1998. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica, áreas situadas no Município de São Paulo, destinadas a recuperação das várzeas inundáveis do Rio Tietê implantação de parques e áreas de lazer. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/norma/6181> acesso em 15/06/2018

SÃO PAULO, 2013. DECRETO nº 58/2013 .DISPÕE SOBRE A OUTORGA DE MEDALHA ANCHIETA E DIPLOMA DE GRATIDÃO AO SR. JOSÉ FÁBIO CALAZANS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - "IN MEMORIAM disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-decreto-legislativo-58-2013> acesso em 11/06/2018 (Ver como citar)

SÃO PAULO, RESOLUÇÃO CONJUNTA SRHSO/ SMA/ SH/ SSP/ SADS/ SE/ Nº 12/00, DE 28 de março de 2000. Diário Oficial de 31/03/2000. Disponível em: www.ipef.br/legislacao/bdlegislacao/arquivos/6163.rtf Acesso em 16/06/2018

SCHINDLER, S. 2017. Beyond a state-centric approach to urban informality: Interactions between Delhi's middle class and the informal service sector. *Current Sociology*.

SILVA, A. S. "Jardim Pantanal: atores e interesses, desalento e esperança" Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2016

SILVA, P. H. Urbanização de favelas na agenda do governo do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC (UFABC) Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo. 2018.

SILVEIRA, M. Circulação de ideias e práticas ao longo do tempo: o processo de consolidação do trabalho social em projetos de urbanização de favelas da CDHU. VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 11 de maio de 2018. Disponível em:

<http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/viiiisddcpusp/paper/view/2258>

SOARES, I. O. Quando o Educador do Ano é um educador: o papel da USP na legitimação do conceito. Comunicação e Educação (USP) , v. 13, p. 39-52, 2008.

SOARES, R. 2009. Estado, segregação e desigualdade: um estudo sobre o impacto das políticas de habitação a partir das redes sociais da favela Guinle, Guarulhos. São Paulo, Dissertação de Mestrado (Ciência Política) - FFLCH-USP.

SOARES, R. 2012. Pobreza, segregação e redes sociais: um estudo sobre o impacto da remoção dos moradores da favela Guinle, Guarulhos/SP. In: Marques, E. (Org.). Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas. Belo Horizonte: Fino Traço

TABOADA, LEÃO, 2008, p. 257 In: Metodologias do trabalho social. ARREGUI, C. C; BLANES, D. N. (Org). São Paulo: IEE/PUC. 2008

VIANA, R. R. Programa minha casa minha vida-entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WELLER, J-M. 1997. Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone. In: Réseaux, volume 15, n°82-83. Usages de la téléphonie. pp. 129-148.

WELLER, J-M. 1999. L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics. Paris, Desclée de Brouwer, coll. " Sociologie économique", 1999

WILSON, W. J. The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy. The University of Chicago Press, 1987. v. 19

Apêndices

Apêndice 1. Considerações complementares sobre a metodologia

Escolha das pessoas a serem entrevistadas para a pesquisa

O processo de escolha/seleção das pessoas a serem entrevistadas procedeu às seguintes etapas:

(i) Para as entrevistas exploratórias, procurei as pessoas mais ligadas à proposição pioneira/inicial de determinadas atividades (marcos metodológicos) do trabalho social – dentre elas, a maior parte era compostas por burocratas de médio escalão, embora houvesse também dois burocratas de nível de rua.

(ii) Para as entrevistas semiestruturadas, eu identifiquei as atividades desenvolvidas no âmbito do Trabalho Social e entrevistei os atores envolvidos na execução e desenvolvimento daquelas atividades, independentemente de serem atores estatais ou não-estatais.¹ Essa estratégia metodológica possibilitou identificar distintas “categorias” de atuação no TS após a realização do trabalho de campo (sem estabelecer “a priori” quais seriam as categorias ou grupos relevantes à análise).

(iii) Durante a realização das entrevistas semiestruturadas, eu também pedia ao entrevistado indicações de possíveis pessoas vinculadas ao TS, que seria interessante que eu contatasse - método bola de neve. As indicações possibilitaram a realização e a finalização desta rodada de entrevistas.

(iii) Por fim, para realizar o levantamento das redes, eu procurei entrevistar técnico(a)s sociais envolvidos na implementação do TS, bem como representantes comunitários e/ou participantes de projetos sociais que, de alguma forma, também estavam envolvidos no desenvolvimento destas atividades – estas duas categorias (técnicos sociais e atores da comunidade) são as mais numerosas, identificadas previamente durante a realização das entrevistas semiestruturadas.

¹ Agradeço à professora Gabriela Lotta por esta valiosa sugestão metodológica, durante a banca de qualificação.

Procedimentos quanto à realização das entrevistas

A maior parte das entrevistas foi gravada - totalizando 105 horas de áudio. A maior parte das entrevistas durou entre 1h30 a 2 horas. Houve, no entanto, entrevistas mais curtas, de 30 minutos de duração e também entrevistas mais longas - a mais longa durou 7 horas, em função do nível de detalhes narrado pela pessoa entrevistada acerca da implementação do TS em três projetos de urbanização distintos. Em algumas entrevistas optei por não gravar o áudio da conversa, no intuito de deixar o entrevistado mais à vontade para expressar suas opiniões, tornando a conversa mais fluída. Antes das entrevistas, eu sempre informava o objetivo da pesquisa e deixava claro que manteria o sigilo da fonte, como protocolo de ética de pesquisa. Algumas pessoas entrevistadas mencionaram que não teriam problemas em serem identificadas. Como forma padrão de método da pesquisa, optei por manter todos os nomes anônimos e, no caso de referências a um ator específico, a escolha foi a de usar nomes fictícios.

Durante a realização das entrevistas (dos três tipos de entrevistas), eu levava um notebook, com o qual eu fazia, simultaneamente à conversa com a pessoa entrevistada, anotações e transcrições parciais dos assuntos discutidos, associando-os, concomitantemente à entrevista, aos minutos específicos do áudio, à medida em que o entrevistado mencionava um aspecto relevante ao meu objeto de interesse (ou seja, eu “minutava” partes relevantes da transcrição simultânea). Esta escolha foi útil no sentido de favorecer a posterior análise mais precisa das informações, já que fui eu mesma quem transcreveu mais detalhadamente as entrevistas, após a realização do trabalho de campo, retornando aos pontos do áudio de maior interesse à pesquisa. Por outro lado, considero que o fato de “dividir a atenção” entre a (i) entrevista ou a conversa em si (a interação com o entrevistado) e com a (ii) digitação pode não ter sido a escolha ideal, mas foi a escolha possível com o tempo disponível para a realização da pesquisa e a quantidade de atores envolvidos na implementação do TS ao longo dos anos.

Ao final de cada entrevista, quando possível, eu procurava registrar em um caderno de campo as minhas impressões sobre aquela entrevista, considerando alguns aspectos da conversa realizada: reações e expressões importantes do entrevistado, detalhes relevantes do ambiente/situação em que conversamos, aspectos ressaltados pelo entrevistado, dúvidas adicionais ou reflexões minhas após a realização daquela entrevista, temas de destaque/importância ao objeto de estudo.

Roteiro básico de entrevista

Para as entrevistas semiestruturadas, segui o roteiro abaixo, embora, dependendo das circunstâncias (interrupções das entrevistas por motivos diversos – como telefonemas, ou solicitações de moradores em campo, etc.), por vezes uma ou outra pergunta não era feita.

As perguntas sobre trajetória também eram adequadas caso a pergunta fosse feita a atores não-estatais: ao invés de perguntar sobre a trajetória profissional, eu perguntava sobre a trajetória no âmbito da atuação do agente/ator em questão (organização comunitária, movimento sindical, etc.)

Roteiro básico:

- Conte um pouco de sua trajetória profissional como um todo e em relação ao TS a CDHU
- Quais são suas responsabilidades/atividades cotidianas?
- Possui liberdade para agir criativamente?
- Sugeriu novas práticas e formas de trabalhar? Como isso foi incorporado aos demais processos de trabalho?
- Como você vê o seu papel no contexto do TS e da urbanização como um todo?
- Como vê a questão da participação da população em:
 - Discussão de projeto urbanístico?
 - AIP (Processo de reassentamento)?
 - Projetos Sociais?
 - Quais as principais demandas, críticas e expectativas da população nestes distintos espaços, na sua percepção?
- Quais qualidades, características suas como profissional, que você considera relevantes à realização do trabalho?
- Quais os objetivos do TS em sua percepção? Como é e como deveria ser?
- Quais os principais aspectos que dificultam ou limitam sua atuação? Descreva uma situação de conflito no contexto do TS, em que as coisas não saíram como você esperava.
- Como é, em sua percepção, o relacionamento/interface entre as diversas áreas técnicas? Quais as principais dificuldades?
- Há algo mais que gostaria de comentar?

O lugar da pesquisadora na organização (na Saru) e implicações para a pesquisa

Considero importante explicitar os possíveis vies nos resultados (informações coletadas para a pesquisa), devido à minha inserção prévia na burocracia implementadora. Eu comecei a trabalhar na Saru em 2014, integrando a equipe responsável pelo apoio à gestão do Trabalho Social, denominada Naic (Núcleo de Apoio de Informações e Controle). Boa parte das pessoas entrevistadas, no contexto da Saru, correspondia a pessoas que eu já conhecia, mas tinha tido pouca interação no trabalho até então – exceto no caso das pessoas integrantes do Naic, meus colegas de trabalho, obviamente. Em todos os casos, de todo modo, considero que as pessoas não tenham oferecido resistência à realização das entrevistas, ao contrário: houve muita disponibilidade em colaborar com a pesquisa e explicar, muitas vezes de forma detalhada, minúcias do processo de implementação da política. O único contratempo ocorrido era a própria condição de sobrecarga de trabalho por parte de alguns atores, sobretudo de técnico(a)s gestor(a)s do TS, que eram frequentemente interrompidos para resolver alguma demanda ou problema emergencial, tanto em campo (nos EATs), quanto na sede da CDHU. Os imprevistos, das mais diversas naturezas – tais como visitas de representantes de órgãos parceiros, agendamento de reuniões emergenciais, solicitações diversas de moradores, entre outros acontecimentos variados – dificultaram o processo de agendamento e realização das entrevistas. A princípio, eu havia previsto um mês para a realização do trabalho de campo (além do trabalho de campo “exploratório”, que já havia sido realizado ao longo de duas semanas). No entanto, devido a estes imprevistos diversos, a realização das entrevistas semiestruturadas e da rede, associadas ao trabalho etnográfico – o qual não estava previsto mas, com o passar do tempo, reconheci ser relevante à compreensão das dinâmicas da implementação e dos padrões de relação entre os atores implementadores – acabaram se estendendo, de modo que o principal trabalho de campo (as entrevistas) teve uma duração de cinco meses – de outubro de 2017 a fevereiro de 2018.

Retomando as ponderações sobre possíveis vieses de entrevista, é possível que algumas informações (sobretudo mais críticas ao TS) tenham sido omitidas devido à minha inserção na organização, em um núcleo (Naic) cujo trabalho é diretamente vinculado à superintendência. Ainda assim, considero que, de forma geral, as pessoas se sentiram à vontade para fazer expressar suas percepções, incluindo uma visão crítica do trabalho – boa parte das críticas sendo atribuídas à CDHU ou às dificuldades de interação

entre as distintas áreas técnicas, e, por fim, houve também diversas menções a problemas internos, no contexto específico da Saru (ainda que não tenham sido as interpretações predominantes). No âmbito dos demais atores entrevistados (burocracias de outras áreas técnicas, moradores das áreas urbanizadas e representantes de órgãos parceiros) acredito que minha inserção/pertencimento à CDHU também não tenha sido um impedimento – embora, frequentemente, eu precisasse sinalizar de que o intuito da pesquisa era compreender o processo de implementação do trabalho social, ao invés de “avalia-lo”. Ao contrário; tratava-se de entender o processo e como os diferentes atores envolvidos influenciaram este processo. Conforme eu explicitava, desde o início, mas também durante a entrevista, o objetivo da pesquisa – e, também, conforme eu deixava claro que as respostas seriam anônimas, exceto nos casos em que o(a) entrevistado mencionava não ter problemas quanto à identificação de sua identidade – pude notar que possíveis receios quanto à conversa/entrevista se dirimiam, tornando o processo mais fluído.

O fato de trabalhar na Saru – e ter acesso à rede com toda a documentação da superintendência e da gerência – foi um fator que contribuiu para o maior acesso a documentos diversos, tais como atas de reunião, notas técnicas, banco de dados, etc. De todo modo, procurei tomar o cuidado de solicitar a devida permissão para o uso destas informações. O aspecto dificultador, porém, reside na pouca sistematização dos dados históricos. Ainda que os registros tenham sido feitos, a organização e indexação dos diversos documentos é variada, e nem sempre os “títulos” dos arquivos correspondem aos seus conteúdos. Recentemente, já quando da elaboração desta dissertação (na fase de escrita), encontrei por acaso um conjunto de atas sobre o processo inicial de discussão do projeto urbanístico na Serra do Mar. Ler atentamente esta documentação, associando-a a dezenas de relatos obtidos nas entrevistas, renderia certamente análises muito interessantes. Mas, devido à escassez de tempo para a realização/conclusão do mestrado e à baixa sistematização dos milhares de documentos históricos da Saru, não foi possível realizar esta tarefa da forma como eu desejei.

Identificação e análise de redes – da rede implementadora da política:

As 17 entrevistas complementares realizadas para a identificação da “rede implementadora” de atores vinculados à implementação do TS foram realizadas por último, durante o final da segunda rodada de entrevistas (sendo as entrevistas

exploratórias as atividades da primeira rodada). Estas entrevistas para a rede compreendiam a identificação dos atores vinculados à implementação da política, partindo de uma pergunta geradora de nomes. Para cada pessoa entrevistada, era mencionada uma lista de nomes de atores envolvidos na implementação do TS (no respectivo projeto de urbanização). Era solicitado ao entrevistado que mencionasse até três nomes de pessoas ligadas aos nomes sugeridos, *“pensando no processo de desenvolvimento e implementação das ações do TS”*. Além do nome de determinado ator mencionado, foi coletado também seu vínculo (projetos sociais, equipe social, outra área técnica, etc.). Em meu roteiro havia também um campo adicional nomeado “observações”, pois se tornou bastante comum que os entrevistados, ao lembrarem nomes de pessoas, mencionassem informações sobre a atuação daquela determinada pessoa – explicitando alguns detalhes sobre a dinâmica da implementação da política. Essas observações foram muito úteis no sentido de entender melhor alguns aspectos que eu já vinha pesquisando durante as entrevistas qualitativas – com a diferença de que, ao citar nomes específicos, os entrevistados acabavam relatando episódios concretos da implementação do TS que se assemelhavam ao tipo de informação coletado nas “vinhetas” utilizadas em análises de políticas públicas.

Para agilizar o processo de tabulação das informações, eu também realizei as entrevistas para a coleta de dados da rede usando um notebook, com o qual eu inseria diretamente os nomes numa planilha do Excel. Ao final, havia uma matriz de nomes, que foi posteriormente migrada para o software livre Gephi, viabilizando a geração de sociogramas/grafos e estatísticas descritivas da rede.

Identificação de “perfis” de técnicos sociais e análise realizada

A identificação dos “perfis” de técnicos sociais (apresentada no Capítulo 3) envolveu diferentes etapas de coleta e organização/sistematização das informações, desde a codificação das respostas, revisão dos códigos (entre categorias mais ou menos abrangentes), análise cruzada das informações e identificação de padrões relacionais:

(1) Identificação de interpretações e práticas (eixos de atuação) comuns: De início, agrupei atores com aspectos comuns relativos a sua interpretação/opinião sobre

(a) seu papel no TS e os (b) objetivos do TS. Como as atividades do TS se dividem em dois principais eixos (Eixo 1: ações de suporte à intervenção física-urbanística, por meio das ações de atendimento das famílias e reassentamento; Eixo 2 e 3: ações de discussão de projeto urbanístico e fomento à organização sociocomunitária/desenvolvimento local), também procurei dividi-los de acordo com essa categoria. Nos casos de atores envolvidos em quase todos os três eixos de uma só vez (geralmente cargos de gestores), procurei enquadrá-los no Eixo de maior predominância de suas ações, embora fazendo a ressalva do caráter transversal de seu escopo de atuação.

Devo esclarecer que as informações/respostas dos técnicos entrevistados quanto às suas perspectivas e visões de mundo, trajetórias, etc. já tinham sido inseridas por mim num software de análise qualitativa (NVivo), gerando 594 códigos em 3.408 referências de texto. Como era a primeira vez que eu empreendia este tipo de análise, optei por trabalhar com classificações (codificações de categorias) mais detalhadas que, à medida em que eu observava tendências/padrões, posteriormente eram agregados em categorias mais abrangentes. Assim haveria um menor risco de generalizações pouco robustas. Esta escolha foi mais segura do ponto de vista metodológico, porém muito mais trabalhosa e morosa. De todo modo, com as funções de associação e desassociação de categorias (“nós”) do software, foi possível trabalhar com dois níveis distintos de “agregação”, sem prejuízo de uma dimensão mais ou menos detalhada, conforme a minha necessidade.

Há que se mencionar também que, nessa classificação em “perfis”, eu sempre procurei levar em conta e atribuir um ator/uma pessoa a um único perfil (que considerei o perfil “predominante”). Essa escolha foi importante porque, posteriormente, na análise redes, eu atribuí ao ator aquele papel/perfil (o que ficaria confuso se houvesse dois). Obviamente que alguns atores poderiam ser enquadrados em mais de um perfil – sobretudo os burocratas de médio escalão que, hora ou outra, enfatizavam diferentes dimensões e interpretações de sua atuação. No entanto, julguei mais apropriado simplificar a leitura, para possibilitar a identificação mais clara de algumas tendências e influência de determinados perfis técnicos na construção da metodologia – e, por isso, permaneci com a escolha “1 (pessoa) pra 1 (classificação de perfil)”.

(2) Análise cruzada - papéis x conjunto de variáveis: Uma vez agrupados estes atores por conjunto de papéis e interpretações sobre seus objetivos, eu criei os 8

principais grupos, atribuindo categorias a cada um dos atores entrevistados no banco de dados do NVivo – que são os 8 grupos descritos nesta dissertação. Uma vez classificados estes atores, eu realizei dezenas de análises exploratórias no NVivo, cruzando os dados relativos aos “oito papéis de perfis técnicos” com os dados de diversas variáveis (resposta dos entrevistados), tais como:

- Formação educacional
- Trajetória profissional
- Dificuldades à realização do TS
- Aspectos limitadores à sua ação
- Estratégias de trabalho (práticas e estilos de interação)
- Tipos de ações ligadas a uma atuação ativista/engajada
- Habilidades necessárias à realização do TS

Realizei inúmeras análises exploratórias cruzando os dados sobre o “perfil técnico” e as múltiplas variáveis acima mencionadas, a partir dos recursos do software empregado: usei desde matrizes tipo tabela – que, posteriormente, exportei para bancos comuns – até nuvens de palavras e gráficos com as respectivas informações cruzadas. As tabelas possibilitaram análises mais detalhadas - embora as nuvens de palavras e alguns gráficos gerados tenham sido úteis para identificar algumas tendências predominantes.

Para facilitar o processo comparativo e a identificação de padrões, exportei todas as tabelas/matrizes de perfis para o Excel, onde agreguei novamente certas categorias detalhadas de respostas em categorias mais amplas. As matrizes eram semelhantes ao trecho de tabela apresentado abaixo, ou seja: nas colunas constavam o tipo do perfil e nas linhas a categorização das diferentes respostas:

Tabela 1 – Exemplo de trecho de matriz de respostas por perfil

Percepções dos entrevistados (Eixo 1) quanto aos objetivos do TS	Menções de pessoas entrevistadas			
	Perfil 1A	Perfil 1B	Perfil 1C	Perfil 1D
Trabalho de “convencimento” e viabilizar a intervenção	0	0	1	1
Promover bem-estar, direitos enquanto acesso à moradia	1	0	0	0
Promover bem-estar, melhorar Políticas Públicas	0	0	0	1
Participação, valorização cidadania (politização), promover a qualidade da Política Pública	1	0	0	0
Melhorar qualidade vida – “Transformar o meio”	4	1	0	1
Mediação entre poder público e população	1	0	0	0
Formar “teias”/vínculos sociais	1	0	0	0
Fazer o “convencimento” das famílias, mas tentando fazer a diferença (conduzir da melhor forma possível)	3	1	0	1
Fazer o máximo para ajudar morador, considerando a CDHU	1	0	0	0

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

(3) Revisão e ajuste das classificações: Este processo não foi totalmente linear: por vezes, eu considerava necessário agregar categorias. Posteriormente, via que era mais sensato desagrega-las, à medida em que percebia diferenças incompatíveis entre certos padrões de atuação e interpretação dos atores. Por vezes, cheguei a revisar entrevistas inteiras (e minhas respectivas codificações de respostas), para reavaliar se aquela classificação procedia.

(4) Elaboração dos quadros síntese: Em seguida, reuni parte das informações cruzadas nos quadros-síntese do perfil da burocracia, apresentados no capítulo 3 da dissertação.

(5) Inserção dos perfis aos 3 bancos de dados das redes: “De posse” da taxonomia de perfis, eu inseri estas tipologias no banco de dados das redes (por meio do Gephi) – são três bancos de dados de redes, sendo um para cada projeto de urbanização estudado. Isso me possibilitou gerar estatísticas descritivas do perfil relacional destes atores.

(6) Integração dos bancos de dados e análise dos perfis relacionais: Com as estatísticas dos perfis relacionais dos atores (por projeto de urbanização), eu exportei os bancos de dados do Gephi e os reuni num único banco – possibilitando a geração de estatísticas descritivas integradas entre os três projetos (por meio do Stata).

Considerações adicionais sobre a análise dos perfis de burocratas: tendo em vista que o número de atores “classificados” foi muito pequeno (36 atores no total), considero que os tipos ou “perfis” construídos não seriam necessariamente “replicáveis” a outras pesquisas, muito menos que seriam correspondentes ao total de “perfis” existentes na

Saru. Ao contrário: estes perfis representam, em minha análise, grupos de burocratas que partilham determinadas características em comum, cujos “grupos de repertórios de práticas e interpretações” podem incidir de maneira diferente na política. Ou seja, trata-se de compreender em que medida perfis heterogêneos de burocratas podem influenciar diferentemente o processo de implementação da política pública.

Ainda que este tipo de escolha metodológica e analítica tenha pouca validade externa, por outro lado, ele possibilita associar determinadas variáveis a certas formas de influência na implementação/concretização da política - cuja relação, por sua vez, poderia ser testada em outras pesquisas, num esforço comparativo.

Apêndice 2. Informações complementares sobre o Projeto Pantanal

O Projeto de urbanização do Pantanal – compreendendo, como mencionando, os núcleos Vila Jacuí A, União de Vila Nova e Vila Nair – foi composto por quatro principais tipos de intervenção (CDHU, 2003):

1. **Construção de empreendimentos habitacionais nos núcleos Vila Jacuí e União de Vila:** no total, foram implantados quatro empreendimentos nestas áreas, totalizando 1.808 UHs (Vila Jacuí A1, A2, Vila Jacuí B1, B2 e B3). As famílias residentes em áreas consideradas “frentes de remoção” se mudaram para estes conjuntos na área de intervenção ou para conjuntos localizados na Zona Leste (Conjuntos Habitacionais Itaim Paulista B, C, D; Ermelino Matarazzo H, José Bonifácio F, G; Lajeado B, C), representando 1.202 UHs. No total, 3.010 famílias foram reassentadas.
2. **Obras estruturais:** considerando as características de uma área de várzea, estas obras tiveram por principal objetivo “*propiciar a regularização dos fluxos d’água e melhorar a acessibilidade, tornando possível a urbanização da área*” (CDHU, 2003; 2004), por meio da (i) canalização do Córrego Jacu, na porção leste da área de intervenção (que divide a Vila Nair de União de Vila Nova) e do Córrego Cruzeiro do Sul, à oeste, e também da implantação de (ii) um viaduto sobre a linha de trem CPTM, no intuito de integrar o bairro à cidade, dada sua situação original de “confinamento” (Ibid.).
3. **Urbanização de União de Vila Nova:** compreendeu a implantação da estrutura viária, redes de água, esgoto, iluminação pública, implantação de áreas verdes e espaços institucionais destinados à construção de equipamentos de educação, lazer, saúde, assistência social, descritos abaixo (Ibid).
4. **Implantação de equipamentos:** Foram implantadas três escolas de ensino fundamental, uma de ensino médio e três creches; dois parques, seis praças, três quadras/campos de futebol; um centro de convivência para idosos e um centro para portadores de deficiência física; duas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e um Centro de Recuperação e Educação Nutricional (CREN). (CDHU, 2003; 2004; 2015) Como desdobramento do trabalho social desenvolvido na área, também foi implantada uma Cooperativa de coleta e triagem de resíduos recicláveis (Cooperativa Nova Esperança), um ateliê (Ateliê de Artes e Ofícios) e um Viveiro-Escola (CDHU, 2014a).

Em termos gerais, as obras na área de intervenção ocorreram na seguinte ordem (CDHU, 2004; 2008; 2016a), conforme representa a Figura 1:

- (i) **1ª fase (2005 a 2007):** Conclusão de trechos restantes do CH Vila Jacuí A (por uma parte do empreendimento já tinha sido entregue entre 2001 e 2002), urbanização de porção leste do núcleo Vila Nova, canalização dos Córregos Cruzeiro do Sul e Jacú.

- (ii) **2ª fase (2008 a 2010):** conclusão da urbanização de União de Vila Nova (sobretudo trechos a oeste do núcleo), implantação dos demais conjuntos habitacionais na área, implantação de viaduto sobre linha férrea e dos equipamentos

Figura 1 – etapas da urbanização no Projeto Pantanal

Fonte: CDHU, 2014b

A imagem a seguir sumariza as principais intervenções no Projeto de Urbanização, com a implantação de vias, CHs, áreas institucionais e soluções de drenagem.

Figura 2 – Planta síntese da intervenção - Projeto Pantanal

Fonte: CDHU, 2011

Apêndice 3. Informações complementares sobre o Programa Serra do Mar

Sinalizadas em vermelho estão as áreas definidas como trechos de remoção das edificações e reassentamento das famílias, enquanto as áreas em amarelo foram os trechos considerados passíveis de consolidação e urbanização.

A figura abaixo ilustra a proximidade dos núcleos das áreas metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista, bem como a inserção das áreas de intervenção nas áreas íngremes da Serra do Mar.

Figura 3 - Localização das áreas de intervenção/Bairros-Cota

Elaboração: Reinaldo Andrade da Costa. Bases: CDHU e imagens Google.

O Programa Serra do Mar foi criado em 2007, a partir da consideração de três componentes, dentre eles, o Trabalho Social:

“1. Proteção das Unidades de Conservação, executada pela Fundação Florestal, por meio do trabalho de proteção, recuperação e manejo das áreas preservadas, tais como a implementação do plano de manejo do PESM, a criação do Mosaico Jureia-Itatins e a operação do Mosaico de Ilhas e Áreas Marinhas protegidas;

2. Investimentos sociais no PESM, executado pela CDHU, por meio do reassentamento das famílias, considerando seu perfil e as características do território, e também através da promoção de atividades voltadas à participação, à organização sociocomunitária e desenvolvimento local nas áreas urbanizadas;

3. Fiscalização das Unidades de Conservação, realizada pela Polícia Militar Ambiental, por meio da capacitação e dotação de equipamentos para fiscalização e o monitoramento das áreas” (SÃO PAULO, 2014; CDHU, 2018b, p. 1)

A tabela a seguir sumariza o número de famílias residentes em área de remoção e o status do processo de reassentamento por área – com suas respectivas destinações.

Tabela 2 - Síntese das edificações arroladas, removidas e a remover na área de intervenção

NÚCLEOS	POSIÇÃO MARÇO / 18				REMOÇÕES REALIZADAS			%	FAMÍLIAS A SEREM REMOVIDAS (a-b)
	TOTAL DE EDIFICAÇÕES	FAMÍLIAS ALVO DE REMOÇÃO (a)	UH OUTROS MUNICÍPIOS	UH CUBATÃO	AUXÍLIO MORADIA CDHU / PMC	CARTA DE CRÉDITO	TOTAL DE REMOÇÕES (b)		
Cota 95/100	1075	1013	38	935	10	5	988	97,5%	25
Pinhal do Miranda	2438	1160	194	796	27	4	1021	88,02%	139
Cota 200	2222	1420	150	1214	30	6	1400	98,59%	20
Água Fria	1416	1386	141	257	483	5	886	63,92%	500
Sítio dos Queiroz	168	160	13	135	7	4	159	99,38%	1
Cota 400/500	231	214	20	190	2	2	214	100,00%	0
Total	7550	5353	556	3527	559	26	4668	87,20%	685

Fonte: Saru/CDHU, março de 2018

As imagens a seguir resumam as principais intervenções nos núcleos, como abertura de viário, contenções, implantação de áreas institucionais e de lazer, soluções de drenagem.

Figura 4 – Planta síntese de urbanização no núcleo Cota 200

Fonte: Projetos/CDHU, julho de 2018

Figura 5 – Planta síntese de urbanização no núcleo Pinheiro do Miranda

Fonte: Projetos/CDHU, julho de 2018

Apêndice 4. Informações complementares sobre o Projeto Pimentas

Figura 6 – Planta síntese de urbanização em Pimentas

Fonte: Projetos/CDHU, 2017.

Apêndice 5. Exemplos complementares de atuação da burocracia por perfis**Perfil 1A - “Atento ao morador/ direitos individuais”**

Um dos inúmeros casos narrados em entrevistas (e que eu também pude presenciar em campo) foi a situação de uma moradora muito idosa com deficiências mentais que, por não ter familiares/amigos que pudessem apoiá-la, acabou recebendo suporte da equipe social, semanalmente, por anos a fio, mesmo após a conclusão do TS na área. Alguns técnicos da equipe – que atuavam em área próxima (embora em outro projeto), continuaram a visitar esta moradora e acompanhá-la em alguns dias da semana, algo que ia muito além de seu escopo de trabalho.

Quando do processo de remoção/reassentamento, a equipe social conseguiu viabilizar uma troca interna. Mas, com o passar do tempo, em que esta moradora teve dificuldades em viver sozinha, sem assistência de alguém, a equipe social se articulou junto a uma liderança religiosa/comunitária bastante atuante na área (o referido Padre Antônio, ligado a movimentos sociais), para conseguir a inserção da moradora num espaço adequado onde ela poderia residir e ter os cuidados necessários.

Perfil 1B - “Atento à congruência da política / sistematizador”

Outro caso relatado por técnicos deste perfil, e que ilustra bem um de seus “modus-operandi”, foi um episódio em que um morador considerado “resistente” à remoção (ao longo de sucessivos AIPs), encontrou, fora do EAT – num posto de gasolina – um técnico social deste perfil. Ao reconhecê-lo, o morador indagou sobre o escopo do Programa, tentando entender melhor porque sua casa estava inserida numa área de remoção. O técnico social em questão explicou-lhe detalhadamente precedentes legais e históricos do programa, indicando os diferentes critérios que haviam sido estabelecidos para a definição das áreas de remoção, para a definições de condições/critérios de atendimento habitacional, bem como as possibilidades/modalidades de atendimento.

Tendo tido a oportunidade de dar um panorama mais sistêmico do escopo do Programa, o técnico social percebeu que o morador tinha se manifestado resistente, até então, por uma falta de compreensão do desenho da política, suas condicionantes e possibilidades. No dia seguinte, aquele morador compareceu ao EAT, dispondo-se a dar seguimento ao processo de reassentamento.

Perfil 1C - “Atento ao território”

Uma das circunstâncias que ilustra o perfil de técnicos deste grupo é, por exemplo, sua atuação no sentido de tentar evitar remoções consideradas desnecessárias. Sobretudo no contexto de Pimentas, em que houve (e há) sucessivas mudanças projetuais, reconsiderando áreas passíveis de consolidação (permanência), técnicos deste grupo parecem ter influenciado a análise das condições de determinadas edificações. Sua presença cotidiana em campo, e seu olhar atento às edificações, à topografia, a alterações na área, faz com que, frequentemente, esses técnicos entrem em contato com técnicos das áreas de Projetos e Obras, no sentido de reconsiderar e revisar determinadas decisões estabelecidas anteriormente – mitigando o padrão observado na área acerca das remoções desnecessárias.

Dado o seu modo de atuação, estes técnicos sociais têm diálogo próximo com técnicos de outras áreas (Projetos, Obras), participando frequentemente de reuniões entre as áreas/setores, facilitando esta compreensão do território. Quando da realização de vistorias em campo – vistorias geradas nos processos de AIP, conforme indicado no capítulo 5 – um dos técnicos deste perfil tem, inclusive, o hábito de produzir croquis, que subsidiam as análises dos estudos de caso, conforme ilustra a figura abaixo.

Figura 7 – Croquis produzidos por técnico do perfil 1C, quando da realização de vistorias

Fonte: acervo da equipe técnica social (Saru/CDHU), julho de 2017

Apêndice 6. Três redes implementadoras do TS

Os dados apresentados a seguir (sobre a burocracia vinculada às redes implementadoras do TS) mostram o caráter heterogêneo do perfil relacional da BME. Ainda assim, é possível discernir atores com alta centralidade de grau em comparação à BNR e BAE.

Figura 8 – Centralidade de Grau por nível da burocracia e por projeto de urbanização

Fonte: elaboração da autora, a partir dos dados da rede implementadora (dados de entrevistas)

A figura abaixo mostra como, em geral, parte da equipe social atua predominantemente como broker ou intermediadora entre as distintas subcomunidades na rede implementadora – o que seria de se esperar, já que se trata da rede do TS. Fica evidente novamente o maior poder relacional da BME, conforme o segundo gráfico mostra. A título de ilustração, o sociograma ilustra como um BME acessa distintas subcomunidades na rede implementadora (representadas pelas distintas cores).

Figura 9 – Centralidade de intermediação por grupo e nível da burocracia / sociograma de um BME

Fonte: elaboração da autora, a partir dos dados da rede implementadora (dados de entrevistas)

A figura apresentada a seguir ilustra as três redes de implementação do TS, de acordo com os distintos grupos de atuação

Redes implementadoras do TS (*)

(*) Prestadores de serviços à CDHU (TS, Seg, Proj, Obras) estão classificados por nível:
NR: nível de rua, ME: médio escalão, AE: alto escalão

Projeto Pantanal

Total de nós/atores: 93

Grupos de atuação	Nº de atores	% de atores	Grau médio
(Ip) Instituições parceiras	26	28,0	4,7
(TS) Trabalho Social/CDHU	19	20,4	11,7
(Lid) ACU/Liderança comunitária	18	19,4	7,4
(Pps) Participantes projetos sociais	14	15,1	5,5
(Seg) Seguranças	7	7,5	13,1
(Proj) Projetos/CDHU	4	4,3	3,3
(Pol) Políticos CDHU/estado	3	3,2	5,0
(Obras)/CDHU	2	2,2	2,5

Projeto Serra do Mar

Total de nós/atores: 112

Grupos de atuação	Nº de atores	% de atores	Grau médio
(TS) Trabalho Social/CDHU	50	44,6	11,0
(Pps) Participantes projetos sociais	19	17,0	5,5
(Lid) ACU/Liderança comunitária	18	16,1	6,6
(Obras)/CDHU	9	8,0	7,9
(Ip) Instituições parceiras	8	7,1	4,3
(Pol) Políticos CDHU/estado	5	4,5	5,0
(Proj) Projetos/CDHU	2	1,8	4,5
(Seg) Seguranças	1	0,9	3,0

Projeto Pimentas

Total de nós/atores: 96

Grupos de atuação	Nº de atores	% de atores	Grau médio
(TS) Trabalho Social/CDHU	52	54,2	9,6
(Pps) Participantes projetos sociais	15	15,6	6,5
(Lid) ACU/Liderança comunitária	13	13,5	10,5
(Obras)/CDHU	9	9,4	4,7
(Seg) Seguranças	4	4,2	4,0
(Proj) Projetos/CDHU	3	3,1	7,0
(Ip) Instituições parceiras	-	-	-
(Pol) Políticos CDHU/estado	-	-	-

Exemplo sobre a atuação entre atores estatais e não-estatais no Projeto Pantanal

Um dos episódios que ajuda a compreender a atuação em “parceria” entre atores estatais e não-estatais, por meio da **articulação e atuação em rede**², diz respeito à destinação de um terreno da área de urbanização do Projeto Pantanal à implantação de um equipamento – o Centro de Recuperação e Educação Nutricional (CREN)³, devido à influência e a uma atuação conjunta entre Padre Antônio e Lara⁴. Padre Antônio propôs e comentou com Lara que havia um projeto arquitetônico pronto para a implantação de mais uma unidade do CREN em São Paulo – e que seria interessante construí-lo em Vila Jacuí/União de Vila Nova (Pantanal), cuja população infanto-juvenil era conhecida por problemas de subnutrição.

Lara sabia que na planta do projeto de urbanização havia uma área classificada como área de uso institucional, porém ainda sem destinação específica (para além de outros terrenos de uso institucional que já tinham sido destinados a equipamentos de saúde, educação, etc.), o que possibilitaria que naquela área fosse implantado um CREN. Sendo assim, Padre Antônio realizou diferentes reuniões com diretores e o então presidente da CDHU na época (que ocupava também o cargo de Secretário estadual de Habitação), no sentido de viabilizar esta destinação. Houve, contudo, bastante resistência destes quadros políticos em ceder a área para este fim.

Figura 10 – CREN Vila Jacuí

Fonte: Google Street View (imagem de fevereiro de 2011)

² Conforme analisado nos capítulos 4 e 5, a “**articulação e atuação em rede**” foi um dos quatro padrões identificados de atuação engajada/ativista dos diversos atores envolvidos na implementação da política.

³ O CREN é uma ONG que atua na prevenção à má nutrição infanto-juvenil.

⁴ Como mencionei anteriormente, Lara é superintendente da SARU e Padre Antônio é uma importante liderança comunitária ligada a diversos movimentos sociais (sobretudo de moradia) na Zona Leste de São Paulo. Ambos os nomes são fictícios, assim como todos os demais.

Após sucessivas negociações sempre permeadas por respostas negativas quanto à demanda de implantação do CREN, Padre Antônio, por fim, lançou mão da informação que lhe tinha sido passada por Lara – sobre a localização exata da área específica de uso institucional que ainda estava vaga. O episódio, que quase custou a demissão de Lara – uma vez que não havia interesses do quadro diretivo da CDHU em destinar a área a esse uso específico – acabou se concluindo com a cessão do local para a implantação do CREN, inaugurado no bairro em 2006.

Este exemplo é representativo de um tipo de dinâmica própria do Pantanal – em comparação à Serra do Mar e Pimentas: conforme as características relacionais da “trama implementadora” da política ilustram, o Pantanal contou com grande influência de uma gama de atores “não-estatais” (não vinculados a CDHU) atuantes no território que, em determinados momentos da implementação da política, acabaram influenciando seus resultados e incidindo, em maior ou menor grau, na concretização do projeto de urbanização. Não só Padre Antônio, mas também diversos outros atores vinculados a ONGs, movimentos sociais, OSCIPs e equipamentos locais se articularam à equipe social no sentido de influenciar a criação e a transformação de arenas participativas, de espaços sócio-organizativos ou conteúdos específicos do projeto de urbanização – tal como o exemplo aqui mencionado/destacado.

Apêndice 7. Eleição de representantes comunitários e apresentação de projeto urbanístico

Nota técnica da CDHU, que registra a realização do processo de apresentação e discussão do Projeto Básico, considerando as mudanças propostas pela comissão:

Tendo incorporado parte das propostas da comissão consideradas factíveis do ponto de vista urbanístico, foram realizadas as “reuniões de pactuação” do PB nos setores onde as remoções eram mais numerosas, sobretudo no que se refere a áreas alagáveis (onde foram implantadas áreas de lazer, com o sistema de drenagem), trechos de abertura de estrutura viária, acesso ao bairro (através da transposição da via férrea) e outras áreas destinadas a uso institucional.

Antes de ser iniciada a última fase de reuniões com as famílias das áreas onde está previsto um grande número de remoções, a **comissão de lideranças dos moradores** solicitou à CDHU uma **vistoria** em determinadas áreas, onde havia muita resistência dos moradores com o projeto, pois alegavam que os problemas até então apresentados para aquelas áreas, principalmente relativos à drenagem, já não existiam ou, porque não concordavam com as propostas do projeto para as áreas onde estavam instalados. Esses moradores eram, principalmente das quadras destinadas a serem áreas verdes, áreas institucionais, área que será atingida pela transposição da linha da CPTM e novo acesso, área ocupada ao longo do leito seco do rio Tietê e moradores ao longo da Rua Caio de Almeida Prado. Essas vistorias foram realizadas com a presença dos representantes da comissão de moradores, dirigentes e técnicos das áreas Social e de Projetos da CDHU, resultando posteriormente em novos estudos e novas propostas para as áreas atingidas. (...) **As reuniões com essa população foram então realizadas já com as novas propostas** (CDHU, 2004b, p. 9, **negrito do autor**).

Roteiro de reunião para eleição de representantes comunitários e apresentação do Projeto Básico de Urbanização no Pantanal (CDHU, 2004c):

A equipe social agradecia a presença das lideranças comunitárias e moradores, lembrando que a urbanização era resultado da própria organização da população para demandar melhorias na área. Indicava que o objetivo da reunião era o de apresentar o PB aos moradores, mostrando a intervenção como um todo e, na sequência, detalhando aspectos da quadra em questão. A ideia era que as pessoas participantes pudessem *“conhecer as intervenções propostas para o bairro e manifestar sua opinião e sugestões em relação ao projeto”* (CDHU, 2014c, p. 1). Registrava-se a “adesão” dos moradores ao projeto, após votação das intervenções. Também era feita a eleição de representantes de

quadras, *“que auxiliarão a CDHU na comunicação com os moradores de sua quadra”* (Ibid.)

A equipe de Projetos explicava os “princípios” e critérios que nortearam a elaboração do PB, detalhando também os motivos que levaram à definição de remoções. Consta do roteiro de reuniões os seguintes critérios:

“Critérios utilizados: ⇒ respeitar a organização e a ocupação espacial das moradias, atendendo as exigências legais para a regularização fundiária / remover o mínimo possível para viabilizar a urbanização
⇒ garantir qualidade de vida e qualidade da moradia: contenção das inundações / acesso à via pública / esgotamento / ventilação / circulação de serviços (coleta de lixo) / desadensamento. **Obs.: reforçar o caráter dinâmico do Projeto, sujeito a algumas alterações durante a elaboração do Projeto Executivo ou mesmo durante a execução das obras**”. (CDHU, 2004c, p. 2, grifo do autor)

Durante a apresentação do projeto, os moradores esclareciam suas dúvidas, apresentavam sugestões e, ao final, havia uma “votação” com a formalização do aceite à intervenção, incluindo as propostas de alteração. A equipe social enfatizava também o “congelamento” das ocupações na área, resultante do arrolamento realizado pela Fundação Seade em 2002, como garantia de compromisso da CDHU no atendimento habitacional, mencionando também a localização de um escritório de apoio técnico da área Social, onde a população poderia esclarecer futuras dúvidas, buscar atendimentos, etc.

Apêndice 8. Informações complementares sobre o Curso de ACUs

Dinâmicas criadas por Maria, no sentido de facilitar a compreensão dos ACUs ao longo do curso:

Maria relata perceber que, no Curso de ACUs, os moradores por vezes tinham dificuldades de compreensão de aspectos mais conceituais, ligados aos conteúdos programáticos do processo formativo, tais como aspectos da Constituição de 88. “O pessoal tinha dificuldade em se concentrar no curso”, conta. Uma maneira encontrada por ela para contornar estas dificuldades foi a realização de dinâmicas ao longo do processo formativo de ACUs. “Toda oficina que eu faço no Curso, eu faço mais dinâmica”. Um dos exemplos por ela narrado foi uma encenação de troca de papéis: os técnicos sociais da CDHU performariam o papel de moradores, e os moradores/ACUs atuariam como técnicos da CDHU ou parceiros de órgãos governamentais diversos. Nesta troca de papéis, os moradores se viam confrontados com a necessidade de definir e aplicar critérios de atendimento habitacional, formas de alocação das distintas possibilidades de atendimento, etc. “E eu comecei a criar situações pra eles sentirem na pele” o exercício de ser o implementador/alocador da política pública.

Outras dinâmicas desenvolvidas por Maria também envolviam assuntos como a importância (e a ideia de maior “eficácia”) de uma atuação conjunta dos moradores, ao invés de agirem individualmente. Esta encenação, por exemplo, mostrava que, quando os moradores se organizavam coletivamente, ao interagirem com órgãos públicos, tinham mais condições de serem recebidos e ouvidos/considerados – com mais condições de influenciar e pressionar por políticas públicas.

Conteúdo programático de Curso de ACUs e número de ações

O quadro abaixo sumariza os principais aspectos discutidos/abordados no processo formativo de ACUs – ainda que os temas sejam bastante customizados em função de demandas locais.

Quadro 1 - Estrutura do segundo processo formativo de ACUs

Oficina	Tema	Breve descrição
Módulo I: Urbanização, participação e representação		
1ª	O papel do agente comunitário de urbanização:	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentação geral do curso - Atribuições do agente comunitário de urbanização - A importância do trabalho em grupo

Oficina	Tema	Breve descrição
2ª	Formas de democracia: representação e participação	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadania e democracia - Representação indireta - Representação direta - Participação popular
3ª	O papel da memória na construção da identidade comunitária	<ul style="list-style-type: none"> - Exibição do filme “Narradores de Javé” de Eliane Caffé - Comentários gerais sobre o filme: reflexão sobre memória e identidade comunitárias
4ª	O papel da memória na construção da identidade comunitária (continuação)	<ul style="list-style-type: none"> - Memória individual - Memória coletiva - Projeto de memória para União de Vila Nova
Módulo II: Cidade e cidadania		
5ª	O papel da urbanização no combate à violência	<ul style="list-style-type: none"> - Formas de violência - Violência como forma de exclusão social - Organização comunitária x violência
6ª	O direito da criança e do adolescente	<ul style="list-style-type: none"> - Menor x criança/adolescente - Os movimentos em defesa da criança - O Estatuto da Criança e do Adolescente(ECA) - Protagonismo infanto-juvenil
7ª	Informação e cidadania	<ul style="list-style-type: none"> - O que é comunicação - Fontes de informação - Instrumentos de comunicação - Projeto de comunicação comunitária: jornal comunitário
8ª	Oficina de fotografia	<ul style="list-style-type: none"> - Fotografia e a cidade: registro de memória - A fotografia enquanto instrumento de comunicação - Noções básicas de fotografia - Exercício de fotografia: jornal comunitário e exposição fotográfica
9ª	União das Vilas: integração dos ACUs	<ul style="list-style-type: none"> - Integração da 1ª com a 2ª turma: a importância da atuação do grupo de agentes - Apresentação peças teatrais “O dia a dia do agente comunitário” e “Cordel da Urbanização”, pela 1ª turma de ACU
Módulo III: A urbanização no cotidiano da comunidade		
10ª	Desenvolvimento Urbano: o direito à cidade	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de urbanização da cidade - O direito à cidade formal - Estatuto da Cidade
11ª	O papel da urbanização na construção do bairro	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto de urbanização do Pantanal - Impacto da urbanização no cotidiano comunitário: antes e depois
12ª	Equipamentos e serviços públicos: apropriação, manutenção e gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Espaço público x espaço privado - Índices de vulnerabilidade como parâmetros para negociação e decisão sobre uso de áreas institucionais - Uso adequado dos equipamentos e rede de serviços públicos

Fonte: CDHU, 2006

O quadro a seguir sintetiza o número de representantes comunitários eleitos/definidos, bem como participantes do processo formativo em cada projeto de urbanização.

Tabela 3 – Nº de reuniões, representantes eleitos e participantes no Curso por projeto

Projeto de Urbanização	Reuniões para eleição de representantes	Representantes eleitos	Participantes no Curso de ACUs
Pantanal	115	134	90
Serra do Mar	40	211	159
Pimentas	50	514	95

Fonte: arquivos internos Saru/CDHU e entrevistas

Apêndice 9. Núcleo Operacional de Urbanização (NOU)

Informações complementares sobre a atuação de Gabriel

No que diz respeito à atuação de Gabriel, é interessante analisar como sua trajetória anterior influenciou sua atuação na Serra do Mar, inclusive na forma com que interagiu com a população e demais equipes técnicas. Gabriel conta que, quando entrou na CDHU em 2003, a burocracia da área em que ele atuava não queria ir a campo, reunir-se com os mutirantes, muitas vezes à noite e aos finais de semana. Neste momento, ele havia integrado o escritório Regional da CDHU em Araçatuba, onde a maior parte dos projetos era composta pelos mutirões. Como Gabriel era o *“calouro, que tinha acabado de entrar na Companhia”*, era ele a pessoa enviada às reuniões com a população. Após ter *“tomado pau nas primeiras reuniões”*, ele relata ter aprendido nas experiências seguintes algumas formas de comunicação que eram mais acessíveis, facilitando o entendimento: *“(...) foi nesse momento que eu criei um método. Eu pensei: ‘- Eu não posso entrar aqui como engenheiro’. E comecei a desenvolver uma metodologia de fazer as reuniões com os mutirões”* (Gabriel). Nessa “metodologia” por ele desenvolvida, além de estilos de interação específicos, Gabriel havia definido conteúdos a serem abordados com a população nos diferentes estágios da obra – cuja estratégia ele passou a usar ao longo dos diversos projetos de mutirão nos quais ele atuou na Regional. Gabriel relatou também que, como nos municípios muitas vezes não havia equipes para realizar o Trabalho Social de habitação, ele acabou se envolvendo com a população e identificando formas mais adequadas às necessidades dos moradores para se trabalhar: *“normalmente as prefeituras são muito frágeis no trabalho social. (...) Eu não tinha apoio do social, então eu acabei também me envolvendo em procurar entender, em procurar conversar com as pessoas”*. Posteriormente, quando trabalhou em projetos de urbanização de favelas, ele *“carregou consigo”* essas referências anteriores – que lhe permitiram não só (i) adequar sua forma de se comunicar com a população, deixando de lado jargões e terminologias técnicas específicas, mas também (ii) direcionar sua atenção àquilo que a população indicava como preferências, demandas e possibilidades de mudança nas intervenções urbanas nos determinados territórios onde atuava.

Quando eu vou pra reunião, eu **esqueço que eu sou engenheiro**, eu vou lá pra tentar falar de uma forma pra que eles me compreendam, (...) sem deixar de dizer “não” quando tem que dizer não tecnicamente. Mas, procurar esquecer um pouco que a gente é técnico pra poder se adaptar à realidade da situação. (...) Os engenheiros não são formados pra isso. Eu não fui formado pra isso. Por uma **questão pessoal, de ter boa comunicação**, de estar aqui dentro de uma Companhia que **vive de relacionamentos**, eu também tenho essa noção, eu acabei me adaptando bem, desde 2008 que eu tô trabalhando com urbanização especificamente. Então, a gente também vai crescendo nesse processo. (...) Eu sei que hoje, em outros projetos de urbanização aqui na Companhia, tem outras dificuldades. (...) Nem todos [os técnicos da CDHU] tem a visão que eu tenho. Eu brinco, assim, eu falo: **“- Eu já virei um engenheiro social! Não sou mais engenheiro civil!”** (Gabriel, destaque meu).

Quando a equipe da SARU assumiu o TS, Gabriel ainda não ocupava o cargo de Superintendente de Obras. Após alguns meses, quando ele é alocado para esta função, é que se estabelece maior parceria entre as duas áreas técnicas da CDHU. Além dele, há diversos engenheiros e engenheiras que já atuaram em outros projetos de urbanização na CDHU – sobretudo o projeto México 70 e Pantanal – que, devido à experiência nesta área, foram compondo um corpo técnico já adaptado às especificidades da urbanização. Posteriormente, no projeto de urbanização de Pimentas (cujas obras têm início em 2013), por exemplo, Natália, uma das engenheiras responsáveis pela obra já tinha sido integrante da equipe social do Projeto Serra do Mar (e, posteriormente, da própria empreiteira contratada para a execução das obras nos Bairros-Cota, integrando a equipe que respondia, na CDHU, ao Gabriel), tendo vivenciado cotidianamente o processo de diálogo com a população. Em Pimentas, eu pude acompanhar em campo seu processo de diálogo com alguns moradores, cujas casas necessitariam de ajustes, para que não ficassem com soleira negativa em relação à rua que havia sido aberta/criada. O uso de estilos de interação que facilitam o entendimento e que horizontalizam a relação (LOTTA, 2015) - também frequentemente utilizados por Maria e Gabriel - é marcante na relação de Natália com os moradores, que, segundo ela, foi algo que ela aprendeu atuando em projetos anteriores⁵.

Desde o projeto da México 70, portanto, vão se acumulando expertises e resultados de experimentações que hoje compõem o que a área de Obras denomina informalmente de “engenharia-social”, conforme relata Gabriel. Mesmo que essas habilidades e que esse legado sejam característicos de uma minoria da burocracia e no corpo técnico dentro do contexto organizacional mais amplo da CDHU, ainda assim ela representa um acúmulo metodológico de 30 anos de atuação em favelas, a partir dos diversos profissionais e “práticas” que circulam de um projeto a outro, conforme relata Gabriel:

“(...) a equipe, às vezes você já pega ela pré montada, ou em montagem, e com isso a gente foi conseguindo fazer, lapidar também as pessoas (...) Hoje, com o pessoal, eu falo “meia coisa”, eles já entendem, já sabem, em se tratando de urbanização, o que eu quero dizer. (...) Eu também conto com técnicos que trabalharam na Jacuí [Patanal], (...) procurei características de pessoas que - se já passaram por lá e já tiveram, já ficaram bastante tempo - é porque têm experiência. (...) Diversos técnicos que estão na minha equipe passaram pela México 70, pela Vila Jacuí” (Gabriel).

⁵ Informação verbal, concedida durante o trabalho de campo que acompanhei, realizado em 18/10/2017. Não foi possível entrevistar Natália, pois, com o auge das obras em Pimentas, ela estava com a agenda muito comprometida.

Processo de acompanhamento das obras de urbanização por parte dos ACUs

Conforme apontado no capítulo 4, são inúmeras as formas de acompanhamento e sugestão de alterações em projeto – envolvendo procedimentos mais formais (ofícios, e-mails) ou menos formais (solicitação em reunião de NOU, contato direto com a burocracia). O relato seguir, de um ACU, ilustra como ele(a) procede, caso busque sugerir alterações no desenvolvimento da intervenção urbanística:

“(...) você tem que trazer uma proposta [de alteração de projeto], você tem que cobrar, baseado naquilo que é concreto. As pessoas chegam aqui, e falam, não “-- Vamos marcar uma vistoria”, e a gente vamô ver o quê que tá acontecendo lá mesmo. (...) Aí eu vô lá na comunidade, verifico a obra, aí converso lá com o mestre [de obras], converso com a peãozada toda, aí eu venho, faço o ofício, bato foto, entendeu? (...) Aí eu chego aqui e peço a palavra e falo “-Ó, local tal e tal, a gente pede uma vistoria lá, porque tá acontecendo isso, isso, isso, lá”. (...) Eu peguei um problema lá na [via] perimetral, no Grotão. Eles fizeram o Projeto, (...) pros morro não descer, fizeram aquele trabalho de contenção. Só que, embaixo, tem a perimetral. E eles não colocaram uma canaleta. Aí a água que vem de cima, aonde que ela cai? Em cima da perimetral! O quê que vai dar?? (...) A não vai aguentar lá dez anos, vai estourar tudo! Aí nos fomos ver lá isso ontem. Aí, vai encaminhar pro Gabriel e provavelmente o Gabriel vai autorizar, porque tem que ter o sistema de drenagem” (entrevista 41).

Controvérsias em torno da atuação de ACUs e de possíveis assimetrias na capacidade de influência nos processos participativos deliberativos/decisórios

No caso do Programa Serra do Mar, por exemplo, duas lideranças comunitárias operam como “prestadoras de serviços” subcontratadas. Um deles é o já mencionado Marcos⁶ que, realizava a captação de água em nascentes próximas aos Bairros-Cota, distribuindo-a à comunidade⁷. Ele também possui uma pequena empresa, subcontratada pela empreiteira executora das obras de urbanização, e realiza pequenas obras setoriais, dentro da favela, neste arranjo de subcontratação. Como já mencionei anteriormente, para além desta dimensão de “prestador de serviços”, Marcos - bastante conhecido no bairro - também participa das reuniões de discussão de projeto no NOU e faz a intermediação entre a equipe social e a população não só no contexto do NOU, mas também no âmbito de alguns atendimentos individuais, como veremos no capítulo 5. Há outro ACU, que também possui uma pequena empreiteira, igualmente subcontratada pela empresa responsável pela execução das obras de urbanização.

⁶ Cujo papel de intermediação (entre Maria e Júlio), no contexto de uma reunião de NOU, já foi analisada anteriormente.

⁷ Está em curso uma transição da distribuição de água para a rede da Sabesp

Embora não tenha sido possível me aprofundar neste tema, a coexistência de diversas motivações/interesses individuais para participar das arenas deliberativas/decisórias do TS, foi um ponto controverso entre os entrevistados, que questionavam a legitimidade da possível influência exercida por estes ACUs. Enquanto alguns entrevistados chamam a atenção para a importância de se envolver todos os possíveis interessados nos processos participativos, outros pontuam que estes atores demasiadamente “empoderados” – dados os seus outros vínculos com a CDHU, sobretudo na prestação serviços – poderiam enviesar determinadas decisões. Nesse sentido, de acordo com esta segunda abordagem, a assimetria de poder e de relações no NOU (e nos diversos espaços participativos), por parte de alguns ACUs, comprometeria a capacidade de representação da população – deturpando a ideia inicial da Saru, quando da eleição de representantes territoriais.

Para além de uma categorização normativa e dual acerca da agência ou das motivações subjacentes à agência destes atores, considero mais relevante ao objetivo desta pesquisa analisar como a atuação destes agentes molda ou influencia a implementação do TS – como já mostrei, anteriormente, com a mediação feita por Marcos, bem como abordarei, adiante, esta mediação no âmbito do AIP. No que se refere às controvérsias em si, elas são válidas para ilustrar que a implementação das arenas participativas na CDHU não representou uma unanimidade ou um processo linear, apoiado por toda a burocracia: ao contrário, tratou-se de um processo implementado gradualmente, contando com avanços e recuos, à medida em que se conseguia articular uma base de apoio entre as distintas equipes técnicas envolvidas no processo. Esta trajetória de implementação, contudo, foi permeada por visões e interpretações heterogêneas quanto à legitimidade e funcionalidade destes espaços.

Apêndice 10. Especificidades do Curso de ACUs em Pimentas

Milton, um dos técnicos sociais atuantes na realização do processo formativo de ACUs em Pimentas, narra sua ênfase em abordar os direitos humanos como um aspecto transversal à toda a estrutura do Curso de ACUs em Pimentas, como forma dar subsídios para que a organização comunitária se fortalecesse. Interpreto o papel desempenhado por Milton como o de um burocrata “politizador e indutor da participação” (2C), considerando suas interpretações sobre sua própria atuação e suas concepções sobre o TS. Sua história, antes de atuar na SARU, envolve uma trajetória no sindicalismo, na educação popular a partir das referências de Paulo Freire, na atuação em instâncias colegiadas de acompanhamento das primeiras urbanizações de favela pelo PAC-UAP no Rio de Janeiro, e uma trajetória militante em instituições do terceiro setor em educação e cultura na periferia da RMSP. Os valores de Milton relativos à centralidade da participação e dos direitos humanos são aspectos frequentemente referenciados ao longo de sua narrativa, ao relatar os processos de implementação do TS do quais participou – seção sobre projetos sociais, retomarei mais alguns desdobramentos da atuação de Milton para o TS.

A dimensão ativista (ABERS, 2015, prelo) da atuação de Milton fica evidente a partir do momento em que ele defende a ideia de participação - e da importância da dimensão autônoma da organização sociocomunitária -, em oposição a determinados conteúdos da própria intervenção estatal (do projeto de urbanização em Pimentas) como, por exemplo, o número excessivo de remoções previstas para o local, que era um aspecto criticado pela equipe social como um todo. A ideia de Milton era mostrar a importância da articulação e da atuação coletiva dos moradores, no sentido de debater amplamente o projeto urbanístico e incentivar que os ACUs tivessem uma visão ampla/sistêmica da intervenção, atentando-se não só para os setores de urbanização (ou seja, para os moradores que permaneceriam na área), mas também para as famílias residentes em frentes de remoção e que seriam reassentadas.

Inúmeros ACUs entrevistados em Pimentas lembram-se com muita admiração de Milton - que, após a conclusão do processo formativo, desligou-se da CDHU – destacando seu envolvimento com a comunidade no bairro (onde ele fazia questão de “andar na área” cotidianamente, almoçar nos estabelecimentos locais na favela, interagir diariamente com

os moradores e variadas questões/dificuldades que se apresentavam na área) e os diversos temas discutidos com ele, ao longo do processo formativo (entrevistas 14, 26, 52). No entanto, os quatro fatores acima mencionados - (i) baixa priorização dos projetos de urbanização; (ii) baixa articulação entre as diferentes áreas técnicas da CDHU; (iii) menor suporte da BME à BNR e (iv) as dinâmicas socioterritoriais em Pimentas - dificultaram a atuação da equipe social como um todo em Pimentas.

Dentre os quatro aspectos que dificultaram a concretização de arenas participativas em Pimentas, detalho aqui alguns deles, no sentido de ilustrar a complexidade do contexto organizacional à implementação do TS, a despeito dos esforços da equipe social. Um deles diz respeito à menor integração entre as diferentes áreas técnicas/setores da CDHU, sobretudo no âmbito da BME, tais como Social, Obras, Projetos, Vigilância, entre outras. Destaca-se aqui, como desdobramentos desta menor integração, as inúmeras remoções/reassentamentos de domicílios cujos lotes foram, na sequência, reocupados. Tratava-se de setores definidos para realização das obras de urbanização que, além de terem sido reocupados, (a) não foram contemplados pelas obras devido à execução parcial da intervenção ou (b) foram contemplados pelas obras de urbanização e, no momento da execução, foram feitos ajustes nas obras que viabilizaram a permanência da edificação, que já havia sido reocupada por uma segunda família – o que levou as primeiras famílias, que tinham sido reassentadas e removidas desnecessariamente, a inúmeros conflitos com a equipe social e sobretudo com os ACUs. Bastante angustiados e frustrados com as remoções desnecessárias, alguns ACUs relatam o sentimento de injustiça e revolta dos diversos moradores que lhes procuraram para reportar o problema e mostrar que tinham sido removidos injustamente (entrevistas 14, 52). Além do problema em si, as remoções desnecessárias, associadas à demora para iniciar as obras de urbanização, acabaram levando à baixa legitimidade e credibilidade dos ACUs perante a população, uma vez que a CDHU não havia executado o que tinha sido previamente estabelecido e acordado com a população (entrevistas 14, 15, 31, 49, 52).

O menor apoio por parte da BME à BNR responsável por realizar o processo formativo dos ACUs também influenciou a capacidade de concretização dos espaços participativos. O caráter integrado entre aspectos mais “conceituais”/“teóricos” e aspectos mais “dinâmicos/lúdicos” do processo formativo foi viabilizado através da atuação integrada

de técnicos sociais com diferentes papéis, como “politizadores” (2C) e “articuladores” (2B) foi menor em Pimentas, uma vez que boa parte da BME estava concentrando esforços no Programa Serra do Mar, dada a complexidade e a urgência da concretização das ações nos Bairros-Cota, pois as obras já estavam em andamento em 2010, enquanto em Pimentas as obras se iniciaram somente em 2013 (entrevista 49). O menor número de pessoas (e a menor diversificação de papéis técnicos) envolvidas na promoção, coordenação e articulação do processo formativo pode ter fornecido menos subsídios à atuação da equipe social diretamente vinculada à implementação do Curso de ACUs em Pimentas. Aqui chamo a atenção para a importância da atuação relacional dos BME que, no contexto de Pimentas, teve menos condições de se envolver no Curso (dadas as urgências na Serra do Mar) e, conseqüentemente, teve menor capacidade de intermediar distintas subcomunidades da rede implementadora do TS.

Além dos dificultadores mais ligados a fatores organizacionais e institucionais, há que se ressaltar as dinâmicas sociocomunitárias no território: a região de Pimentas era reconhecida pela atuação de lideranças comunitárias vinculadas a diversos conselhos e instâncias participativas criadas e fomentadas pelas sucessivas administrações do PT no município de Guarulhos. Meio à ênfase das gestões petistas na valorização de instituições participativas (IPs), a região de Pimentas - através de conselhos e diversas IPs, tais como a formação de representantes pelo Orçamento Participativo – consolidou-se como uma importante base eleitoral do PT, em função da articulação comunitária nesta região, que tinha afinidade com o partido (GURZA LAVALLE et al, 2013; CRANTSCHANINOV, 2013). Técnico(a)s entrevistado(a)s relatam que, enquanto um “reduto eleitoral” do PT, houve pouco interesse de lideranças comunitárias já atuantes no bairro em se envolver no processo formativo de ACUs (entrevista 31). Houve também relatos sobre a presença de vereadores do PT em reuniões de apresentação e discussão de projeto urbanístico, a qual teria dificultado a condução das reuniões pela equipe técnica social com a população (entrevista 49). Embora a região de Pimentas seja destacada e reconhecida por sua articulação comunitária no município de Guarulhos como um todo (GURZA LAVALLE et al, 2013; CRANTSCHANINOV, 2013), as pessoas entrevistadas destacam que a atuação das lideranças comunitárias no contexto do projeto de urbanização em Pimentas foi

marcada por uma menor capacidade organizativa⁸ (entrevistas 14, 28, 31, 49). Esta articulação comunitária mais fraca teria se mostrado menos capaz em organizar e defender uma pauta coletiva, que ganhasse visibilidade o suficiente para pressionar o alto escalão político da CDHU por melhorias no processo de implementação do projeto de urbanização como um todo.

⁸ Em comparação à maior capacidade comunitária de organizar/atuar coletivamente verificada nos Projetos do Pantanal e da Serra do Mar, na interpretação das pessoas entrevistadas.

Apêndice 11. Projetos sociais de fomento ao desenvolvimento local

Embora tenham sido sistematizados ou classificados, anos depois de implementados, nestas “categorias”, os projetos sociais foram criados a partir de um processo experimental da equipe social, centrado na concretização de espaços participativos distintos daqueles exclusivamente destinados a uma discussão específica de projeto urbanístico, como era o caso do NOU e do Curso (entrevista 19). Tratava-se, portanto, de diversificar os repertórios discutidos pela população, tendo a ideia de “fortalecimento do tecido comunitário” como um tema transversal a todas essas variadas atividades de projetos sociais (entrevista 48).

O Quadro 2, apresentado a seguir, descreve as informações básicas de cada projeto. Busco, nos próximos parágrafos, trazer um ou outro exemplo dos diferentes casos destes projetos, como insumo para a análise da implementação do TS.

Quadro 2 – Principais projetos sociais desenvolvidos pela Saru nos três projetos de urbanização estudados

Projeto social	Descrição	Data criação	Processo de implementação (criação e transformação do projeto social)
Projeto Pantanal			
Cooperativa *	Triagem de materiais recicláveis em São Miguel Paulista e outras regiões de São Paulo	2007	Articulação de parcerias institucionais e a movimentos sociais; estabelecimento de convênio junto à prefeitura municipal de SP, credenciando a cooperativa como alternativa formal à destinação de resíduos. Hoje atua autonomamente, porém com dificuldades técnicas de gestão.
Ateliê de Artes e Ofícios	Desenvolvimento de peças artesanais diversas	2007	Articulação de parcerias, embora nem sempre assessorias técnicas especializadas na área. Projeto social atualmente é coordenado por instituição parceira local.
Viveiro-Escola	Desenvolvimento de atividades voltadas à educação/sensibilização ambiental, plantio de mudas.	2009	Articulação de parceria para criação e manutenção do projeto social, atualmente funciona em coordenação conjunta entre equipe social da Saru e instituição parceira local.
Projeto Serra do Mar			
ComCom *	Comunicação comunitária (produção de rádio, TV, jornal) a partir de princípios da Educomunicação	2010	Atuação em rede de especialistas em Educomunicação e comunicação comunitária, articulando parcerias junto a diversos atores e instituições também experientes no tema. Formação de multiplicadores que, hoje, realizam oficinas junto aos novos participantes do projeto. Fomento à criação de uma ONG própria, para que moradores possam se autonomizar em relação à CDHU.
Ateliê Arte nas Cotas *	Formação de arte-educadores, promoção de intervenções artísticas nas fachadas e espaços públicos, criação de produtos artísticos próprios	2010	Atuação em rede de especialistas em arte-educação, com ampla trajetória no campo educacional, artístico, social e da economia solidária. Formação de multiplicadores que, hoje, realizam oficinas junto aos novos participantes do projeto. Desenvolvimento de uma linha própria de produtos (linha de papelaria, vestuário, artigos para casa) baseada numa identidade visual criada pela própria população – como possível estratégia de fomentar a autonomia dos moradores e possibilidade de complementação de renda.
Núcleo de Economia Solidária e Desenvolvimento Local (Nesdel)	Grupo produtivo atuante na promoção da cultura gastronômica local	2011	Atuação em rede de parceiros vinculados à economia solidária, no sentido de fomentar a inserção dos participantes em grupos produtivos locais, promovendo a valorização e intercâmbio de saberes culinários tradicionais, através de oficinas e eventos. Atualmente, operam muito em parceria com o TBC.
Viveiro-Escola (Cota-Viva)	Desenvolvimento de atividades voltadas à educação/sensibilização ambiental, plantio de mudas, conservação dos novos espaços urbanizados	2013	Atuação em rede de especialistas, instituições parceiras e moradores (com vivência na área) ligados à questão ambiental e uso de plantas alimentícias não convencionais (PANCs). Formação de multiplicadores e desenvolvimento de oficinas de terrário, plantio de mudas e eventos para manutenção das áreas verdes do bairro.
Pós-urbanização (TBC)	Pós urbanização com ênfase em turismo de base comunitária (TBC)	2015	Integração dos outros projetos sociais (ComCom, Ateliê, Nesdel, Cota-Viva) em torno de atividades voltadas à sustentabilidade da intervenção físico urbanística, com ênfase no TBC em parceria com diversos especialistas na área – incluso assessoria através de convênio estabelecido com Unesp.

Projeto social	Descrição	Data criação	Processo de implementação (criação e transformação do projeto social)
Projeto Pimentas			
ComCom Pimentas*	Comunicação comunitária (produção de rádio, TV, jornal) a partir de princípios da Educomunicação	2013	Idem ao ComCom (apresentado acima), além de fomento à criação de coletivos culturais e parceria junto a instituições de ensino na região de Pimentas como um todo (Unifesp, cursinho popular, entre outras).
Ateliê em Pimentas	Formação de arte-educadores, promoção de intervenções artísticas nas fachadas e espaços públicos	2013	Idem ao Ateliê Arte nas Cotas, embora o processo tenha sido temporariamente interrompido nos Pimentas.
Música	Musicalização, teoria musical (violino, canto)	2014	Processo formativo de crianças no contra-turno escolar. Atuação de grupo de músicos que conta com apoio pontual da equipe social nas ações de mobilização.

Fonte: elaboração própria, a partir de entrevistas e documentos Saru. Projetos sinalizados com (*) serão analisados neste capítulos.

Conforme apresentado no quadro, há cinco grandes grupos de projetos sociais, que estão organizados nos seguintes temas: (a) comunicação comunitária, (b) arte urbana/intervenções artísticas; (c) economia solidária; (d) sensibilização ambiental; (e) pós-urbanização⁹.

Técnicos sociais entrevistados mencionam que, sobretudo durante o projeto Pantanal, em que as primeiras experiências de projeto social foram criadas e implementadas, ainda não havia uma clareza sobre os conteúdos dos projetos sociais a serem desenvolvidos. Ainda que não houvesse essa clareza antes da implementação, parte da BME entrevistada relata sua percepção de que o TS não deveria se limitar a um processo de viabilização do reassentamento das famílias em frente de obra: gradativamente, a partir das primeiras práticas/atividades de fomento à organização sociocomunitária realizadas no Pantanal, a equipe social vai concebendo o TS também como uma “atividade-fim” e não só como uma “atividade-meio” (entrevista 15). Conforme as etapas do projeto de urbanização e de consolidação da área se definiam e se concretizavam através da elaboração de diagnóstico/Estudo Preliminar e Projeto Básico, a equipe técnica foi percebendo que havia também uma necessidade de se ter um “*projeto social*” (entrevistas 19, 48). De acordo com entrevistado(a)s, a ideia de participação e fomento à organização comunitária se torna, no contexto da urbanização, uma “atividade-fim” em si mesma, enquanto um elemento constituinte do processo de consolidação urbana daquela área, a despeito da ausência de uma atuação neste “setor”.

Nas seções a seguir são apresentadas considerações complementares sobre alguns projetos sociais, à medida em que seus exemplos são úteis para se analisar as distintas estratégias por meio das quais a equipe social consolidou arenas participativas.

⁹ Conforme mencionei acima, os materiais institucionais da SARU referem-se também, dentre as ações de fomento à organização comunitária, a um sexto eixo, representado pelas atividades do NOU e do Curso de ACUs, que foram abordados separadamente neste pesquisa devido à sua especificidade em relação ao projeto de urbanização em si e ao próprio “modus operandi” da equipe social nas suas diversas ações.

Apêndice 12. Cooperativa de Reciclagem Nova Esperança

A história de um dos projetos sociais, a Cooperativa de Reciclagem Nova Esperança (CRNE), no Pantanal, é um caso que ilustra o processo de identificação de necessidades do território e proposição de alternativas, juntamente à população: desde o início da atuação da equipe social no bairro, a equipe observou um problema crônico no bairro, que era a vulnerabilidade social de catadores de lixo, cuja atividade, realizada de maneira individual/autônoma, intensificava a fragilidade destas pessoas, sujeitas a condições salubres de trabalho. Estes catadores, devido ao fato de atuarem sozinhos e de modo informal (não obtendo liquidez suficiente para comercializar o material coletado), vendiam os resíduos recicláveis a proprietários de ferros-velhos existentes na região. Estes ferros-velhos atuavam como “atravessadores”, que revendiam os resíduos estocados/depositados à margem do Rio Tietê (entrevistas 15, 19). Além da questão social dos catadores, o depósito irregular dos resíduos à margem do rio agravava as condições ambientais da área, tanto pela poluição da marginal do Tietê, quanto pela sobrecarga no sistema de drenagem. Por outro lado, a coleta de materiais recicláveis era uma atividade que representava uma fonte de renda importante a centenas de moradores que vivam da coleta – mais de 300 catadores, conforme levantamento realizado pela equipe social (entrevista 19). Diante das condições precárias de trabalho dos catadores e do problema urbano ambiental no bairro, a equipe social teve a iniciativa de realizar um levantamento para identificar quantas famílias/pessoas viviam da catação:

“A gente saiu pela área, de porta em porta, pesquisando quem era catador. Todo mundo que vivia da catação. Então o nosso primeiro trabalho foi esse. (...) A gente localizou mais de 300 catadores na área, que viviam da catação. (...) Era muita gente! Eram catadores que estavam sujeitos aos ferros-velhos, que eram atravessadores. (...) As condições subumanas desses catadores. (...) Lembra do que eu te falei da miséria do Pantanal? E que a gente considerava que era a população mais vulnerável, sujeita a doenças, mais sujeita ao alcoolismo, à desestruturação total. Tinha gente que não tinha documento, não tinha nada. A partir desse levantamento, a gente foi consultando e colocando isso pros Agentes Comunitários (ACUs) pra nos ajudarem. E, quem veio contra a gente, que era gente ligada inclusive ao crime, foi um ferro-velho. (...) Tivemos que encarar essa resistência inicial [do ferro-velho]. (...) Aí que a gente chama o Instituto GEA.” (entrevista 19)

Conforme o próprio relato acima ilustra, a iniciativa de fomentar a organização dos catadores em torno de uma cooperativa – fortalecendo sua capacidade de atuação, de venda e negociação dos materiais – encontrou resistência no próprio bairro, proveniente dos atores atravessadores que já comercializavam esse material. Nas primeiras reuniões, eles teriam causado diversos tumultos e discussões, tentando enfraquecer o processo (entrevista 19). A esse respeito, chamo a atenção para o caráter contencioso (ABERS, 2018) da causa defendida pela equipe social. A ideia de formar uma cooperativa implicava em defender essa proposta a despeito de resistências (i) junto à própria CDHU, do ponto de vista organizacional e institucional mais amplo, dada a

inexistência de uma trajetória voltada à realização de projetos sociais até então; (ii) junto ao bairro/comunidade, no contexto da oposição dos “atores atravessadores” dos ferros-velhos e, posteriormente, (ii) junto à prefeitura municipal de São Paulo, cuja diretoria da Limpurb teria se oposto ao credenciamento da Cooperativa Nova Esperança como uma central de triagem de resíduos no município.

A dimensão contenciosa (ABERS, 2018) da causa defendida pela burocracia da Saru também se reflete no cotidiano do(a)s técnico(a)s sociais, na implementação das ações do TS. Uma das pessoas integrante da BNR responsável por fomentar a organização coletiva dos catadores, participando do dia-a-dia das atividades da cooperativa, reuniões e processos formativos, relata inúmeras dificuldades e limitações organizacionais-institucionais da CDHU para o desenvolvimento de suas atividades - dificuldades que permeavam desde a BNR até o AE. Uma destas adversidades era a resistência dos motoristas da Companhia a conduzir/transportar os catadores às diversas reuniões e visitas técnicas da Cooperativa Nova Esperança a outras cooperativas (entrevista 15). Era necessário discutir e convencer os motoristas a leva-los, conta um(a) entrevistado(a), que tentava sensibilizá-los acerca do papel dos projetos sociais na urbanização de assentamentos precários e da importância de determinado projeto social para a vida daquelas famílias.

Além da dimensão contenciosa da causa defendida pela burocracia que caracteriza o ativismo institucional/burocrático da atuação dos atores (ABERS, 2018), ressalto também o processo de articulação da Cooperativa a parceiros diversos – Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs), movimentos sociais, ONGs, representantes de órgãos e equipamentos públicos locais (ABERS, KECK, 2017; ABERS, 2018). Esta atuação em rede viabilizou a concretização do processo formativo dos catadores, através de parceria com o Instituto GEA, e o funcionamento da cooperativa ao longo do tempo, através de diversas parcerias, com destaque para o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Tanto a BME quanto a BNR - sobretudo de técnico(a)s de perfis predominantemente “articuladores” e “politizadores” - enfatizam a ideia de que usaram um conjunto de estratégias para garantir a autonomia da cooperativa como uma organização independente da CDHU, que pudesse continuar e se manter mesmo após a conclusão das obras e, conseqüentemente, após o término do apoio técnico à cooperativa representado pelas atividades do TS (entrevistas 11, 15, 19). Além disso, havia um cuidado e uma preocupação expressivos da equipe social em promover o fortalecimento organizacional e institucional da cooperativa, no intuito de “protege-la” da influência de lideranças comunitárias interessadas em promover seus interesses individuais (entrevistas 15, 19). A

articulação de parceiros e a “politização” da Cooperativa, vinculando-a ao MNCR foi uma das principais estratégias usadas pela equipe social:

“(...) Emancipação no sentido de poder decidir sobre sua própria história, né?! Qual é sua própria história? (...) Catador é trabalhador. Aparentemente é simples isso, mas pra aqueles catadores não. Eles eram “lixeiros” (...) Então a gente entrou num outro processo aí. (...) Eu falei “- (...) vamos fazer o seguinte: você cuida desse processo dos catadores e eu fico com essa parte mais da relação com o Movimento Nacional, porque o Movimento Nacional precisa estar aqui, é a dimensão política desses catadores, a gente precisa trazer o movimento aqui, levar eles pra lá, precisa inserir eles, porque uma hora a gente não vai estar aqui mais pela CDHU. E o que vai garantir essa articulação política-reivindicatória é essa relação com o Movimento e não mais a gente”. (entrevista 15, destaque meu)

A equipe social conseguiu alocar recursos para que se contratasse o “Instituto GEA – ética e meio ambiente”, uma Osci¹⁰ atuante em assessorias à implantação de programas de coleta seletiva de lixo e reciclagem, para realizar um processo formativo de seis meses com o grupo de catadoras e catadores de materiais recicláveis. Houve uma primeira etapa do curso em 2007 (num local provisório onde funcionava a cooperativa) e, posteriormente, uma segunda¹⁰ etapa em 2010, já contando com a nova sede da cooperativa, construída pela CDHU - após negociações e tratativas fomentadas pela BME e pela BAE da Saru.

Segundo a equipe social, embora o processo formativo através do Instituto GEA tivesse sido central para a adoção de procedimentos organizados na cooperativa e para a própria valorização dos catadores; a articulação junto ao MNCR teria sido crucial para que os catadores ganhassem autonomia, reconhecessem-se como uma classe de trabalhadores específica e se articulasse a diversas outras cooperativas, intercambiando experiências e formas de trabalho (entrevistas 15, 19).

Ainda no contexto da articulação de instituições parceiras para o desenvolvimento do TS na Cooperativa, além das parcerias com o Instituto GEA e MNCR, a equipe social também se mobilizou para conseguir apoio de inúmeras outras instituições públicas, privadas ou da sociedade civil organizada. Foram dezenas de parceiras, que viabilizaram cursos/processos formativos pontuais e/ou complementares, equipamentos e veículos para a cooperativa – possibilitando que a coleta porta-a-porta se desse via caminhões (ao invés das carroças) e que houvesse maior capacidade de processamento de material através de prensas, balanças eletrônicas e outros

¹⁰ No site do Instituto GEA, o escopo da segunda etapa do processo formativo é descrito pela seguinte forma: “Complementar a capacitação da cooperativa, realizada numa primeira etapa em 2006, atualizando os conhecimentos dos cooperados para lidar com uma nova situação: novo galpão, novos equipamentos e formalização de convênio com a Prefeitura de São Paulo, o que garantiu recebimento de uma grande quantidade diária de resíduos para processamento. O trabalho constou de reuniões dirigidas, oficinas de capacitação, discussões internas e visitas técnicas a outras cooperativas”. Disponível em <http://www.institutogea.org.br/projetos/projeto-revivendo-reciclando/> acessado em 02/07/2018

equipamentos doados, principalmente por fundações/institutos ligados ao setor de reciclagem – boa parte via editais e premiações também, como menciono a seguir. Também foram feitas parcerias com as (i) escolas locais, em que professores e alunos visitavam a cooperativa – apoiando a adesão à coleta seletiva no bairro¹¹; com as (ii) duas Unidades Básicas de Saúde locais, em que os Agentes Comunitários de Saúde passaram a visitar periodicamente a cooperativa, inserindo os cooperados na Estratégia de Saúde de Família (ESF)¹²; com (iii) síndicos dos condomínios habitacionais já implantados na área de urbanização, entre outros tantos parceiros. *“Isso mexeu ali no bairro. (...) A coisa foi ampliando até que a gente percebeu que havia uma rede, em que a cooperativa era o elo”*, relata um(a) do(a)s entrevistado(a)s (entrevista 15).

Abers e Keck (2017), ao se debruçarem sobre a atuação dos comitês de bacia hidrográfica, mostram como *“esforços de resolução de problemas foram essenciais para a construção de confiança entre os atores, demonstrando capacidade de ação e criando uma reputação pública e legitimidade”* (p. 257). Neste caso, a visibilidade decorrente da ampliação das capacidades de atuação de uma determinada organização tem, como possíveis desdobramentos, a ampliação da base de apoio dos diversos atores envolvidos no processo (ABERS, KECK, 2017). Partindo destas considerações e, tendo em vista a atuação ativista da burocracia na implementação de políticas públicas, a questão da “visibilidade” pode ser compreendida como um potencial para a ampliação dos recursos relacionais disponíveis à atuação de um determinado grupo, num determinado contexto – os recursos relacionais são aqui entendidos como qualquer tipo de apoio por parte de um determinado ator/grupo, envolvendo ou não recursos materiais. No caso específico da implementação do Trabalho Social da Saru, a dimensão da “visibilidade” adquire um papel central, à medida em que, através dela, podem ser mobilizados interesses diversos voltados à defesa de uma causa coletiva – no caso, a criação e manutenção das arenas participativas e dos espaços sócio-organizativos.

Conforme mostro a seguir, a visibilidade quanto à capacidade de atuação da Saru significou, ao longo do tempo, uma maneira de legitimar o TS e de criar uma reputação (ABERS, KECK, 2017) ou reconhecimento público de suas iniciativas, gerando confiança entre os atores

¹¹ Há relatos de que os alunos passaram a conversar com seus pais/familiares, incentivando a adesão à coleta seletiva no bairro, contribuindo para o maior apoio da população no bairro (entrevista 15).

¹² Antes, não havia registro dos catadores de resíduos junto às UBS, que passaram a inseri-lo(a)s na política de saúde, segundo relato: *“(...) era desde prevenção até cuidados de saúde mesmo. Os Agentes Comunitários de Saúde iam na cooperativa, passaram a ir! E, pelo fato de eles serem atendidos, eles recebiam encaminhamento pra ir pro Posto de Saúde, inclusive durante a gravidez das mulheres. Sempre teve mais mulheres do que homens na cooperativa”*. (entrevista 15)

envolvidos – refiro-me tanto à população nas áreas de intervenção, quanto a certos setores/áreas técnicas da CDHU - e, em alguns casos, ampliando suas “bases de apoio” (Ibid.).

O caso da Cooperativa Nova Esperança, entre outros casos a serem mencionados a seguir, também é útil para analisarmos estratégias de visibilidade mobilizadas pela equipe social. Parte da equipe entrevistada conta que a BME da Saru, sobretudo o(a)s técnico(a)s de perfil “articulador” (2b), começaram a “*dar visibilidade pra essa iniciativa*” (entrevistas 15, 19) da cooperativa, inscrevendo-a em premiações diversas em seminários e congressos voltados a projetos de Habitação de Interesse Social. Esse processo tem início com uma premiação do Deutsche Bank Urban Age Award, em 2008 – que premiou outras quatro iniciativas pelo caráter integrado de aspectos sociais e físico-urbanísticos dos projetos. Na sequência, outras premiações e reconhecimentos são obtidos, como a premiação Melhores Práticas da Caixa Econômica Federal (também em 2008), o Selo de Certificação “Cooperativa Amiga do Catador” pelo MNCR em 2009 e o Edital do Fundo Zona Leste Sustentável, através da Fundação Tide Setúbal em 2011 (CDHU, 2018c; entrevistas 15, 19).

Outra dimensão da atuação dos burocratas associada à estratégia de visibilidade diz respeito ao incentivo de participantes de um determinado projeto social - aqui, no caso em análise, os cooperados – a evidenciar suas pautas e demandas quando da realização de eventos políticos no bairro, como, por exemplo, datas de entrega de Unidades Habitacionais¹³. Nestes eventos, que contavam com a presença dos secretários e governador do estado, os técnicos sociais fomentavam a organização dos catadores no sentido de pressionar o governo e tornar públicas suas demandas. Incentivavam que os cooperados usassem a camiseta/identificação do grupo, possibilitando a identificação do número expressivo de pessoas da Cooperativa envolvidas, e que apresentassem demandas e cobranças em público sobre propostas de soluções para financiamento do galpão da cooperativa, por exemplo, entre outras demandas.

Por fim, há que se mencionar um último aspecto sobre a Cooperativa: a construção de seu galpão somente se viabilizou a partir de diretrizes até então recentes do Ministério das Cidades, que foram usadas/mobilizadas pelos técnicos sociais. Dentre as diretrizes para as características construtivas do galpão, figura a orientação para se construir centrais de triagem que usem o desnível dos terrenos como forma de possibilitar as esteiras de triagem a partir da força da gravidade e não de uma força motora. O uso da gravidade (pelo desnível da estrutura do galpão) possibilita que os catadores com diferentes capacidades de rendimento de trabalho –

¹³ Observei que esta estratégia mais frequentemente nas narrativas dos técnicos “polinizadores”.

homens, idosos, mulheres, etc. - possam realizar suas atividades de acordo com o tempo (ritmo) que melhor lhe parecer possível/factível – ao contrário das outras esteiras. Esta característica construtiva do novo galpão, construído pela CDHU com recursos do PAC, possibilitou a maior inclusão sobretudo de mulheres no processo de trabalho da Cooperativa.

Figura 11 – Galpão da Cooperativa construído no âmbito da urbanização

Fonte: acervo CDHU

Apêndice 13. Informações complementares sobre o Projeto ComCom e sobre o Projeto Ateliê Arte nas Cotas

O projeto ComCom nasce de uma proposta concebida por Ana¹⁴ juntamente com Ian e João, sociólogos, colegas de sala na graduação, cuja trajetória profissional desde a universidade sempre esteve ligada à produção cultural/audiovisual na periferia, fortemente associada aos quatro elementos do Hip Hop – o graffiti, o rap, o break e DJ¹⁵. Ambos, com o apoio de uma equipe de cerca de 15 a 20 pessoas (com as quais tiveram contato gradativamente, ao longo dos projetos realizados), desenvolveram diversos projetos culturais e criaram coletivos artísticos na Região Metropolitana de São Paulo (sobretudo em São Paulo, devido aos recursos do VAI¹⁶), tais como o Graffiti com Pipoca, a Batalha das Goelas, a Rede da Quebrada Pra Estrada (entre outros), que articulam centenas de artistas em torno de duelos de beat box e centenas de produções audiovisuais - algumas destas produções são bastante associadas a intervenções de graffiti (como é o caso do Graffiti com Pipoca), com inúmeros curtas-metragens premiados em festivais nacionais de animação. Essa equipe também apoiou a criação e o desenvolvimento de atividades artísticas e educacionais (formativas) do Jamac - Jardim Miriam Arte Clube, em parceria com a artista Monica Nador-, e constituiu diversas pequenas empresas prestadoras de serviços que, por fim, após terem contato com a equipe social da CDHU no Jardim Sandro André, passaram a desenvolver projetos educacionais no contexto dos projetos sociais.

Pela experiência de mais de 20 anos na produção cultural via coletivos, Ian e João usam seus recursos físicos – equipamentos de som, câmeras, computadores de alto

¹⁴ Já mencionada anteriormente, cujo legado das experiências do OP, segundo ela, teria lhe motivado a investir na comunicação comunitária como um dos eixos centrais do TS.

¹⁵ Conforme mencionado em entrevistas e também nos blogs dos diversos coletivos. Um dos blogs sintetiza esse processo mencionando promover “ações culturais e educativas baseadas no universo e elementos do Hip Hop, no Ritmo e Poesia (RAP), Música e Harmonia (DJ), Pintura Urbana (Graffiti), Dança de Rua (Breaking) e a Percussão Vocal (Beat Box)” acesso em 03/07/2018 disponível em <https://rededaquebradapraestrada.wordpress.com/rede-solidaria-dqpe/>

¹⁶ Os entrevistados destacam a importância dos editais culturais financiadores de iniciativas culturais de pequeno porte, possibilitados através do Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI) no município de São Paulo, criado em 2003 – e vigente até hoje, através da Lei 13540/2003, regulamentada pelo decreto 43823/2003, de autoria de Nabil Bonduki (PT). Mais informações em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/fomentos/index.php?p=7276>)

desempenho para edição de vídeo, etc – e, sobretudo, seus **recursos relacionais**¹⁷ – contatos com artistas do Hip Hop, da ilustração e da animação, do cinema, produtores culturais, educadores, entre outros atores da área artística-cultural – para promover processos formativos em comunicação comunitária (educomunicação) nos bairros onde a CDHU atua. Eles iniciaram sua atuação junto à equipe social, como prestadores de serviço, de forma pontual no Projeto Pantanal – fazendo coberturas e produções audiovisuais da Cooperativa Nova Esperança – e, posteriormente, de forma contínua nos projetos de urbanização na Serra do Mar e Pimentas, através do Projeto ComCom, um projeto de comunicação comunitária concebido por Ian, João, Ana e outro(a)s técnicos sociais vinculados ao Naps da Saru.

Em síntese, o Projeto ComCom, realizado nos projetos de urbanização, tem por objetivo promover processos formativos para a produção de conteúdos em mídias - televisão, rádio e jornal (conforme exemplifica a Figura 12) - e mobilizar a população em torno de questões relevantes ao bairro, tendo como pauta problemas/dificuldades e potencialidades locais e diversos temas ligados à cidadania. Os conteúdos veiculados são criados, propostos e produzidos pelos próprios moradores do bairro e participantes do ComCom, numa perspectiva de trabalho pautada por referências da Educomunicação¹⁸.

¹⁷ Chamo a atenção para a importância da **atuação em rede** de todos os projetos sociais promovidos pela Saru e, sobretudo, no contexto do ComCom. Um(a) do(a)s entrevistado(a)s relata que foi somente através dos vínculos do ComCom que determinadas atividades (oficinas de mídia e produção cultural específicas) puderam ser realizadas, devido ao fato de terem “acesso” a determinados profissionais (com quem já tinham atuado em outro momento).

¹⁸ A Educomunicação tem parte de suas influências nos processos comunicativos dos movimentos sociais – por meio do emprego de teatro, música, boletins mimeografados, rádios e vídeos de produção comunitária – ganhando evidência na esfera pública e aplicando-se a ambientes formativos/educacionais a partir da década de 80 (SOARES, 2008, p. 47).

Figura 12 – Oficinas realizadas pelo ComCom e capa de um dos jornais produzidos

Oficina em Pimentas (acima), rádio na Serra do Mar (abaixo)

Capa de jornal-ComCom Pimentas (Sítio S. Francisco)

Fonte: Projeto ComCom Pimentas (2017, 2018) e Projeto ComCom Serra do Mar (2012)

As primeiras atividades do ComCom foram realizadas durante as oficinas do processo formativo de Agentes Comunitários de Urbanização no Projeto Serra do Mar, já com a criação de jornais, programas de rádio e diversas sugestões trazidas pelos próprios moradores, com o suporte de Ian e João, que organizavam estas oficinas específicas de comunicação, juntamente com a equipe do Naps (entrevistas 10, 19, 21). Devido à abordagem/publicização de conteúdos propostos e produzidos pela própria comunidade e às ações de mobilização realizadas cotidianamente, o ComCom é considerado pela equipe técnica social (mesmo por burocratas não diretamente envolvidos) como um “dinamizador” das relações sociocomunitárias na área, capaz de criar uma “*fluidez nas relações sociais e de poder*” (entrevista 10) na área, tendo em vista seu potencial mobilizador, seja através da rádio, dos programas de TV divulgados também em redes sociais (facebook, flicker, blogs diversos, youtube, twitter, instagram, etc.), das oficinas

realizadas no EAT ou em campo e dos jornais entregues porta-a-porta¹⁹. Como os integrantes do ComCom são moradores do próprio bairro em urbanização, as atividades de mobilização acabam atingindo o dia-a-dia da comunidade, capilarizando-se ou enraizando-se nas dinâmicas sociais cotidianas do território (entrevistas 10, 21, 48). Participantes do ComCom relatam que, ao invés de simplesmente entregar os jornais porta-a-porta, eles eram convidados (em alguns casos) a entrar nas casas, tomar um café, bater papo e, durante a conversa, acabam identificando pontos de atenção em relação ao bairro e ao próprio projeto de urbanização, tais como dúvidas sobre os diferentes motivos de área de risco que requerem remoções/reassentamentos (o que levou à elaboração de um jornal específico sobre isso), dúvidas e críticas em relação às obras de urbanização e ao processo de reassentamento, etc (entrevista 21). É como se o ComCom funcionasse como um “termômetro social” da área – juntamente com os ACUs, relata uma das pessoas entrevistadas (Ibid.). Ele(a) conta também que a equipe envolvida no ComCom²⁰ atuava como “*jornalistas-jornaleiros*” que, ao mesmo tempo que produziam a matéria, também entregavam os jornais, acompanhando as reações das pessoas, percebendo seus principais pontos de interesse e adequando posteriormente a linguagem e os conteúdos: “*A gente fazia o jornal, ia pra rua, (...) ficava de olho lá, pra ver o quê que as pessoas estavam achando, onde elas “paravam o olho”, quais que eram as principais questões*” (entrevista 21).

Durante a concepção e produção dos conteúdos audiovisuais desenvolvidos pelo ComCom - memórias pessoais e coletivas da vida dos moradores e registros históricos da formação do bairro (sobretudo jornal e nos programas “Câmera da Memória”²¹ e “Comunidade em ação”²²), manifestações artísticas sobre sentimentos, anseios e expectativas em relação às transformações vivenciadas pelas obras, apresentação de dúvidas, críticas e respostas da CDHU sobre o andamento do programa, entre outros

¹⁹ Não é por acaso que o Projeto ComCom, com seu potencial de mobilização e “entrada na área”, foi escolhido para ser o primeiro projeto social (após o processo formativo de ACUs) em Pimentas, considerando os conflitos iniciais no bairro e a dificuldade de inserção da equipe social nas dinâmicas comunitárias.

²⁰ Equipe formada tanto pela BNR do ComCom (e, esporadicamente, pela BME) quanto pelos moradores, participantes dos projetos sociais.

²¹ <https://www.youtube.com/watch?v=qDXX8nl4zt0&list=PL6B4F0D4ABE84149E>

²² <https://www.youtube.com/watch?v=EzQp4rVb9Gw&list=PL6C41B81312F7E8A7>

temas (principalmente nos jornais, programas de rádio e TV) – os moradores e também a burocracia entrevistados mencionam a complexidade do trabalho desenvolvido, considerando o status híbrido de sua atuação. Ao mesmo tempo em que a equipe do ComCom buscava (i) produzir conteúdos propostos pela comunidade, com as respectivas críticas e sentimentos de frustração, sobretudo no tocante às remoções necessárias à urbanização, a equipe estava, por outro lado, (ii) inserida numa organização (o projeto social do ComCom) financiada pela própria CDHU, integrando o conjunto de projetos sociais e suas respectivas diretrizes da Saru/CDHU. Esta “agência situada” dos atores (ABERS, 2018), ou esta “inserção organizacional-institucional” dos agentes do ComCom significava a existência de determinadas limitações e constrangimentos institucionais na produção de conteúdo (entrevistas 5, 6, 21, 48). Ou seja, o ComCom não era uma ONG, que poderia publicar e “*fazer o que bem entendesse*” (entrevista 48). Por outro lado, havia um desejo da burocracia implementadora de que o ComCom não reproduzisse os conteúdos institucionais considerados “*chapa-branca*” da CDHU (entrevistas 19). Havia, por parte da BME e BAE, uma intenção de que a população se apropriasse dos meios de comunicação e produzisse seus próprios conteúdos, com suas críticas e reflexões sobre o processo em andamento – ainda que fosse necessária a adoção de determinados cuidados e estratégias de “ajuste de linguagem” para expressar e veicular alguns conteúdos.

A comunicação comunitária, portanto, era vista pela burocracia de médio escalão envolvida na elaboração do projeto ComCom, como um **elemento constituinte** das estratégias necessárias à criação e ao funcionamento das diversas arenas/espços participativos do Trabalho Social da Saru. O ComCom seria visto, portanto, como responsável não só pela produção de conteúdos próprios, mas também pela articulação e mobilização dos diferentes projetos sociais em andamento, atuando como um catalizador da participação e mantendo, apesar das limitações/dificuldades organizacionais-institucionais, as pautas propostas pelos próprios moradores participantes do ComCom:

"(...) sem comunicação não rola participação. Só que não pode ser só oficininha de ortografia, multimeios. Não... Era pras pessoas se apropriarem da comunicação comunitária, entendeu?! E eu acho que, até certo ponto, isso aconteceu, pra fazer frente a uma comunicação de Estado, fria, que a gente na minha época costumava dizer chapa-branca (...) É a galera se instrumentalizar e fazer comunicação comunitária. E vai ser o elo entre os outros projetos [sociais]. Tem que documentar (...), tem que trazer esses projetos pra dentro do Com Com. Porque ele vai manter os projetos unidos e não se ensimesmar.

E a gente precisa politizar. A comunicação politiza. Ela garante a voz do cidadão. (...) Uma das coisas da Constituição não é que você tem direito à informação, essa é uma das coisas, (...) mas também (ênfase na fala:) **produzir** a comunicação. Portanto, comunicação significa produção da informação. (...) Quem dava a informação? O Estado, chapa branca. (...) Você precisava produzir a informação, assim você garante a participação. É que as pessoas deliberem ou participem dos processos" (entrevista 19).

Mesmo que o projeto ComCom estivesse inserido numa lógica organizacional da Saru, com as respectivas limitações institucionais, ainda assim foi possível dar visibilidade e tornar públicos os diversos conteúdos produzidos pela própria população. Quanto aos temas mais sensíveis, cujas críticas poderiam comprometer a imagem do "estado" - em cuja lógica a Saru também estava inserida e limitada em certo sentido - as equipes do ComCom, envolvendo atores estatais e não-estatais, procuravam fazer "ajustes de linguagem". Considero que estes "ajustes de linguagem" fazem parte do conjunto de estratégias ligadas ao "ajuste de visibilidade" promovidas pelos diversos atores vinculados à Saru. Um desses ajustes foi a publicação de poesias, novelas e textos autorais, assinados pelos próprios moradores no jornal. Assim, a crítica não partiria do "Projeto Com Com" enquanto organização vinculada à Saru/CDHU, mas sim das pessoas da comunidade, desvinculando o ComCom ou a Saru de possíveis ônus institucionais, como, por exemplo, possíveis impedimentos de publicação por parte da área de Comunicação da CDHU, cujas diretrizes são conhecidas por seu excesso de limitações (entrevista 19 e observações em campo). Um dos relatos abaixo ilustra esse processo:

No primeiro jornal [produzido pelo Com Com], o pessoal, puto da vida, era aquela obra né? Lama... Um caos do cacete e o Flávio [que era morador, ACU e participante do Com Com] estava puto, ele queria falar mal. Aí escreveu duas poesias, metendo o pau na CDHU. A gente conversou com ele nessa coisa da diagramação. A gente falou "- Ó Flávio, isso aqui não passa. Isso aqui não vai. E, também, você fez uma visão sua. O que a gente consegue é você fazer uma poesia sobre o que você tá sentindo, e a outra, é a gente ir lá [nos Conjuntos Habitacionais] ver". (...) Aí começou também a surgir a novela [em jornal] da Duda, que é a novela de uma moça que ela vai (...) perder sua casa. O processo que a CDHU tava fazendo, de remoção das pessoas". (entrevista 21)

Ainda no que se refere ao ComCom, destaco outros quatro aspectos que são úteis para compreender como esse projeto social influencia os processos participativos implementados pela equipe social como um todo. O primeiro deles, já indicado rapidamente, diz respeito à capacidade de "introjeção" da equipe social nas dinâmicas comunitárias graças ao potencial de mobilização do ComCom e ao caráter híbrido ou pouco definido acerca de sua imagem: "*É CDHU, mas não é CDHU!*" (entrevista 21) relata uma das pessoas da burocracia entrevistada, referindo-se a essa dimensão pouco clara da natureza heterogênea da equipe que compõe o ComCom. Neste processo de

capilarização na área, entrevistado(a)s mencionam a necessidade de fazer concessões como, por exemplo, emprestar equipamentos de som aos diversos grupos no bairro, que os solicitam para a realização de eventos comunitários. Além de pequenos favores à população, outra estratégia importante é a realização de muitos eventos na rua – festas, exposições de filme e oficinas ao ar livre – no intuito de envolver o maior número de pessoas possível e demonstrar capacidade de realização de atividades de interesse coletivo. *“Pra ter uma introjeção na comunidade, a gente (...) ajudava na festinha das crianças, fazia cineminha na rua, isso também não tá muito no nosso contrato”* (entrevista 21), relata um(a) burocrata envolvido nas atividades do ComCom. Segundo ele(a), embora estas atividades de mobilização não estivessem necessariamente previstas inicialmente no contrato, ele(a)s sabiam, de experiências anteriores, que este tipo de evento facilitava a atuação da equipe social na comunidade. Gradativamente, com a realização de oficinas formativas em mídias, com as frequentes ações de mobilização, com a concretização e veiculação de conteúdos produzidos pelos próprios moradores, esta resistência inicial à presença da CDHU na área foi diminuindo, em determinados setores. A maior aceitação do ComCom e, com o tempo, da própria CDHU na área se reflete em alguns detalhes, narrados por entrevistado(a)s:

Quando a gente chegou [no bairro], ninguém queria ir pra nossa oficina né? CDHU né? [Os moradores diziam frequentemente, de forma rimada:] " - CDHU, vai tomar no cú, né?" Era o que eles falavam (risos). A gente chegava, dava camiseta da oficina e eles **dobravam a manga da CDHU** [escondendo o logo da CDHU]. Com o símbolo do ComCom, eles não ligavam, mas com a CDHU eles não gostavam de andar: eles se sentiam incomodados. E a gente foi percebendo a mudança, porque o cara foi desdobrando a manga. Com o tempo, ele foi desdobrando a manga. A [nome de participante do Com Com] já cortava a manga fora, já arrancava fora. Mas depois, você vê hoje, [usa] normal.

Associada à capacidade de “introjeção” do ComCom (e da CDHU) na área, vem o segundo ponto para o qual chamo a atenção: além das pautas próprias dos moradores e das questões do bairro, o ComCom também fazia a cobertura midiática (em TV, rádio, jornal e nas diversas redes sociais) dos variados eventos realizados pelos outros projetos sociais. O acervo do ComCom, ao longo do tempo, constituiu o principal acervo audiovisual da Saru e, no tocante aos projetos de urbanização da CDHU, no principal acervo da própria CDHU. Era frequente que outras áreas da Companhia solicitassem à equipe social imagens e vídeos feitos pelo ComCom, para integrar relatórios, sites, e conteúdos institucionais diversos. Além de operar como elo entre os projetos sociais, em função de seu papel mobilizador, o ComCom também se consolidou como uma

organização especializada da Saru na produção gráfica – propiciando à Saru a visibilidade de seu trabalho. Foi através do ComCom que inúmeros vídeos institucionais do TS foram produzidos (e traduzidos para o inglês, espanhol, francês), possibilitando a exibição de materiais mais próximos da perspectiva de atuação do TS e menos “chapa-branca” (entrevista 21). Estes materiais serviam de apoio para as diversas apresentações, seminários e eventos diversos nos quais a BME apresentava/discutia o TS realizado pela Saru. O próprio livro “As Cores da Urbanidade”, que retrata o TS desenvolvido na Serra do Mar, foi elaborado a partir das fotos feitas pela equipe do ComCom. Além de representar um importante “canal permeável” de comunicação entre “estado” e sociedade, considero que o ComCom também opera como uma equipe de comunicação “própria da Saru”, mais alinhada à sua cultura de trabalho, que é bastante distinta dos conteúdos de trabalho das demais áreas técnicas da Companhia.

Em terceiro lugar, chamo a atenção para o “*poder da câmera*” (entrevista 21), conforme relato. Diversos momentos das reuniões de NOU, assim como momentos das atividades dos demais projetos sociais, são filmados pelo ComCom. Além disso, ao final das reuniões de NOU, a equipe do ComCom (em geral, moradores participantes do projeto social) realizam uma entrevista com representantes das áreas técnicas da CDHU. Durante as reuniões de NOU, por vezes acontecem discussões mais exaltadas e, em algumas delas (sobretudo nas primeiras reuniões, quando da “chegada” da equipe social da Saru aos Bairros-Cota), houve conflitos mais intensos, com discussões acaloradas. Como boa parte destas reuniões eram filmadas, havia um “duplo efeito”, na visão de um(a) burocrata entrevistado(a): ao mesmo tempo em os moradores se sentiam valorizados, por estarem se manifestando nas reuniões e por serem filmados ao mesmo tempo, por outro lado, a câmera também fazia com que o embate inicial se tornasse mais respeitoso. ***“É um negócio do imagético. Ir a uma reunião com uma câmera, o embate é mais respeitoso, ninguém ameaça o outro de morte com uma câmera ligada”*** (entrevista 21, destaque meu), relata. Especialmente no tocante aos processos de remoção e reassentamento das famílias, conflitos nas reuniões eram frequentes, cujos embates diversas vezes terminaram em ameaças sérias a algumas gestoras da equipe social. Nesse sentido, as câmeras do ComCom teriam cumprido um papel duplo, tanto de fomento à participação, quanto de um relativo “controle social” nas dinâmicas em reunião: *“a câmera exerce um*

poder de controle na reunião. [A discussão] não passa pra agressão” (Ibid.), como já teria ocorrido em outras circunstâncias, em que não se contava com esse recurso.

A quarta consideração tem relação com o terceiro ponto levantado, no que se refere à gravação das imagens e dos momentos de reunião/discussão: trata-se do **registro**, da formalização e publicização de um acordo (do pacto) definido entre “Estado” (atores representantes da CDHU) e sociedade. Um(a) morador(a), participante do ComCom, destaca sua percepção deste processo, reiterando a ideia do uso da imagem como uma garantia de uma definição político-institucional informada aos moradores: *“cabe à gente usar a comunicação com arma: “- Você confirma que a obra vai acontecer?” (entrevista 6).*

Os demais projetos sociais, ou “espaços sócio-organizativos” como menciono aqui, também ilustram diversos aspectos associados aos quatro “padrões de atuação” da burocracia (identificados em exemplos anteriores), no sentido de defender uma causa de natureza contenciosa, mobilizando-se coletiva e proativamente para concretizá-la. A “causa” em questão, que é comum/transversal a todos os projetos sociais promovidos pela Saru, consiste em propiciar espaços diversificados de participação, para além da discussão específica de projeto urbanístico (entrevista 19).

O Ateliê Arte nas Cotas, que teve início na Serra do Mar, por exemplo, e depois também atuou pontualmente em Pimentas e Pantanal, foi desenvolvido por artistas plástica(o)s experientes em projetos sociais, envolvendo processos formativos com a população – desde história da arte, até estudo de cores, desenvolvimento de projeto da intervenção artística, etc. Parte da burocracia implementadora do projeto vem de experiências ligadas ao campo artístico associado à educação e também pesquisa acadêmica. As oficinas do Ateliê, assim como as do ComCom, também tiveram início durante a realização do processo formativo de Agentes Comunitários de Urbanização, em 2010. Desde então, a população participante, junto com a equipe técnica do Ateliê, mapeia os possíveis locais para a realização de intervenções artísticas e desenvolve diversos estudos/possibilidades dos projetos artísticos – cuja identidade visual é criada pela própria população, após uma série de estudos, tentativas, rascunhos, testes, discussões, etc. Após o levantamento inicial, uma dentre as várias propostas de intervenção artística é

escolhida pelo grupo e, por fim, a equipe se mobiliza para realizar as pinturas nas fachadas das casas, muros e espaços públicos, a partir de técnicas de mosaico e estêncil.

Considerando a influência da trajetória dos técnicos no modo com que criam e implementam processos de trabalho, é interessante notar o processo de concretização do trabalho no Ateliê, também como um resultado de sucessivas experiências individuais prévias dos técnicos, posteriormente aplicadas no contexto da CDHU. O modo de trabalho desenvolvido pela equipe do ateliê²³, assim como boa parte da abordagem dos demais projetos sociais, foca no potencial criativo e crítico/reflexivo dos próprios moradores, como sujeitos autônomos e tomadores de decisão das atividades ali propostas e desenvolvidas. A equipe busca, cotidianamente, incentivar que a população reflita cada vez mais sobre estes processos, questionando-os sobre o papel da arte de uma forma mais ampla, instigando-os a refletir e discutir sobre as funções, significados e possibilidades da arte na vida individual e também comunitária, nas dinâmicas do bairro como um todo. *“Tem um monte de desenho que “mora” dentro da gente... Vai desenhando”*, conta um(a) do(a)s arte-educadore(a)s do Ateliê, reiterando a importância de um conjunto de expressões estéticas autêntica/própria de cada um dos moradores ali envolvidos.

O conjunto de narrativas dos diversos atores envolvidos na implementação não só das atividades do ateliê, mas também de outros projetos sociais, muitas vezes traz esta visão política do TS, como um espaço para discussão e reflexão sobre cidadania, organização comunitária e relação com o território, como mencionado ao longo desta dissertação.

²³ Como pude observar em campo, ao longo das atividades/oficinas das quais participei como observadora.

Figura 13 – Oficinas e intervenções artísticas realizadas pelo Ateliê Arte nas Cotas

Fonte: Imagens produzidas pelo ComCom (acervo da Saru/CDHU)

Para além do trabalho em si – ou seja, das intervenções artísticas e do próprio processo formativo da população, tornando-os multiplicadores não só das técnicas mas do processo criativo desenvolvido no Ateliê – as intervenções do grupo nas novas áreas urbanizadas acabaram conferindo à obra e ao Projeto Serra do Mar uma visibilidade que repercutiu na mídia, chamou a atenção de diversas instituições públicas e privadas, tendo inúmeros desdobramentos posteriores, tais como publicações institucionais. Gabriel, superintendente de obras (sobre o qual mencionei na seção anterior), conta que as intervenções promovidas pelo Ateliê se constituíram não só como “portfolio” da CDHU,

mas também como elemento de convencimento da própria empreiteira. Ele menciona a resistência da empreiteira em realizar diversos ajustes de projeto, durante a execução das obras, incluindo as intervenções necessárias nas fachadas de casas e muros, possibilitando que as intervenções artísticas fossem aplicadas na sequência. *“Eles não queriam arrumar a superfície (...) a obra é de milhões, mas não aparece. Quando eles viram que dava visibilidade pra eles, aí entrou de cabeça na cota 200”*, conta. As experiências ainda iniciais de intervenção artística no Pinheiro do Miranda, onde as obras se iniciaram, foram ganhando visibilidade e assumindo, gradualmente, uma importância maior ao longo do desenvolvimento do Projeto, sobretudo na Cota 200.

A “identidade visual” criada pelo Ateliê de certa forma alavancou a visibilidade do TS como um todo. Boa parte das apresentações e publicações institucionais sobre o TS, tanto por parte da Saru quanto da CDHU como um todo, acabaram se referenciando a essas intervenções, que se tornaram ícones de uma “nova identidade” para o bairro urbanizado, a partir de propostas estéticas/artísticas feitas pela própria comunidade, com a assessoria e coordenação da equipe técnica.

Figura 14 – Intervenção artística do Ateliê Arte nas Cotas (na Cota 200)

Fonte: Projeto ComCom in Cohen, 2017

Ana (já mencionada anteriormente, no perfil 2C – “politizador”), enquanto coordenadora do Naps e articuladora dos diferentes projetos sociais da Saru, reitera o caráter comum aos projetos sociais enquanto espaços diversificados de participação, na mesma linha das narrativas apresentadas pelo(a)s artistas envolvido(a)s no Ateliê:

O processo participativo precisa ser politizado (...) O Arte nas Cotas é mais do que um projeto de arte, um projeto de profissionalização (...) Tem essa dimensão do projeto participativo. Não pode ser só projeto social. (...) É isso que poderia de fato fazer a grande diferença.

Esta dimensão “politizadora” dos projetos sociais, vinculada às noções de cidadania, direito à cidade, reflexão crítica sobre os processos em curso no território, aparece muito fortemente em técnico(a)s do perfil “politizador” (2C) e em alguns técnicos do perfil facilitador (2A). Na prática, esses valores se misturam a um mosaico de outras interpretações e práticas distintas, coexistindo variadas “lógicas” ou ênfases na implementação.

Controvérsias associadas em torno dos diversos projetos sociais como um todo

Por fim, uma dificuldade – e, também, um ponto de controvérsia – mencionada pelo(a)s entrevistado(a)s, de forma geral, consiste na limitação das capacidades técnicas em promover a autonomia dos diversos grupos de moradores, participantes dos projetos sociais. Mesmo no caso da Cooperativa de reciclagem, em que a equipe técnica social procurou “muni-la” de contatos e parcerias institucionais (movimentos sociais, credenciamento junto à prefeitura, etc.) ainda assim capacidade de manutenção foi comprometida.

Esta dificuldade foi mencionada por boa parte dos entrevistados, que vê com reticências a capacidade de continuidade dos projetos, sem o repasse de recursos feito pela CDHU. Algumas pessoas entrevistadas questionam se o papel dos projetos sociais não deveria ser apenas o de “formar” pessoas, e não necessariamente constituir um grupo (relativamente pequeno) permanente de realização de atividades na área. Nesse sentido, há fortes críticas de que, por tratar-se de investimento público, os projetos sociais deveriam ampliar, ao máximo possível, seu escopo/capacidade de envolvimento da população, ao invés de se fechar e apenas dar continuidade às suas atividades cotidianas. Em maior ou menor grau, com maior ou menor relação de “dependência” da Saru/CDHU, todos os projetos sociais da Serra do Mar e Pimentas (e a maioria no Pantanal) ainda operam com a coordenação direta de técnicos sociais. A Cooperativa e o Ateliê de Artes e Ofícios tornam-se “autônomos”, embora apresentem inúmeras dificuldades associadas à falta de assessoria técnica.

Por outro lado, outros técnicos sociais entrevistados consideram que os moradores têm conhecimento técnico para levar os projetos sociais adiante, mesmo com a futura interrupção dos trabalhos da Saru em campo, já que a população vem

participando de sua implementação desde o início. Mas reconhecem também que a questão financeira (a autonomia financeira dos projetos) ainda não está completamente equacionada. Frequentemente, também durante as entrevistas, ouvi relatos de técnico(a)s sociais preocupados quanto ao “empoderamento assimétrico” de participantes que, ao invés de coordenar os projetos sociais pautando-se pelo fomento à organização comunitária (coletiva) e pela ampliação do número de participantes/pessoas envolvidas, teriam se concentrado no desenvolvimento de atividades mais “rentáveis” dos projetos sociais - como, por exemplo, a venda de produtos criados e realizados pelo grupo – em detrimento de atividades voltadas à questão do território, das mudanças no bairro em função da urbanização, à relação com os espaços públicos, etc. “(...) *a gente, buscando autonomia, o quê que a gente fez? Empoderou uma pessoa só. Que é a que mais tem condição. Foi um erro. Esse foi o grande erro na minha opinião*”, relata um(a) entrevistado(a).

Apêndice 14. Considerações complementares sobre o processo de reassentamento e o AIP

Nas interações individuais no AIP, o(a) técnico(a) social atualizava dados cadastrais e perguntava questões mais detalhadas do perfil socioeconômico das famílias – composição familiar e características demográficas, existência de pessoas com deficiência física, renda familiar e status ocupacional, escolas onde as crianças estudavam (para possibilitar a reinserção escolar nos locais de destino), entre outros aspectos associados à caracterização socioeconômica do perfil domiciliar. Após a inserção e atualização cadastral, o(a) técnico(a) apresentava à família as alternativas de atendimento habitacional disponíveis àquele determinado programa/projeto, que poderiam ser alternativas habitacionais definitivas/permanentes – através da Carta de Crédito, Unidade Habitacional (UH), Troca – ou alternativas temporárias – através do reassentamento emergencial a alojamentos (que, com o tempo, caíram em desuso devido à precariedade habitacional destas edificações) ou do Auxílio-Moradia (AM).

Após a explicação, a família optava por uma das alternativas disponíveis (quando havia mais de uma alternativa) ou mencionava que iria pensar/discutir com seus familiares, retornando posteriormente com uma definição de preferência. Além dos atendimentos programados previamente, havia também os chamados “atendimentos espontâneos”, em que, independentemente de terem sido agendadas, as famílias se dirigiam ao EAT para tratar de alguma dúvida, sugestão ou demanda relativa ao processo de reassentamento. Como o “protocolo” da interação entre o burocrata e a família era basicamente o mesmo - atualização de dados cadastrais, se necessário, e registro em formulário impresso ou em sistema de banco de dados sobre as tratativas realizadas – os “atendimentos espontâneos” também eram denominados por atendimento ou mesmo AIP.

Considerações complementares sobre o histórico de criação e implementação do AIP

Retomando o “fio da história” do AIP, é interessante notar os argumentos de parte dos entrevistados sobre a importância de se ter uma instância de interação com os moradores mais “próxima”, em uma escala reduzida, que é o AIP. No conjunto de

justificativas mobilizadas para explicar suas contribuições e proposições deste espaço, frequentemente a burocracia enfatizava aspectos vivenciados em sua trajetória - seja à formação profissional ou vivências pessoais/ profissionais ligadas ao setor onde se inserem. Uma das pessoas “propositoras do AIP” destaca que, enquanto as sociólogas da Saru deslocavam sua atenção e foco de atuação para escalas mais amplas de interação com a população - na realização de assembleias, ações de diagnóstico/ monitoramento - as assistentes sociais direcionavam seu foco ou suas preocupações prioritárias para o caráter heterogêneo das necessidades e perfis socioeconômicos de cada uma das famílias em processo de remoção. Daí a necessidade, segundo ele(a), de se criar um espaço cuja “escala reduzida de interação” possibilita que questões mais sensíveis sejam devidamente abordadas/discutidas junto a cada um dos moradores e moradoras, paralelamente às escalas mais amplas de interação com a população, tais como assembleias²⁴.

“(...) daí eu fui falando com a Lara: “- Lara, tem duas coisas: uma é que a gente faz essas reuniões grandes em São Bernardo, explica o projeto, tudo o mais. E muitas pessoas não se manifestam. Eles têm vergonha, medo. Às vezes querem falar com o marido antes “- Ah, eu não sei se eu vou”. Se a gente criasse um momento sozinho na entrevista - a gente [técnico social] e a pessoa - e aí ficaria mais fácil. Aí a Lara já comprou logo a ideia, tanto é que eu falo que o AIP eu fiz, criei esse formulário pra poder facilitar. O nome, quem deu, foi a Lara. (...) Mas porque eu vejo isso? Eu pensava com minha cabeça de assistente social. E elas eram todas sociólogas. Então socióloga joga só pro maior. A combinação dos dois ficou bacana. Deu nisso. Mas eu forçava nisso porque, eu sentia essa dificuldade que elas não sentiam. (...) Aí fizemos a criação do AIP e a ideia era essa: a gente poder falar nesse individual”. (entrevista 20)

As sugestões da burocracia de médio escalão acerca da importância do AIP, conforme o relato acima ilustra, foram bem-vindas no contexto organizacional da Saru no sentido de complementar as reuniões e atividades realizadas em escala assembleísta, além de adequar os encaminhamentos às diversas necessidades dos moradores, como mencionei anteriormente. No entanto, como mostrarei ao longo deste capítulo, a criação e a implementação do AIP não é interpretada homogeneamente pelos diversos atores entrevistados, ao contrário: trata-se de um tema que é objeto de controvérsias (PENNA, 2013), cujas distintas perspectivas são úteis à compreensão do processo de implementação do TS e de suas múltiplas complexidades.

No projeto Pantanal, o AIP teve início em 2002, ainda em formulários de papel. Antes desse período, estava também em andamento outro processo de

²⁴ Ver depoimento no apêndice.

remoção/reassentamento nas áreas adjacentes ao perímetro da urbanização. Desde lá e de experiências de remoção/reassentamento em projetos anteriores, o AIP vem se modificando. Dentre as modificações maiores, resalto o processo de informatização do AIP, através do já mencionado Sistema de AIP (SAIP)²⁵. Neste contexto, o caso do Programa Serra do Mar é útil à compreensão de diversos padrões de atuação da burocracia - aqui, destaco o caráter ativista/engajado de diversos atores - sobretudo a partir de práticas/estratégias de experimentação voltadas à concretização de mudanças nos procedimentos do AIP. A construção gradual de determinadas diretrizes e formas de atuação se torna mais nítida no caso da Serra do Mar devido ao fato de que o início da realização dos AIPs em campo (em Cubatão) coincide com o processo inicial de informatização e criação do SAIP na Saru (sediada em São Paulo), o que permite identificar como as mudanças propostas pela burocracia (tanto BNR quanto BME) se concretizaram.

O início do processo de estruturação de bancos de dados na Serra do Mar remonta a um período anterior à coordenação da Saru no Programa²⁶. Após a realização dos primeiros diagnósticos dos núcleos, em 2007, uma parte da equipe técnica²⁷ observou inconsistências entre as diversas bases cartográficas existentes. Paralelamente a esse processo, outra parte da equipe estava desenvolvendo um sistema, no qual seria possível inserir os dados das famílias arroladas (cadastradas) e as futuras tratativas relacionadas ao processo de reassentamento, que ainda não tinha iniciado.

Ambas as atividades - a parte de geoprocessamento e os dados das famílias estruturados em um banco/software específico - ainda não tinham sido incorporadas ao dia-a-dia das equipes como um todo. Tratava-se, ainda naquele momento inicial (meados de 2008) de bancos de dados isolados em processo de consolidação, validação e estruturação. Dada sua fase ainda embrionária, estas ferramentas ainda não ofereciam “suporte” ou capacidade de resposta à realização do Trabalho Social, que também estava

²⁵ O destaque se dá não pela “informatização em si”, mas pelos diversos aspectos associados ao processo de informatização, que ilustram uma parte importante do *modus operandi* da burocracia da Saru, no que se refere à consolidação e institucionalização de sua metodologia de trabalho.

²⁶ Como mostrado na seção sobre o Programa Serra do Mar, a equipe social da Saru assume a coordenação e a execução do TS após um período de dificuldades e conflitos com a população, vivenciadas por uma equipe técnica distinta da atual, que contava com a coordenação de outra área da CDHU.

²⁷ Parte da equipe técnica permaneceu no Programa, prestando serviços à Saru, mesmo depois da mudança de “área coordenadora” junto à CDHU em dezembro/2009.

apenas começando²⁸, aguardando maiores definições das diferentes áreas técnicas da CDHU.

Como o uso destas “ferramentas” (banco de dados e as ferramentas de geoprocessamento) ainda não estava inserido no fluxo de trabalho regular, boa parte da equipe em campo, incluindo a própria supervisão, não compreendia muito bem suas possíveis funcionalidades no contexto do Programa. Técnico(a)s desta época relatam, inclusive, seu empenho em realizar determinadas tarefas para além de seus escopos de trabalho, sem causar nenhum conflito com a supervisão, ainda que este trabalho de compatibilização de bases e consolidação do banco não fosse visto como necessário à implementação do TS na área. Conforme relatos, para finalizar o trabalho, a equipe técnica teve que “(...) *‘vender’ esse trabalho e mostrar porquê ele era importante*” (entrevista 42).

De todo modo, importa ressaltar que, a despeito da ausência de incentivos organizacionais, havia atores interessados em articular os dados socioeconômicos do arrolamento em 2008 aos levantamentos planialtimétricos cadastrais das edificações no território, possibilitando que tanto o (i) banco de dados quanto sua vinculação a uma (ii) base georreferenciada pudessem qualificar e subsidiar o Trabalho Social (entrevistas 42, 44) – ainda que este trabalho fosse pouco usual (assumindo um caráter experimental) num momento inicial do TS.

A partir de 2009, quando a Saru assume a coordenação e realização do TS, há uma rodada de reuniões para que as equipes de campo pudessem apresentar os resultados dos levantamentos já realizados à burocracia de médio escalão da Saru. Gradativamente, o trabalho de sistematização das informações foi ganhando visibilidade em função de sua utilidade e da “capacidade de resposta” aos diversos processos do TS.

Simultaneamente ao trabalho desenvolvido pela equipe técnica em campo, técnico(a)s sociais da Saru, sobretudo vinculados ao Naic, estavam trabalhando em parceria com um consultor para implementar um sistema/banco de dados, onde pudessem ser inseridas as informações das famílias ao longo de todos os diversos

²⁸ Neste momento (entre 2008 e 2009), ainda não havia definições por parte da CDHU quanto a datas concretas de entrega de UHs, ou a uma agenda definida da intervenção físico-urbanística nos núcleos a serem consolidados.

atendimentos em AIP, desde o arrolamento até a mudança. Uma vez concluído o sistema – ainda que em sua versão “piloto” – a BME o apresentou às diversas equipes em campo, divulgando a ideia de que os sistemas deveriam funcionar em todos os projetos em andamento da Saru, desde os projetos de remoção até urbanização.

No entanto, a informação que a BNR (a equipe de campo) do Programa Serra do Mar recebeu foi a de que o sistema já estava operando para os demais projetos e que o mesmo deveria ocorrer no caso da Serra. Uma das pessoas entrevistadas relata que, ao ter o conhecimento do sistema/banco da Saru (o Saip), esta apresentação já teria vindo com a “propaganda” de que ele funcionava em outros projetos. *“(...) Que todos os projetos da SARU já funcionavam nesse sistema e que o sistema dava conta de responder [às demandas do TS]. Só que não”*. (entrevista 44). Partindo desta informação inicial de que o Saip já estava em operação e já estava subsidiando o TS, uma parte da equipe de campo do Programa Serra do Mar se mobilizou não só para (i) deixar de lado o sistema que já tinha sido desenvolvido anteriormente em campo (para dar preferência ao sistema integrado da Saru), mas também para (ii) incorporar o novo sistema (o Saip) e criar “hábitos” ou “culturas organizacionais” de preenchimento cotidiano que pudessem alimentar o banco com as informações atualizadas dos futuros AIPs a serem realizados e, ao mesmo tempo, que pudessem garantir o planejamento e a viabilização das próximas ações do TS.

Devido à pouca comunicação entre a BNR (ou seja, a equipe em campo, em Cubatão) e a BME da Saru (em São Paulo), pois era um momento inicial de transição de áreas técnicas da CDHU, em que a Saru tinha acabado de entrar em cena no Programa Serra do Mar²⁹, a equipe em campo não soube que SAIP ainda não funcionava em projeto algum: *“eu só soube disso muitos anos depois”* conta um(a) entrevistado(a). Entrevistado(a)s da BNR do Projeto Serra do Mar relatam, por outro lado, que a informação de que o “banco funcionava em outros projetos” acabou sendo benéfica no

²⁹ O processo de entrada da Saru, em substituição à outra área/coordenação técnica da CDHU no tocante ao TS ainda era recente: tinha acabado de ocorrer, ao final de 2009, quando tiveram início as primeiras ações de AIP já através do banco.

sentido de que era um argumento a favor para sensibilizar a equipe a cooperar e atuar coletivamente para que o SAIP também desse certo na Serra do Mar.

Principais marcos das etapas de um AIP

Ao longo dos anos, a Saru foi consolidando procedimentos de atendimento, dando origem a diferentes fluxos/macroprocessos de trabalho – os quais estão, atualmente, sintetizados em onze distintos procedimentos operacionais padrão. Como estes fluxos são muito extensos e detalhados, optei por inserir abaixo uma figura esquemática apenas com alguns dos principais marcos das etapas de atendimento.

Fonte: Saru, 2017.

Mapa integrado com as bases de dados do Sistema de Aip (Saip), que indica os motivos de remoção e possibilita o monitoramento da intervenção

Figura 15 – Mapa com motivos de remoção na Cota 200 na Serra do Mar

Elaboração: Reinaldo Andrade da Costa. Bases: CDHU e imagens Google.

Conforme já indicado, os motivos de remoção constam no Saip e nas bases georreferenciadas da Saru, conforme ilustra o mapa a seguir – mapa detalhado de um dos setores da Cota 200.

Figura 16 – Mapa com indicação do status da intervenção (status por edificação) nas áreas de remoção

Elaboração: Reinaldo Andrade da Costa. Bases: CDHU e imagens Google. (trechos do mapa)

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Mariana Costa Silveira

Data da defesa: 16 / 10 / 2018

Nome do Prof. (a) orientador (a): Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 25 / 03 /2019

(Assinatura do (a) orientador (a))