

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**O Atendimento Individual Programado (AIP) e suas implicações para  
o trabalho social de habitação da CDHU**

Mariana Costa Silveira

Mestranda do DCP/USP,  
pesquisadora CEM, técnica social CDHU

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2017

## O Atendimento Individual Programado (AIP) e suas implicações para o trabalho social de habitação da CDHU

Mariana Costa Silveira

*Resumo:* O artigo trata do Atendimento Individual Programado enquanto um elemento estruturante e organizador do trabalho social de habitação da CDHU, sobretudo após sua informatização. Entendido como um instrumento da política pública, o AIP traduz complexas relações e interesses de múltiplos atores estatais e não estatais envolvidos no processo de implementação.

### Notas introdutórias de campo e informações no histórico de AIP

- *Na prefeitura de Santo André - local onde a equipe social da CDHU instalou-se para atender famílias em processo de regularização fundiária, Sueli e João<sup>1</sup> são recebidos por Lúcia, técnica social. Ela lhes apresenta dados do lote a ser regularizado, coleta e confirma dados do perfil da família. Lúcia: "- Sr. João, o senhor estudou até qual série?" (breve silêncio e certo constrangimento do casal). João explica que quase não estudou, foi só um ano...A esposa complementa: "- Ele só fez um ano de móbrol. Hoje ele sabe escrever o nome, assinar". Após certo tempo, quase ao final do AIP, há intermitência na rede e o sistema cai. Algumas informações têm de ser redigitadas, ao que Sueli comenta: "-Ah... Dizem que sistema é para facilitar! ". Enquanto o sistema é reestabelecido, Sueli questiona se há alguma oportunidade de trabalho para ela na prefeitura. (...) Uma vez preenchidas as informações, a técnica solicita ao morador responsável que assine a planta, formalizando aquela primeira etapa do processo. Antes da assinatura, mais uma breve pausa, interrompida pela questão de Sueli: "- O quê que nós estamos assinando mesmo?"*
- *Após a realização do AIP, com o preenchimento dos dados e assinatura da planta, a técnica questiona se a moradora possui alguma dúvida. Seu irmão, que acompanhou-a durante o AIP pergunta: "- Com essa regularização, descarta qualquer hipótese de despejo?"*
- *No contexto de um Programa de urbanização de favelas, consta o seguinte registro, no histórico do sistema de AIP: "**Maria trouxe laudo da casa de Júlia, pois sua filha tem necessidades especiais. Deseja 1º andar. Ela queria [tipologia habitacional] sobreposta do [bairro] Casqueiro e está revoltada, alega que muita gente está mentindo e recebendo UH [Unidade Habitacional] de 3 dormitórios**".*
- *No mesmo contexto, um outro registro do histórico do AIP mostra que "**O Sr. Julio compareceu para informar que alguém vai morrer se a edificação nº X for demolida. Fez ameaças à coordenadora [da equipe social], dizendo que o caso virou pessoal e vai resolver do seu jeito. O morador estava muito nervoso e não quis nem ouvir que a solicitação efetuada por ele estava em estudo**".*

Os trechos acima ilustram algumas complexas facetas do tema tratado neste artigo, cuja proposta é analisar de que modo o Atendimento Individual Programado (AIP) se insere

---

<sup>1</sup> Todos os nomes aqui utilizados foram trocados por nomes fictícios, para preservar a identidade das pessoas envolvidas. Referências à numeração de identificação das edificações foram suprimidas pelo mesmo motivo.

no contexto da implementação do trabalho social da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do estado de São Paulo<sup>2</sup>, especialmente após sua informatização. Este artigo procura entender que tipo de relações - envolvendo atores estatais e não estatais - são traduzidas ou expressas pelo uso cotidiano do AIP, na implementação da política habitacional nos diferentes programas de urbanização de favelas e regularização fundiária ou de reassentamento<sup>3</sup>. Independentemente do tipo de Programa ou intervenção urbanística, o foco do artigo é o AIP enquanto um artefato burocrático que, como tal, é usado e mobilizado na interação e nas relações entre os diferentes atores envolvidos na entrega da política - técnicos sociais, gestores públicos, população residente, lideranças comunitárias, políticos locais, etc. - em uma série de procedimentos e práticas. Para além de uma maior ou menor capacidade de legibilidade do estado, essas práticas, interações e fluxos de trabalho e relações desencadeadas pelo AIP acabam consolidando um **locus de diversos conflitos de interesses**, inerentes à implementação da política habitacional, podendo, em determinadas circunstâncias, implicar em efeitos não previstos pela política, como será mostrado a seguir. Os trechos acima reportados são apenas exemplos que ilustram quão complexo pode ser o emaranhado de relações existentes no atendimento da população, envolvendo o acesso à política pública (LIPSKY, 1980), em que o uso de instrumentos nem sempre resulta em maior legibilidade estatal, tendo, em determinadas circunstâncias, efeitos não esperados (HULL, 2008; CAMPOS, 2016).

Neste artigo, sustento dois principais argumentos. O primeiro corresponde ao *locus do AIP* e sua centralidade para a compreensão da implementação da política, tendo em vista *relações de interesses* distintos, especialmente quando se trata do acesso à moradia e da atuação estatal em territórios complexos, onde residem populações vulneráveis. Assim, sustento que o *AIP traduz um conjunto de relações complexas na implementação da política*, com diferentes implicações e desdobramentos para a governança urbana.

---

<sup>2</sup> Este tema integra um conjunto mais amplo de processos analisados sobre a metodologia do trabalho técnico social de habitação da CDHU, analisada em minha pesquisa de mestrado (em curso).

<sup>3</sup> A necessidade de remoção ocorre em (i) programas de urbanização de favelas, onde é necessário remover edificações localizadas em frente de obras para a abertura de vias, ou em função de risco geotécnico/geológico (entre outros motivos), quanto em (ii) obras públicas de implantação de infraestrutura viária, metrô, saneamento, operações urbanas, etc. em que há a realocação involuntária de domicílios situados no perímetro de remoção, onde prevê-se a implantação dessas infraestruturas e equipamentos.

O segundo argumento reside em uma abordagem do AIP entendido como um instrumento da política pública e, como tal, apresenta *diferentes estruturas de oportunidades, incentivos e constrangimentos que são mobilizados de forma distinta pelos múltiplos atores envolvidos*. Nesse sentido, dependendo da forma com que o AIP é utilizado, sua mobilização pode desencadear tanto *efeitos previstos*, tal como a maior capacidade estatal e aprimoramento de práticas procedimentais na entrega da política; quanto *efeitos não previstos*, como por exemplo o uso de categorias de elegibilidade por parte da população ao revés daquilo que foi inicialmente planejado pelo Estado.

Ressalto ainda que estes dois principais argumentos estão associados a quatro dimensões ou contextos de análise do problema: **(1)** o processo de **entrega (implementação)** da política, quando da interação entre a burocracia de nível de rua e a população; **(2)** alguns aspectos ou critérios do **desenho da política habitacional**; **(3)** as relações estabelecidas entre **diferentes áreas técnicas** na CDHU; e **(4)** as capacidades de **coordenação** e regulação do trabalho social por parte da Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU) da CDHU.

As análises feitas neste artigo estão baseadas em: informações coletadas por meio de entrevistas semi estruturadas; entrevistas direcionadas; análise de registros (dados qualitativos) do sistema de AIP quando da realização dos atendimentos e pela observação participante em alguns atendimentos<sup>4</sup>.

O presente artigo estrutura-se da seguinte forma: (i) uma apresentação dos conceitos usados neste estudo, uma (ii) descrição sintética do AIP, dos fluxos de trabalho envolvidos e de suas implicações em termos de capacidade estatal, (iii) a análise dos dados contextualizada nas quatro dimensões acima apontadas, e, por fim, (iv) uma breve retomada dos principais achados.

### **Instrumentos, implementação e governança**

As análises deste artigo centram-se principalmente nos processos de implementação da política pública e suas implicações para o desenho da política, considerando-a não como um processo linear, em que mais capacidades estatais se traduziriam em maior

---

<sup>4</sup> Agradeço imensamente a todos os diversos técnicos que me concederam entrevistas e/ou permitiram que eu acompanhasse seus AIPs para esta pesquisa. Devo ressaltar que as análises e interpretações apresentadas neste artigo são minhas e não necessariamente correspondem à opinião dos entrevistados.

desempenho da política, mas como um "*processo dinâmico, formado pelas ações e interações operadas pelos diversos atores*" (LOTTA, 2016, p. 61). Essas interações podem ser estruturadas e mediadas por instrumentos, ou seja, dispositivos da política cujo conjunto de constrangimentos ou possibilidades podem ser apropriados pelos diferentes atores envolvidos no processo, gerando distintos resultados. Assim, o conceito de *instrumentos* aqui utilizado é compreendido como um *tipo particular de instituição*, pois estrutura ou influencia as políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 8). Nessa perspectiva, os instrumentos determinam o modo com que os atores se comportam, criando incertezas quanto a seus efeitos, definindo distintos constrangimentos ou oportunidades de agenciamento (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

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 assim dotadas de valores e concepções concretas da política e da sociedade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4). Estes autores consideram, portanto, que 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.

Outro aspecto importante neste artigo diz respeito ao elevado grau de *complexidade e incerteza* dos processos de implementação da política. Tendo em vista os sistemas complexos nos quais os agentes implementadores estão inseridos e considerando suas responsabilidades específicas, nem sempre uniformes nesses contextos, a *discricionariedade* e a *autonomia* desses agentes é um elemento central à análise da implementação (LIPSKY, 1980; Hill, 2003 apud LOTTA, 2016). A discricionariedade aqui não é vista de forma normativa, mas sim como um fator importante para a compreensão do *acesso* da população à política (LIPSKY, 1980) e para a análise dos diferentes conflitos envolvidos no processo de implementação, seja na interação com os cidadãos, seja com outros funcionários públicos ou diversos outros atores envolvidos na entrega da política - políticos locais, segmentos organizados da sociedade civil, etc (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2016). Os mecanismos analisados neste artigo, portanto, vão

no sentido de analisar a implementação da política considerando a burocracia implementadora e também a forma com que se relaciona e interage com os diferentes atores envolvidos no processo, mediada, neste caso, pelo instrumento do AIP. Essa perspectiva implica em reconhecer a implementação como um processo dinâmico de interação, envolvendo ao mesmo tempo relações de cooperação e conflitos (MARQUES, 2003 apud LOTTA, 2016).

Por fim, as implicações do AIP para os diferentes resultados de implementação da política - resultados previstos ou não - também dialogam e têm desdobramentos para os estudos sobre governança urbana, sendo esta última considerada como "*conjuntos de atores estatais e não estatais interconectado por vínculos formais e informais que operam no processo de produção das políticas públicas e estão imersos em contextos institucionais específicos*" (Marques, 2013, p. 31).

Antes de analisar os desdobramentos e implicações do AIP enquanto um instrumento da política pública, a seção a seguir descreve suas principais características ao longo do tempo e consequentes mudanças no tocante às capacidades de legibilidade estatal.

### **O surgimento do AIP e a adoção do sistema de AIP**

O trabalho técnico social (TTS) em estudo diz respeito às ações realizadas e coordenadas pela Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU) da CDHU, uma divisão administrativa criada nos anos 2000, mas cujo trabalho já vinha sendo feito desde a segunda metade da década de 80, sob coordenação de uma arquiteta urbanista da CDHU que atualmente é superintendente da área, responsável pelo TTS.

Ao longo dos anos, o corpo técnico da SARU - envolvendo tanto técnicos concursados quanto técnicos de empresas gerenciadoras, alocados na sede da CDHU e nos Escritórios de Apoio Técnico (EATs) em campo desenvolveram um método de trabalho, acumulando uma expertise mediante as necessidades que se colocavam, quando da implementação das políticas habitacionais. Este método hoje centra-se em três eixos principais (CDHU, 2015, p. 13; Frost, 2017 apud CDHU, 2017): (a) pactuação com comunidades; (b) suporte à intervenção físico-urbanística das ações de remoção, reassentamento e urbanização e (c) projetos de organização sociocomunitária. O Atendimento Individual Programado ou AIP, como é comumente referido pelos

técnicos, surgiu no contexto das (b) ações de suporte à intervenção físico-urbanísticas, especialmente no reassentamento involuntário de populações.

Ao fim da década de 90, no contexto de programas de urbanização de favelas, quando da realização de reuniões com toda a comunidade para pactuar o projeto urbanístico e as diretrizes de reassentamento, identificou-se a necessidade de disponibilizar um espaço específico que permitisse, de forma mais privativa e mais adequada às necessidades de cada família, em uma escala reduzida, a exposição de questões mais individuais e particulares das dinâmicas e condições das pessoas que ocupavam o domicílio - além da própria coleta de informações socioeconômicas domiciliares. Os técnicos também perceberam uma necessidade de melhor organizar e sistematizar as informações apresentadas individualmente pelos moradores, quando estes se dirigiam aos EATs para fazer alguma solicitação. Assim, criou-se e consolidou-se o Atendimento Individual Programado (AIP) e seus respectivos roteiros (fichas de preenchimento de uma série de informações sobre a família). O atendimento, assim, passou a ser feito em dias e horários agendados em que as famílias compareciam aos EATs para conversar com um técnico social sobre sua situação, suas preferências e necessidades, e dar encaminhamento às etapas do reassentamento e solução habitacional provisória (como Auxílio Moradia, por exemplo) ou definitiva (Unidades Habitacionais, Cartas de Crédito, troca, recomercialização, etc.).

Quando o AIP foi criado, foram usadas fichas impressas em que o histórico da negociação e adesão à solução habitacional era registrado. Antigamente, quando o AIP não existia, era comum que algumas informações sobre demandas da população fossem anotadas em papéis avulsos, correndo o risco de serem perdidos. Esse novo formato procedimental de interação com os moradores - o diálogo em um espaço mais individualizado - permitiu, desde então, um maior controle e sistematização das informações tramitadas, ainda que em fichas de papel.

O formato de interação estabelecido pelo AIP - um técnico social, atendendo individualmente um representante da família, dentro dos escritórios da CDHU localizados na área de intervenção (nos EATs) - desenvolveu-se como uma instância mais "específica" de participação e como um recurso ao qual os moradores poderiam recorrer toda vez que necessitassem. Embora o AIP fosse agendado em dias/horários específicos para reduzir o tempo de espera dos moradores (evitando longas e demoradas

filas), os técnicos ainda assim estavam diariamente no EAT, de modo que qualquer solicitação poderia ser atendida nos chamados "atendimentos espontâneos". O número de atendimentos por família não era limitado; o morador procuraria a CDHU quantas vezes fossem necessárias até que a melhor alternativa pudesse ser encontrada, para responder "*aos diferentes aspectos de sua situação socioeconômica e da organização das diferentes dimensões da vida familiar*" (CDHU, 2015, p. 19). Tanto os atendimentos agendados quanto os atendimentos espontâneos seguiam um protocolo de procedimentos, em que o técnico social anotava na ficha do domicílio as solicitações apresentadas pela família e os encaminhamentos dados pelo próprio técnico. Durante alguns anos os registros permaneceram apenas no papel. Em um momento de transição, em meados de 2008/2009, esses registros passaram a ser feitos em papel e transpostos (digitados) em planilhas, como forma de facilitar os balanços gerais de adesão às frentes de remoção<sup>5</sup>. Esse processo gradativo em direção à maior informatização dos conteúdos se deu em um contexto de necessidade de realocação de famílias em um curto período de tempo, especialmente no caso de áreas de risco. Isso fomentou a busca pelo desenvolvimento de um sistema, que possibilitasse a inserção direta dos dados do perfil domiciliar (suas preferências e escolhas) diretamente durante o ato da realização do AIP. Assim, no âmbito da própria SARU - inicialmente sem o apoio técnico-institucional da área de tecnologia da informação da CDHU - contratou-se uma consultoria que desenvolveu um sistema para a realização do AIP. O programa foi inicialmente implementado em alguns projetos e, depois, passou a ser uma ferramenta de uso comum a todos os Programas nos quais a SARU vem atuando. Desde 2009 o uso do sistema e o método de trabalho do AIP - com uma certa padronização de critérios de atendimento e protocolos na interação entre técnicos e moradores - estruturam a forma de se relacionar dentro da SARU, junto aos moradores e entre as diversas áreas técnicas da CDHU, implicando em certa medida em maior capacidade de legibilidade estatal (a despeito de dificuldades e problemas verificados quando da implementação da política, abordadas mais adiante). Alguns dos efeitos ou desdobramentos, direta ou indiretamente

---

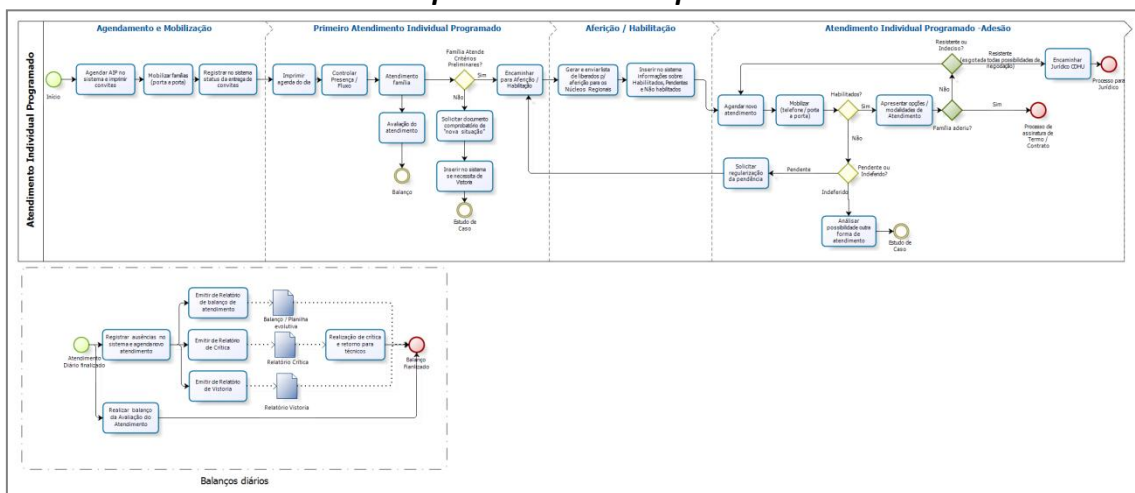
<sup>5</sup> Algumas diretrizes, critérios específicos e fluxos de trabalho são adaptados de acordo com a gerência. Há duas gerências na SARU, que correspondem à GARU I e à GARU II e que seguiram trajetórias com algumas peculiaridades e diferenças no processo de transição. Hoje, no entanto, ambas operam usando o mesmo sistema de AIP, embora haja algumas adequações e diferentes formas de apropriação da informação por parte dos técnicos cada GARU - o que reflete as particularidades dos Programas em que cada GARU atua. A GARU I é responsável por grande parte dos programas de urbanização (com programas de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local) e a GARU II, embora também execute alguns programas de urbanização, especializou-se em parcerias com outros órgãos governamentais, em remoções por obras públicas.



ligados a uma maior legibilidade do estado, estão descritos no quadro comparativo abaixo das situações "antes" e "depois" do uso do sistema de AIP.

É importante ressaltar também que o AIP está inserido em um conjunto de fluxos específicos do trabalho social, envolvendo, entre outras ações, o (i) arrolamento da área - o mapeamento das edificações e caracterização socioeconômica das famílias, definindo o marco zero dos compromissos de atendimento habitacional, (ii) atualizações do arrolamento em determinados setores da área de influência da intervenção e (iii) visitas/vistorias domiciliares para checagem de diversas informações prestadas pelos moradores quando dos atendimentos e/ou outros motivos que justifiquem uma vistoria pela equipe social. Os diversos processos envolvidos no AIP estão sistematizados em um esquema apresentado a seguir, no intuito de representar suas diferentes interfaces com outras ações do trabalho social de suporte à intervenção físico-urbanística. A padronização de certos procedimentos e fluxos de coleta e sistematização da informação foi a maneira encontrada pelos técnicos para lidar com inúmeras demandas de arrolamento, AIP e vistorias - estabelecendo, portanto, fluxos de trabalho e de circulação da informação (esquema abaixo). No âmbito do Programa Serra do Mar, por exemplo, foram feitos, entre dezembro de 2009 e julho de 2016, cerca de 6 mil vistorias domiciliares e quase 90 mil atendimentos.

### Fluxo das etapas envolvidas no processo de AIP



Fonte: SARU/CDHU

**Mudanças nas capacidades estatais após a implementação do sistema informatizado de AIP**

<b>Mudanças (em termos de legibilidade) após a informatização:</b>	<b>Como era antes - registros do AIP em roteiros de papel:</b>	<b>Como ficou depois - registros do AIP no sistema:</b>
Maior rapidez na tabulação dos dados, sobretudo na elaboração dos balanços de adesão <sup>6</sup>	Tabulação era feita de forma manual (por várias horas), a partir da separação em diferentes grupos de papel acerca do status da adesão da família	Tabulação da informação é feita (em alguns minutos), de forma automática ou quase automática, por meio de filtros e consultas ao banco de dados do sistema
Registro do histórico de atendimento	Registro dos diálogos e negociações entre técnico e morador ficam fisicamente arquivados nas fichas nos EATs (por vezes, alguns dossiês eram enviados a empresas de arquivamento, tornando burocrático e moroso o acesso à informação)	Registro dos diálogos e negociações entre técnico e morador ficam no sistema, que pode ser rapidamente consultado por qualquer técnico em computadores conectado à rede da CDHU
Maior praticidade na análise dos estudos de caso <sup>7</sup> e na seleção/conferência dos casos	As caixas com dossiês de cada família necessitavam ser transportados dos EATs para a sede da CDHU para análise dos casos junto à gerência	Os históricos registrados no sistema podem ser filtrados por tipo de pendência e o conjunto de históricos de negociação é exibido
Maior confiabilidade dos registros de campo	Os registros poderiam ser corrigidos/readequados no papel.	As informações registradas no sistema não são editáveis pelos técnicos <sup>8</sup>
Integração das informações sociais às bases georreferenciadas/ Incorporação das características do território ao planejamento do trabalho	Informações sociais não eram facilmente integradas aos mapas. Os poucos mapas de adesão eram feitos à mão. Lógica territorial pouco incorporado às estratégias cotidianas do trabalho	Mapas temáticos (por qualquer uma das centenas de variáveis existentes no banco) produzidos rapidamente. Mapas de adesão e mapas temáticos diversos subsidiam o planejamento das ações.
Maior transparência e capacidade de resposta a questionamentos externos (Ministério Público, parceiros e órgãos operadores da política, outras pastas de governo)	Informação era levantada de maneira mais lenta. Muitas vezes era necessário realizar buscas pelos arquivos físicos diversos para localizar uma ficha específica, cujo caso estava sendo questionado. Informações pouco "transportáveis" implicavam em menor qualidade da prestação de contas.	Histórico de registros informatizado possibilita consulta rápida a todo o processo de negociação e mais rápida prestação de contas.
Capacidade de atendimento dos moradores	Por vezes, acontecia casos em que morador se dirigia ao EAT e sua ficha não era localizada. Solicitava-se que o morador retornasse em outro dia.	O registro da família/domicílio é acessado no momento do atendimento, facilitando a capacidade de resposta ao morador.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Os **estudos de caso** correspondem a diversas circunstâncias que os técnicos e/ou gestores da área social necessitam analisar com mais cuidado, por motivos diversos tais como: mudança de titularidade de responsabilidade ao direito habitacional, solicitação por "desdobro" (reconhecimento de mais de um núcleo familiar na edificação originalmente cadastrada, para permitir mais de um atendimento habitacional), mudanças específicas na composição familiar, problemas diversos relacionados a vulnerabilidade social, entre inúmeras outras circunstâncias ad hoc.

<sup>8</sup> Embora alguns técnicos da área social, responsáveis pela manutenção banco de dados do sistema, tenham permissão para editar informações, se necessário.

<b>Mudanças (em termos de legibilidade) após a informatização:</b>	<b>Como era antes - registros do AIP em roteiros de papel:</b>	<b>Como ficou depois - registros do AIP no sistema:</b>
Maior congruência das informações e padronização do protocolo de atendimento	Preenchimento de informações da família eram passíveis de erro (esquecimento do técnico, ausência de regras de consistência automáticas)	O preenchimento de alguns campos é obrigatório e verificado automaticamente, "lembrando" o técnico, caso haja algum esquecimento. Há regras de congruência que também verificam a validade de certos dados <sup>9</sup> . Há uma padronização das informações coletadas
Atualização dos contatos dos moradores	Registros em papel não "demandavam" atualização dos contatos do morador. Mudanças de telefone não eram registradas e dificultavam mobilização da população.	Sistema, a cada atendimento feito, implica em uma atualização dos contatos (facilitando posteriores ações de mobilização)
Maior capacidade de monitoramento, gestão e compartilhamento da intervenção	Informações-síntese são atualizadas em períodos mais extensos e sua elaboração requer um trabalho manual extenso (recolher mapas casa a casa, checar fichas, ler registros manuais) / informação física nem sempre pode ser compartilhada entre outras áreas técnicas	Elaboração de informações-síntese (tabelas, esquemas, mapas temáticos, etc) subsidiam uma melhor gestão do trabalho social e são produzidas diariamente se necessário / arquivos são facilmente compartilhados entre diferentes áreas técnicas (Projetos, Obras, etc.)
Verificação de ex-mutuários <sup>10</sup>	Verificação será feita somente após um longo processo, quando o morador, após aderir à solução habitacional mediada pela equipe social, é encaminhado à equipe de atendimento habitacional	Integração do banco de dados de AIP com o banco de dados de ex-mutuários, permitindo verificação no momento do próprio atendimento <sup>11</sup>
Infraestrutura em campo	Registro do histórico em papéis oferecia poucos incentivos para a disponibilização de computadores nos EATs e mobiliário adequado à realização do TTS	Sistema, indiretamente, implicou na implantação de rede, mobiliário adequado e mais computadores em campo

Fonte: elaboração própria, a partir de informações coletadas em entrevista

Os efeitos descritos no quadro acima constituem importantes ganhos para o desenvolvimento do trabalho técnico social e, conseqüentemente, para a implementação das políticas habitacionais do Estado, com especial destaque para a incorporação de características e particularidades do território (Torres, 2005) na definição das ações e estratégias do TTS. Por outro lado, ainda que estes avanços representem ganhos importantes, há que se considerar os dois argumentos ressaltados na introdução deste artigo: uma complexa rede de relações imbricadas na implementação da política, as quais traduzem e ao mesmo tempo são mediadas pelo AIP, bem como os efeitos não previstos desencadeados pela mobilização do AIP por parte dos diferentes atores envolvidos. Os tópicos a seguir apresentam essas questões, considerando-as nos quatro contextos ou dimensões de análise do problema.

<sup>9</sup> Muitas outras regras de congruência ainda poderiam ser implementadas, segundo técnicos entrevistados.

<sup>10</sup> Ex-mutuários são famílias já beneficiadas por algum tipo de política habitacional

<sup>11</sup> Essa integração de bancos, segundo técnicos, deveria ser feita com uma periodicidade mais frequente.

## (1) Implementação da política

A análise do processo de implementação da política a partir do instrumento do AIP permite-nos identificar de que forma o AIP traduz uma complexidade de relações envolvidas na entrega da política pública. Além dessa teia de relações, descrita a seguir, há que se colocar alguns pontos de partida que contextualizam a implementação do trabalho social de habitação em favelas e assentamentos precários: o primeiro deles é a questão do **assentamento involuntário da população**, extensamente debatido pela bibliografia e, ao mesmo tempo, vivenciado cotidianamente pelos técnicos sociais, cujos relatos em entrevistas deixam transparecer o conjunto de desafios, dificuldades e contradições inerentes a esse processo. Embora de extrema relevância, não analisarei o assunto neste artigo, para não fugir de seu escopo principal, embora seja importante pontuar que o reconhecimento desse problema ocorra cotidianamente nos diálogos, negociações em AIP, reuniões comunitárias e todo tipo de interação entre técnicos sociais e a população das áreas e núcleos de intervenção<sup>12</sup>. Associado ao problema da remoção em si, figura o histórico do perfil de produção habitacional da CDHU, caracterizado por projetos periféricos de baixa qualidade. Aspecto esse que se traduz na fala de um dos diversos técnicos entrevistados: *"o nosso estigma na CDHU é dado pelo histórico de ineficiência. Você chega na área já devendo, já tendo que se explicar"*.

Um segundo ponto a se considerar é uma **assimetria** presente nas interações entre moradores e técnicos sociais, verificada nos relatos em entrevistas e na própria observação dos AIPs. Por maiores os esforços que o técnico social faça para acolher o morador para realizar o atendimento, ainda assim há diferenças de atributos e trajetórias individuais que se fazem notar desde o início da interação pelo próprio morador. Um exemplo disso é o constrangimento evidente nos relatos dos moradores ao mencionar sua baixa escolaridade, problemas de violência familiar e outras circunstâncias associadas a um contexto de vulnerabilidade da população-alvo da política. Em todo caso, essa assimetria entre técnicos e moradores corresponde não só a atributos e trajetórias individuais, mas também a práticas discursivas e à própria inserção relacional de cada ator na estrutura social: o técnico, inevitavelmente, está no EAT representando

---

<sup>12</sup> O reassentamento involuntário está sendo objeto de discussão nas áreas de planejamento da CDHU, por meio da elaboração de uma política estadual de reassentamento (em curso), cujas premissas incluem: a incorporação de características do território, a adoção de critérios gerais de atendimento habitacional, porém adaptáveis às características da área, o reassentamento em áreas próximas ao local de intervenção dentro do possível, a minimização do uso de alternativas de atendimento habitacional provisórias, maior participação da população nas diferentes etapas dos Programas e monitoramento das intervenções.

a figura do estado (LIPSKY, 1980) - com toda a conotação referente aos recursos de poder que essa posição pode assumir, mesmo que não intencionalmente - em comparação a um morador que, por toda uma trajetória e histórico de maior ou menor grau de constrangimentos e adversidades pessoais, pode reconhecer-se com mais ou menos condições de interação e negociação "frente ao Estado". O questionamento de um morador apresentado anteriormente (*sobre a possibilidade de "despejo"*) ou as perguntas de diversos moradores sobre oportunidades de emprego junto aos técnicos sociais ilustram esse reconhecimento e assimetria. Ainda nesse contexto, insere-se também a questão da escala de trabalho do AIP: a interação entre técnico e um morador (ou o morador acompanhado de familiares) constitui um espaço de diálogo em um ambiente mais restrito e circunscrito. Essa dimensão em escala mais reduzida da interação implica em maiores condições para que o morador expresse suas necessidades, anseios e expectativas em foro íntimo, mas também implica na conformação de uma estrutura de incentivos cujo custo à não-cooperação se torna maior (OLSON, 1999; HIGGINS; SILVEIRA, 2015). Esse custo da interação influencia em certa medida o processo de negociação e a maior ou menor propensão à adesão do morador às proposições estatais apresentadas.

Uma vez sinalizadas essas informações contextuais, abordo a seguir os fatores ligados a esse complexo de relações e interesses distintos que o uso do AIP traduz. Embora o AIP seja, por excelência, um espaço para que o morador ou a família negocie seu atendimento habitacional em "escala reduzida", esse espaço por vezes também é permeado e ocupado pela influência de políticos locais (vereadores), vizinhos e amigos, lideranças comunitárias ou Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs). Os ACUs são moradores eleitos pela própria população residente da área de intervenção, em reuniões feitas setorialmente (quadra a quadra) pela equipe social da CDHU com grupos de moradores na área de influência do Projeto, quando do início dos trabalhos de pactuação. Os ACUs realizam um curso de seis meses (oficinas conduzidas in loco pela equipe social) que discute temas como cidadania, direito à cidade, urbanização de favela, entre outros temas de interesse coletivo ligados à questão urbana. Na metodologia do TTS da SARU, propõe-se que os ACUs atuem como mediadores entre o Estado e a população, facilitando o diálogo, levando e trazendo informações, canalizando críticas, sugestões, avisos sobre reuniões e diversas informações importantes, tanto por parte da comunidade, quanto por parte das demais áreas técnicas

da CDHU (CDHU, 2015; 2017)<sup>13</sup>. É interessante notar que a atuação dos ACUs, em determinadas circunstâncias, realmente se dá no sentido de mediar a relação entre estado e população, assim como no caso dos Agentes Comunitários de Saúde estudados por Gabriela Lotta (LOTTA, 2016), por vezes fazendo a triangulação da relação entre os dois atores. Os trechos apresentados a seguir foram retirados do histórico de atendimento do AIP<sup>14</sup> e ilustram as diferentes interferências dos diversos atores imbricados no processo de negociação da família no AIP:

▪ **Interferências/referências a vereadores:**

*"Em contato telefônico, Iara comunicou à equipe técnica social que não vai alterar a opção da tipologia [de UH] de (2 dormitórios para 3 dormitórios) para comportar a família de Paulo. O desmembramento familiar foi autorizado, porém não foi aprovado porque Paulo é ex-mutuário. Iara garantiu que Paulo e sua família desocuparão a residência no dia da mudança. (...) Compareceu no EAT o vereador João<sup>15</sup> do município Cubatão, solicitando informações sobre a situação cadastral do morador Paulo. João comunicou que Paulo atualmente reside de aluguel com sua família no bairro Vila Nova em Cubatão e está reivindicando a ajuda da Prefeitura Municipal de Cubatão para uma reavaliação do seu caso (ex-mutuário) junto à CDHU". (...)*

*"Sra. Natália, esposa de Rodolfo retorna ao EMAE acompanhada de um vereador. Natália questiona sobre o seu atendimento, pois a família reivindica UH no [bairro] Casqueiro - apto no bloco de 5 andares ou [tipologia sobreposta], não aceita as propostas oferecidas anteriormente.*

*"Moradora (...) citou que tem uma solicitação do vereador Inácio, não aceita UH no [condomínio Rubens Lara], solicita sobrado de 2 dormitórios no Bolsão IX ou [tipologia] sobreposta de 3 dormitórios"*

*"Neusa trocou a casa (sem informar a CDHU) com Mônica. Quem autorizou foi o vereador João"*

▪ **Referências à prefeita:**

*"Hoje, em visita domiciliar, Joice afirmou para prefeita (na 6ª feira) que a CDHU nunca teve interesse pela sua situação, que nunca esteve em sua casa e que nunca foi informada sobre o processo de troca interna"*

▪ **Mediação/influências dos Agentes Comunitários de Urbanização (ACUs):**

*"Em atendimento com Maria no EAT, a Sra. Flora acompanhada com o Agente Comunitário Lucas, informou que deseja mudar para UH em Cubatão, de*

<sup>13</sup> Dependendo do tipo de Programa a ser implementado, a formação de ACUs não ocorre.

<sup>14</sup> O histórico de atendimento do AIP é um campo aberto ao registro de qualquer tipo de informação, em que o técnico social registra observações e particularidades do atendimento, após ter preenchido as demais informações padronizadas e obrigatórias no sistema.

<sup>15</sup> Os nomes dos vereadores também são fictícios.

*preferência no Casqueiro"*

*"[O ACU] Lucas solicita atendimento através do auxílio moradia para o Senhor Francisco. O mesmo está aguardando fora da área. No local reside seu irmão. (...) Realizar visita domiciliar para levantar histórico da situação. Francisco (titular) reside fora da área e solicita auxílio moradia. No local está seu irmão. Lucas acompanhando o caso".*

*"Conforme pontuação, foi ofertado Bolsão VII dois dormitórios e o morador recorreu as opções e pleiteia privilégios por ser filho de Agente Comunitário"*

Como trechos acima podem mostrar, há circunstâncias em que os vereadores (ou mesmo a prefeita à época) são invocados pelo morador. Por vezes, a própria presença dos vereadores no AIP é uma forma de exercer pressão na negociação do atendimento. Houve casos também em que o próprio vereador "autorizou" a troca de edificações, ainda que não tivesse atribuições para tal. No caso dos ACU's, fica clara sua atuação tanto para indicar solicitações de atendimento quanto para acompanhar moradores. No que se refere à triangulação ou mediação direta do diálogo entre o técnico e o morador, um técnico entrevistado menciona que em alguns casos recorreu a um determinado ACU, pedindo-lhe que explicasse aos moradores as condicionantes do reassentamento, pois ele próprio (o técnico social) não havia conseguido estabelecer uma comunicação que viabilizasse a adesão. Foram apresentados relatos, ainda, acerca da posição privilegiada dos ACUs em comparação aos demais moradores e os possíveis desdobramentos dessa característica relacional. Considerando a governança urbana como uma configuração de atores estatais e não estatais, conectados por vínculos formais e informais (MARQUES, 2013), há que se destacar a importância da consideração dos ACUs e suas implicações para a implementação da política pública. Nesse contexto é possível mencionar também os estudos de Gupta, em que a fronteira entre o que é o "estado" e "sociedade" torna-se menos clara (GUPTA, 2015).

Além da complexidade relacional que o AIP evidencia, outro aspecto traduzido pelo instrumento de AIP é a própria complexidade do território (TORRES, 2005; CDHU, 2015) e a heterogeneidade de características e demandas sociais que se colocam no processo de AIP, em grande parte associadas à situação de pobreza e vulnerabilidade do público-alvo das políticas de demanda fechada da CDHU - sendo a 'pobreza' neste artigo entendida em seu caráter multidimensional (WILSON, 1987; MINGIONE, 1996; MARQUES, 2010). A esse respeito, os registros de histórico de AIP também revelam e traduzem problemas ligados a violência doméstica e familiar (especialmente contra

mulheres), violência sexual, dinâmicas ligadas ao tráfico de drogas e violência urbana, entre outros dilemas e complexidades vinculadas à vulnerabilidade da população. Também são apresentados a seguir trechos relativos a disputas de titularidade - em que diferentes moradores atrelados à mesma edificação, por motivos diversos (divórcio, desdobro familiar, recomercialização, entre tantos outros), reivindicam o direito ao atendimento familiar, por vezes implicando em brigas familiares e violência. Superposta a essa realidade, há também uma dimensão da interação entre técnicos e moradores em que alguns tipos de ameaça são feitos pelos moradores em direção aos técnicos como forma de poder ou influência na negociação. Os trechos a seguir ilustram algumas dessas situações.

▪ ***Violência urbana/familiar/sexual***

*"A Sra. Lourdes tem um problema referente a ir para a UH do Bolsão VII: seu pai foi ameaçado por uma pessoa que reside lá. (Confirmar com a equipe social da área Cota 200)"*

*"A vizinha declarou que a família não dorme no local por ameaças de morte ao filho do titular. O morador compareceu ao final da vistoria e confirmou a história".*

*"Janaína solicita atendimento em UH. Relata que sua filha de 8 anos sofreu violência sexual de seu tio de 41 anos em sua própria casa"*

*"Fomos informados pelos vizinhos que Elton matou sua namorada em casa e, após ser preso, os moradores desconstruíram a casa dele"*

▪ ***Disputas de titularidade, ameaças/violência***

*"Andrea informa que foi expulsa com seus filhos de sua casa por seu marido. Ele já tem outra mulher. Andrea resiste em não abrir mão do cadastro, embora ele esteja ameaçando-a".*

*Sra. Flora veio ao EAT informando que já entrou com ação na justiça contra o marido. Está com o filho do casal, pagando aluguel porque teve que sair por conta da agressão do ex companheiro.*

*Atenção técnicos! Titular Ricardo vendeu para Micaela, que vendeu para Marina que vendeu para Joana. Mas Marina diz que falsificou o contrato de compra e venda. Vistoria será feita para verificar quem realmente mora.*

▪ ***Ameaças em relação aos técnicos sociais***

*Atenção - quando solicitado declaração da ex companheira, morador ficou alterado e fez ameaça, [dizendo]s que não vai atrás de mais nada e que senão resolver seu caso, vai causar problemas para a equipe social da CDHU*

*Como não pôde ser atendido, [morador] retornou ao EAT, realizando ameaças do tipo: que o técnico deveria tomar cuidado, porque a situação não ficaria assim.*



▪ **Tráfico/drogas**

*"(...) Solicita atendimento habitacional porque no local a maioria das famílias já saiu e está com medo de ficar sozinha. Afirma que existe muita venda de drogas no local.*

A heterogeneidade de situações registradas nos históricos de atendimento, bem como relatadas em entrevistas, é bastante grande. Os trechos acima apenas ilustram a complexidade de circunstâncias com as quais tanto os beneficiários da política quanto seus implementadores diretos - a burocracia de rua - têm de lidar. E, nesse contexto, verifica-se que a população e os técnicos sociais acabam mobilizando, de diferentes formas, o mesmo instrumento - os processos envolvidos no AIP. Esse agenciamento dos múltiplos procedimentos associados ao AIP possui diferentes implicações para a implementação da política e, em determinadas circunstâncias, pode levar a efeitos não esperados da mesma.

No que se refere ao uso e apropriação de processos associados ao AIP por parte da população, com consequências não previstas pela política, destaco o agenciamento dos critérios de atendimento do AIP por parte de moradores, em um programa de urbanização de favelas em que havia grande diversidade de tipologias habitacionais disponíveis<sup>16</sup>. Dado o elevado número de famílias a ser reassentada (cerca de 5 mil) e de tipologias habitacionais e localizações disponíveis (casas, prédios, casas sobrepostas, sobrados, número variado de dormitórios, presença ou não de elevador, localizações em bairros e municípios distintos, etc.), 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 "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 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 os critérios usados na estratégia de destinação aos grupos/cestras de escolha. Nesse contexto, e também ao longo dos processos de AIP, os moradores

---

<sup>16</sup> Essa diversidade de tipologias é rara no contexto de outros programas de urbanização.

identificaram que a presença de moradores com necessidades especiais na composição familiar implicava em uma pontuação que dava acesso a grupos de tipologias habitacionais de qualidade e/ou localização superior em relação às demais (como, por exemplo, sobrados ou casas sobrepostas em bairros melhor localizados e mais valorizados, ou mesmo UHs com maior número de dormitórios). 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 bulling entre eles sabe: '- Você é tonto de ter aceitado isso, eu inventei isso e, olha, agora tô com 3 dormitórios'".*

Conforme indicado no relato acima, a apropriação de certos critérios de atendimento por parte de alguns moradores evidencia não só uma possível alocação desigual no acesso à política, mas também a existência de percepções por parte de alguns moradores quanto às diferentes formas de *output* da política mediante o agenciamento do instrumento (o processo de AIP) em questão. Atentar a esse aspecto pode ser útil aos estudos de formulação e implementação de políticas públicas, com sua possível consideração no desenho das políticas e na definição de diferentes estruturas de incentivos aos atores envolvidos - tanto a burocracia implementadora quanto o público-alvo. Ainda nesse contexto, vale indicar que as informações prestadas pelos moradores em AIP são,

quando necessárias, checadas em campo pela equipe técnica social por meio de vistorias, além da análise dos dados vinculada ao prévio arrolamento das edificações (como indicado no fluxo apresentado anteriormente).

No tocante à discricionariedade dos técnicos implementadores, há que se ponderar diferentes aspectos. Um deles é a própria complexidade de suas atribuições que, como tal, impõe um maior ou menor grau de discricionariedade: a heterogeneidade das circunstâncias e demandas com as quais a equipe social precisa lidar - sobretudo em um contexto socialmente vulnerável, anteriormente já descrito - requer a adoção de estratégias mais ou menos autônomas e discricionárias (LIPSKY, 1980) em relação a definições e limitações institucionais. A esse respeito e, ponderando sobre efeitos não necessariamente previstos da política, um técnico entrevistado menciona que o *"AIP é 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"*.

A literatura mostra que as práticas dos agentes implementadores é fortemente influenciada pelo contextos organizacionais/institucionais em que estão inseridos, além de suas trajetórias e atributos individuais (LOTTA, 2016). Conforme indicado por um técnico em entrevista, um outro aspecto que influencia o desempenho dos técnicos em campo está ligado à sua compreensão da política como um todo, ou seja, à sua visão do conjunto das condicionantes envolvidos na intervenção urbanística e suas implicações no processo de atendimento dos moradores. Nesse sentido, reportou um caso em que conseguiu definir a negociação de atendimento habitacional com um morador - considerado "resistente" de longa data - por meio de uma explicação bastante clara, coerente e didática a respeito dos motivos de remoção, aspectos fundiários e jurídicos envolvidos. Este caso se deu em um ambiente atípico, pois essa interação entre técnico e morador se deu fora do ambiente do EAT e do atendimento social formal. Somente após esses esclarecimentos, o morador se dispôs a ir ao EAT para formalizar a adesão.

Por fim, quando participei em campo da realização dos AIPs, também identifiquei alguns aspectos relacionados à sua implementação: (a) técnicos alocados *permanentemente nos EATs* na área de intervenção (ou que se envolveram em etapas prévias do TTS na área) estão mais familiarizados às dinâmicas e características do território do que os técnicos alocados temporariamente para funções extraordinárias. O

primeiro grupo de técnicos dispõe de mais informações e 'recursos' para atender o morador, facilitando a interação e a compreensão de algumas especificidades da área. (b) a mobilização de estilos discursivos ou estilos de interação que *horizontalizam a relação entre burocratas de rua e a população* (LOTTA, 2016) varia de técnico para técnico, com diferentes implicações para a "assimetria" entre esses dois atores. Esta variação pode trazer diferentes resultados para o processo de interação, ou seja, para a negociação da adesão ao atendimento habitacional - conforme já evidenciaram estudos da sociologia de guichê (WELLER, 1997; BOURGEOIS, 2015).

## **(2) Aspectos sobre o desenho da política habitacional**

Alguns aspectos do desenho da política habitacional são expressos em algumas dificuldades vivenciadas quando da realização do AIP. Um deles diz respeito ao reconhecimento do *direito de uso* da moradia e não do direito de posse no processo de alocação do atendimento habitacional. Ou seja, quando da alocação de auxílios-moradia ou Unidades Habitacionais (UH's) em um dado território, o inquilino do imóvel - que detém o direito de uso do imóvel - é contemplado pelo atendimento habitacional; mas o proprietário do imóvel não. Isso implica em uma série de "disputas de titularidade" pelo atendimento habitacional, conforme indicado anteriormente, e o AIP constitui-se no locus onde essa disputa acontece e se materializa (é registrada) - até seu equacionamento.

Outro aspecto trata do reconhecimento do uso comercial/uso misto das edificações. Ainda não existe um desenho de política regular/geral ajustado a esse uso no território, implicando também em interesses de conflito, sobretudo quando se trata da fonte de renda dos moradores e quando ocorrem soluções ad hoc. Um caso que ilustra essa circunstância diz respeito a um auxílio pago pela empreiteira da obra de urbanização a alguns comerciantes cujos estabelecimentos foram removidos. Esse auxílio - não previsto no desenho da política, porém acordado entre empreiteira e moradores - tornou-se uma requisição registrada no sistema de AIP por parte de alguns comerciantes (que ainda não haviam recebido o montante). Conforme relatos de entrevista, o registro contudo, por tratar-se de uma situação excepcional, acabou sendo editado e removido do sistema.

Ambos os aspectos (reconhecimento do direito de propriedade e do uso não-residencial) estão atualmente sendo revistos pela CDHU, considerando a incorporação desses direitos por políticas de governos locais e cujos gestores hoje estão na Companhia propondo uma revisão de diretrizes: *"Teoricamente o direito é de morador e não de proprietário. Mas, com a experiência de prefeitura (...), passamos a admitir direito de posse. Ou seja, o desenho do trabalho técnico social está em construção"*.

### **(3) Relação entre as diferentes áreas técnicas da CDHU**

Além dos desdobramentos e implicações do sistema de AIP acima apresentados, há um aspecto de dimensão relacional - ligada à capacidade de maior legibilidade - que deve ser mencionada. Considerando que o sistema de AIP possibilitou um aprimoramento das capacidades de legibilidade da equipe social da SARU - especialmente no tocante ao processamento e ao geoprocessamento de informações sociais das famílias - houve uma consolidação de novos recursos de informação, agora mais qualificadas. Essas novas capacidades de processamento sobre a heterogeneidade e especificidades do território permitiram que a SARU entregasse informações mais robustas às demais áreas técnicas da CDHU (Projetos, Obras, unidades gestoras e planejadoras). Esse ganho de natureza técnica teve implicações e desdobramentos de caráter relacional e institucional, permitindo à SARU uma maior capacidade de influência em alguns processos decisórios, por meio da veiculação de informações mais qualificadas a partir do sistema de AIP. Um exemplo disso é caso do reassentamento involuntário de uma população rural na franja urbana do município de Pedro de Toledo, situada em área do Parque Estadual da Serra do Mar. Uma vez definido o reassentamento dessas famílias<sup>17</sup>, foi necessário realizar o AIP das mesmas. Quando da execução dos atendimentos, questões específicas foram adotadas no protocolo do AIP para melhor compreender o perfil socioeconômico dessa população. As informações coletadas permitiram à equipe social solicitar a revisão e readequação das diretrizes e condições de comercialização das UHs - cujas definições implicam, em última instância, na concessão de uma maior contrapartida do estado por meio de maiores subsídios à população no pagamento das moradias.

---

<sup>17</sup> Decisão acerca da qual a equipe social emitiu um parecer contrário, tendo em vista o perfil rural dessa população e seu vínculo ao território de origem, por conta da agricultura de subsistência.

Ainda que este seja um caso isolado no cotidiano das relações intersetoriais dentro da CDHU, a consideração deste fato, tendo em vista a magnitude de seus desdobramentos para a implementação da política, é interessante para a análise de mais um dos diferentes efeitos do instrumento em estudo.

No que se refere aos setores mais operacionais da CDHU, vale indicar que até hoje o sistema de AIP não está integrado aos demais sistemas, implicando não só na menor capacidade e legibilidade estatal, mas também em entraves cotidianos de implementação e regulação da política.

#### **(4) Coordenação e regulação do trabalho social**

Essa última seção aponta de forma sucinta as implicações do sistema de AIP para as capacidades de coordenação e regulação da SARU acerca do trabalho técnico social. Conforme indicado por Pulhez (PULHEZ, 2014; 2016), o setor público habitacional do estado de São Paulo é permeado por um arranjo institucional peculiar, que vincula departamentos estatais, empresas privadas e grupos profissionais no desenvolvimento da política habitacional. Nesse contexto, figuram as empresas de gerenciamento e consultoria - as chamadas gerenciadoras - que prestam serviços ao estado e frequentemente assumem não só as funções de execução, mas também de apoio ao planejamento, coordenação e regulação. Este tipo de arranjo, verificado em todos os setores da CDHU, também pode ser observado na SARU.

No entanto, conforme os próprios gestores da área apontam, na SARU existe uma coordenação mais próxima, direcionada a uma maior regulação do trabalho prestado pelas empresas gerenciadoras. As informações produzidas e registradas no sistema de AIP de têm uma interface com outro instrumento agenciado pela SARU que são os relatórios mensais de medição do trabalho técnico social. Estes relatórios, elaborados não só, mas também a partir de informações provenientes do sistema de AIP, reportam mensalmente o trabalho executado pela gerenciadora. Esses registros periódicos, portanto, traduzem de alguma forma o trabalho e as responsabilidades atribuídas às gerenciadoras na implementação das políticas - possibilitando uma análise mais nuançada da participação relativa de certos atores em determinados projetos e trabalhos específicos - constituindo um possível material-base para análise dos padrões de governança urbana.

Em uma escala menor de análise, o sistema de AIP também teve alguns desdobramentos em termos de capacidades estatais de supervisão e coordenação do trabalho técnico social. Em alguns projetos, o sistema opera exatamente como um canal ou veículo de comunicação entre técnicos sociais e profissionais de supervisão, coordenação e gerência: enquanto os técnicos registram os casos que requerem maior análise e estudo por parte da gerência, esta última, por sua vez, também aponta solicitações e/ou orientações aos técnicos. Nesse sentido, o sistema passa a estruturar e mediar não só a relação entre estado e população beneficiária da política, mas também a própria circulação de informações dentro do corpo técnico estatal - aí incluso funcionários estatais propriamente ditos e os funcionários das empresas gerenciadoras.

### **Considerações finais**

As informações apresentadas neste artigo apoiam o argumento de que o uso do AIP e do sistema de AIP passou a organizar e estruturar a implementação e o desenvolvimento do trabalho técnico social. Considerando seu caráter instrumental no contexto da política, o AIP traduz complexas relações entre atores estatais e não estatais envolvidos nos processos de implementação e de regulação da política, assim como evidencia desdobramentos previstos e não previstos inicialmente.

A dimensão do território e das características e peculiaridades da população vulnerável que o ocupa, com todas as complexidades de implementação da política pública daí decorrentes, também se traduzem na instrumentalização do AIP por parte de diferentes atores: técnicos implementadores, população residente, políticos locais, lideranças e ACUs. Podemos observar, portanto, que o AIP se configura como um locus específico por onde se manifestam diferentes preferências e interesses de atores distintos. Estes, por sua vez, mobilizam as estruturas de oportunidades e constrangimentos estabelecidos pelo AIP, na direção de seus objetivos, quando possível. A discricionariedade da burocracia de nível de rua, nesse contexto, figura como uma das múltiplas estratégias adotadas pelos atores em direção à obtenção desses objetivos, dados os contextos institucionais e as complexas demandas que se apresentam quando da implementação. A melhor compreensão dos variados mecanismos que produzem efeitos (previstos e não previstos) a partir do uso do AIP pode ser útil não só aos pesquisadores em políticas

públicas, mas também aos diferentes gestores e técnicos envolvidos no trabalho técnico social de habitação.

### **Referências bibliográficas**

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.

CAMPOS, M. V. L. 2016. "Circulando e produzindo informações (e valor) nos serviços de ônibus". In: 6º Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: USP.

CDHU. 2015. Trabalho Técnico Social - Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar (Relatório Executivo). São Paulo, Superintendência de Ações de Recuperação Urbana, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo.

FROST, V. 2017. Prefácio. In: CDHU. 2017. Serra do Mar - As Cores da Urbanidade. São Paulo: Editora Ipsis.

GUPTA, A. The ethics of a formula: Calculating a financial-humanitarian price for water. *American Ethnologist*, 2015.

HIGGINS, S. S. S.; SILVEIRA, M. C. Perspectivas Analíticas E Programas De Pesquisa Sobre a Cooperação Social. *Psicologia & Sociedade*, v. 27, n. 3, p. 678–688, 2015.

HULL, M. S. Ruled by records: The expropriation of land and the misappropriation of lists in Islamabad. *American Ethnologist*, 2008.

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

LIPSKY, M. *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, 1980



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. *Redes Sociais, Segregação e Pobreza*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MINGIONE, E. *Urban poverty and the underclass*. Nova Iorque, Blackwell Publishers, 1996.

OLSON, M. 1999. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp

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*.

PULHEZ, M. *O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP, São Carlos, 2014

SCOTT, J. C. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, 1998

TORRES, H. 2005 “Políticas Sociais e Território: Uma Abordagem Metropolitana”. In: Marques, E. e Torres, H. (org.). *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Ed. Senac.

WELLER, J-M. *Le guichet interactif. Ce que font les bureaucrates lorsqu'ils répondent au téléphone*. In: *Réseaux*, volume 15, n°82-83, 1997. *Usages de la téléphonie*. pp. 129-148

WILSON, W. J. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*. [s.l.] The University of Chicago Press, 1987. v. 19