

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Circulação de ideias e práticas ao longo do tempo: o processo
de consolidação do trabalho social em projetos de urbanização
de favelas da CDHU**

Mariana Costa Silveira

Trabalho preparado para apresentação no VIII Seminário Discente da
Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 11 de maio de 2018

Circulação de ideias e práticas ao longo do tempo: o processo de consolidação do trabalho social em projetos de urbanização de favelas da CDHU¹

Mariana Costa Silveira²

Resumo: O objetivo deste trabalho é compreender de que modo a atuação de agentes estatais e não-estatais influenciou a consolidação de um método de trabalho social em programas de urbanização de favelas, ao longo do tempo e dos diferentes territórios onde a CDHU interviu. A pesquisa analisa de que forma as práticas dos técnicos sociais da CDHU se consolidaram e se difundiram ao longo de três diferentes projetos de urbanização, quais sejam: Pantanal (município de São Paulo); Pimentas (Guarulhos) e Bairros-Cota (Cubatão). Os resultados preliminares indicam que três principais fatores influenciaram o processo de circulação, difusão e institucionalização de ideias e práticas do trabalho social nas políticas de urbanização de favelas da CDHU: (i) o perfil e a atuação da burocracia implementadora, com destaque para o ativismo burocrático de atores envolvidos; (ii) as diferentes redes implementadoras da política, cujos arranjos envolvem atores estatais e não-estatais; e (iii) os variados contextos organizacionais/institucionais, cujos constrangimentos e/ou incentivos configuraram distintos cenários à implementação. Estes fatores, além de influenciar a circulação de ideias e práticas na implementação da política, também desencadearam resultados (*outputs*) não esperados no âmbito da política pública - tais como processos participativos mais amplos e contínuos, a despeito da administração conservadora da CDHU.

1 Introdução

A equipe de técnicos sociais da Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU) da CDHU³ vem consolidando, desde o início dos anos 2000, um repertório de atividades permanentes/contínuas de fomento à participação, organização sociocomunitária e desenvolvimento local nas favelas onde a CDHU atua, no contexto dos projetos de urbanização. A despeito das inúmeras dificuldades e contradições inerentes aos projetos de urbanização de favelas e ao trabalho social (TS) em si⁴, a equipe social da SARU conseguiu, com muito esforço e envolvimento pessoal e profissional, criar um repertório de

¹ Este trabalho é uma versão resumida de dissertação em andamento no Departamento de Ciência Política da USP. Por favor, não citar sem autorização prévia.

² Mestranda pelo Departamento de Ciência Política (DCP/USP) e técnica social da SARU/ CDHU. Email: marianacostasilveira@gmail.com

³ Este artigo usa dois termos para se referir à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano: sua sigla CDHU ou o termo "Companhia".

⁴ Intervenções que envolvem processos complexos, tais como a remoção e o reassentamento de famílias, a vulnerabilidade das populações residentes, os empasses de caráter político-institucional quando da implementação da política, entre tantas outras dificuldades.

atividades que hoje estruturam a metodologia da área social da CDHU em urbanização de favelas⁵. O que chama a atenção é que, dentre essas “expertises” ou “ferramentas” do TS, figura um conjunto de instâncias de participação popular que opera como uma arena funcional no âmbito deliberativo/decisório do projeto junto a arquitetos e engenheiros responsáveis pela intervenção físico-urbanística. Em um dos casos estudados, por exemplo, durante o período de execução das obras de urbanização, houve vistorias em campo praticamente diárias com moradores e lideranças comunitárias e também reuniões comunitárias semanais para se discutir o projeto executivo de urbanização. Esse repertório de práticas participativas - além de tantas outras atividades do TS - se consolidou, no entanto, no contexto organizacional-institucional adverso de uma agência do governo estadual (a CDHU), historicamente conhecida por sua administração conservadora, centrada na produção de unidades habitacionais em massa (ROYER, 2002). Este modus operandi da provisão habitacional da CDHU é conhecido por sua associação ou dependência das indústrias da construção civil (ROYER, 2002) e das empresas de gerenciamento (PULHEZ, 2016) aos seus contratos com o Estado, 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 surgimento e a atuação do trabalho social da SARU apresentam uma trajetória que vai na contramão do histórico de atuação da CDHU, caracterizado pela cooptação de organizações sociais em projetos de mutirão. Esse paradoxo entre a atuação da SARU e o contexto organizacional da CDHU é um dos pontos tratado neste artigo.

De forma mais ampla, o presente estudo sobre o processo de implementação, consolidação e institucionalização do trabalho social – voltado

⁵ Embora não seja o foco deste artigo, deve-se esclarecer que, além da equipe técnica concursada (efetiva) da SARU/CDHU, o TS também é realizado por profissionais subcontratados, vinculados a empresas terceirizadas, que prestam serviços de apoio ao gerenciamento ou à execução do TS. Alguns aspectos relacionados à terceirização do TS serão brevemente retomados adiante.

ao fomento da organização sociocomunitária e à criação de instâncias participativas/deliberativas – é útil para discutir a implementação de políticas públicas e o papel da burocracia implementadora na concretização dessas políticas. Nesse contexto, o artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: **como se consolidou o trabalho social da SARU nos projetos de urbanização de favelas, apesar da administração conservadora da CDHU?** Em outras palavras, **quais são os fatores que influenciaram a consolidação do método do trabalho social da SARU em projetos de urbanização?** Um segundo ponto que decorre da pergunta principal é: de que modo esses fatores podem ter influenciado a existência de processos mais ou menos participativos em cada um dos projetos de urbanização estudados?

Para responder a essa pergunta de pesquisa, foram feitos estudos de caso, analisando três projetos de urbanização⁶ da CDHU, quais sejam: (i) Pantanal, na zona leste do município de São Paulo (realizado entre 2002 e 2013), (ii) Serra do Mar⁷, no município de Cubatão (2009, em curso até hoje) e (iii) Pimentas, em Guarulhos (iniciado em 2008, em andamento até hoje).

O método de pesquisa adotado neste estudo, portanto, compreendeu a realização de⁸: **(i)** seis entrevistas exploratórias, **(ii)** 54 entrevistas semiestruturadas com técnicos sociais, técnicos de outras áreas da CDHU, lideranças comunitárias e representantes de instituições parceiras; **(iii)** 17 entrevistas para elaborar a rede de atores implementadores da política; **(iv)**

⁶ Outra nomenclatura que deve ser precisada é “projeto” ou “projeto de urbanização”: neste artigo, ambas as expressões têm por significado o projeto de urbanização de uma determinada área, no qual estão contextualizadas as atividades do TS. Consta também no artigo a expressão “projeto social”, que se refere às atividades de fomento à organização sociocomunitária e desenvolvimento local, integrantes do Eixo 3 de atuação do TS (a serem descritas adiante).

⁷ No caso da Serra do Mar, esta intervenção é classificada como um Programa de governo, que envolve variados projetos de urbanização e de remoção/reassentamento em núcleos situados em áreas do Parque Estadual da Serra do Mar. Para efeitos analíticos, esse trabalho de pesquisa irá se referir a todas as intervenções físico urbanísticas da Serra do Mar apenas por **projeto**. Isso se justifica porque, no caso da Serra do Mar, o foco do artigo está nos projetos de urbanização dos núcleos da Cota 200 e do Pinheiro do Miranda. Dada a proximidade dos núcleos – e o caráter integrado com que a equipe social conduz o TS em ambos os núcleos – optou-se por analisá-los conjuntamente. Assim, quando houver referências ao projeto Serra do Mar neste artigo, trata-se de ambos os projetos de urbanização na Cota 200 e no Pinheiro do Miranda.

⁸ A escolha das pessoas a serem entrevistadas se deu considerando: (i) os diferentes tipos de atuação no TS (técnicos sociais, técnicos de outras áreas, lideranças comunitárias, etc.) e (ii) os três projetos de urbanização aqui analisados (Pantanal, Serra do Mar, Pimentas).

análise documental de arquivos institucionais dos projetos de urbanização e do TS (bem como análise de registros em banco de dados de software utilizado para realizar atendimentos com as famílias a serem reassentadas); **(v)** acompanhamento etnográfico (observação participante) do trabalho desenvolvido pela equipe social. Sobre este último item, eu faço parte da SARU, atuando como técnica social integrante da equipe de suporte à gestão do TS desde 2014⁹. Assim, além das visitas a campo para acompanhar o cotidiano dos técnicos que lidam diretamente com os moradores, a própria rotina do meu trabalho também me possibilitou ter contato com as diversas questões que permeiam o TS.

Os resultados obtidos na pesquisa sugerem que três principais fatores condicionaram a consolidação do trabalho social ao longo do tempo e dos projetos de urbanização de favelas em que foi implementado, quais sejam: **(1)** o perfil da burocracia implementadora; a **(2)** rede de atores implementadores; **(3)** fatores organizacionais e político-institucionais ou o contexto de implementação de cada um dos projetos.

Além desta introdução, o artigo se organiza em mais cinco seções: apresentação dos conceitos usados (item 2) e da metodologia do TS (3), descrição do perfil da burocracia implementadora (4), análise de fatores organizacionais/institucionais e da rede implementadora (5). A última seção traz considerações finais, pontuando marcos da consolidação do TS e dos outputs da política em cada contexto de implementação, ou seja, cada projeto de urbanização.

2 Implementação e estudos sobre a burocracia

O problema de pesquisa aqui abordado contextualiza-se no campo das políticas públicas centrado na compreensão do processo de implementação, a partir de uma perspectiva dinâmica e relacional, considerando-a não como um

⁹ Desde 2014, trabalho na CDHU em regime de dedicação integral, com um hiato nos anos de 2016 a 2017, quando realizei o mestrado e trabalhei apenas parcialmente na CDHU.

processo linear (perspectiva estrutural weberiana), mas sim como um "processo 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 e de suas responsabilidades nem sempre uniformes. A discricionariedade e a autonomia dos agentes, portanto, figura como um elemento importante à análise da implementação das políticas (LIPSKY, 1980; HILL, 2003 apud LOTTA, 2015; LOTTA; SANTIAGO, 2017). 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) e à análise dos diferentes conflitos envolvidos no processo de implementação, seja na interação com a população¹⁰, seja com outros funcionários públicos ou outros atores envolvidos na governança das políticas urbanas - políticos locais, segmentos organizados da sociedade civil, empresas, etc.

Embora a literatura brasileira em políticas públicas tenha avançado sobre os processos decisórios, apenas mais recentemente é que se deu atenção à fase da implementação, estudando de que modo diferentes atores envolvidos influenciam a concretização das políticas (CAVALCANTE, LOTTA, 2015, p. 13; LOTTA, SANTIAGO, 2017). Verifica-se assim uma lacuna nos estudos sobre implementação a partir de uma perspectiva relacional, considerando também os valores subjacentes à atuação dos burocratas (MEIER; O'TOOLE, 2007; LOTTA, 2010 apud CAVALCANTE, LOTTA, 2015), em abordagem semelhante aos trabalhos desenvolvidos pela sociologia francesa de guichê (DUBOIS, 1999; WELLER, 1997; 1999; BOURGEOIS, 2015; PIRES, 2016a; 2016b). Pouco se conhece sobre o perfil da burocracia implementadora, sobre "quais são" e "como se dão" os papéis por ela desempenhados (PETERS, 2009), como ela se

¹⁰ 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, grifo nosso).

relaciona e de que forma ela influencia o desenho e a implementação de políticas públicas. Nesse contexto, destaca-se a burocracia de médio escalão (BME) que, por sua posição intermediária entre a burocracia de alto escalão (BAE) e a burocracia de nível de rua (BNR), tem uma posição privilegiada no sentido de ter acesso aos níveis decisórios e de planejamento da política, bem como às dinâmicas de implementação no nível da BNR. 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. Contudo, devido à sua localização intermediária nas estruturas organizacionais, 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, contando com poucos estudos dedicados à compreensão do seu perfil/atuação (PIRES, 2011 apud LOTTA et al, 2015). Considerando a necessidade de realizar esforços comparativos para a caracterização desses perfis (LOTTA et al, 2015, p. 26), este artigo aborda de que modo a burocracia - com destaque para a BME, mas também a BNR - influenciou a produção de políticas e a consolidação/institucionalização de práticas neste processo. Neste estudo, inserem-se algumas dimensões analíticas importantes: **(a)** uma delas diz respeito à circulação de atores promotores de determinados conteúdos de políticas por diversas instituições, protagonizando a difusão de certas práticas e ideias – a exemplo do estudo feito por Porto de Oliveira (PORTO DE OLIVEIRA, 2016) sobre os “*embaixadores da participação*”, no Orçamento Participativo (OP). Outra dimensão importante diz respeito à **(b)** noção de ativismo burocrático e construção institucional (ABERS, 2015; ABERS, KECK, 2017). Nas pesquisas de Abers, a atuação da burocracia é explorada sob sua perspectiva militante, em que os atores promovem projetos políticos ou sociais - que podem ser resultado de compromissos individualizados (LICHTERMAN, 1995 apud ABERS, 2015), mesmo que não estejam ligados a movimentos sociais (ABERS, 2015). Nesse sentido os burocratas se empregariam em ações voltadas à criação, manutenção ou transformação

institucional, defendendo ideias e a adoção de determinados conteúdos da política (ABERS, 2015). Por fim, outra referência importante neste artigo - sobretudo no que se refere à análise da rede implementadora, envolvendo atores estatais e não estatais no processo de implementação - é a ideia de **(c)** governança, 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).

3 A metodologia do trabalho social

A atuação da CDHU em projetos de urbanização de favelas é pontual e tardia, considerando o pioneirismo dos governos municipais na região metropolitana de São Paulo e no Rio de Janeiro na promoção de projetos de urbanização (BUENO, 2000; DENALDI, 2003). Nesse contexto, o próprio processo de criação e constituição de um setor técnico para o trabalho social em favelas da CDHU - a Superintendência de Ações de Recuperação Urbana (SARU) - por si só já traduz um histórico de ausência de diretrizes da Companhia neste setor e de pouca (ou nenhuma) ênfase na urbanização de favelas (entrevista N°48). A SARU surgiu em um contexto de ausência de diretrizes da Companhia no que se refere à intervenção em favelas e foi criada por Lara¹¹, uma das poucas técnicas "remanescentes" do antigo departamento de favelas. O departamento de favelas era coordenado pelo arquiteto urbanista João Calazans¹² (ao final da década de 80) e foi extinto poucos anos após sua criação pelo fato de elaborar propostas "não alinhadas à 'produção tradicional' da CDHU" (entrevista 48). Embora tenha sido alocada a outros setores, Lara diz ter carregado essas referências iniciais, da época em que havia projetado com Calazans, assessorando movimentos de moradia e promovendo melhorias urbanísticas pontuais em favelas. Aos poucos, o espaço criado por Lara ao final

¹¹ Nome fictício, assim como todos os demais nomes neste artigo.

¹² Ligado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Calazans era muito atuante em projetos de assessoria técnica a movimentos de moradia da Zona Leste e desenvolvia tipologias diferenciadas em comparação ao modelo tradicional da CDHU.

da década de 80/início de 90, foi se tornando uma gerência na CDHU e, em 2004, uma Superintendência. Hoje, o TS feito pela SARU envolve três principais eixos de atividades. São eles:

Eixo 1- atividades de diagnóstico e processo de conversa/negociação com as famílias sobre o reassentamento: compreendendo o **(1.1)** arrolamento ou mapeamento das edificações, juntamente com a caracterização socioeconômica das famílias; e **(1.2)** o Atendimento Individual Programado (AIP), que corresponde a uma série de atendimentos, envolvendo um técnico social da CDHU e o responsável da família a ser reassentada. Esses atendimentos podem ser programados (agendados previamente) ou espontâneos (que é quando o próprio morador procura a equipe social da CDHU). Todas as tratativas entre o técnico social e o morador são registradas em um banco de dados que, em 2009, foi criado para subsidiar o processo de reassentamento, computando o histórico de atendimento de cada família.

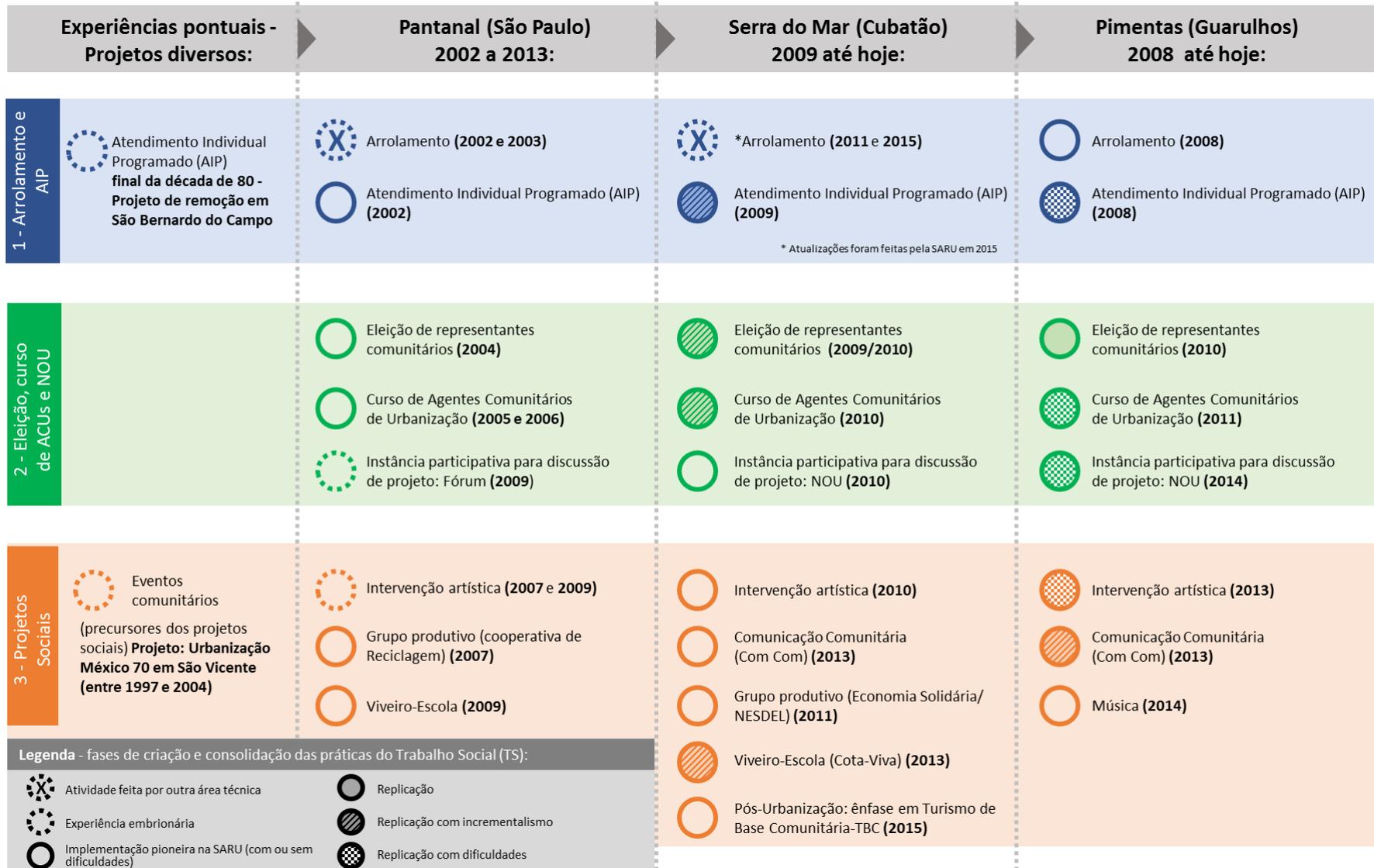
Eixo 2- atividades de fomento à participação e discussão de projeto urbanístico: **(2.1)** Eleição setorial (quadra-a-quadra) de representantes comunitários feita no início dos projetos de urbanização, **(2.2)** realização do curso de agentes comunitários de urbanização (ACUs) e **(2.3)** constituição do Núcleo Operacional de Urbanização (NOU). O Curso de ACUs dura em média seis meses e aborda temas ligados a democracia e cidadania, direitos e garantias da Constituição de 88, participação e comunicação social, processos de urbanização, direito à cidade, minorias, violência urbana, questões ambientais, histórico de formação do bairro e outras questões de interesse comunitário. O curso visa “instrumentalizar” ou, nas palavras de alguns técnicos, “municipiar” os ACUs, para que eles possam discutir os projetos urbanísticos e ter legitimidade perante outros técnicos 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 se enquadram em um

destes temas: intervenções artísticas; comunicação comunitária; economia solidária e desenvolvimento local; sensibilização ambiental.

Os “marcos” de implementação destes três eixos do TS estão esquematizados na Figura 1, que indica também o “status” da implementação dos projetos estudados: Pantanal, Serra do Mar e Pimentas. Sabe-se que função “mais imediata” do TS no contexto dos projetos de urbanização é o de subsidiar/viabilizar a execução das intervenções físico-urbanísticas, por meio da remoção/reassentamento das famílias residentes em áreas de frentes de obras - evitando situações de conflito com a CDHU. Contudo, os primeiros técnicos envolvidos na criação/consolidação das atividades da SARU trouxeram consigo uma bagagem de experiências e valores “mais progressistas” de sua trajetória profissional que parecem ter influenciado o modo com que concretizaram o TS, a despeito da administração conservadora da Companhia. Esses técnicos pioneiros que compuseram a área do TS trouxeram aprendizados de experiências como assessoria a movimentos de moradia na implementação de melhorias pontuais em favelas, projetos de Orçamento Participativo (OP), processos formativos de lideranças comunitárias, entre outros. A despeito do contexto administrativo/institucional, ainda assim os técnicos da SARU puderam “imprimir na política” algumas marcas de ideias/valores que lhes são caros, tais como a participação contínua (Eixo 2 e 3 do TS) e a adoção de práticas que levem em conta a heterogeneidade do perfil das famílias atendidas, especialmente as de maior vulnerabilidade social (Eixo 1).

Figura 1 - Esquema dos principais eixos de atuação do trabalho social da SARU/CDHU nos programas de urbanização de favelas



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

4 Perfil da burocracia implementadora

Esta seção apresenta o perfil da burocracia implementadora do TS, identificando sua trajetória e valores, bem como o modo com que esses atores influenciaram as ações da política. Buscou-se, 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 coincidentes/semelhantes, foram identificadas as demais variáveis para cada perfil de técnico como, por exemplo, sua trajetória, práticas, percepções sobre dificuldades do TS, entre outras. Do ponto de vista metodológico, esta classificação de perfis se aproxima daquela feita por Santiago (SANTIAGO, 2017), cujos *“grupos não constituem “perfis” estanques de burocratas, atrelados a indivíduos específicos”* (SANTIAGO, 2017, p. 121). Trata-se da identificação de papéis (PETERS; 2009) que, predominantemente na visão do entrevistado, caracterizam sua perspectiva de atuação/trabalho em uma dada circunstância e contexto da implementação. Os perfis de burocratas sistematizadas neste artigo, na mesma perspectiva da análise empreendida por Santiago, não são exaustivas e *“não representam toda a complexidade dos atores que são descritos, mas apenas algumas características que compartilham com outros”* (SANTIAGO, 2017, p. 122, grifo nosso).

4.1 Perfil da burocracia atuante no Eixo 1 do TS

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 A) corresponde a um grupo de burocratas que busca, quando da realização do AIP, “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, desadensamento da área, etc. – e

apresentam às famílias as opções de atendimento habitacional. Os relatos também indicam que, 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, os burocratas do grupo A têm a 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 dos 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 ou da família, para tentar adequar alternativas de atendimento habitacional da CDHU às necessidades de cada perfil específico de morador.

É importante ressaltar que esse grupo de técnicos vai muito além do que se prevê no escopo de atividades do TS. Nessa díade aparentemente contraditória de valores (remoção/reassentamento *versus* acesso a direitos), os burocratas dizem (i) operacionalizar o reassentamento dos moradores, mas, ao mesmo tempo, buscam (ii) fazê-lo pautando-se sempre 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 os documentos junto aos órgãos competentes (por ex., certidões de nascimento em cidades do interior Nordeste brasileiro), fazer encaminhamentos à rede municipal de proteção social, “advogar pela causa do morador” em um determinado caso (viabilizando o desdobro do atendimento, ou uma tipologia habitacional melhor, ou troca¹³),

¹³ 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

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

O perfil B 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 como um todo – 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 B vêem seu papel como facilitadores no processo de sistematização e padronização das informações do TS, considerando procedimentos e fluxos de trabalho. Eles interpretam que o trabalho de remoção e reassentamento - embora seja muito impactante na vida das famílias - pode, ainda assim, ser feito de forma criteriosa/respeitosa e sobretudo justa e congruente. De acordo com um entrevistado, os processos devem ser feitos *“com critério, procedimento, sem ter dois pesos, duas medidas, procurar tentar ser mais justo”* (entrevista Nº 34). Pelo fato de considerarem os possíveis efeitos decorrentes da forma com que se registra uma determinada informação do TS nos bancos de dados ou em relatórios, esses burocratas enfatizam que se sentem responsáveis pela informação registrada no TS – uma vez que isso poderá subsidiar a tomada de decisões. Tendo seu foco voltado à qualidade do registro e à sistematização de informações em bancos de dados, esses burocratas do grupo B foram os que

quem se muda para a UH comercializada pela CDHU, enquanto o outro fica em seu lugar (em área não afetada por remoções).

protagonizaram o processo de “incrementalismo” do AIP por meio de sua informatização.

Os técnicos do grupo B 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 diferença entre esses grupos: enquanto o perfil A busca fazer a diferença através da forma com que se relaciona com o morador e da promoção de todos os encaminhamentos possíveis para o caso de determinada família; o grupo B busca fazer a diferença através de um atendimento ou do registro da informação o mais congruente possível, pautando-se por uma perspectiva mais sistêmica, e pela observação de procedimentos previamente definidos.

Já os burocratas do grupo C, por sua vez, são técnicos sociais que têm um olhar fortemente voltado à **questão urbanística** (entrevistas Nº 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 CDHU. Embora não seja uma atribuição direta da equipe social, o grupo C 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 campo¹⁴. Ao realizar vistorias, esses técnicos conseguem não só fazer a intermediação entre a CDHU e o morador, mas também observar peculiaridades topográficas da área, aspectos construtivos, alterações feitas no entorno da edificação, identificar preliminarmente situações de risco, etc. Mesmo

¹⁴ 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.

que todas essas análises só possam ser feitas e validadas/chanceladas pela equipe de Obras ou Projetos (que assume a responsabilidade técnica), ainda assim os técnicos do grupo C dão subsídios a esse tipo de análise, por meio de suas vistorias. 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 nº 9).

O grupo D, 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”*, conforme relatam (entrevistas Nº 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”*, conforme relata (entrevista nº 1). Através dessa fala, o entrevistado se refere às diversas dificuldades inerentes ao processo de remoção e reassentamento: organização do AIP e da logística de visitação 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 caracterizado por técnicos formados em Serviço Social, com expressiva experiência em outros projetos de Habitação de Interesse social -HIS (não só da CDHU). Dentre as habilidades valorizadas por estes burocratas - além de aspectos já mencionados por técnicos dos demais perfis - figura a importância de *“não se envolver emocionalmente com a situação da família atendida”*. Na interpretação de um entrevistado, *“às vezes você se deixa levar”*, mas a experiência profissional te impede de cometer esse erro (entrevista nº 1).

Considerando todos os quatro grupos acima mencionados – perfis A,B,C,D - 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) a falta de informação sobre decisões político-institucionais que afetam diretamente a vida dos moradores (como, por exemplo, datas concretas para previsão de entrega de UHs, ou definições quanto à continuidade de contratos de execução de obras dos projetos de urbanização, 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.

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 terceirização¹⁵ 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.

¹⁵ 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 1 - Perfis de técnicos atuantes no Eixo 1

Interpretação	A - “Atento ao morador e seus direitos” (10 casos)	B - “Atento à congruência do TS” (4 casos)	C - “Atento ao território” (2 casos)	D – “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	BNR (7); BME (3)	BNR (1) BME (3)	BNR (2)	BME (2)
Formação	-Ciências humanas. Predominância: Serviço Social	-Interdisciplinar (Ciências Humanas)	-Interdisciplinar (Ciências Humanas)	-Serviço social
Trajectoria (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 versus 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 versus 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 versus 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.

4.2 Perfil da burocracia atuante nos Eixos 2 e 3 do TS

Esta seção reúne perfis de técnicos atuantes nos eixos 2 e 3 do TS, pelo fato de ambos atuarem em processos participativos e atividades de fomento à organização sociocomunitária. Ainda que cada eixo possua suas particularidades, sua execução se deu frequentemente pelos mesmos técnicos.

O grupo A (“**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 parceiros 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 heterogêneas, esses técnicos - junto com profissionais dos grupos C e D - 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/CDHU: 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 (nos respectivos projetos sociais onde atuam), mas também por “administrar” 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 deste grupo, não há um escopo detalhado para cada projeto social: “*Essa é nossa*

maior dificuldade. Nós vamos fazer. Se der errado a gente faz de outro jeito” (entrevista Nº 4). Outro técnico 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 (entrevista Nº 36).

Na sequência, aborda-se os perfis dos grupos C e D¹⁶. Técnicos sociais do grupo C 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). Conforme mencionado anteriormente, 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); Ana relata que:

O próprio ambiente político das experiências do PT trouxe isso pra dentro da CDHU, pra superintendência (...) A Lara já tinha essa coisa que fazer reuniões com a população (...). Elas pensaram em mim [para executar as atividades do TS] por causa da minha experiência no OP. Elas sabiam que eu tinha essa vocação, esse desejo desde o início. (Entrevista Nº 19)

Esses técnicos/burocratas interpretam seu papel como o de **“indutores da participação”**, incentivando a construção de uma cultura participativa tanto dentro da CDHU – de modo que outras áreas técnicas reconheçam esse processo como legítimo e como parte dos fluxos de trabalho na implementação da política pública – quanto fora da CDHU, 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

¹⁶ O grupo B será apresentado por último, em função de sua atuação relacional junto aos grupos A, C e D.

participantes do Curso ou do NOU. Segundo relatos, é necessário “municiar a população” para que ela reconheça seus direitos e possa fazer frente aos técnicos do Estado na discussão o projeto (entrevista Nº 15). 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.

O grupo D - **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 2 D 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”* (entrevista Nº 21). 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. Pela experiência (de quase 20 anos) de produção cultural via coletivos, esses técnicos usam seus recursos físicos – equipamentos de som, câmeras, computadores de alto desempenho para edição de vídeo, etc – e, sobretudo, seus “recursos relacionais” – contatos com artistas influentes do Hip Hop, do grafite, do cinema, produtores culturais, outros educadores, entre outros – para promover processos formativos na comunidade. Estes recursos materiais e “relacionais” são mobilizados tanto em favor do TS mas também em prol de diferentes demandas dos moradores, tais como festas e

eventos comunitários - o que facilita o “acesso” da equipe social às dinâmicas de vizinhança.

Finalmente, o grupo B – **articulador** – está muito mais ligado às atividades de gestão ou apoio à gestão do que à 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 - 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. Além disso, eles (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 HIS (30 anos de atuação em favelas, coordenando a BNR, mas também estando frequentemente em campo), ela é um dos atores-chave no processo de criação e consolidação do método da SARU, tendo em vista sua posição intermediária na estrutura organizacional¹⁷. Mesmo ocupando um cargo de gestão no escritório-sede principal da CDHU, Maria costuma fazer visitas a campo (nas três cidades diferentes) de três a quatro dias por semana¹⁸, que ela ainda concilia com reuniões na sede da CDHU. 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, tendo contato com as demais áreas técnicas/superintendências.

¹⁷ 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.

¹⁸Dependendo do momento da intervenção, essa frequência já chegou a cinco ou mesmo seis dias.

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. Grande parte dos “articuladores” possui experiência em habitação de interesse social – 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”* (entrevista Nº 48). A defesa das ideias de participação e organização sociocomunitária se assemelha à concepção de ativismo burocrático proposto por Abers (2015). Beatriz, uma das gestoras do TS, relata:

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 (...). Para 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 de agente 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. (entrevista Nº 11)

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, que seriam capazes de mediar conflitos interpessoais no âmbito dos projetos sociais e de favorecer a autonomia dos grupos produtivos. Um ponto comum na percepção dos técnicos (também presente nos perfis do 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 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 mandam na CDHU”*, relatam (entrevista Nº 49). Segundo entrevistado, embora a SARU tenha conquistado, com muito trabalho, um espaço na Companhia, ainda assim os técnicos do TS precisam 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”* (entrevista nº 49). 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”* (entrevista 19). 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 às mudanças na consideração das prioridades políticas da CDHU em função das mudanças de quadros políticos entre as 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 (entrevista Nº 11). 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”* (entrevista nº 15).

Foram inúmeras as dificuldades encontradas pelos técnicos sociais quando da implementação do TS. Os aspectos acima mencionados resumizam os principais temas indicados - embora não representem um quadro “homogêneo” da instituição. Trata-se de relações complexas ou entrelaçadas, em que se superpõem prioridades do governo estadual (no nível superior da estrutura organizacional da CDHU) e camadas mais intermediárias (no contexto das áreas técnicas da CDHU), caracterizadas por diferentes enfoques de atuação. Além disso, em uma escala menor, há diferentes graus de espaço à autonomia e à discricionariedade dos técnicos (BME e BNR) no processo de implementação do TS. Este arranjo complexo de “diferentes camadas” envolvidas na produção da política (ABERS; 2017; BOURGEOIS, 2015) tornam sua implementação complexa. De todo modo, a compreensão da implementação do TS passa também pela abordagem dessas “camadas mais intermediárias” do processo, considerando os diferentes atores envolvidos, bem como os incentivos ou constrangimentos institucionais decorrentes do contexto organizacional e político-institucional característicos de cada programa de urbanização aqui estudado. Nessa perspectiva, a próxima seção apresenta: a rede de atores envolvidos na implementação do TS; os principais fatores organizacionais e político-institucionais de cada projeto, e uma breve descrição dos principais outputs da política no que se refere às instâncias participativas.

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

Interpretação	A - Facilitador (9 casos)	B - Articulador (5 casos)	C - Indutor da participação (2 casos)	D - 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 (“municar” 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 (4) 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
Trajatória (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 - Dedicção/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 - Dedicção/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.

5 Fatores organizacionais e relacionais na implementação do TS

Conforme mencionado inicialmente, os três projetos de urbanização aqui analisados são: (i) Pantanal, (ii) Serra do Mar e (iii) Pimentas (ver Quadro 3 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 mil (Serra do Mar e Pimentas) a 8 mil edificações inicialmente arroladas (Pantanal). O montante de remoções previstas e/ou realizadas em cada um dos projetos também é grande – variando de 1.342 a 2.761.

Quadro 3 – Informações básicas sobre os projetos de urbanização

Aspectos:	Projetos:		
	Pantanal	Serra do Mar	Pimentas
Início do projeto	1998	2007	2008
Início do TS da SARU	2002	2009	2008
Início/fim das obras de urbanização	2005 - 2010	2010 - (em andamento)	2013 - (em andamento)
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 de intervenção	908.000 m ²	1.020.814 m ²	243.900 m ²
Nº edificações arroladas (identificadas)	8.310	4.667	4.100
Nº edificações em área de remoção	2.268	2.761	1.342
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

Considerando a influência dos contextos institucionais/organizacionais para se compreender o processo de implementação das políticas públicas (LOTTA, 2015), o início desta seção apresenta 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

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 e no monitoramento das ações	Caixa Econômica Federal: demanda por sistematização de informações/ prestação de contas do TS realizado
Interlocução de prefeitura com CDHU	Pouca (não houve dificuldades, nem integração)	Pouca (houve dificuldades até 2016) ¹⁹	Pouca (há dificuldades)
Controle das reocupações²⁰	Maior controle - executado por ACUs (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 ²¹	52 atores (rede)
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 quadros e gestores políticos da 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 burocratas de médio escalão, figuravam

¹⁹ A mudança de gestão do governo local do PT para o PSDB, a partir de 2017, tornou a interlocução entre técnicos mais fácil.

²⁰ 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.

²¹ 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.

ações “para dentro”, agendando reuniões de apresentação do projeto, articulando atuações conjuntas (envolvendo 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, a serem apresentados na sequência, são fatores cruciais para entender o potencial de influência de mobilização de cada um desses grupos (burocratas e lideranças comunitárias). Apesar dos diferentes “revezes” na CDHU quanto ao que poderia ser ou não considerado prioritário ao longo das gestões, os entrevistados mencionaram frequentemente que Pantanal e Serra ocupavam posições de destaque no conjunto de intervenções da Companhia, enquanto que Pimentas, ao contrário, seria considerado pouco prioritário. 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. E 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 ocorre 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 nº 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.

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 (entrevista Nº 48)²². 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 do TS.

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, que teria dificultado o andamento do projeto de urbanização de Pimentas. No caso dos outros dois projetos não foram enfatizadas dificuldades, embora também não tenha sido citada nenhuma iniciativa integrada. 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.

Outro fator importante para se compreender a implementação do TS diz respeito aos diferentes setores aos quais cada um deles estava vinculado dentro da CDHU. Enquanto os projetos de Pimentas e Pantanal estão vinculados à Superintendência de Obras da Região Metropolitana de São Paulo, o projeto da Serra do Mar está vinculado à superintendência de Obras da Serra, criada especificamente para este programa. No caso da área de Projetos, há diferentes gerências - com distintas perspectivas de atuação - de modo que cada um dos três projetos de urbanização contou com a coordenação de diferentes subáreas

²² 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).

e/ou técnicos responsáveis. 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 dificuldades, necessidades e complexidades surgidas quando 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 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 que possui uma série de problemas construtivos - desde áreas que não são passíveis de uso em períodos chuvosos (devido a trechos com acúmulo de água), até áreas que são interditadas por risco de desabamento. Para completar as dificuldades em Pimentas, 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.

5.1 Fatores relacionais

Para a análise da rede dos atores envolvidos na implementação do TS, foi feito um levantamento complementar às entrevistas substantivas, entrevistando-se 17 pessoas²³. Obteve-se três redes²⁴, que permitem identificar padrões relacionais dos burocratas anteriormente analisados (Eixo 1 e Eixos2-3) 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 medidas de centralidade que descrevem as possibilidades da 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/grupos de atuação - por ex. lideranças comunitárias, áreas técnicas da CDHU, instituições parceiras, etc. Apresenta-se três medidas de centralidade e uma medida de coesão neste artigo: **(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 grau de centralidade também são chamados de “atores-ponte”, pois conectam distintos

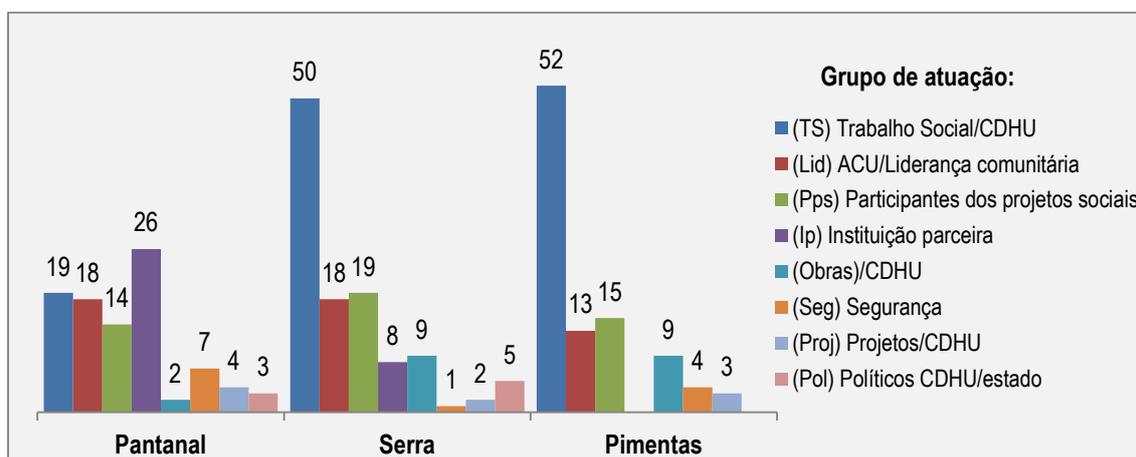
²³ Para cada pessoa entrevistada (no âmbito da elaboração da rede) era mencionada uma lista de nomes de atores envolvidos na implementação do TS (no respectivo projeto de urbanização). Era solicitado ao entrevistado que mencionasse até três nomes de pessoas ligadas aos nomes sugeridos, “pensando no processo de planejamento e desenvolvimento das ações do TS”.

²⁴ Redes tipo redes “totais” ou de “comunidade”.

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.

Conforme indicado na Figura 2, a frequência de atores segundo o tipo de vínculo (grau de atuação) evidencia, desde já, diferenças expressivas entre os projetos de urbanização estudados, analisadas a seguir.

Figura 2 - Nº de atores/pessoas envolvidos na implementação do TS (por grupo de atuação e projeto)



Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

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. 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 mobilizam coletivamente, para pressionar órgãos públicos por serviços e buscar melhorias ao bairro. Algumas dessas lideranças comunitárias do Pantanal trabalham como assessores parlamentares (boa parte vinculada ao PT, embora também tenham sido indicadas algumas lideranças mais vinculadas ao PSDB). Entrevistados ressaltaram que essas

diferenças partidárias não impedem que estes atores locais 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 surgiu em 2009, por incentivo de uma liderança da igreja católica influente na Zona Leste - vinculada a movimentos de moradia - associada a uma funcionária pública gestora da Unidade Básica de Saúde local, vinculada às comunidades eclesiais de base. Esses atores fomentaram a criação do Fórum, que também foi palco para discussão de inúmeros aspectos do projeto de urbanização - contando com a participação de técnicos sociais do TS da CDHU. O Fórum opera até hoje como uma das instituições mais funcionais do bairro, na visão de lideranças e técnicos sociais entrevistados.

Enquanto as redes do Pantanal e da Serra do Mar apresentam um número maior de lideranças comunitárias e pessoas representantes de instituições parceiras - totalizando, respectivamente, 51 e 26 atores²⁵ - a rede de Pimentas possui apenas 13 atores ligados à organização sociocomunitária.

Outra diferença entre as redes implementadoras é a presença de políticos: 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. Políticos aparecem no Pantanal (3 atores) e na Serra do Mar (5), porém não foram mencionados por entrevistados em Pimentas - o que poderia ser considerado um indicativo do aspecto anteriormente mencionado sobre “prioridades de governo”.

Aparece também na rede um grupo denominado por “segurança”. Trata-se de lideranças comunitárias que têm influência no bairro e expressiva interlocução com moradores, comerciantes locais, representantes de ONGs

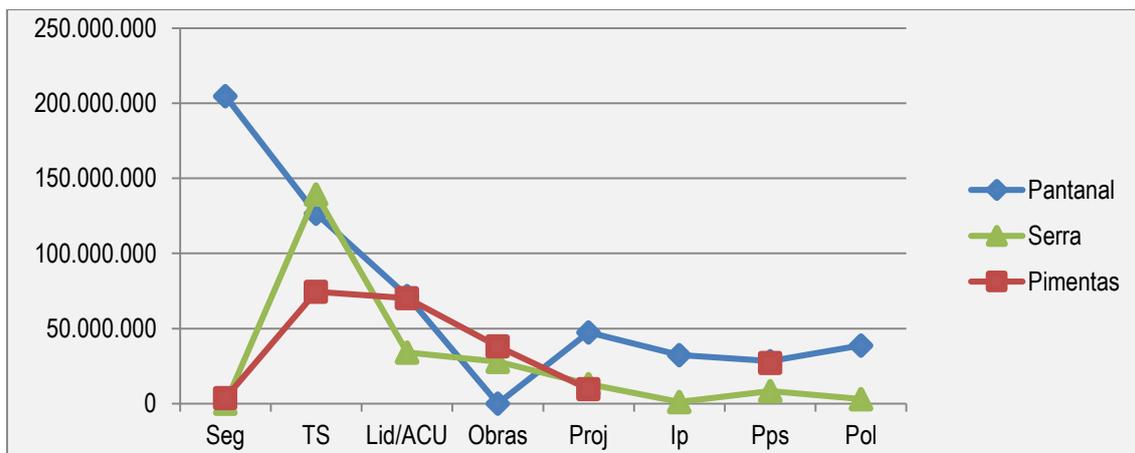
²⁵ Número composto por pessoas nos seguintes grupos de atuação: Lideranças comunitárias/ACUs, pessoas representantes de instituições parceiras e “apoio à segurança” (a ser explicado a seguir).

diversas, crime organizado, lideranças religiosas, etc. Em função de seu fácil “acesso” à comunidade, essas lideranças acabaram sendo contratadas como prestadores de serviço junto à CDHU para, inicialmente, apoiar a realização da vigilância dos escritórios da CDHU em campo e de terrenos desocupados (onde seriam implantados equipamentos com a conclusão de obras de urbanização)²⁶. Com o passar do tempo, essas lideranças (assim como os demais ACUs), acabaram tornando-se “braços” do TS para a realização de diversas tarefas, tais como o acompanhamento de vistorias nas áreas, a mediação entre técnicos sociais e a população, visitas monitoradas a empreendimentos, etc²⁷. É interessante notar que, analisando as estatísticas (individuais) sobre o grau de intermediação das três redes implementadoras (ver Figura 3), os seguranças no Pantanal aparecem (em terceiro lugar) como os atores que detêm mais influência ou poder de intermediação nas redes - ficando atrás apenas de técnicos sociais de médio escalão (gestores) e de uma liderança comunitária específica em Pimentas que, por ser uma das poucas atuantes, é a única que transita entre os diversos grupos de atuação da CDHU. Estas mesmas estatísticas, analisadas de forma agregada por projeto, evidenciam o grupo de “apoio à segurança” em primeiro lugar, estando à frente mesmo dos atores do TS. Este padrão relacional é confirmado também por relatos em entrevistas: menciona-se que este grupo é o principal interlocutor da CDHU na área (após o término do projeto de urbanização), sendo procurado por técnicos das diferentes áreas na Companhia e até mesmo por quadros diretivos quando há necessidade de se realizar alguma ação na área.

²⁶ Estas mesmas pessoas também atuavam como lideranças comunitárias – junto a outras lideranças locais – participantes dos processos de discussão de projeto urbanístico e do próprio processo formativo (Curso de ACUs).

²⁷ Denominados aqui por “seguranças” (Seg), apenas para denotar esse tipo de atuação, esses atores na verdade também são lideranças comunitárias e poderiam ser classificados junto ao outro grupo de Lideranças (Lid). Mas, dada a peculiaridade do trabalho que desenvolvem, julgou-se mais sensato separar uma nova categoria analítica ao grupo.

Figura 3 - Centralidade de intermediação (por grupo de atuação e projeto)

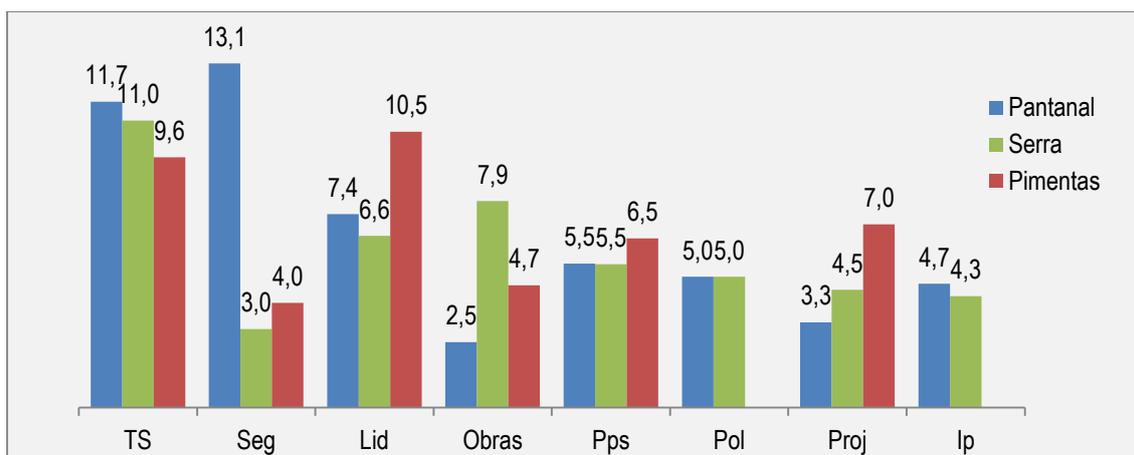


Fonte: elaboração da autora, a partir de entrevistas.

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 5.

O grau de centralidade dos atores – centralidade média 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 (conforme mencionado acima).

Figura 4 - Centralidade de grau (por grupo de atuação e projeto)



Fonte: elaboração da autora, a partir de entrevistas.

Por fim, a Figura 5 a seguir apresenta dados específicos sobre a burocracia do TS, considerando os diferentes “perfis” analisados no item 4 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. Embora o perfil 1A também aparente se destacar sobre o valor médio de centralidade de intermediação, deve-se esclarecer que um único ator da BME acabou influenciando a média. Os perfis 2A (facilitador) e 2B (“indutor da participação”) também apresentam valores mais altos de centralidade de intermediação. No que se refere ao coeficiente de clusterização, o perfil 1B (“atento à congruência do TS”) apresenta padrões densamente conectados (coeficiente médio de 0,63 - o mais alto em comparação aos demais perfis) - o que poderia representar a menor influência de sua atuação, a despeito de seu papel vinculado ao registro e sistematização das informações do TS/suporte à gestão do TS.

Figura 5 - Centralidade de grau, proximidade, intermediação e índice de clusterização (por perfis e nível da burocracia)

Perfis	Grau	Proximidade	Intermediação	Clusterização
1A. Atento ao morador/direitos	17,4	0,49	342.591.509,3	0,48
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	11,8	0,42	134.879.145,6	0,40
2B. Articulador	28,9	0,55	677.893.524,6	0,25
2C. Indutor da participação	15,0	0,48	195.321.252,0	0,39
2D. Mobilizador	15,0	0,46	95.361.929,3	0,43

Níveis - burocracia	Grau	Proximidade	Intermediação	Clusterização
BAE	20,3	0,50	272.054.243,0	0,23
BME	17,1	0,48	317.576.196,6	0,42
BNR	7,8	0,42	37.098.958,9	0,63

Fonte: elaboração da autora, a partir das entrevistas.

As estatísticas de centralidade distribuídas de acordo com o nível da burocracia do TS evidenciam maior influência da BME e do AE 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.

6 Outputs da política e considerações finais

No intuito de retomar a análise da consolidação do TS da SARU ao longo do tempo e dos territórios onde atuou e, considerando os principais fatores que podem ter influenciado a implementação do TS, foi elaborado o Quadro 5 abaixo, que sumariza os principais marcos do TS, classificando-os por **EE**: experiência embrionária; **IP**: implantação pioneira, **R**: replicação, **RI**: replicação com incrementalismo, **RD**: replicação com dificuldades. O quadro mostra também o perfil da burocracia implementadora predominantemente associada aos marcos de consolidação do TS e indica os contextos de implementação em cada projeto de urbanização: fatores relacionais da comunidade (grau de atuação comunitária coletiva/organizada) e fatores organizacionais/institucionais.

Quadro 5 - Outputs de implementação do TS, por projeto de urbanização

Dimensões de análise:			Projeto de urbanização:		
			Pantanal	Serra	Pimentas
Consolidação do TS (marcos do TS na implementação)	Eixo 1 (arrolamento, AIP)	Output:	EE + IP	RI	RD + RI
				Perfis burocracia²⁸: 1A (atento ao morador/direitos), 1B (atento à congruência), 1C (atento ao território), 1D (viabilizador)	
	Eixo 2 (eleição setorial, Curso de ACUs, NOU)	Output:	EE + IP	RI	RD
				Perfis burocracia: 2B (articulador), 2C (indutor da participação)	
Contexto da implementação	Eixo 3 (projetos sociais)	Output:	EE + IP	RI	RD + RI
				Perfis burocracia: 2A (facilitador); 2D (mobilizador)	
	Fatores relacionais²⁹ da comunidade - atuação coletiva/ organizada:		Muito articulada	Articulada	Pouco articulada
	Fatores organizacionais e institucionais:		-Projeto prioritário -Maior integração entre áreas técnicas	-Projeto prioritário -Maior integração entre áreas técnicas -Influência de órgão multilateral (BID)	-Não prioritário -Menor integração entre áreas técnicas

EE: experiência embrionária; **IP:** implantação pioneira; **R:** replicação; **RI:** replicação com incrementalismo; **RD:** replicação com dificuldades

Fonte: elaboração da autora a partir de entrevistas

O desenvolvimento das atividades do Eixo 1 foi bastante marcado pela contribuição de boa parte de burocratas do Serviço Social, com um olhar direcionado para as peculiaridades do morador ou família atendida. A execução das atividades, nesse sentido, tiveram grande influência dos técnicos do perfil 1A, 1B e 1C. Esses perfis, através das entrevistas (e do que foi possível acompanhar em observação participante), evidenciam sua preocupação ou ênfase direcionada ao caráter heterogêneo das famílias e suas necessidades. Esses técnicos - sobretudo do grupo 1A - muitas vezes “advogam” junto a seus gestores e superiores por alternativas customizadas de atendimento, que levem

²⁸ Perfis da burocracia **predominantemente** envolvida

²⁹ Classificação estabelecida pela autora a partir de características relacionais destes atores na rede implementadora associada a relatos em entrevistas.

em conta a variabilidade do perfil da população atendida. A conduta discricionária desses técnicos pode ser grande, dada a complexidade das situações vivenciadas, sobretudo em campo - e dado o espaço que possuem para isso³⁰. A implementação das ações do Eixo 1 ao longo do tempo compreendeu um processo de incrementalismo através da informatização e do georreferenciamento, muito influenciada por técnicos do perfil 1B. Ao longo do tempo, o Eixo1 também é caracterizado pelas “replicações com dificuldades” (RD) no contexto de Pimentas. Isso se deu muito em função da ausência de infraestrutura necessária - como mencionado, o prédio do TS em campo teve trechos interditados por riscos físicos, e passou por seis meses sem energia elétrica). Por outro lado, a despeito destas dificuldades, a iniciativa de técnicos atentos a aspectos ligados ao projeto urbanístico e às dinâmicas do território em Pimentas (perfil 1C) pode ter contribuído para incrementalismos no Eixo 1, por meio do registro de informações úteis às áreas técnicas de Obras/Projetos da CDHU- contornando algumas das dificuldades vivenciadas pela menor integração da BME entre essas áreas (TS/Projetos/Obras).

O Eixo 2 foi planejado e desenvolvido principalmente por técnicos do perfil 2B (“articuladores”) e 2C (“indutores da participação”). Com trajetórias muito marcadas por experiências mais progressistas no desenvolvimento de políticas públicas - não só de habitação, mas também em outros setores como, por exemplo, o OP - esses técnicos sociais concretizaram experiências pioneiras na CDHU voltadas à participação popular numa perspectiva centrada na importância do fortalecimento da organização comunitária de forma autônoma – justamente em oposição a um histórico de cooptação de lideranças que marcava os projetos de mutirão da CDHU. O Pantanal foi o primeiro projeto de urbanização na SARU que contou com a eleição setorial de representantes comunitários, seguida pelo curso de ACUs e pela criação do Fórum de Desenvolvimento Sustentável (sendo este último em parceria com os diversos

³⁰ Diversos técnicos entrevistados destacam a abertura de seus superiores ao atendimento o mais adequado/customizado possível (o que implica, em inúmeros casos, em certa discricionariedade).

representantes comunitários atuantes no local, que eram os protagonistas do Fórum). A implementação do Eixo 2 passou por inúmeras adequações ou “incrementos” quando de sua realização na Serra do Mar, com destaque para o nível detalhado de discussões sobre o projeto executivo da urbanização da Serra do Mar – contexto em que a equipe social contou com a abertura/parceria cruciais da área de Obras (sobretudo por parte do AE e do ME). Essa atuação integrada entre as áreas técnicas e a atuação dos técnicos dos perfis 2B e 2C foram determinantes à qualidade do debate, na percepção de vários entrevistados. No caso de Pimentas, a despeito de todo um conhecimento acumulado nas experiências do TS no Pantanal e na Serra do Mar, a ausência de apoio institucional teve como desdobramentos negativos – entre tantos outros – a perda da credibilidade dos ACUs e lideranças inicialmente envolvidas/engajadas no processo. Boa parte das lideranças comunitárias citadas na rede implementadora de Pimentas está atualmente desmobilizada. Segundo entrevistado - que é uma importante liderança comunitária local - a comunidade perdeu a confiança na CDHU. Essa combinação de “adversidades” relativos aos fatores (i) organizacionais/ institucionais e também ao (ii) perfil relacional da população - o pequeno grau de articulação/organização dos moradores - conformou um contexto complexo para implementação das atividades do Eixo 2 do TS. Isso teve como resultado (output), a menor participação da população nas reuniões de NOU em Pimentas.

Por fim, o Eixo 3 - que compreende um repertório diversificado de projetos sociais desenvolvidos em função das características e peculiaridades do território - também segue um padrão de trajetória semelhante a dos outros eixos, ou seja: Experiência embrionária e implantação pioneira no Pantanal (EE+IP), implantação pioneira e replicação com incrementalismos (IP+RI) na Serra do Mar, seguido pelo padrão RI + RD (replicação com dificuldades) em Pimentas. Burocratas (perfil 2A) que se veem como “facilitadores” deste processo são os principais responsáveis pelo caráter criativo, marcado por experimentações e adaptações cotidianas do desenvolvimento das ações deste Eixo do TS. O projeto de Comunicação Comunitária, que é transversal aos Eixos de atuação do TS, também se insere nesta perspectiva de projetos sociais, ainda

que algumas especificidades do perfil dos técnicos (2D) sejam relevantes à concretização das ações. Contudo, deve-se destacar que o desenvolvimento do projeto de comunicação comunitária em Pimentas, realizado de maneira articulada a inúmeros parceiros locais - que não aparecem na rede por não estarem diretamente vinculados ao TS - apresentou incrementalismos em comparação à experiência da Serra do Mar. Ainda assim, no geral, o projeto de urbanização de Pimentas apresenta dificuldades de replicação das ações do TS ao longo dos três eixos de atuação, o que poderia estar associado aos contextos de implementação acima mencionados.

Além dos outputs da política acima mencionados, deve-se mencionar que três aspectos foram transversais no que se refere à análise do perfil da burocracia implementadora do TS. O primeiro deles tem a ver com uma **(i)** dimensão da profissão: frequentemente os entrevistados relatavam sua interpretação sobre seu papel ou tipo de atividade realizada na implementação do TS, apresentando justificativas associada à sua trajetória formativa/educacional. Um bom exemplo disso é a interpretação de uma técnica social ao mencionar a necessidade de se criar o AIP: *“(...) mas por que eu vejo isso? Eu pensava com minha cabeça de assistente social. E elas eram todas sociólogas. Então socióloga “joga só pro maior” [para instâncias mais amplas do TS].”* (Entrevista nº 20). Outro aspecto diz respeito **(ii)** ao fato de determinados técnicos/burocratas terem vivenciado, em suas trajetórias pessoais, algum processo de remoção/reassentamento ou terem vivido em áreas periféricas. Segundo esses burocratas, o fato de ter tido estas experiências acabou influenciando-os no uso de formas/estilos de interação com a população pautadas pela empatia e pela maior atenção à complexidade dos diversos perfis/necessidades da população. Um terceiro ponto diz respeito aos diferentes **(iii)** arranjos entre a BNR e a BME, associados à importância da abertura dos gestores: boa parte dos entrevistados destacou a abertura de técnicos do AE ou do ME em relação à certa autonomia e discricionariedade do ME ou BNR para a implementação de seu trabalho. Em algumas entrevistas, essa relativa autonomia dos atores foi colocada como ponto crucial para que as ações se concretizassem.

A conclusão deste trabalho remete a duas principais questões: a primeira delas diz respeito ao (i) processo de circulação de ideias, à atuação ativista da burocracia e seus possíveis efeitos ou influências no processo de implementação da política. Ao longo dos temas aqui analisados, foi possível observar que a atuação engajada dos burocratas – defendendo determinadas ideias no processo de implementação da política (ABERS, 2015; 2017) – teve desdobramentos concretos nos casos estudados, sobretudo no Pantanal e na Serra do Mar – principalmente no âmbito dos processos participativos. Nesse sentido, o presente trabalho procurou mostrar o perfil desta burocracia engajada e como ele está associado à implementação de temas, conteúdos e atividades específicas no TS. Observa-se, nesta análise, a influência de perfis mais “progressistas” dos técnicos sociais – sendo, inclusive, uma parte desta burocracia proveniente de experiências de políticas públicas criadas e implementadas por governos municipais do PT – à consolidação e institucionalização do método de trabalho da SARU, a despeito do caráter conservador da administração da CDHU. Um segundo ponto que se depreende dos casos analisados é a ideia de que (ii) a atuação engajada da burocracia possui limites no que diz respeito ao “alcance” da influência de sua atuação. Na inexistência de condições mínimas para a implementação da política - considerando aspectos organizacionais/ institucionais e, sobretudo, uma dimensão do que se mencionou como “prioridade de governo” - a capacidade de influência da atuação burocrática na concretização da política se mostrou bastante limitada. Um entrevistado, nesse sentido, enfatiza que *“não há milagre, precisa ter vontade política”* (entrevista nº 32). Na interpretação de outro entrevistado, os processos participativos implementados no Eixo 2 remeteriam a uma experiência de política pública muito “localizada”, como se ela não estivesse atrelada ao seu respectivo contexto organizacional/institucional: *“não era uma política pública da CDHU, era uma política da SARU, sempre com muita guerra, muita briga, muita determinação. E a Lara [gestora SARU] dando carta branca pra gente [atuar]”* (entrevista nº 19).

Deve-se ressaltar, por fim, que as duas conclusões aqui sustentadas se referem somente aos casos analisados. Não se pretende, a partir dessas

conclusões, generalizar ou extrapolar a validade do argumento para outros casos, sem a devida contextualização. Ainda assim, considera-se que as análises aqui empreendidas podem oferecer ponderações/considerações adicionais aos estudos voltados à compreensão da atuação da burocracia e sua influência na implementação das políticas. Nessa mesma empreitada, os próximos passos do presente trabalho compreendem uma (a) análise mais integrada e detalhada da implementação do TS associada à atuação dos atores não-estatais, bem como (b) sua influência aos resultados (*outputs*) da política.

7 Referências bibliográficas

ABERS, R. 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.; KECK, M.; 2017. Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

ALEJANDRO, V.; NORMAN, A. 2005. [mimeo] Manual introdutório à análise de redes sociais - Medidas de Centralidade. Exemplos práticos com Ucinet 6.109 e netdraw 2.28.

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.

BUENO, L. Projeto e favela: Metodologia para projetos de urbanização. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2000.

CANATO, P. Intersetorialidade e redes sociais : uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas. Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2017.

CAVALCANTE, P. ; LOTTA, G. S. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: ENAP, 2015. v. 1.

DENALDI, R. 2003. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

DUBOIS, V. 1999. La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère, Paris, Economica, coll "Études politiques", 208 p.

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

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

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.; 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.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *REVISTA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - BIB*, v. 83, p. 21-41, 2017.

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.

PETERS, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, v. 1, n. 30, p. 7–21, 2009.

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

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

SANTIAGO, A. Capacidades burocráticas na prática: um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política da Universidade de 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, 255 p.

ZANINI, D; BELUCCI, J. P.; 2015. [mimeo] Introdução à análise de redes sociais.

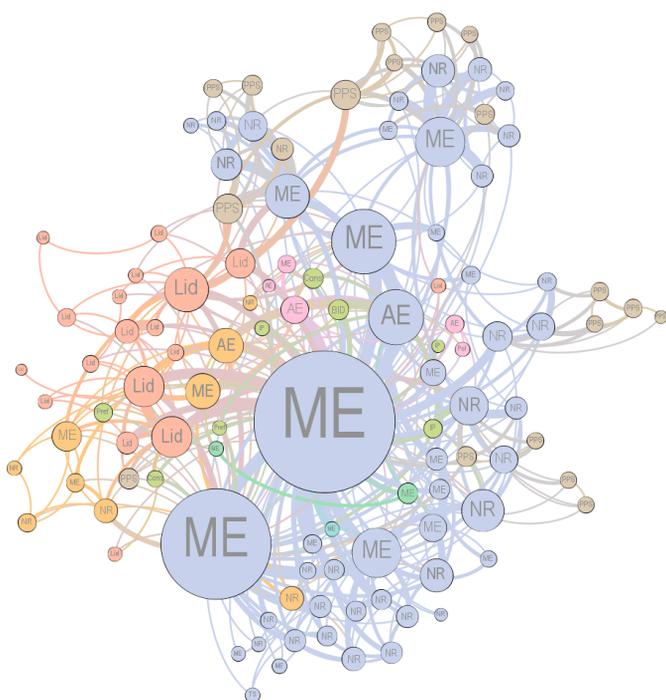
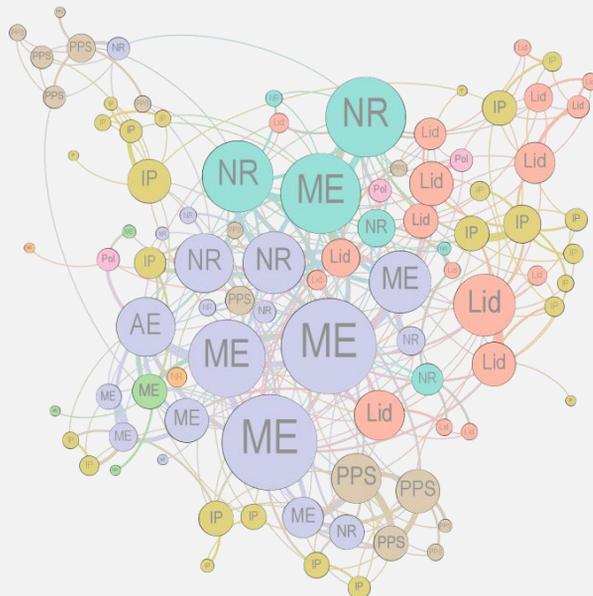
Redes implementadoras do TS (*)

(*) 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	-	-	-

