

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AMPLIAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL EM
COMUNIDADES SEGREGADAS: O PROGRAMA SANTO ANDRÉ MAIS IGUAL**

Thais Regina Pavez Carpim

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

Orientador: Prof. Dr. Eduardo César Marques

**São Paulo
2005**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AMPLIAÇÃO DE
CAPITAL SOCIAL EM COMUNIDADES
SEGREGADAS: O PROGRAMA SANTO
ANDRÉ MAIS IGUAL**

Thais Regina Pavez Carpim

**São Paulo
2005**

Aos meus pais, Eduardo e Vilma

À minha irmã Karime

AGRADECIMENTOS

Muitos colaboraram na elaboração e desenvolvimento dessa dissertação.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP – pela bolsa concedida, que favoreceu minha dedicação exclusiva a esse trabalho.

Ao meu professor e orientador, Eduardo Marques, por me acolher no Departamento de Ciência Política da USP e confiar na minha capacidade de desenvolver este trabalho. Sua generosa postura intelectual me motivou a trilhar o caminho de pesquisadora. A troca de idéias durante o período do mestrado foi a fundamental inspiração desse trabalho.

À Prefeitura de Santo André, especialmente os técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, e a Coordenação do Programa Santo André Mais Igual – SAMI – pelo acesso às informações e por falcitarem o contato com agentes comunitários e moradores de Capuava.

Aos agentes comunitários de saúde, pela disposição em participar da pesquisa , pela paciência em responder a todas as questões (mais de uma vez) e, sobretudo, por favorecer a minha entrada nessa comunidade, inclusive colaborando no contato com os moradores. Sem essa ajuda, esse trabalho teria tido enormes dificuldades em ser realizado.

À Kellen Gutierrez e Renata Bichir, companheiras de alma, por termos criado um laço de amizade que transcende a instância do mestrado e pelos inúmeros momentos em que compartilhamos dificuldades, idéias, descobertas e sorrisos (muitos!). Às encantadoras amigas que conquistaram minha confiança, lealdade, foram companheiras constantes nessa jornada e ajudaram no processo desse trabalho. Por fim, por juntas termos descoberto a importância e o prazer de pesquisar, para além dos resultados.

À Bethy Salum, pela paciência, pelo exemplo de rigor e pelo carinho com que me auxiliou na revisão deste trabalho. Por me ensinar, em nossos numerosos encontros, a usar os recursos do português para expressar minhas idéias. O convívio durante a elaboração dessa dissertação me gratificou com o presente que é sua amizade.

À Jaqueline Brigagao que me encorajou a apresentar o projeto à Universidade de São Paulo e na correção da primeira versão do mesmo.

Por fim, três agradecimentos mais amplos do que a pesquisa:

À Célia Carpim por compartilhar tantas coisas, inclusive, essa nova experiência durante a gestação dessa dissertação.

À Karime Pavez , minha maior cúmplice, por ter sido, sempre, minha principal referência na vida, e por compartilhar comigo sua enorme sabedoria.

Aos meus pais, por terem me mostrado o que significa ser amada de forma generosa e incondicional. A presença brilhante da minha mãe me ensinou a ser corajosa, a manter o espírito alegre e a apreciar o convívio com diversas pessoas. A presença esclarecida e nobre do meu pai me ensina a ser justa e a ver o outro como legítimo, e a ser perseverante. É difícil expressar com palavras toda gratidão pelo apoio e pela oportunidade dessa experiência no Brasil. Eles são os maiores responsáveis pelo que de melhor trago em mim.

RESUMO

O trabalho aborda os efeitos da ação do Estado sobre as redes de relações de grupos sociais de baixa renda, segregados social e espacialmente. Considerou-se que a segregação interfere na extensão e diversidade dos vínculos sociais de um indivíduo, afetando com isso o acesso ao capital social, visto como os recursos sociais inseridos em uma dada rede de relações. Para a pesquisa, foram analisadas as *atividades* desenvolvidas pela Prefeitura na implementação do programa *Santo André Mais Igual* (SAMI) na favela de Capuava; os *eventos* sociais registrados antes e depois da intervenção pública e, por meio da metodologia de análise de redes sociais, os *vínculos* estabelecidos, nesses dois momentos, dentro do *cenário social* constituído por moradores, funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações sociais.

Os resultados indicaram que a ação estatal permitiu a intensificação dos vínculos no interior dessa comunidade e a construção de vínculos com agentes da Prefeitura e com indivíduos de grupos sociais congêneres localizados em outras áreas geográficas. Esses vínculos permitiram uma intensa troca e difusão de informações, além de maior organização de atividades em conjunto, o que permitiu a criação de *pontes* para fora da área segregada. Portanto, mesmo mantendo a localização geográfica, indivíduos da comunidade estenderam e diversificaram seus vínculos e a população em geral passou a receber mais informação, ampliando seu capital social.

Palavras - chaves: Capital social - Políticas Públicas - Redes Sociais -Favela - Santo André

ABSTRACT

The research attempted to study the effect produced in social networks of social segregated groups for agency of the State in the public interventions. Social segregation intervenes with the extension and diversity of the social bonds of an individual, affecting with this the access to social capital, defined as the inserted social resources in one given net of relations. For the research, had been analyzed the *activities* developed for the local government in the implantation and implementation of the program *Santo André Mais Igual* (SAMI) in the shantytown of Capuava; the social *events* registered before and after public intervention and, using the methodology of social networks analysis, the established *bonds*, in these two moments, in the composed social scene for inhabitants, employees of the local government, politicians and representatives of social organizations.

It was verified that the agency of the State, in the accomplishment of activities and events, allowed the intensification of the bonds in the interior of these communities and, mainly, the construction of bonds with agents of the local government and individuals of similar social groups located in other geographic areas. These bonds had allowed to an intense exchange and diffusion of information, and the organization of activities and to co-ordinate actions. With this, the individuals social segregated get new bridges that expands out of the area that they area aggregated. Therefore, the individuals although keeping the geographic localization - as much the leaderships and in consequences the population in general - had started to receive more information, extending its social capital.

Key words: Social Capital - Public Policies - Social Networks - Shantytown - Santo André

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO1 - ELEMENTOS CONCEITUAIS RELATIVOS À SEGREGAÇÃO E AO CAPITAL SOCIAL

1.1 Conceito de <i>capital social</i> e suas controvérsias.....	16
1.2 Multiplicidade da pobreza urbana e segregação socioespacial.....	21
1.3 Efeitos da segregação no acesso a <i>capital social</i>	23
1.4 Influência da ação pública nos vínculos da população local.....	28
1.5 Elementos conceituais da metodologia de Análise de Redes Sociais	32

CAPÍTULO2 – AÇÃO PÚBLICA: IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA *SANTO ANDRÉ MAIS IGUAL* - SAMI EM CAPUAVA

2.1 Características e estrutura do programa.....	38
2.2 Descrição dos programas que o SAMI reúne	43
2.3 Atividades e eventos em Capuava antes da intervenção do SAMI.....	46
2.4 Ação do SAMI em Capuava	53

CAPITULO 3 - ANÁLISE DA REDE SOCIAL DA COMUNIDADE DE CAPUAVA NO PERÍODO PRÉVIO À AÇÃO DO SAMI

3.1 Aplicação da análise de redes na comunidade de Capuava.....	65
3.2 Hipóteses e estratégia de análise.....	67
3.3 Descrição e análise da rede de atores da comunidade no T1.....	70

CAPITULO 4 - A REDE SOCIAL DA COMUNIDADE APÓS A INTERVENÇÃO DO PODER LOCAL

4.1 Características e centralidades da rede no T2 e diferenças encontradas.....	84
4.2 Novas <i>pontes</i> em Capuava.....	100
CONCLUSÕES.....	104

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111
---------------------------------	-----

ANEXOS

ANEXO1- Mapa da area de Capuava com os loteamentos construídos destacados.....	115
ANEXO2 - Metodologia para a construção da redesocial.....	116

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro1 - Síntese dos programas integrados.....	46
Quadro 2 - Dados da estrutura da rede no T1e T2.....	85

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Sociograma da comunidade no T1 sem vínculos pendentes.....	71
Figura 2 - Sociograma egocentrado no líder.....	77
Figura 3 - Sociograma da análise de componentes principais no T1.....	80
Figura 4 - Sociograma da comunidade no T2.....	84
Figura 5 - Sociogramas da rede da comunidade no T1e no T2 com áreas mais densas.....	88
Figura 6 - Sociogramas da comunidade no T1e no T2 com vínculos fracos ocultados.....	91
Figura 7 - Sociogramas centrados em atores principais.....	96
Figura 8 - Sociograma da análise de componentes principais no T2.....	98

INTRODUÇÃO

Essa dissertação estuda as redes sociais dos indivíduos da favela de Capuava no Município de Santo André antes e depois da intervenção do programa *Santo André Mais Igual*, que integra a ação de diferentes programas sociais e as focaliza territorialmente, a fim de observar se houve uma ampliação do *capital social* desses indivíduos.

Inspirada na reflexão sobre a relação entre ação (*agency*) e estrutura social, nesta pesquisa pretendeu-se verificar os efeitos produzidos no padrão de relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados socialmente pela *ação do Estado*, entendida como *ações públicas continuadas* que envolvem atividades e eventos que fazem parte dos programas de intervenção em comunidades de baixa renda.

A partir de um trabalho realizado para o Ministério da Educação do Chile sobre as redes e o capital social de um grupo de diretores de catorze escolas de um município de Santiago, Abarca; Larrain e Pavez (2002) constataram que houve uma formação de vínculos entre aquele grupo e outros atores do sistema educativo por meio dos quais se obtiveram benefícios econômicos e sociais para as escolas. Essa constatação insere-se na discussão criada em torno do significado de *capital social*, em que se destaca a importância dos vínculos sociais na medida em que eles podem beneficiar os indivíduos que pertencem a grupos sociais de baixa renda.

Nesse sentido, diversos autores têm apontado os efeitos da segregação social sobre as *redes de relações sociais*, uma vez que se vê reduzido o contato entre os diferentes grupos sociais. Especificamente, a segregação interfere na extensão e diversidade dos vínculos sociais de um indivíduo, restringindo com isso o acesso aos recursos sociais entendidos como capital social (informação, influência, prestígio), inseridos em uma dada rede de relações, uma vez que os vínculos atuam como verdadeiros canais de transmissão de recursos materiais e imateriais.

Pode-se dizer, então, que o fato de um indivíduo morar num local relativamente isolado, com características sócio-econômicas negativas, gera efeitos sobre o acesso ao *capital social* devido à baixa diversificação entre seus vínculos e na restrição dos contatos ou *pontes* para fora das comunidades segregadas. Isso se deve ao fato de que os indivíduos do mesmo grupo social tendem a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais.

Para estabelecer pontes entre diferentes grupos sociais que possam facilitar o acesso a capital social e superar o padrão normativo de interação entre indivíduos do mesmo grupo social, segundo Lin (2001), é necessário um alto grau de agenciamento (*agency*), devido a que o indivíduo despende maior esforço para interagir direta ou indiretamente com indivíduos em outras e melhores posições. Assim, adverte-se a necessidade de uma *intensa ação* para que os indivíduos de comunidades segregados possam ter mais oportunidades estruturais e acessar capital social por meio de seus vínculos.

É nessa perspectiva que se insere o estudo das atividades que envolvem o programa *Santo André Mais Igual* (SAMI), que constituíram uma intensa ação do poder local, e seus efeitos na diversificação e extensão das redes sociais dos moradores da favela de Capuava, uma das áreas das quatro áreas de ação do programa. Especificamente, na promoção de interações com funcionários da Prefeitura e outros externos à favela, e com indivíduos de grupos congêneres localizados em distintas áreas geográficas, permitindo com isso que os moradores acessassem o capital social inserido em outras redes de relações, principalmente facilitando os fluxos de informação para lideranças e para a população e organizassem ações e atividades em conjunto com outros atores.

A escolha das atividades do SAMI para esta pesquisa foi motivada pela proposta inovadora que integra a *ação* de diferentes programas sociais, circunscrevendo-a em áreas de favela a fim de potencializar o resultado dos programas. Também se mostrou relevante nessa escolha, o fato de que para a implantação e implementação, os programas contam com indivíduos que atuam diretamente na operacionalização das atividades nas *áreas de ação*, os quais são reunidos nas *equipes locais* do SAMI constituídas pelos técnicos (arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, entre outros) e agentes comunitários dos diversos programas e de todas as áreas de ação. Entre os agentes comunitários contam-se: os agentes da saúde, de limpeza urbana; de educação os agentes de participação cidadã, dentre outros. Geralmente, os agentes comunitários são funcionários da Prefeitura ou terceiros que, em geral, residem nas áreas de intervenção.

A fim de observar como os vínculos transformaram-se por influência da ação da política do governo local, foi feito um estudo recompondo dois pontos no tempo, antes e depois do início das atividades do SAMI, para observar a *dinâmica* das relações sociais,

comparando-se o *cenário social*, constituído por moradores, funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações sociais.

A cada um desses períodos, foram associados os *eventos* (mobilizações, reuniões, assembléias), que envolveram atores da comunidade, e as *atividades* desenvolvidas pela Prefeitura, que foram analisadas a partir das entrevistas com os informantes da comunidade. Também foram associados a cada um dos tempos os *atores* e seus *vínculos*, permitindo a análise longitudinal da *estrutura social* formada pelos vínculos entre atores da comunidade de Capuava, entendida como a *rede* da comunidade, por meio da metodologia de análise de redes sociais.

Nesse sentido, a utilização do termo “redes” não é metafórica, conforme em geral tem sido difundido em diversas áreas das ciências sociais, possibilitando o seu estudo num plano menos abstrato. Isso permite especificar como, por exemplo, se dão tanto as relações entre poder local, na figura dos funcionários públicos, e os indivíduos de comunidades segregadas, e como estas se articulam não só entre esses indivíduos, mas também com outros atores, que não dessas comunidades.

A pesquisa desenvolveu-se a partir de uma série de entrevistas realizadas entre dezembro de 2004 e julho de 2005 a funcionários da Prefeitura, moradores antigos, agentes comunitários e indivíduos que realizam atividades importantes em Capuava, cujos dados e relatos foram usados para construir a rede da comunidade em ambos os períodos e para analisar a ação do poder local. O relato das entrevistas revelou informações de suma importância para complementar os resultados da análise das redes, compreender a dinâmica do processo e estabelecer relações entre as atividades do Estado e as transformações observadas na estrutura social. Dessa forma, trechos desses relatos foram incorporados no trabalho, em que todos os nomes utilizados são fictícios, salvo no caso de personalidades públicas, como o ex-prefeito Celso Daniel.

A análise inicia-se no capítulo em que se apresenta o quadro conceitual da pesquisa. Primeiramente, discute-se o conceito de *capital social*, levando em conta as principais críticas e controvérsias e analisando as distintas conceituações de capital social, e a origem e desenvolvimento do termo. Apresentada a discussão sobre *capital social*, são analisadas as relações entre as múltiplas dimensões da pobreza e a segregação, entendida neste trabalho como a separação dos diferentes grupos sociais no espaço urbano (Marques, 2005;

Torres, 2005), tratando dos efeitos da segregação na configuração dos vínculos dos indivíduos dessas comunidades. Posteriormente foi abordada a possibilidade da *ação do Estado* de transformar ou incidir nas relações desses indivíduos, especificamente estendendo os vínculos para fora da área segregada. Discute-se, então, a posição de alguns autores sobre a transformação dos vínculos em comunidades de baixa renda pela ação do poder local e a interação entre funcionários públicos e a população local, mostrando-se que há *complexidade* nelas, podendo conviver na realidade mais de um padrão de relação entre Estado e sociedade. Finalmente, são apresentados os fundamentos conceituais, e a origem e o desenvolvimento da metodologia de análise de redes, adotada para o estudo das relações dos atores da comunidade de Capuava.

Após expor a estrutura teórica, realiza-se uma análise da *ação do poder local*, vista nas atividades que fazem parte do programa *Santo André Mais Igual* (SAMI) desenvolvidas no núcleo habitacional (antiga favela) de Capuava. Nos dois capítulos subsequentes, mostra-se como a rede dos atores de Capuava se transformou ao longo do tempo.

Dessa forma, no segundo capítulo, são descritos o funcionamento e a estrutura do SAMI, bem como as etapas que precederam a sua implantação em sete áreas. Apresentam-se em seguida os programas contidos no SAMI, com discriminação de suas dimensões (urbana, econômica e social) e pormenorização de suas atividades. Em seguida, destacam-se os *eventos* sociais e participativos bem como as *atividades* realizadas pela Prefeitura antes e depois da intervenção do SAMI. O primeiro período estende-se de 1989, quando ocorreram as primeiras formas de organização entre os moradores da comunidade para reivindicar serviços básicos, a 1997, quando foi votado o projeto de urbanização no Orçamento Participativo. O segundo tem início em 1998, marcado pelas reuniões entre a Prefeitura e os moradores para apresentar o SAMI, assim como o projeto de urbanização, estendendo-se até junho de 2005, quando se iniciaram as atividades de pós-ocupação do núcleo.

A análise da rede social da comunidade de Capuava inicia-se no terceiro capítulo, em que se apresentam os resultados da análise dos padrões de interação social entre os atores da comunidade observados no período que antecedeu à *intensa ação do poder local* em Capuava. Em primeiro lugar, apresentam-se as definições e escolhas analíticas, os critérios na aplicação da metodologia de redes sociais e a estratégia de estudo dos dados. Analisam-se, então as características gerais da rede, constatando-se que aquela rede social

se organizava em torno de duas áreas: uma, constituída sobretudo por atores da comissão de moradores que se organizou para reivindicar serviços básicos, e outra menos densa constituída por atores da Pastoral que atuava em Capuava. Finalmente é apresentada a análise das medidas de centralidade, que identifica os atores principais e os papéis que nela desempenham. A partir desses resultados, a rede revelou-se fortemente hierarquizada no período que antecedeu à ação do SAMI, tendo como ator mais ativo do ponto de vista relacional o líder da comissão de moradores, que tinha um acesso diferenciado às informações e podia controlar seu fluxo entre áreas da rede.

Finalmente, no quarto capítulo, realiza-se comparação da rede em ambos os períodos de estudo. Em primeiro lugar, realiza-se a confrontação das medidas que descrevem as características gerais da rede, em que foi verificada uma maior coesão no último período e a formação de novos caminhos entre atores da rede. Em seguida, foram analisadas as medidas de centralidade da rede, observando que, em comparação ao período anterior, houve uma mudança na composição dos atores principais, que aponta para a democratização da rede, associada à formação de novas lideranças – pessoas de contato entre o poder local e a população do núcleo – as quais estavam envolvidas principalmente com atividades do SAMI. Com isso, viu-se reduzida a forte dependência observada no período anterior da intermediação dos atores mais centrais da rede. Além disso, foi analisado o sistema de transmissão e repasse de informação que vinha da Prefeitura para a população.

Por último, foi realizada uma síntese dos resultados que decorreram da comparação de rede em distintos períodos, relacionando-os com os principais achados da análise da ação da Prefeitura em que se destaca a formação de *novas pontes* fora da área segregada. Dessa forma, salienta-se a importância da intensificação do contato entre atores do núcleo e da população com a Prefeitura, e do papel de intermediadores, entre o poder local e a população, que passaram a desempenhar as novas lideranças.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS CONCEITUAIS RELATIVOS À SEGREGAÇÃO E AO CAPITAL SOCIAL

Diversos autores têm apontado os efeitos da segregação social, entendida como um dos aspectos possíveis da pobreza urbana, sobre as redes de relações sociais, uma vez que se vê reduzido o contato entre os diferentes grupos sociais (Marques, 2005; Torres, 2005; Sunkel 2003; Briggs, 2001). Uma das conseqüências dessa redução é a limitação do acesso aos recursos sociais entendidos como capital social (informação, influência, prestígio, dentre outros), pois a segregação interfere na extensão e diversificação dos vínculos de indivíduos de comunidades segregadas.

Ainda que a interação e o contato entre atores de círculos sociais ou grupos sociais diferentes possam facilitar a obtenção de capital social; como observa Lin (2001), o indivíduo despende maior esforço ou agenciamento (*agency*) para interagir com indivíduos em diferentes posições, p. ex, políticas, sociais, burocráticas. Nesse sentido, a necessidade de uma *intensa ação* para que os indivíduos possam ter mais oportunidades estruturais e acessar capital social por meio de seus vínculos conduz à discussão sobre a influência da *ação do Estado* na transformação das relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados socialmente.

Para o desenvolvimento dessa discussão, são apresentados neste capítulo os principais aspectos conceituais e premissas sobre o capital social, os efeitos da segregação nos vínculos sociais dos indivíduos e da possibilidade do Estado incidir nos vínculos sociais de comunidades segregadas. Dessa forma, o capítulo apresenta a estrutura teórica desta pesquisa.

Inicialmente, realiza-se a discussão do conceito de *capital social*, levando em conta as principais críticas e controvérsias e analisando as distintas conceituações de capital social, e a origem e desenvolvimento do termo que, nas duas décadas passadas, em suas diferentes acepções e contextos, emergiu como um dos novos conceitos das ciências sociais.

Dentre as diferentes perspectivas conceituais, foi adotada a definição estrutural de capital social (Lin, 2001; Everett e Borgatti 1999; Burt, 1992; Ancona 1990;), que ressalta a importância dos vínculos para obter acesso os recursos sociais inseridos numa dada rede de relações, vistos como capital social. Nessa perspectiva, considera-se que existe um capital

social obtido não só por meio das conexões internas ao grupo ou círculos social, mas também por conexões externas a ele.

Apresentada a discussão sobre *capital social*, são analisadas as relações entre as múltiplas dimensões da pobreza e a segregação, entendida neste trabalho como a separação dos diferentes grupos sociais no espaço urbano (Marques, 2005; Torres, 2005). Em seguida, trata-se dos efeitos da segregação na configuração dos vínculos das populações de comunidades segregadas, momento em que se argumenta que a segregação socioespacial pode ter impacto sobre as redes de relações, principalmente no alcance e diversidade de seus contatos com indivíduos de outros grupos sociais, restringindo-se assim as *oportunidades estruturais* que os permitam acessarem a recursos sociais que se entende por capital social.

Em seguida, aborda-se a possibilidade da *ação do Estado* de transformar ou incidir nas relações desses indivíduos, especificamente estendendo os vínculos para fora da área segregada, o que permite a coordenação de ações com outros grupos sociais congêneres e o acesso ao capital social de indivíduos pertencentes a grupos sociais diferentes dos deles. Discute-se, então, a posição de alguns autores sobre a transformação dos vínculos em comunidades de baixa renda pela ação do poder local e a interação entre funcionários públicos e a população local, mostrando-se que há *complexidade* nessas relações e envolvem diferentes dimensões, para além do clientelismo, ou seja, podem apresentar diversos aspectos ou envolver outras características que se *imbricam* ou *superpõem*, podendo assim conviver na realidade mais de um padrão de relação entre Estado e sociedade.

Finalmente, são apresentados os fundamentos conceituais, e a origem e o desenvolvimento da metodologia de análise de redes, adotada para o estudo das relações dos atores da comunidade de Capuava. Essa metodologia, que encontra seus fundamentos conceituais na “sociologia relacional” (Emirbayer, 1997), permite verificar como diferentes recursos podem ser acessados pelos indivíduos por meio de seus vínculos, considerados canais de transmissão de recursos materiais e imateriais.

1.1 CONCEITO DE *CAPITAL SOCIAL* E SUAS CONTROVÉRSIAS

Nas duas décadas passadas, o capital social, em suas diferentes acepções e contextos, emergiu como um dos novos conceitos das ciências sociais. A discussão em torno do conceito de capital social tem gerado grande entusiasmo em alguns de seus teóricos e suscitado também críticas e divergências.

Nesta seção, discute-se o conceito de *capital social*, tratando também de sua origem e desenvolvimento. Para este trabalho, foi adotada a definição mais “estrutural” de capital social, que ressalta a importância dos vínculos para obter acesso os recursos sociais inseridos numa dada rede de relações, vistos como capital social.

A discussão sobre a origem do termo *capital social* aparece em Portes (1998) e em Borgatti (1998). Parece existir um consenso em apontar Jane Jacobs (1961) como um dos primeiros a utilizar o conceito em seu trabalho *The Death and Life of Great American Cities* quando se refere às redes de vizinhança urbana:

These networks are a city's irreplaceable *social capital*. Whenever the capital is lost, the income from it disappears, never to return until and unless new capital is slowly and chancily accumulated (Jacobs 1961, p.138)

Posteriormente, o economista Glenn Loury em 1977, no contexto de sua crítica às teorias neoclássicas sobre a desigualdade racial do ingresso e suas implicações políticas, menciona o termo capital social na sua obra *A dynamic theory of racial income differences*. O conceito apontava o diferencial de acesso às oportunidades mediante conexões sociais pelos jovens pertencentes a setores minoritários e não minoritários. Na opinião do autor, as desigualdades poderiam ser mantidas ao longo do tempo, por um lado, porque a pobreza herdada de pais negros se transmitia aos seus filhos na forma de menores recursos materiais e oportunidades educativas e, por outro lado, devido às conexões mais precárias dos trabalhadores negros jovens com o mercado de trabalho e a falta de informação sobre as oportunidades existentes. A respeito das idéias, da argumentação Portes (1998) destaca que, apesar da interessante contextualização do termo, Loury não tenta formalizar o conceito nem procura sua relação com outras formas de capital social.

A primeira análise sistemática do conceito conduz à obra de Pierre Bourdieu (1985), que o definiu como “o agregado dos recursos reais ou potenciais que se vinculam com a posse de uma rede duradoura de relações mais ou menos institucionalizadas de

conhecimento e reconhecimento mútuo”. A definição do autor é instrumental e concentra-se nos benefícios que recebem os indivíduos em virtude da participação em grupos e na construção deliberada da sociabilidade com o objetivo de criar esse recurso. Assim, na visão do autor, as redes sociais deveriam ser construídas mediante estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações grupais, utilizáveis como uma fonte confiável de outros recursos. Segundo Portes (1998), a definição de Bourdieu esclarece que o capital social pode se decompor em dois elementos: a própria relação social que permite aos indivíduos reivindicar o acesso aos recursos possuídos por seus associados e a qualidade desses recursos.

Posteriormente, Coleman (1990) introduziu e deu visibilidade ao termo *capital social* na sociologia norte-americana na publicação de seus trabalhos em que deu ao conceito um tratamento central. Para o autor, o capital social se define pela sua função como “uma variedade de entidades distintas com dois elementos em comum: todas elas contêm alguma dimensão das estruturas sociais, e todas elas facilitam certas ações dos atores – sejam pessoas ou atores corporativos – dentro da estrutura”. Apesar de reconhecer que o capital social pode se encontrar na estrutura das relações tanto de indivíduos como de organizações, e inclusive entre atores corporativos, na sua obra ele dá atenção exclusiva ao capital social como recurso das pessoas e o associa à obtenção de capital humano. Portanto, em seu trabalho fica obscurecida uma parte da definição do autor, pois deixa pendente a análise do capital social dos atores coletivos.

Tanto para Bourdieu como para Coleman, a coesão intragrupal garante um maior controle e respeito às normas por parte dos indivíduos do grupo, sendo assim, as redes sociais densas são um recurso, um capital social dos atores.

De uma perspectiva crítica, Portes (1998) destaca que a definição dada por Coleman de capital social é muito ampla, o que alerta sobre um dos problemas que vem sendo levantado sobre a definição e uso do conceito: sua excessiva generalidade. Na utilização do conceito, reúnem-se diferentes fenômenos e outros conceitos, que muitas vezes se confundem com a própria definição, correndo o risco de se transformar num “coringa” ou um “vale tudo” quando se fala em qualquer contexto de cooperação, laços sociais, redes, comunidade, normas etc. Por isso, um dos desafios para a comunidade científica é ao menos concordar no seu significado quando se utiliza este conceito.

Na década de 90, o conceito estréia num novo patamar: o capital social das cidades, das regiões e inclusive das nações nos trabalhos de Robert Putnam sobre as comunidades cívicas no norte da Itália em *The prosperous community: social capital and public life* (1993) e sobre o declínio do capital social na comunidade americana em *Bowling alone* (1995). Putnam define capital social como “a característica da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Para o autor, a ação coletiva dependerá do contexto social mais amplo em que “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (Putnam, 1993: 178).

Assim, o capital social assume um caráter coletivo e uma perspectiva sócio-cultural, de “compromisso cívico” em que os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cumulativos e se reforçam mutuamente. O grau de “civismo” nas comunidades, ou a quantidade de “estoque de capital social” de uma comunidade são medidos por indicadores como leitura de jornais, afiliação a associações voluntárias e expressões de confiança nas autoridades públicas.

Putnam tem como referencial para a análise do capital social das comunidades o papel desempenhado pela tradição sócio-cultural nos termos definidos por Toqueville em sua obra *Democracia na América*, em que ressalta a conexão entre os costumes de uma sociedade e suas práticas políticas. Nas palavras de Putnam, as associações cívicas, por exemplo, reforçam os “hábitos do coração” que são essenciais às instituições democráticas estáveis e eficazes (Putnam, 1993:27).

Os estudos de Putnam têm sido amplamente criticados, pela falta de rigor científico com que define e utiliza o conceito de capital social, assim como as trajetórias de causalidade, e pelo poder explicativo que dá às variáveis e sua mensuração na realidade.

A revisão de Portes (1998) sobre as origens e aplicações do capital social tem colocado excelentes pontos críticos de reflexão sobre a matéria. Com respeito ao trabalho de Putnam sobre o declínio do capital social americano, coloca as inquietudes daqueles que se perguntam se na verdade o que realmente está acontecendo é uma substituição da participação nas tradicionais associações cívicas, citadas por Putnam, por novas formas de compromissos cívicos.

O ponto mais interessante da postura crítica de Portes é a denúncia do problema da circularidade lógica do argumento de Putnam. Como propriedade das comunidades e nações, mais do que dos indivíduos, o capital social é, de forma simultânea, a causa e o efeito. Conduz a resultados positivos, como o desenvolvimento econômico e à diminuição dos delitos, e sua existência se infere dos mesmos resultados (Portes, 1998). Portanto, as cidades que estão bem governadas e progredem economicamente o fazem porque têm elevado capital social, as que são mais pobres carecem de virtude cívica.

O problema da análise de Putnam é que ele estabelece um determinante circunscrito à virtude cívica para explicar as diferenças entre as regiões da Itália. Ele encerra as causas e efeitos do desenvolvimento econômico do norte daquele país em “círculos virtuosos” e “círculos viciosos”, desconsiderando explicações ou variáveis alternativas, bem como variáveis de controle em seu modelo explicativo. Segundo o autor, os altos estoques de capital social definem as comunidades cívicas e, por serem altos, reforçam-se formando “círculos virtuosos”. O mesmo ocorre com as comunidades não-cívicas, em que os baixos estoques de capital social formam os “círculos viciosos”.

Portes chama atenção para os argumentos tautológicos de Putnam quando afirma, p.ex., que “todas as cidades em que todo mundo colabora para manter o bom governo são bem governadas” (Portes, 1998).

Assim como no estudo em que Putnam chega a diferenciar as regiões entre o “norte cívico” e o “sul não cívico” da Itália, no *Declínio do capital social nacional*, estudo feito nos Estados Unidos, o determinante da diminuição do estoque de capital social é a saída de cena da “geração cívica” ativa durante os anos 20 e 30, e sua substituição por uma “geração não cívica”, os chamados *Baby Boomers*, nascidos e educados após a segunda Guerra Mundial.

Durante a década de 90 e no início deste século, instituições internacionais – como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – adotaram o conceito em suas propostas para promover o desenvolvimento social, publicando uma série de artigos em que destacavam a importância do capital social para o desenvolvimento econômico e social e propunham uma série de medidas para reforçar o capital social nas comunidades pobres.

Isso fez que o conceito ganhasse popularidade e levantasse controvérsias; Bebbington (2004) cita as críticas feitas por autores que denunciam o uso do capital social como um instrumento de despolitização do desenvolvimento das comunidades, sugerindo que o conceito se presta à continuação dos “experimentos neoliberais”, e inclusive à consolidação de um “Consenso pós-Washington”.

Em outra perspectiva crítica, Briggs (2001) e Portes (1998) mostram que o mesmo capital social pode ter também conseqüências negativas, diferentemente do que proclamam as organizações internacionais. O crime organizado é uma dessas conseqüências quando um grupo usa as redes próprias em detrimento do resto da sociedade, assim como o é a exclusão social dos estranhos quando a coesão resulta num elemento de poder e hierarquização social.

Vê-se, portanto, que o capital social de um grupo só pode ser considerado negativo em *relação* ao capital social de outros grupos. Nesse sentido, e sob uma perspectiva relacional, Elias (2000) aponta que a “exclusão social” não é apenas uma categoria de pessoas que demonstram individualmente um menosprezo acentuado por outros. A exclusão pode ser entendida ao considerar a configuração formada por dois ou mais grupos relacionados; em outras palavras, pela forma de vinculação entre esses grupos.¹

Concluindo, a adoção do conceito de capital social nesta pesquisa, a fim de entender os efeitos ou a relação entre processo social e transformação da estrutura social, especificamente, da ação do Estado sobre as redes de relações de grupos sociais segregados, justifica-se pela perspectiva *relacional* que traz consigo o conceito, enfatizando que recursos materiais e não materiais podem ser transmitidos e acessados por meio de vínculos sociais. Por esse motivo, foi adotada a perspectiva conceitual estrutural de capital social que se centra principalmente nos vínculos sociais dos indivíduos. Numa outra concepção, o capital social é um conjunto de características socioculturais (normas, confiança nas instituições, reciprocidade e civismo). Nesse grupo, estão Putnam (1993,1995) e Fukuyama (1995: 35), que define o capital social como um “meio para reconceitualizar o papel que desempenham os valores e as normas na vida econômica”.

¹ Estas colocações encontram-se amplamente desenvolvidas em estudos como os de Elias Norbert(2000) sobre as relaciones entre “estabelecidos e “outsiders” numa pequena comunidade em Inglaterra, e no de Antonia Pedroso de Lima(2003) sobre as relações familiares da elite empresarial de Lisboa.

A perspectiva estrutural (Lin, 2001; Everett e Borgatti 1999; Burt, 1992; Ancona 1990;), ressalta a importância dos vínculos para obter acesso os recursos sociais inseridos numa dada rede de relações. Sob essa perspectiva, define-se capital social como, “o valor das relações sociais de um indivíduo” Burt (1992) ou, como “os recursos acessíveis mediante as conexões sociais diretas ou indiretas” Lin (2001), e considera-se que existe um capital social obtido não só por meio das conexões internas ao grupo ou círculos social, como ressaltam Bourdieu (1985) e Coleman (1990), mas também por conexões externas a ele.

Considerou-se que o capital social não tem conotação positiva ou negativa, entende-se que pode se usado em diferentes sistemas de trocas para distintas finalidades. Sendo assim, destaca-se a importância dos vínculos sociais como canais de transmissão e acesso a recursos visto como os recursos sociais inseridos numa dada rede de relações e como a estrutura que formam esses vínculos pode ser transformada pela *ação pública continuada*, por meio da realização das atividades e eventos que envolvem os programas de intervenção em comunidades segregadas, cujos indivíduos –como será visto na seguinte seção – vêm seus vínculos sociais restringidos e pouco diversificados.

1.2 MULTIPLICIDADE DA POBREZA URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Diferentemente do enfoque da carência de renda², abordagens alternativas como a das *basic needs* dão ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento de que na realidade essas dimensões podem se inter-relacionar e também ser cumulativas e reforçadas por inúmeros circuitos que reiteram as situações de privação³.

² Geralmente, a identificação da pobreza tem sido feita a partir de considerações econômicas de ingresso e consumo por meio das linhas de pobreza. Um dos primeiros debates sobre esse enfoque apontou se a pobreza deveria ser definida em termos absolutos ou relativos, quer dizer, se alguém é considerado pobre porque seu nível de bem estar é inferior ao da maioria ou se existe um patamar de bem estar que, quando não alcançado determina a pobreza de alguém. Desta forma, surgiu a distinção entre linha de pobreza absoluta e relativa. A popularidade desses instrumentos deve-se principalmente à sua utilidade em estudos comparativos regionais ou internacionais. Porém, o seu uso para medir a pobreza tem levantado controvérsias tanto sobre a desconsideração das variações locais no o custo de vida, quanto da questão de formas de renda e serviços não monetários, elementos importantes nas estratégias de sobrevivência dos grupos sociais mais pobres (Marques, 2005)

³ Esta abordagem multifacetada da pobreza surge junto a outros “enfoques alternativos” para compreendê-la. O enfoque das *basic need*, freqüentemente adotado nos anos 1970 por organismos internacionais, opõe-se à abordagem da linha da pobreza e abandona a renda como indicador-chave. Por outra parte, estabelece objetivos e mede resultados para a sociedade como um todo, não delimitando uma sub-população pobre preferencialmente, como a idéia de monitorar os progressos de uma sociedade no atendimento das necessidades básicas ao longo do tempo para determinada população como um todo (Rocha, 2003).

A idéia do conceito de *múltiplas dimensões da pobreza* é de que a pobreza não pode ser definida só a partir de critérios econômicos de ingresso e consumo – por meio da linha de pobreza absoluta ou relativa –, isto é, que sejam considerados pobres apenas aqueles que seu nível de bem estar é inferior ao da maioria ou a de um determinado patamar de bem estar. Também devem ser considerados os indivíduos que, embora estejam acima da linha de pobreza, não têm acesso aos benefícios das sociedades urbanas modernas como educação, saneamento básico, saúde e cultura (Mingione, 1999).

Como ressalta Marques (2005), não existe uma única forma de pobreza. Várias outras podem ser observadas quando se associam diferentes características sociais como a estrutura etária, composição familiar, inserção no mercado de trabalho, dentre outras. A distribuição espacial dessas formas de pobreza aumenta ainda mais a sua complexidade: os grupos sociais não só se localizam separados um dos outros, também apresentam características distintas entre si. Com isso, segundo o autor, ocorre um acesso diferenciado tanto ao mercado de trabalho, quanto às políticas públicas.

Essas afirmações encontram fundamento empírico nos resultados surgidos a partir do Mapa da Vulnerabilidade Social de São Paulo (Centro de Estudos da Metrópole, 2004). O estudo mostrou que novas formas de pobreza urbana envolvem um maior grau de segregação espacial e menores oportunidades de mobilidade, pois se constatou que em certas áreas desse município existe um acúmulo de indicadores negativos, constituindo-se em espaços ocupados por grupos relativamente homogêneos (internamente), que se distribuem por todo o município de forma dispersa.

Com isso, os grupos mais pobres que se encontram segregados espacialmente têm menor acesso a serviços essenciais (dada a grande distância que tem que ser percorrida, em média, para obter diversos tipos de atendimento) e estão mais expostos a certos tipos de agravos à saúde (dadas as condições insalubres em que muitos vivem em função da inexistente ou deficiente instalação de serviços básicos nessas áreas).

Assim, a segregação pode ser entendida como um dos aspectos possíveis da pobreza urbana, em sua dimensão espacial. Embora pobreza e segregação possam se apresentar na realidade como fenômenos correlatos, são processos distintos, de fato, nas palavras de Marques (2005), a solução de um problema (pelo Estado, por exemplo) não necessariamente resulta na solução do outro. Neste trabalho, entende-se por segregação a

separação dos diferentes grupos sociais no espaço urbano, configurando espaços relativamente homogêneos internamente – em função de suas características sociais – e heterogêneas em relação ao entorno⁴.

1.3 EFEITOS DA SEGREGAÇÃO NO ACESSO A *CAPITAL SOCIAL*

A segregação sócio-espacial também tem efeitos sobre as redes de relações sociais, sobre os padrões de sociabilidade, uma vez que se vê reduzido o contato entre os diferentes grupos sociais. Torres (2005) ressalta que na medida em que a rede de relações sociais de um indivíduo contribui para seu acesso a empregos e a serviços públicos, a segregação tende a contribuir, de forma negativa, para a redução das oportunidades dos indivíduos residentes nesses locais, em que há baixa frequência de empregos. Segundo o autor, na cidade de São Paulo, a maior parte dos empregos nos setores de comércio e serviços se concentram num número restrito de distritos do Centro e ao longo do corredor Sul-Sudeste do município, em que residem principalmente moradores de média e alta renda. Além disso, o autor acrescenta que o deslocamento espacial entre empregos e moradia foi acentuado na última década pela significativa queda no número de empregos industriais na Zona Leste de São Paulo e nos municípios do ABC. Como consequência, a moradia em periferias distantes e em cidades dormitórias, além de aumentar os custos, traz também efeitos sobre o acesso à informação sobre postos de trabalhos, bem como eleva substancialmente os custos de procurar emprego.

Essas idéias foram reafirmadas no estudo etnográfico de Almeida e D'Andrea (2005) numa favela da cidade de São Paulo, localizada ao lado de um bairro de classe alta, em que os autores ressaltam que morar próximo às áreas mais ricas da cidade aumenta a possibilidade de encontrar emprego e acessar diversos benefícios devido ao fluxo de

⁴ Com base nos debates surgidos em torno da conceituação de segregação, Marques (2005) faz uma síntese dessa discussão, mostrando que a segregação tem sido definida considerando distintos processos sociais. Numa acepção mais estrita, a segregação conceitua-se como o completo *isolamento* de um grupo social e pode inclusive ser vinculada à idéia de gueto ou de cidadela, dependendo se os processos de segregação são impostos por terceiros aos grupos sociais que são isolados, ou são construídos como estratégias pelos próprios grupos em isolamento. Em seguida, o autor destaca que, num segundo sentido, a segregação tem sido concebida por uma corrente expressiva da literatura especializada como *desigualdade* de acesso a políticas públicas ou de condições de vida de uma forma geral. Por último, segregação conceitua-se como *separação*, ou homogeneidade interna e heterogeneidade externa na distribuição dos grupos no espaço. O autor ressalta que os estudos que tem incorporado essa acepção de segregação investigam padrões de semelhança e diferença na distribuição dos grupos sociais no espaço, considerando alguma clivagem (renda, escolaridade, raça etc), e tem gerado um conjunto de medidas, sendo a mais importante delas o índice de dissimilaridade.

informações e à diminuição do custo de transporte para o empregador do serviço doméstico.

Em síntese, a segregação socioespacial pode ter efeitos sobre as redes de relações ao estabelecer configurações sociais que afastam espacialmente os grupos mais pobres, reduzindo o contato com outros grupos sociais, criando uma homogeneidade interna (que no caso dos grupos mais pobres apresentam geralmente características sociais negativas) e uma heterogeneidade externa na distribuição dos grupos no espaço urbano.

Uma das conseqüências dessa redução é a limitação do acesso aos “recursos sociais” ou *capital social* nas palavras de Lin (2001), pois, quanto maior a extensão e diversidade dos vínculos sociais de um indivíduo, maior será o acesso ao capital social: facilitação do fluxo informação, influência, prestígio, dentre outros. Neste trabalho, foi adotada a definição de Lin de capital social: “*the resources embedded in social networks accessed and used by actors for actions*” (2001:25).

Na definição, está a idéia de *purposive action-sets*, isto é, interações entre indivíduos de uma dada rede social que permitem acessar e usar recursos para seus propósitos; o acesso ao capital social seria a motivação básica dessas interações, que podem ser entre indivíduos do mesmo grupo ou de grupos diferentes. Segundo Lin (2001), só quando um indivíduo está consciente da presença de relações e de que recursos possuem ou podem acessar pode “capitalizar” tais vínculos e recursos.

Uma vez transformado em ativo, o capital social pode ser usado num sistema de troca entre os indivíduos de uma rede. Como observa Kuschnir (2000), no estudo etnográfico sobre o cotidiano da ação política de uma vereadora, em função de seu “acesso” ou da grande *diversidade e extensão* de seus contatos – com funcionários públicos, empresários, profissionais liberais, diretores de escolas, parlamentares, ex-assessores, além de parentes e amigos –, a política dispunha de recursos (p.ex., cargos, indicações, pedidos de promoção, interferência em processos burocráticos e legais, encaminhamento de pedidos) para trocar com os membros de sua rede. Em contrapartida, acrescenta a autora, os políticos recebem financiamento, bens materiais e ajuda em forma de trabalho na campanha.

Além disso, como alguém que detém “os acessos”, a vereadora – atuando como “intermediadora” ou “facilitadora” – entregava informações, como uma forma de

atendimento aos moradores das áreas em que realizava campanha. (p.ex., sobre como legalizar um terreno, onde tirar certos tipos de documentos ou quando renovar a licença). Ademais das informações, a vereadora “concluía” diversos atendimentos aos moradores dando seu cartão pessoal, usados principalmente em situações que envolvem filas e burocracias em órgãos públicos, mas também em alguns casos recomendações de emprego ou ajuda para tratamentos médicos. Assim, como ressalta a autora, “o visitante adquire um pouco de seus *acessos*” (Kuschnir, 2000: 126).

Assim, como ressaltam Wasserman e Faust (1994) e Emirbayer (1997), os *vínculos sociais* constituem verdadeiros *canais de transmissão* de recursos materiais e imateriais – informações, influência, bens e inclusive posições.

Portanto, o fato de um indivíduo morar num local relativamente isolado, com características sócio-econômicas negativas, gera efeitos sobre o acesso ao capital social; a restrição dos contatos para fora das comunidades em função da segregação restringe as *oportunidades estruturais*, ajudando a perpetuar situações de pobreza e vulnerabilidade.

Estudos têm destacado a importância das redes sociais para a obtenção de capital social (Lin, 2001 e Sunkel, 2003), as quais são fundamentais não apenas para a intensificação dos laços no interior das comunidades de baixa renda, mas principalmente para a construção de pontes para fora da comunidade, que permitam não apenas solucionar os problemas do cotidiano mais facilmente, mas também viabilizar a mobilidade social e a obtenção de oportunidades.

Briggs (2001) distingue recursos sociais que ajudam os pobres a “se virar” (*get by*) em condições de escassez crônica dos que ajudam “a abrir caminho” (*get ahead*), atuando como fonte de mobilidade na estrutura social e econômica. Segundo o autor, se o grupo em questão estiver enfrentado a pobreza crônica, a solidariedade intragrupal tipicamente é um gerador de respaldos que permitem aos pobres mais “se virar” do que “abrir-se caminhos”, isso ressalta a importância crítica das efetivas e duráveis pontes sociais⁵.

⁵ De acordo com Almeida e D’Andrea (2005), na favela estudada, os laços familiares são muito mais fortes e por eles circulam benefícios como empréstimos financeiros, auxílio nos momentos de doença, divisão no cuidado da prole, dentro outros. Além disso, os vínculos entre conterrâneos (predominantemente do Nordeste do país), no caso dessa favela, também se mostraram intensos, sendo ativados quando da necessidade de auxílio na construção de casa própria (p. ex, os mutirões de “encher a laje”) ou ainda parceria em alguma atividade econômica (como o comércio ambulante).

As características dos vínculos, para que seja alcançado capital social, estão inversamente associadas ao *princípio de interação homofilia*, em que Granovetter (1973) se baseou para desenvolver suas idéias sobre a importância dos vínculos fracos na obtenção de emprego. De acordo com esse princípio, o indivíduo tende a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, e essa semelhança verifica-se também no que diz respeito às informações e, portanto, aos recursos sociais.

Quando precisam de informações “diferentes”, acessíveis apenas em outros grupos sociais, esses indivíduos devem estabelecer vínculos que unam seu grupo social a outro grupo social. Vê-se, então, estabelecido o *princípio de interação heterofilia*, isto é, o contato entre atores de círculos sociais ou grupos sociais diferentes. Para o autor, essas “pontes” são *vínculos fracos*, menos intensos e freqüentes, por oposição aos *vínculos fortes*, mantidos dentro do próprio grupo, que não se prestam ao estabelecimento dessas pontes. Daí, o autor falar em “força dos vínculos fracos”.

Lin (2001) observa que os indivíduos que fazem essas “pontes” tendem a estar na margem ou na fronteira de seu respectivo grupo social, ocupando nele uma posição estratégica. Idéia semelhante é a de Burt (1992) ao falar dos “buracos estruturais” (*structural holes*), ou seja, “a separação entre contatos não redundantes”. Os indivíduos que atravessam esses buracos (*gatekeepers*) ganham uma vantagem competitiva, o que não significa que os grupos não tenham consciência da existência uns dos outros, e sim que as pessoas que se encontram de cada lado do buraco estrutural circulam em diferentes fluxos de informação. Os buracos estruturais atuam, assim, como um *buffer*⁶, que se interpõe entre dois circuitos.

Para Burt, os vínculos fracos são importantes para transmitir informação, produzir coordenação e ação conjunta e conectar diferentes atores. Na argumentação do autor, a coesão e os vínculos fortes providenciam benefícios de informação redundantes devido à similaridade entre os contatos. Por oposição, os vínculos fracos, isto é, os contatos não redundantes, oferecem benefícios que se adicionam, a diferença dos redundantes que se sobrepõem.

⁶ Nesse contexto, o autor usa o conceito de “*buffer*” de forma metafórica. No campo da eletrônica, o “*buffer*” é definido como um circuito isolador usado para impedir que um circuito alimentador influencie outro do mesmo tipo.

Desse modo, observa-se que tanto o conceito de pontes quanto o de buracos estruturais apontam para a importância estratégica de certas posições numa configuração social. Nas redes de grupos mais pobres, portanto, o capital social deve ser entendido como os recursos acessíveis por meio de vínculos que ocupam um lugar estratégico, ou seja, dos *vínculos fracos*.

No caso das comunidades caracterizadas pela segregação sócio-espacial, existe uma escassez desses vínculos devido à homogeneidade e redundância dos laços sociais. Nesse sentido, Filgueira (1998) assinala: “Comunidades homogeneamente pobres apresentam uma estrutura de oportunidades para a obtenção de capital social notoriamente limitada”. Um exemplo disso, é que por conta da segregação social a grande maioria dos alunos pobres e filhos de pais com baixa escolaridade provavelmente estudam em escolas relativamente homogêneas, com crianças do mesmo perfil socioeconômico, o que muitas vezes gera efeitos negativos do ponto de vista de seu desempenho escolar (Torres, 2005).

Por outro lado, os vínculos fortes entre indivíduos de um grupo social podem significar diferencial de poder, controle e hierarquização, p.ex., em comunidades de elites políticas e econômicas; grupos e organizações que se beneficiam desses vínculos contam com uma estrutura interna caracterizada pela coesão.

Sobre a importância dos vínculos fortes, o estudo de Elias (2000) numa pequena comunidade operária da Inglaterra revela como os diferenciais de coesão interna e de controle comunitário podem desempenhar papel decisivo na relação de forças entre um grupo e outro: entre a comunidade mais antiga de residentes, os “estabelecidos”, e o grupo de recém-chegados à cidade os “*outsiders*”. Nesse trabalho, o autor ressalta que o alto grau de coesão de famílias que se conheciam havia duas ou três gerações – por oposição aos recém-chegados, estranhos não apenas para os antigos residentes como também entre si – explicava os diferenciais de poder entre esses grupos.

O estudo de Pedroso (2003) também ajuda a reforçar o argumento sobre importância dos vínculos fortes, mostrando como os grupos de elite da sociedade portuguesa constituem uma configuração social, em que as relações familiares e a coesão da comunidade adquirem grande importância tanto para suas relações sociais e profissionais, quanto para a manutenção de uma posição hierarquizada de poder social e econômico. A autora destaca que a comunhão de idéias e normas faz parte de um estilo de

vida em comum desses grupos, que apresentam uma rede estreita de relações e geralmente com baixa permeabilidade. Pedroso também destaca a importância dos vínculos *externos* à comunidade da elite portuguesa, os que em momentos de dificuldade (no caso, no exílio), teria lhes permitido reconstruir seu capital econômico. A autora chama a posse dessas conexões de “capital relacional”, mostrando a relevância desse outro tipo de vinculação na manutenção do poder político e econômico da elite.

Enquanto os indivíduos que mantêm esses *vínculos externos ou fracos*, têm acesso diferenciado ao capital social, ou seja, gozam daquilo que Lin (2001) chama de *oportunidades estruturais*, os indivíduos que habitam nas áreas mais segregadas da cidade têm acesso mais restrito a essas oportunidades devido aos limites que enfrentam na extensão e diversidade dos contatos.

Para Lin (2001), ainda que a interação e o contato entre atores de círculos sociais ou grupos sociais diferentes possam facilitar a obtenção de capital social, o indivíduo despende maior esforço para isso, pois precisa interagir direta ou indiretamente com indivíduos em outras (e melhores) posições, p. ex., políticas, sociais, burocráticas. Nesse sentido, Woolcock (1998) agrega indivíduos com distintos graus de poder sociopolítico – p.ex., com acesso aos recursos controlados, nas esferas políticas, por órgãos públicos ou Organizações Não Governamentais, –, e com indivíduos pertencentes a grupos similares, mas localizados em distintas geográficas.

Assim, segundo Lin (2001), essas ações instrumentais requerem um alto grau de agenciamento (*agency*) para superar o padrão normativo de interação entre indivíduos do mesmo grupo social.

1.4 INFLUÊNCIA DA AÇÃO PÚBLICA NOS VÍNCULOS DA POPULAÇÃO LOCAL

A necessidade de uma intensa *ação* para que os indivíduos possam ter mais oportunidades estruturais e acessar capital social por meio desses vínculos conduz à reflexão sobre a influência da ação dos governos locais na transformação das relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados socialmente. Ou seja, da relação entre a *ação do Estado*, entendida como *ações públicas continuadas* envolvendo atividades e eventos que fazem parte dos programas de intervenção em comunidades de baixa renda, e a *estrutura social*. Portanto, estuda-se neste trabalho a incidência das políticas locais na

diversificação e extensão das redes sociais desses grupos, ampliando o capital social e principalmente facilitando os fluxos de informação.

Nesse sentido, o trabalho de Salum (1999), em que se comparou a organização de quinze favelas em São Paulo antes e depois da intervenção política local no período de 1989 a 1992, mostrou que em decorrência da ação do programa e das atividades participativas que ocorreram, houve um fortalecimento da capacidade das comunidades em se transformar em “associações cívicas”. A autora afirma que em todas as favelas analisadas houve um acréscimo no capital social existente, entendido como fortalecimento da capacidade organizativa. Além disso, demonstrou que as associações comunitárias de duas favelas estudadas passaram a ter uma atuação de grande abrangência com as comunidades vizinhas. No caso desse grupo, as favelas evoluíram para “instituições cívicas” mais sólidas que passaram a servir aos bairros adjacentes, para além dos interesses locais.

De acordo com as informações desse trabalho, o programa contemplou a formação de uma associação de vizinhos para administrar os mutirões⁷ e a participação da população no processo de urbanização em assembleias gerais (realizadas antes e durante o processo de urbanização), em que as informações sobre o projeto e sobre como iria a ser implantada a urbanização, foram “democratizadas” e houve uma “interface” entre os técnicos da Prefeitura e os moradores em reuniões em que foi discutido o próprio projeto. Assim, segundo Salum (1999), a maior proximidade entre Estado e sociedade, tornou o governo mais vulnerável às pressões das comunidades e facilitou que estas ficassem mais bem informadas e, a partir daí, reivindicassem mais “vigorosamente” por um bom serviço.

Os resultados da pesquisa de Salum demonstraram ainda que a ação de programa social, dependendo da sua modalidade de implementação, pode ter influência nos vínculos de indivíduos pertencentes a populações de baixa renda e que moram em áreas segregadas da cidade, tanto no fortalecimento dos vínculos entre eles, quanto na criação de vínculos com indivíduos de característica similares, mas localizados em áreas geográficas diferentes.

⁷De acordo com as informações desse trabalho, a associação de moradores devia estar organizada com estatuto próprio registrado em cartório, garantir a participação dos mutirantes em todo o processo, responsabilizar-se pela aplicação correta dos recursos, promover prestação de contas em assembleia geral para a população e a Secretaria de Habitação e Trabalho (HABI), administrar a execução dos serviços até o final das obras, promover com os mutirantes a discussão das diretrizes do projeto, acompanhar as mediações feitas pela HABI, manter HABI informada de quaisquer alteração que ocorresse, dentre outras.

Essas interações também ocorreram entre moradores e técnicos da Prefeitura no contexto da implantação das obras (e também em fóruns mais gerais em que se discutiram a política de habitação e se envolveram atores de movimentos de favelas e do PT), além do contato com a população em geral nas assembleias informativas.

Nesta pesquisa, observou-se também a incidência da ação do SAMI na transformação da rede de relações de moradores de uma favela – diversificando e ampliando os contatos de moradores e entregando mais informação à população em geral –, levando-se em conta o cenário social em que interagem moradores da favela de Capuava e funcionários da Prefeitura e as características dos vínculos entre eles.

Comparando-se as observações de Kuschnir (2000) e Salum (1999) e as feitas neste trabalho, pode-se dizer que há uma regularidade no estabelecimento de contato e comunicação entre funcionários da Prefeitura e vereadores com a população local. Esses estabelecem contato com “lideranças comunitárias” das áreas em que se concentram a população de baixa renda. Reconhecidos como pessoas de “ligação” pelos indivíduos da burocracia e política local, esses realizam um papel de mediadores “entre universos distantes”, nas palavras de Kuschnir, referindo-se ao “mundo” da administração pública e ao dos moradores. Geralmente, esses mediadores distribuem informação que vem desses atores externos para os indivíduos da comunidade usando diferentes mecanismos de difusão de informação –por meio de um convite impresso, organização de um mutirão utilizando um carro de som, que passa pelas ruas – anunciando atividades e eventos que se constituem por reuniões ou assembleias com os moradores, das que participam funcionários do poder local ou vereadores.

A respeito dos vínculos entre funcionários públicos e a população local, estabelecidos ao longo da implementação e implantação de programas sociais e no cotidiano do desenvolvimento dessas atividades, não se pode dizer que se restringiram a relações clientelísticas. Como Salum (1999) constatou em seu trabalho, há *complexidade* nessas relações, contrariamente àquilo que se afirma em boa parte da literatura das ciências sociais: no discurso desses autores, bem como no das agências internacionais, haveria apenas “troca de favores” para obtenção de votos.⁸ Segundo Durston (2003), no âmbito dos

⁸ Segundo Avelino (1994), o conceito de clientelismo é originário de estudos antropológicos sobre o poder pessoal em pequenas comunidades, sendo apropriado pela ciência política no final dos anos 50 e início dos anos 60, para estudo das “sociedades em desenvolvimento”. Este termo tornou-se usual para explicação dos

programas para a superação da pobreza “sus promotores y sus destinatarios están siempre inmersos en densas redes de clientelismo” (Durston 2003:190).

O pressuposto sobre a *complexidade* das relações entre funcionários municipais e população local difere do entendimento que autores como Durston (2003) têm sobre essas relações. Na visão desse autor, existe um contínuo que vai desde a forma mais prejudicial de clientelismo, passando por um “clientelismo passivo”, até uma relação entre Estado e comunidades locais, caracterizadas pela sinergia e co-produção, em que as organizações da comunidade determinam suas próprias estratégias; contratam ao Estado e outras agências externas, e os técnicos e funcionários públicos prestam conta aos usuários. Portanto, para o autor, as características das relações entre indivíduos do poder local e as comunidades em que atuam se apresentam numa série de “estágios” pelas quais essas relações passam até chegar à forma mais “ótima” ou mais “desejável”.

Segundo Kuschnir (2000), essas idéias apontam a que as práticas políticas no país e na América latina – por oposição experiências de países da América do Norte e Europa – são atrasadas e inferiores. Essa classificação, como apontam Kuschnir (2000) e Nunes (1997), está baseada no princípio de que o modelo ideal de política é aquele encontrado nas sociedades industriais. Desse ponto de vista, acrescenta Kuschnir, o “clientelismo urbano” seria uma das formas atuais do *estágio* de desenvolvimento político do país e uma tentativa de “sobreviver” à modernização da sociedade brasileira.

No entanto, Nunes (1997) partindo de um modelo em que existem quatro padrões institucionalizados ou “quatro gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos – afirma que, embora essas gramáticas sejam constituídas por princípios diferentes e até mesmo antagônicos, “são empiricamente compatíveis”, ou seja, as quatro gramáticas *convivem* e encontram-se *inter-relacionadas* na realidade⁹. Segundo o autor, o universalismo de procedimentos, por exemplo, baseado nas normas de impersonalismo e

“desajustes” entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas – perspectiva do “desenvolvimento político”, que teria três estágios: sociedades tradicionais, sociedades em transição e sociedades politicamente desenvolvidas.

⁹. De acordo com o autor, o clientelismo faz parte da tradição secular brasileira e seus outros dois nomes são patrimonialismo e fisiologismo; já as outras três instituições emergem nos anos 30, sob o governo de Getúlio Vargas.

direitos iguais perante a lei, opõe-se ao clientelismo que torna a política “inacessível sem a interferência das relações pessoais”.

O autor destaca que os efeitos dessa combinação não deveriam ser encarados como uma passagem, ou como “uma etapa da modernização”, mas como uma combinação particular (Nunes, 1997). Da mesma forma, Kuschnir (2000) conclui que as práticas políticas observadas no estudo, que podem ser caracterizadas como clientelismo, convivem com instituições e práticas políticas construídas a partir de princípios democráticos. Portanto, as práticas observadas não são de um “outro mundo”, elas estão sempre *convivendo*, com diferentes graus de harmonia e tensão, combinando-se segundo contextos e circunstâncias específicas.

Nesse sentido, é importante destacar que nesta pesquisa a *universalização* e a *rotinização dos procedimentos*, duas “gramáticas” previstas na implantação e implementação dos programas do poder público, garantiram o acesso aos benefícios por todos os moradores. Além disso, a interação entre funcionários dava-se com agentes de programas, recrutados por cada Secretaria encarregada, e não pelos técnicos ou funcionários que atuavam nas áreas.

Assim, embora o clientelismo não seja a questão central desta pesquisa, é importante ressaltar que essa *não* será a única forma de entendimento ou o *único* pressuposto sobre as relações entre funcionários da Prefeitura e a população local. Isso não significa que esse tipo de relação não se apresente na realidade ou que não fora observada durante a pesquisa, significa que se tem como pressuposto que as relações entre funcionários da Prefeitura e a população local são muito mais complexas, ou seja, que podem apresentar diversos aspectos ou envolver outras características que se encontram mais bem *imbricadas* ou *superpostas*.

1.5 ELEMENTOS CONCEITUAIS DA METODOLOGIA DE ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

Nesta seção, são apresentados os principais aspectos e fundamentos conceituais da metodologia de análise de redes cuja aplicação nesta pesquisa é descrita no capítulo 3.

Devido a que a de análise de redes sociais permite que se identifiquem e se analisem padrões nos processos de interação social e se observem as mudanças ocorridas ao longo do tempo numa dada rede, adotou-se essa metodologia para o estudo das relações dos atores da favela de Capuava, bem como para a análise da influência das políticas públicas, por meio

do SAMI, nessas relações e na dinamização dos recursos sociais entendidos como capital social.

A *estrutura social*, definida pela presença desses padrões nas relações sociais, pode ser deduzida a partir dos resultados obtidos no trabalho empírico, e suas características podem ser medidas por meio do que Wasserman e Faust (1994) chamam de *variáveis estruturais*. As propriedades (coesão, poder, posição social, prestígio), e formações sociais (redes, grupos) são definidos em termos relacionais, o que facilita o teste de hipóteses que envolvem esses conceitos. Nesse sentido, a utilização do termo “redes” não é metafórica, conforme em geral tem sido difundido em diversas áreas, notadamente na sociologia, possibilitando o seu estudo num plano menos abstrato.

O uso de conceitos relacionais não é recente, como mostra Emirbayer (1997) ao analisar as implicações do “pensamento relacional”. De acordo com o autor, os conceitos-chave das ciências sociais podem ser redefinidos a partir da interação entre os atores sociais, como faz Elias (2001), para quem a exclusão pode ser entendida pela forma de vinculação entre grupos sociais, e não apenas como uma categoria de pessoas que demonstram individualmente um menosprezo acentuado por outros. Nessa visão, destaca-se a importância das relações entre atores sociais, princípio que diferencia a estratégia da análise de redes de outros enfoques de pesquisa.

Assim, a análise de redes tem como objeto de estudo as relações entre atores sociais, que são irredutíveis a propriedades individuais dos agentes, permitindo observar a dinâmica dos processos sociais. Nesse sentido, diferencia-se do “enfoque substancialista”, que enfatiza apenas os atributos de indivíduos ou outras entidades e que ignora a informação sobre as relações entre as unidades de estudo e sua dinâmica (Emirbayer, 1997; Scott 1992; Wasserman e Faust, 1994).

Para a construção da rede, utilizam-se “dados relacionais”, que são expressões dos vínculos existentes entre os agentes sociais. Geralmente, esses dados são elaborados a partir das informações coletadas em diversas fontes (questionários, entrevistas, imprensa, registros de membros de uma organização, dentre outras) e organizam-se numa matriz para sua representação e análise. Os dados de atributos apenas complementam essas informações, ou seja, são utilizados de maneira secundária.

Assim, na abordagem da análise de redes, considera-se que os atores sociais e suas ações são interdependentes, e não unidades autônomas, isto é, faz-se a análise dos atores sociais a partir dos vínculos presentes entre si. Além disso, os vínculos sociais, para esta metodologia, constituem verdadeiros canais de transmissão de recursos materiais e imateriais – informações, influência, bens e inclusive posições (Wasserman e Faust, 1994; Emirbayer, 1997).

Por último, considera-se que a ação das entidades individuais é pautada pelas oportunidades e restrições da estrutura social em que se inserem. Nessa estrutura, constituída por padrões constantes de relações entre agentes, o ator pode estabelecer vínculos intencionalmente, com uma racionalidade restrita (de maximizar benefícios ou minimizar custos), para atingir objetivos locais, mas não pode prever o comportamento dos outros atores que integram uma estrutura (social, política, econômica), cujos vínculos se superpõem com uma complexidade tal que escapa à capacidade de cálculo individual (Marques, 2000). Além disso, os atores podem construir vínculos de forma fortuita, não intencional ou antecipada, o que ocorre na maioria dos casos.

A metodologia de análise de redes encontra seus antecedentes técnicos e sua linguagem conceitual nas linhas de pesquisa desenvolvidas a partir da década de 1930 no campo da antropologia, nos estudos realizados pelas escolas de Harvard e de Manchester, e na psicologia social, nos estudos que levaram ao desenvolvimento da sociometria. Em ambos os casos as redes eram *egocentradas*, com os vínculos sociais diretos do indivíduo representados geralmente por sociogramas¹⁰.

Os primeiros foram influenciados pelo trabalho do antropólogo Redcliffe-Brown, que se preocupou com a importância das relações sociais nas sociedades industrializadas, elaborando trabalhos no plano teórico sobre o que chamou de teia (*web*) de relações constitutivas da sociedade. Em Harvard, fizeram-se experiências para observar os padrões de relacionamento interpessoal e a formação de subgrupos (*cliques*), como as da fábrica de Hawthorne, por Mayo e Warner; em Manchester, escola especialmente influenciada por Redcliffe-Brown, realizaram-se trabalhos orientados para o estudo do papel do conflito e da mudança como elementos da estrutura social, como os de Barnes sobre o conceito de redes

¹⁰A análise das redes egocentradas, ou redes pessoais, é realizada a partir dos vínculos do indivíduo—*ego*— com outros—*alters* de *ego*— e os vínculos entre estes (Scott, 1992; Wasserman e Faust, 1994)

sociais, e os de Nadel e Mitchell sobre a estrutura social e as relações sociais, em que os autores desenvolveram critérios de análise de redes sociais como os de reciprocidade, densidade, intensidade dos vínculos, dentre outros.

Os estudos da sociometria derivam da busca por técnicas de visualização dos vínculos sociais no campo da psicologia e constitui o principal aporte para a metodologia de redes. Jacob Moreno, em seus estudos sobre a relação entre bem-estar e configurações sociais, criou o sociograma: diagrama de pontos e linhas usado para representar relações entre pessoas. Posteriormente, Kurt Lewin propôs o uso da teoria de gráficos (estudo matemático dos padrões estruturais por meio de pontos e linhas) para formalizar as representações das configurações sociais. A teoria de gráficos permitiu a tradução da matriz de dados relacionais a uma linguagem formal para descrever e analisar as redes e suas características, sendo o ponto inicial para a maior partes das idéias fundamentais e medidas da metodologia de análise de redes sociais.

A partir da década de 1960, na escola de Harvard, as redes sociais foram transformadas em ferramentas de análise estrutural. A criação e aplicação de modelos algébricos e estatísticos de análise e o desenvolvimento de programas computacionais específicos para a análise de redes (p.ex. GRADAP, NETDRAW, UCINET) permitiram visualizar e operar redes maiores, a exemplo da análise de *cluster*, ou de agrupamento, para identificar a formação de grupos e da escala multidimensional (MDS), que possibilita representar redes mais complexas e reconhecer a distribuição espacial dos atores e seus vínculos, dentre outros (Marques, 2000; Scott, 1991).

No uso da metodologia de análise de redes encontram-se problemas a serem resolvidos pelo pesquisador na definição da estratégia de estudo, entre esses, a especificação das “fronteiras da rede” e a representação de suas transformações.

Conforme a definição Wasserman e Faust (1994), a rede social é um conjunto finito de agentes e as relações definidas entre elas, sendo que o desafio da delimitação de suas fronteiras está em como definir esse universo de atores e relações que serão analisados uma vez que um conjunto de relações sociais encontra-se imbricado em sistemas maiores de interação social e muitas vezes não apresentam fronteiras claras ou naturais.

Para especificar as fronteiras da rede, deve ser considerado que o “recorte” dela dependerá do que o pesquisador considere significativo na situação que está sendo estudada.

No estudo de redes parciais – por oposição às totais que tem os limites claros, p. ex. redes organizacionais – uma técnica que se tem mostrado útil para entrever os limites da rede é a chamada “bola de neve” (*snowball*)¹¹. Por meio dessa, a coleta de informação inicia-se a partir de um grupo de referência aos que se solicita nomear outros atores e citar seus vínculos. Os atores entrevistados são informantes que têm um conhecimento importante não só sobre seus próprios vínculos, mas também sobre as interações presentes em diferentes áreas da rede, sobre vínculos existentes entre terceiros. Com isso, vão sendo agregados à lista, novos atores e relações a cada rodada de entrevistas e a própria relação social vai servindo de conexão para definir a rede. Desse modo, é possível perceber que estão sendo atingidas as fronteiras uma vez que a quantidade de novos nomes e vínculos começa a diminuir de forma substancial.

A respeito do desafio de analisar as transformações de uma rede social, Emirbayer (1997) destaca que apesar do uso da análise de redes permitir a observação das características estruturais de uma rede (elemento mais estático), há dificuldades na análise da dinâmica, dos processos que transformam uma dada rede ao longo do tempo. Uma das estratégias utilizadas pelos analistas de redes para enfrentar este problema é o estudo longitudinal de uma rede por meio do registro dos vínculos numa sucessão de tempos diferentes, assim várias “fotografias” da rede podem ser retratadas em momento diferentes, permitindo a observação das diferenças entre os quadros. Assim, essa estratégia foi usada neste trabalho para observar como os vínculos mudaram por influência da ação da política do governo local.

¹¹ Em Scott (1992) e Hanemann (2001), encontra-se pormenorizada o uso desta técnica em análise de redes sociais.

CAPÍTULO 2

AÇÃO PÚBLICA: IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA *SANTO ANDRÉ MAIS IGUAL* EM CAPUAVA

Partindo do pressuposto de que há uma relação entre ação (*agency*) e estrutura social, propõe-se que o padrão de interação entre indivíduos pertencentes ao mesmo grupo social, especificamente aqueles que pertencem a comunidades segregadas, pode ser transformado por meio de uma *intensa ação* do Estado.

Dessa forma, neste capítulo analisam-se as *atividades* que fazem parte do programa *Santo André Mais Igual* (SAMI) desenvolvidas no núcleo habitacional (antiga favela) de Capuava, observando sua incidência na ampliação do capital social, especificamente estendendo os vínculos para fora da área segregada, com outros grupos sociais congêneres e com indivíduos pertencentes a grupos sociais diferentes dos deles.

Em primeiro lugar, são descritas as etapas que precederam à implantação do SAMI nas áreas onde intervém, bem como seu funcionamento e estrutura, que permitem integrar a ação de diferentes programas sociais, circunscrevendo-a em áreas de favela a fim de potencializar o resultado dos programas. Apresentam-se em seguida os programas contidos no SAMI, com discriminação de suas dimensões (urbana, econômica e social) e a pormenorização de suas atividades.

Em seguida, a partir das informações obtidas nas entrevistas e no relato dos atores (moradores do núcleo, funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações sociais), analisam-se os *eventos* (mobilizações, eleições políticas, reuniões, congressos) que envolveram atores da comunidade e as *atividades* da Prefeitura que começaram a ser realizadas em Capuava em dois períodos: antes e depois da intervenção do SAMI.

O primeiro período estende-se de 1989, quando ocorreram as primeiras formas de organização entre os moradores da comunidade para reivindicar serviços básicos, a 1997, quando foi votado o projeto de urbanização no Orçamento Participativo, cuja escolha como prioridade envolveu intensa mobilização entre os moradores, promovida pela Prefeitura e líderes da comunidade e do MDDF.

Posteriormente, aborda-se o segundo período, que tem início em 1998, marcado pelas reuniões entre a Prefeitura e os moradores para apresentar o SAMI, assim como o projeto de urbanização, estendendo-se até junho de 2005, quando se iniciaram as atividades de pós-ocupação do núcleo. Nesse período, observou-se uma interação entre funcionários da Prefeitura e moradores de Capuava, durante a implantação e implementação dos programas do SAMI, que permitiu intensa troca de informação e organização de atividades em conjunto a partir das assembléias gerais, das reuniões específicas e dos fóruns das equipes locais. Nesses e outros eventos (reuniões organizadas pela secretarias, p.ex.), houve uma interação entre agentes de distintos programas do SAMI e agentes comunitários de distintas áreas geográficas, o que favoreceu a coordenação de ações em conjunto e difundir informação sobre os próprios programas em que trabalhavam.

2.1 CARACTERÍSTICAS E ESTRUTURA DO PROGRAMA

O SAMI foi criado em 1997, na segunda administração do Prefeito Celso Daniel¹², sob o nome de *Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS)*¹³, como uma estrutura operacional que reúne diferentes programas sociais, cuja ação está baseada em três princípios: a integração das políticas, a territorialização dessas atividades e a participação dos moradores.

Essa proposta inovadora veio para implantar o programa de urbanização de favelas do município¹⁴ e o de *Renda Mínima* – destinado a complementar a renda familiar –, elegendo para participar do segundo favelas já incluídas no primeiro. Assim, as ações desses dois programas foram circunscritas territorialmente, constituindo-se as chamadas *áreas de ação* para possibilitar o reforço dos resultados.

A premissa dos gestores foi de que a exclusão social é um fenômeno multidimensional: o indivíduo que apresenta um déficit na cobertura de uma dessas dimensões (econômica, cultural, urbana e social) também apresenta a mesma tendência nas outras: “uma pessoa sem emprego tende a morar em más condições, com menor acesso à

¹² Celso Daniel do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleito prefeito de Santo André por três vezes. Sua primeira administração deu-se entre 1989 e 1992; a segunda, entre 1997 e 2000. A terceira, que começaria em 2001, foi interrompida pela sua morte no mesmo ano em que começou.

¹³ O *Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS)* foi renomeado como *Santo André Mais Igual (SAMI)* em 2001

¹⁴ A urbanização de favela é uma política característica dos governos municipais do PT, que teve início na década de oitenta.

saúde, educação ou a bens culturais, e vice-versa” (Prefeitura de Santo André, 2003: 17). Essas tendências podem sobrepor-se também de forma positiva, seja no nível individual, seja no coletivo.

Conforme as premissas anteriores, considerou-se que apenas a urbanização, restrita aos aspectos físicos e ambientais, seria uma ação insuficiente para atingir uma mudança expressiva na situação de exclusão dos habitantes dos assentamentos de baixa renda.

Segundo os gestores da Prefeitura, as medidas para implementar o programa começaram a ser tomadas em 1998, começando-se pela definição das áreas de ação, com base em critérios técnicos (impacto na recuperação ambiental do bairro, tempo de existência do núcleo e oferta de recursos externos¹⁵) e um critério político (o grau de participação da comunidade de cada núcleo no *Orçamento Participativo – OP*¹⁶).

Assim, foram escolhidas quatro áreas localizadas na zona urbana da cidade para a experiência piloto: Capuava (com término da urbanização prevista para o primeiro semestre de 2005), Quilombo II (urbanização já concluída, aguardando execução da Eletropaulo), Sacadura Cabral (em andamento, em fase de revisão do projeto), e Tamarutaca (em andamento, esperando a reintegração de posse das famílias), onde o programa começou a ser divulgado, mediante plenárias de apresentação e discussão do projeto, das quais participaram lideranças comunitárias, além de outros moradores. De acordo com material institucional da Prefeitura, as atividades do programa foram realizadas em espaços cedidos pela própria comunidade (salões de igrejas, cômodos das casas dos moradores, dentre outros) e por entidades locais (centros comunitários, e estabelecimentos educacionais, dentre outras).

Em seguida, foi feito o cadastramento dos moradores para a urbanização, obtendo-se as informações para determinar as características físicas e ambientais dos núcleos e de seu entorno, o perfil socioeconômico da população e o modo como se dava o uso e ocupação do solo na área. Segundo o que declararam os gestores do programa nas entrevistas, a análise dessas informações serviu de insumo para definir a estratégia de

¹⁵ O núcleo entende-se como a área objeto de ação do SAMI; a equipe de gestão do programa prefere chamar as favelas em processo de urbanização de núcleo habitacional, ainda que não tenha sido finalizada essa intervenção, essa nomeação também será adotada no trabalho.

¹⁶ O Orçamento Participativo (OP) foi implementado com caráter consultivo na primeira gestão do Prefeito Celso Daniel (1989-1992). Na segunda gestão, criou-se o Conselho Municipal do Orçamento (CMO) e realizou-se a primeira experiência de Orçamento Participativo em 1997 com caráter deliberativo.

intervenção e elaborar um plano de ação em cada núcleo, no qual foram especificados os programas e serviços a serem implementados e, quando necessário, o público-alvo.

Em 2003, após o início do programa, foram agregadas mais três áreas de ação: Gonçalo Zarco, Mauricio de Medeiros e Espírito Santo, com urbanização semelhante à que estava sendo feita nas quatro primeiras áreas. Com isso, a Prefeitura esperava diminuir o alto grau de densidade da favela por meio da remoção de famílias para conjuntos habitacionais ou para os “embriões habitacionais”, isto é, áreas construídas de 26 m² com um projeto de “planta progressiva” para ampliação da casa.

Com base na experiência obtida com a intervenção nas primeiras áreas de ação, a equipe do SAMI estabeleceu indicadores de resultados para medir o impacto dos programas nas três novas áreas, por meio de uma recém-criada *ficha de perfil social*, que permite obter dados sobre aspectos gerais (história da ocupação, número de famílias, características do terreno) e sociais específicos (dados socioeconômicos sobre educação, saúde, renda, dentre entre outros). Dentre outras coisas, essa avaliação está orientando uma tendência para redefinir a composição dos programas do SAMI em função dos resultados esperados em cada âmbito de ação¹⁷.

O SAMI tem uma *coordenação geral*, uma *coordenação executiva* e uma *coordenação técnica*. A primeira é responsável pela definição das diretrizes gerais, e composta pelo prefeito e os secretários das áreas. A segunda é responsável pela coordenação do SAMI, pelo acompanhamento de informações sobre a gestão dos programas (pesquisa para elaboração da ficha de perfil social), somar esforços na captação de recursos e apoiar a capacitação das equipes envolvidas, e está composta por membros da Secretaria de Inclusão Social¹⁸.

A terceira, a coordenação técnica, está constituída pelas onze secretarias da Prefeitura responsáveis por programas do SAMI, na pessoa dos profissionais diretamente responsáveis pelos programas, e de organizações parceiras.

¹⁷ Além disso, foi possível estabelecer um sistema para monitorar os resultados dos programas, relativamente a todas suas metas, em diferentes momentos, por comparação com o *momento zero*. Como esse parâmetro foi criado apenas para as áreas de ação agregadas em 2003, o novo sistema não é aplicável às quatro primeiras áreas, cujos resultados foram avaliados por meio de uma pesquisa comportamental com os moradores (Mazzeo e Rangel, 2005)

¹⁸ Essa Secretaria ao tempo de criação do SAMI chamava-se Secretaria de Inclusão Social e Habitação, como registram os documentos citados nas referências bibliográficas.

As reuniões da equipe de coordenação técnica realizavam-se a cada três semanas com o concurso da coordenação executiva. Os gestores da Prefeitura destacam que, nessas reuniões, observa-se uma interação, em maior ou menor intensidade, entre as secretarias. Assim, por exemplo, a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional que tem programas voltados para a promoção de trabalho e obtenção de recursos (p.ex., *Empreendedor Popular*, *Banco do Povo*) trabalha mais estreitamente com a Secretaria Educação e Formação Profissional nos GTs (Grupos de Trabalhos Paralelos), espaço em que se discutem temas pontuais paralelamente às reuniões da coordenação técnica.

Além dessas três coordenadorias, há equipes locais constituídas pelos técnicos (arquitetos, engenheiros, fiscais de saneamento, assistentes sociais, entre outros) e agentes comunitários dos diversos programas, que atuam diretamente na operacionalização das atividades nas áreas de ação. Entre os agentes comunitários contam-se: os agentes da saúde, de limpeza urbana; agentes de educação os agentes de participação cidadã, e os agentes de crédito. Os agentes comunitários são funcionários da Prefeitura ou terceiros – no caso dos agentes de crédito da ONG *Banco do Povo* – e, em geral, residem nas áreas de intervenção.

Os integrantes da equipe local envolvem-se diretamente com as atividades dos programas nas *áreas de ação*, e detectam os problemas rotineiros. Assim, os técnicos e os agentes comunitários atuam como *pontes* entre a comunidade e a Prefeitura, transmitindo essas informações às instâncias decisórias por meio de duas vias: reportando as informações diretamente à secretaria responsável pelo programa, para que sejam incluídas na pauta de reuniões da Coordenação Técnica, ou de forma direta nos fóruns das equipes locais que acontecem a cada dois meses.

Nessa instância, reúnem-se os agentes comunitários e técnicos de todas as áreas de intervenção – agrupados em equipe local 1 e 2, segundo a proximidade geográfica das áreas¹⁹ – com os integrantes da coordenação da Secretaria de Inclusão Social; participam também representantes das entidades que atuam em parcerias com os programas do SAMI, a exemplo do Movimento de Direitos dos Favelados (MDDF)²⁰. Segundo técnicos e agentes dos programas, nos fóruns das equipes locais, existe um cruzamento de informações sobre

¹⁹ Na equipe local 1 encontram-se: Tamarutaca, Sacadura Cabral, Quilombo e Gonçalves Zarco; e na equipe local 2: Capuava, Espírito Santo, Maurício Medeiros e Jardim Irene.

²⁰ O Movimento de Defesa dos Favelados de Santo André—organização sem fins de lucros— atua no SAMI com parceiro do Programa Criança Cidadã. A principal reivindicação do movimento, que existe juridicamente desde 1987, é a questão habitacional.

problemas que vão apresentando-se nos núcleos entre agentes que atuam em áreas complementares; p.ex., a presença de problemas de saneamento pode ser confirmada tanto por um agente da equipe de urbanização, como por um da saúde.

Dessa forma, observa-se que o SAMI integra em sua estrutura os diferentes níveis de gestão dos programas, tanto os seus responsáveis, como os representantes das organizações parceiras, técnicos da Prefeitura e agentes comunitários que operavam diretamente nas áreas. Além disso, nas reuniões que o SAMI organiza para a coordenação das atividades dos diferentes programas, há uma interação entre técnicos das várias secretarias, o que favorece a troca de informações e o trabalho em conjunto. Também nos fóruns das equipes locais, há uma interação e proximidade entre técnicos da Prefeitura e agentes comunitários, de um lado, e entre agentes de diferentes núcleos de outro.

Em quanto ao financiamento, os programas que compõem o SAMI são custeados quase na totalidade com recursos da Prefeitura. Na sua etapa piloto, como *Programa Integrado de Inclusão Social* (PIIS), os programas contaram com o apoio técnico e financeiro de organizações como a Comissão Europeia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A Comissão Europeia outorgou recursos financeiros para a implementação dos programas que reúne o SAMI, principalmente para a urbanização, por meio do programa de Apoio a Populações Desfavorecidas (APD), cujas atividades iniciaram-se em Santo André em 1998 e finalizaram em 2004²¹. Por meio do programa *Habitar Brasil* foram recebidos recursos – previstos em contrato entre a União Federal e o BID – para a urbanização das favelas que integram o SAMI²². A proposta para urbanização de assentamentos subnormais compreende a regularização fundiária e a implantação de infra-estrutura urbana e a recuperação ambiental, assegurando a participação da comunidade na concepção e implantação dos projetos.

²¹ O Programa APD, concebido como piloto em América Latina e implantado no Brasil em parceria com as Prefeituras do Rio de Janeiro e Santo André, inclui entre seus objetivos melhorar o habitat urbano, a geração de trabalho e renda, a outorga microcrédito, e apoiar projetos de desenvolvimento social nas áreas de saúde e educação

²² O programa Habitar Brasil tem como órgão gestor do programa ao Ministério das Cidades, e como agente financeiro, técnico e operacional à CAIXA.

2.2 DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS QUE O SAMI REÚNE

Conforme as dimensões em que foram agrupados os programas do SAMI (Quadro 1), nesta seção são apresentadas as características dos que foram implementados em Capuava e na maioria das áreas de ação.

Na **dimensão urbana**, encontram-se os programas *Urbanização de Favelas* e *Coletores Comunitários*, considerados essenciais para aumentar o acesso da população à cidade. A urbanização foi definida como uma intervenção para consolidar a estrutura existente na área de ação, por meio da implantação de saneamento básico, da execução de obras de infra-estrutura, da construção de equipamentos urbanos (creche, centros comunitários, praças, p.ex.). As atividades de remoção, produção de unidades habitacionais, de apoio à autoconstrução e regularização fundiária são geridas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. No desenvolvimento das obras de infra-estrutura urbana, a Secretaria divide as funções com o SEMASA.

O *Coletores Comunitários*, sob a responsabilidade do SEMASA, coloca em operação a colheita domiciliar de lixo em vielas onde o caminhão não consegue entrar, e atividades de educação ambiental para os moradores, incluindo a coleta seletiva. As tarefas são realizadas por agentes comunitários, capacitados também como educadores ambientais.

Na **dimensão econômica**, está considerado o programa *Família Andreense*, coordenado pela Secretaria de Inclusão Social, em que foram reunidos programas de transferência de renda como *Renda Familiar Mínima* e *Bolsa família*, e incorpora também o *Geração de Trabalho de Interesse social* –GTIS²³.

Nessa dimensão, também são consideradas atividades de promoção de negócios, por meio de oferta de créditos e apoio a pequenas empresas e cooperativas, realizadas pela *Incubadora de Cooperativas*, o *Banco do Povo* e o programa *Empreendedor Popular*; cujos beneficiários são identificados por agentes de outros programas do SAMI (como, o *Renda mínima* e o *PSF*), todos esses programas estão sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional²⁴. O programa *Empreendedor Popular* e a *Incubadora*

²³ O primeiro outorga o pagamento mensal de no mínimo um quarto e no máximo 1,1 do salário mínimo nacional, durante um prazo máximo de dezoito meses. O GTIS promove a formação de frentes de trabalho e realiza um trabalho de acompanhamento sociofamiliar dos beneficiários dos programas

²⁴ O *Banco do Povo* é uma organização não governamental que, em parceria com sindicatos e associações de empresários, oferta linhas de crédito a pequenos empreendedores do núcleo destinados tanto para a compra de

de Cooperativas contam com a parceria da ONG Politeo, e atuam por demanda, isto é, na medida em que vão sendo solicitadas as atividades de incubação ou cursos.

A oferta de programas de promoção de renda e negócios complementa-se com os cursos oferecidos pelos programas *Ensino Profissionalizante*. Quando necessário, as atividades são articuladas com a complementação de escolaridade²⁵.

Finalmente, a **dimensão social** reúne o *PSF* e o *PACS*, sob a responsabilidade da Secretaria da Saúde, atendem a todas as famílias da área mediante visitas domiciliares realizadas por agentes comunitários escolhidos dentre os moradores. Além do diagnóstico das condições de saúde, as famílias recebem orientações sobre prevenção de doenças e acompanhamento em situações específicas, como a de diabéticos, gestantes, idosos e hipertensos.

O *PSF* e o *PACS* são de iniciativa federal e sua gestão é realizada pelos municípios, aos que transfere recurso para financiar parte dos custos do funcionamento desses programas²⁶. O *PACS* é considerado, pelo governo federal, como um programa de transição para o *PSF*; a implementação do primeiro é vista como “uma fase de introdução à mudança da lógica de assistência básica” (Ministério da Saúde, 1996: 7).

Nas áreas de ação do SAMI, o *PSF* só foi implementado em Espírito Santo; nas outras existe o *PACS*. De acordo com as informações das entrevistas, em função da necessidade e da mobilização dos agentes de saúde, o *PSF* foi um dos programas mais solicitados no OP em Santo André. De forma geral, a diferença entre eles reside no atendimento; o *PSF* conta com equipe de médicos e uma enfermeira, inclusive algumas equipes, com carros itinerantes para entrar em áreas em que não existem postos de saúde devido às características geográficas.

máquinas e equipamentos, como para capital de giro. O *Empreendedor Popular* oferece orientação e apoio a pequenos negócios

²⁵ O SAMI, na dimensão econômica, considera ainda a *Central de Serviços Autônomos e Unidade de Negócios e Serviços* ambos só implementados na área de Sacadura Cabral. Na *Central de Serviços Autônomos* construíram-se 24 módulos destinadas a empreendedores da cidade nos ramos de farmácia, alimentação e livraria.

²⁶ Em 1991, o Ministério da Saúde criou o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (*PACS*) com o objetivo de diminuir os indicadores de morbimortalidade infantil e materna na região Nordeste do Brasil. O *PACS* pautou-se em princípios inovadores: a vinculação de indivíduos e famílias com as unidades básicas de saúde por meio dos agentes, que fazem parte da própria comunidade em que atua. Em 1994, sob o mesmo princípio e o governou criou o *PSF*, que incorpora à equipe de atendimento comunitário, médicos e uma enfermeira.

Nas suas funções, os agentes de saúde devem visitar a todas as famílias residentes na sua *microarea*²⁷. Este acesso permite aos agentes, entre outras possibilidades, informar às famílias sobre a oferta de benefícios dos outros programas da Prefeitura. Além disso, mediante o vínculo dos agentes com os moradores, a Prefeitura conseguia transmitir informações e realizar trabalhos de coletas de dados, como destacado em material institucional, foi a pesquisa sobre a existência de portadores de deficiência e as pesquisas de avaliação dos programas de *Renda Mínima e Ensino Profissionalizante*.

Na dimensão social, também se inclui o programa de *Alfabetização de Jovens e Adultos*, que oferece acesso ao ensino básico mediante a ação do SEJA, cujas ações educativas são realizadas por funcionários municipais, e o MOVA, cujos *educadores populares* são capacitados para efetuar a alfabetização dos alunos. Aí também se classificam o *Criança Cidadã* e o *Sementinha* que desenvolvem ações educativas complementares e de lazer para crianças e adolescentes. O *Criança Cidadã* oferece atividades culturais e esportivas no período complementar à escola, e atua em parceria com o Movimento de Direitos dos Favelados (MDDF). As atividades realizadas pelo *Sementinha* são destinadas a crianças em idade pré-escolar e também às famílias, por meio da realização de oficinas educativas e a promoção de almoços mensais com pais e crianças²⁸.

Em síntese, a proposta do SAMI era de integrar a ação de diferentes programas sociais, circunscrevendo-a em áreas de favela a fim de potencializar o resultado dos programas. Em sua etapa piloto contemplou quatro áreas, e posteriormente foram agregadas outras três, nas quais os programas que o SAMI reúne não foram implementados de modo uniforme.

²⁷ Cada agente de saúde é responsável por uma *micro área*, divisão territorial do núcleo feita pela secretaria de saúde, devendo ser percorrida na sua totalidade em intervalos de trinta dias.

²⁸ Nessa dimensão, consideram-se programas de cunho formativo e de sensibilização sobre temas específicos à comunidade, como o *Gênero e Cidadania*, que organiza oficinas sobre as relações de gênero e o programa *Reabilitação Baseada na Comunidade* que informa à comunidade sobre o atendimento e serviços disponíveis para portadores de deficiências físicas. Além disso, estão previstos o *Balcão de Direitos* e o *Prév-Já*, de atendimento jurídico à comunidade: O primeiro, implementado só em Mauricio de Medeiros, tem por objetivo orientar a população sobre benefícios que podem ser requeridos. O segundo, ainda não implementado, pretende instruir as famílias com pessoas portadoras de deficiência ou idosos sobre a forma de preenchimento dos requerimentos para obter os benefícios que outorga o governo federal. Por último, o *Esporte e Lazer na Cidade* realiza atividades para adolescentes de forma complementar a escola Para Capuava, segundo gestores do SAMI, as atividades já contam com um financiamento outorgado pela Petroquímica localizada próxima a essa área.

QUADRO 1 - SÍNTESE DOS PROGRAMAS INTEGRADOS

PROGRAMA	SECRETARIA RESPONSÁVEL	DIMENSÃO
Urbanização de favelas	Desenvolvimento Urbano e Habitação Serviço de Municipal de Água e Saneamento	Urbana
Coletores Comunitários	Serviço de Municipal de Água e Saneamento	
Família Andreense	Inclusão Social/ Administração e Modernização	Econômica
Banco do Povo Empreendedor Popular Incubadora de Cooperativas	Desenvolvimento e Ação Regional	
Ensino Profissionalizante	Educação e Formação Profissional	
Saúde da família (PSF) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS)	Secretaria de Saúde	Social
Alfabetização de Jovens e Adultos MOVA/ SEJA	Educação e Formação Profissional	
Criança Cidadã Reabilitação Baseada na Comunidade	Inclusão Social	
Balcão de Direitos Prév-Já	Assuntos Jurídicos	
Gênero e Cidadania	Secretaria de Governo	

2.3 ATIVIDADES E EVENTOS EM CAPUAVA ANTES DA INTERVENÇÃO DO SAMI

Nesta seção, apresentam-se as características físicas e sociais da área de Capuava e analisam-se as *atividades* e *eventos* registrados no período anterior a intervenção do SAMI, que tem início com a formação da favela e estende-se até a mobilização e votação do OP de 1997, em que foi solicitada a urbanização de Capuava.

As informações sobre a área de Capuava mostram que ela se expande numa área bruta total de 104.379 m² e sua situação fundiária (tipo de propriedade da terra) está definida pela localização em territórios de propriedade municipal, privada e da Eletropaulo. Segundo os dados do cadastramento de 1998 (Prefeitura de Santo André, 2003), a configuração do terreno mostra irregularidade com predominância de encostas com altos graus de inclinação, algumas consideradas áreas de risco. A área encontra-se totalmente ocupada e quase não dispõe de recobrimento vegetal. Na data da coleta da informação, 78,2% das casas eram de alvenaria, evidenciando um alto grau de consolidação da favela para a Prefeitura. Na área, moram 1327 famílias, chegando a 7000 indivíduos.

A formação da favela de Capuava teve início na década de 60 com a ocupação do terreno localizado ao redor da refinaria petroquímica, inaugurada em 1957 por moradores

que na maioria eram trabalhadores dessa indústria. No final da década de 80, a favela apresentou um rápido crescimento com o estabelecimento de um grande número de novos moradores²⁹. Até esse momento, os assentamentos não contavam com nenhum tipo de serviço básico. Os principais problemas, para a supervivência dos moradores na favela, eram a falta de água potável e de esgoto para as águas servidas e dejetos que corriam superficialmente pela área. Além de não contar com água devidamente encanada, os poços existentes careciam de água apropriada para o consumo humano. Por isso, os habitantes deviam coletar água na casa de algum vizinho ou na única torneira que existia nas proximidades, dentro da propriedade da petroquímica.

Em função dessa circunstância precária, alguns moradores se reuniram para demandar à Prefeitura a instalação da rede de água e para realizar, por conta própria, ações para dar uma solução temporária ao problema. O primeiro intento para resolver o problema da água na favela consistiu em iniciativas vindas desses moradores, os que solicitaram ajuda a outros vizinhos para comprar os materiais necessários e fazer uma ligação clandestina. Os trabalhos feitos resultaram em obras frágeis – com o vazamento da água dos encanamentos – e de duração transitória, criando-se conflitos entre os vizinhos pela obtenção da água que vinha da rede clandestina.

Um dos moradores que incentivaram os vizinhos a se reunirem para pressionar a Prefeitura e pedir sua colaboração para realizar a instalação clandestina – nomeado neste trabalho como líder J.S.³⁰ – recebeu uma ordem de arresto por interceptar de forma ilegal as instalações de água do SEMASA, conforme manifestou em entrevista. Assim, devido às conversas com os moradores, às atividades que realizava e ao evento da ordem de arresto, o líder J.S. passou a ser reconhecido pelos moradores da favela como “presidente”:

Eu moro lá, já faz trinta anos, como liderança eu comecei em 86. Quando o pessoal mudou lá não tinha nada, não tinha esgoto nada., era muito precário. Então reunimos o pessoal e acampamos uma luta, nessa luta eu consegui bastante pessoa a favor que me ajudou a comprar cano isso é aquilo, fizemos redes de água, rede clandestina. O prefeito dessa época mandou me prender porque tinha roubado água do SEMASA. Aí o pessoal começou me conhecer, então toda reunião que a gente participava, o pessoal me indicava, eu acabei sendo presidente lá. Aí entrou a gestão do Celso Daniel, aí montamos comissão lá dentro.

²⁹ Prefeitura Municipal de Santo André (1992). *Livros da comunidade*. Secretaria de Habitação, centro de documentação e pesquisa.

³⁰ Os nomes dos entrevistados foram substituídos por letras de fantasia a fim de manter em confidência suas identidades.

O líder J.S. chegou a morar na favela de Capuava no início da década de 80 devido a perda do emprego de operário numa indústria siderúrgica da região do ABC paulista, a cujo sindicato de trabalhadores estava filiado desde 1978. Posteriormente, em decorrência de suas atividades no sindicato aproximou-se ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ingressou como militante em 1982.

A eleição do candidato do PT para a Prefeitura de Santo André, Celso Daniel, em 1989, possibilitou ao líder J.S. – devido a sua “familiaridade” com o partido – e a outros moradores o contato com funcionários da Prefeitura para demandar a instalação oficial da água na favela.

Em reunião com o Prefeito, os moradores foram orientados para que se organizassem a fim de ter mais “poder de luta”, pois a falta dela dificultaria aos moradores a obtenção de benefícios e para que entrassem em contato com o Movimento de Direito dos Favelados (MDDF), existente formalmente desde 1987, cuja principal reivindicação vem sendo a habitação popular. Assim, o líder J.S. foi encaminhado para conversar com o funcionário do SEMASA – A.M., que tinha ingressado na Prefeitura nessa gestão e colaborou e incentivou aos moradores para que organizassem uma comissão. Ainda que antes disso já tivesse uma organização em Capuava, “sem conhecimento do MDDF, sem conhecimento com a Prefeitura, a gente estava *isolada*”, explica ele.

Uma vez criada a comissão, o líder J.S. entrou em contato com o MDDF, por meio de A.M.³¹, para associar-se ao movimento. Após ter ingressado nessa organização, alguns integrantes da comissão começaram a assistir às reuniões do movimento em que se discutem as reivindicações para as áreas de favela³²; nesse período, a principal reivindicação de Capuava passou a ser a urbanização. Com isso, a associação ao MDDF facilitou o ingresso da área ao programa da PRÉ-URB – primeiro intento do governo para implantar obras de infra-estrutura e serviços básicos em área de favela. Em seguida, o movimento colaborou com a comissão para mobilizar aos moradores a fim de pedir a urbanização da favela no Orçamento Participativo de 1997.

³¹ De acordo com os entrevistados, o funcionário do A.M. participava das reuniões do MDDF, porém não estava associado a essa organização.

³² Conforme as informações das entrevistas, durante esse período, as reuniões realizavam-se no sindicato dos metalúrgicos – pois o MDDF ainda não conta com sede própria – e recebeu assessoria do Centro de Auto-gestão Popular (CAAP) em captação de recursos para o financiamento das atividades do movimento.

O MDDF também mostrou ser um ator importante para a Prefeitura, quando esta solicitou ajuda na convocação de moradores de todas as favelas que integravam o movimento para participar do OP e na organização de caravanas para Brasília a fim de pressionar o governo federal e, com isso, obter recursos financeiros para habitação popular em Santo André. Segundo o líder J.S., no período prévio à urbanização integral de Capuava, foram realizadas oito caravanas a Brasília³³.

Conforme as informações das entrevistas, os representantes da *Pastoral da criança*, que tinha iniciado suas atividades logo após a formação da favela, também incentivaram os moradores a que reivindicassem a instalação de serviços básicos durante reuniões semanais de “comunidade de base” em que, além das atividades religiosas – orações, leitura do evangelho –, “pregavam um pouco de cidadania”:

Também tinha a igreja, a Pastoral da criança, o padre junto com os ministros [...] as pessoas na igreja tentavam discutir, nos grupos de orações, que as pessoas tinham que se mobilizar, tinham que cobrar da Prefeitura, tinham que se organizar mais e conscientizar que tínhamos direitos, que não podíamos nos conformar com a situação na favela, o esgoto a céu aberto, as crianças com desnutrição, com doenças, falta de saneamento básico. Eu lembro, que se reunia gente pra comprar aqueles canos, pra fazer coisas clandestinas, fazer emendas até que venha a urbanização. (agente de saúde V.E., integrante da Pastoral)

Durante o início do primeiro governo Celso Daniel, os moradores continuaram indo à Prefeitura para demandar a instalação da rede de água e luz. Assim, em 1989 foi implantado um sistema de água encanada pela Prefeitura. A fim de facilitar a implantação do sistema, o SEMASA dividiu a área da favela em cinco, com cujos habitantes faziam-se reuniões para explicar o processo das obras.

Nessa administração, foi criado o programa PRÉ-URB, cujo objetivo principal era implementar obras de infra-estrutura de caráter emergencial em áreas de favela (instalação de rede de água, esgoto, construção de escadarias e muros de arrimo). A seleção das favelas que ingressaram ao programa foi realizada pelas lideranças do MDDF em conjunto aos técnicos da então recém criada Secretaria de Habitação.³⁴

A favela de Capuava foi escolhida em 1990 com uma das áreas prioritárias no contexto do primeiro fórum geral de favelas, do que participaram funcionários da Prefeitura

³³ Segundo os informantes, a comissão organizou quermesses e bingos a fim de reunir dinheiro para as viagens dos representantes a Brasília.

³⁴ Nessa administração, foram tomadas as primeiras medidas para estabelecer uma política da habitação popular e da urbanização de favelas; foi criada a Secretaria de Habitação, a EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular), e a instituídos instrumentos jurídicos como a Lei de AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) e de CDRU (Concessão do Direito Real de Uso). Além disso, foram criados o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação.

e as lideranças do MDDF. Porém, o núcleo só entrou efetivamente no programa em 1991 devido à falta de tempo e recursos da Prefeitura para atender a todas as favelas incluídas no programa.

Após o ingresso de Capuava no programa, foram redefinidas as áreas de intervenção a fim de facilitar as reuniões com os moradores e a organização dos mutirões; de cinco que tinham sido definidas pelo SEMASA, passaram a três. Então, foi realizada uma assembléia na EMEIF Luiz Gonzaga – próxima ao núcleo – em que a Prefeitura comunicou aos moradores que para a realização dos trabalhos seriam organizados mutirões entre os moradores (mão-de-obra) e a Prefeitura (assessoria e material).

As intervenções feitas em Capuava em função da ação do programa resumiram-se em: remoção do lixo acumulado em certos pontos da favela; cadastramento dos moradores; mutirões para a construção de redes de esgotos, canaletas, vielas, escadarias e muros de arrimo e mutirões de limpeza.

Essas obras realizaram-se na primeira e segunda área definida pelo programa; na terceira, não foi realizada nenhuma obra. Para as três áreas, ficaram pendentes a conclusão do trabalho de divisão dos lotes, a regularização da posse da terra, e a normalização das instalações elétricas e a iluminação pública pela Eletropaulo (Prefeitura Santo André, 1992).

Durante as intervenções do PRÉ-URB foram realizadas reuniões semanais entre os técnicos da Prefeitura – do SEMASA e da Secretaria de Habitação – e os integrantes da comissão de Capuava para acompanhar o andamento dos trabalhos e discutir os problemas que foram surgindo na sua realização.

De acordo com as informações das entrevistas, esses últimos ajudaram a organizar os mutirões e convidavam os moradores a participar das reuniões com a Prefeitura:

Então, juntamente com o SEMASA, como o pessoal não podia entrar, nós mesmos ia cavando as balas pra colocar as canaletas, e na [rua] Pernambuco foi feita uma escadaria com acompanhamento da Prefeitura [...] eles davam material – areia, pedra e cimento – e nós fazíamos o serviço. Nos finais de semana, levantava cedo, estava com uma prancheta chamando alguns que quisessem ajudar (morador M.N. integrante da comissão).

Além disso, segundo os entrevistados, eles percorriam as casas fazendo os convites e informando à população sobre as obras que seriam feitas e o progresso das reuniões na Prefeitura.

Previamente à realização do primeiro Orçamento Participativo com caráter deliberativo em Santo André (1997), a Prefeitura e o MDDF iniciaram a difusão das informações sobre esse evento, enviando panfletos por meio dos moradores da comissão.

O contato da Prefeitura com o MDDF e com as lideranças das áreas era realizado, por meio dos agentes de participação popular – no final desta pesquisa, “agentes de participação cidadã”, designados por região – funcionários da Prefeitura que, dentre outras funções, divulgavam e incentivavam a população a participar do OP:

[...] então nessas áreas que eu tinha interface, a gente chamava o MDDF, mesmo até hoje a gente faz, chama o MDDF, quais que vocês têm contato, ah nos temos contato com a Muricio [área de intervenção do SAMI] etc., então a gente já entregava pras lideranças pra que eles pudessem divulgar, porque eles também tinham interesse em fazer reivindicações, e a gente também tinha a tarefa de entregar para os atores que a gente conhecia, olha vai ter o OP (assistente Social M.A., agente de participação popular em 1997)

Na segunda administração do Prefeito Celso Daniel, criou-se o Conselho Municipal do Orçamento (CMO)³⁵ e iniciaram-se as atividades relacionadas ao ciclo do OP³⁶; desde a etapa de divulgação e mobilização da cidadania até o envio e aprovação da câmara das demandas aprovadas pelo CMO dentre aquelas aprovadas na Plenária deliberativa. Nessas, a população participa e elegem-se os conselheiros, os suplentes e os representantes dos bairros; esses últimos foram incorporados no processo de OP em 2002 e participam da comissão Regional de Acompanhamento, que tem como função fiscalizar a realização das obras que foram aprovadas no Orçamento.

Em 1997, deu-se início ao primeiro ciclo do Orçamento Participativo em Santo André com a divulgação e mobilização dos moradores por meio das *reuniões intermediárias das regiões*³⁷ a fim de organizar a população para participar das plenárias deliberativas. Nessas reuniões, a população define as demandas que serão apresentadas nas

³⁵O CMO tem por finalidade propor, fiscalizar e decidir sobre a utilização do Orçamento da cidade e está constituído por membros da Prefeitura e por cidadãos do município. A composição do Conselho vem modificando-se desde sua criação em 1997. Atualmente, está composto por um conselheiro titular e um suplente, representantes da sociedade civil – 32 no total, pois são eleitos um conselheiro e um representante para cada uma das regiões da cidade nas plenárias regionais deliberativas – e representantes do governo municipal indicados pelo Prefeito – na mesma quantidade que os eleitos pela população.

³⁶ O ciclo do Orçamento Participativo em Santo André compõe-se das seguintes etapas: Divulgação e mobilização; Plenárias Regionais Informativas; Reuniões Intermediárias nas Regiões; Reuniões dos Grupos de Trabalho da Cidade Futuro; Plenárias Deliberativas Regionais e Temáticas; Caravana das Prioridades e Módulos de Formação; Grupos de Trabalho; Negociação; Execução e Acompanhamento das Obras e Serviços; Revisão do Regimento Interno, e Discussão / Preparação do próximo OP.

³⁷ Conforme a entrevista com agente da secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo da Prefeitura, algumas regiões são mais organizadas que outras, as mais organizadas conseguem definir as prioridades a serem votadas antes de chegar à instância da plenária deliberativa.

plenárias – chamadas de demandas prioritárias – além de possíveis nomes para concorrerem ao cargo de conselheiro, podendo pedir a presença de técnicos do governo para dar esclarecimentos sobre as demandas que a população pretende apresentar na plenária.

A urbanização da favela foi à demanda prioritária escolhida entre os moradores do núcleo de Capuava em 1997 para ser votada na plenária deliberativa. Em função da conscientização criada desde o início das reivindicações pela instalação de água e luz, seguida pelo processo de implantação das primeiras obras de infra-estrutura no núcleo – com a PRÉ-URB –, a demanda pela urbanização da favela foi escolhida como prioridade, com a aprovação de um grande número da população do núcleo, para ser levada a votação na plenária deliberativa. Como afirma o morador J.H., representante da COMUL, eles já tinham a necessidade praticamente definida, “o OP só veio a reforçar a idéia que a gente já tinha”.

Para mobilizar a população do núcleo a que participassem das instâncias associadas ao ciclo do OP³⁸, a Prefeitura entrou em contato com as lideranças e com o MDDF, a fim de entregar material informativo em que se pormenorizavam as etapas do processo e anunciavam as data das reuniões e plenárias³⁹.

Eu lembro que a Prefeitura quando teve o OP, a Prefeitura procurava as lideranças para dar os panfletos, pra população se reunir em determinado local, pra eleger as prioridades, pra comunidade, pros bairros também, aí foram votadas as prioridades que foi a urbanização (agente de saúde V.E.)

O líder J.S. e os demais integrantes da comissão – que tinham participado das reuniões na Prefeitura durante a PRÉ-URB e, alguns deles, de caravanas a Brasília para reivindicar recursos para habitação– à medida que foram convocando as pessoas para se reunirem a votar as prioridades, conversavam com elas sobre a importância de urbanizar a favela.

O MDDF também mobilizou a população; segundo os entrevistados, houve uma liderança desse movimento que teve um papel primordial na articulação dos moradores para

³⁸ A etapa do ciclo do OP de *divulgação e mobilização* é constituída das seguintes atividades: preparação do material de divulgação (produção de textos, slogan, tipo de material, etc), organização do trabalho de distribuição do material de divulgação, reuniões com as lideranças locais para organização do trabalho de mobilização da população para as plenárias do OP (Prefeitura Santo André Mais Igual, 2005).

³⁹ As plenárias deliberativas organizam-se por região –foram definidas 19 regiões em Santo André – em que são discutidas por temáticas gerais (da região) e específicas (desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e ambiental, saúde, educação, identidade cultural e inclusão social).

pedir a urbanização. Além disso, foi disponibilizando um carro de som e até um ônibus para convidar, reunir e levar à população à votação⁴⁰.

A Pastoral também incentivou às pessoas a votar pela urbanização no OP. De acordo com as informações das entrevistas, a Prefeitura entrou em contato com eles para que motivassem às pessoas que assistiam às atividades dessa organização a participar do processo do OP e lhes explicassem do que tratava. Para reforçar esse incentivo, algumas lideranças – dentre as que se contam o líder J.S. e integrantes da comissão – foram nas reuniões para conversar com esses moradores, aos que, por sua vez, era pedido que repassassem as informações aos seus vizinhos.

As reuniões para definir as prioridades realizaram-se na sede da Pastoral, localizada dentro do núcleo, das que participavam também funcionários da Prefeitura e outros indivíduos que pretendiam se elegerem como conselheiros da região.

Assim, a frequência de reuniões e discussões entre agentes da comunidade aumentou de forma considerável. As reuniões prévias à votação e a própria plenária deliberativa, em que o líder J.S. foi eleito suplente do conselheiro da região, foram os primeiros cenários sociais em que a população interagiu mais intensamente, entre eles e com atores externos ao núcleo, e das que participou em forma numerosa. Esses atores externos (políticos, que ganharam maior visibilidade entre a população durante o processo do OP; agentes da Prefeitura, e representantes do MDDF) passaram a fazer parte do *cenário social*. Nesse período, consolidaram-se vínculos dos representantes do MDDF e funcionários da Prefeitura com os moradores, principalmente com o líder J.S. e integrantes da comissão, o que favoreceu o ingresso de Capuava no programa PRÉ-URB.

2.4 AÇÃO DO SAMI EM CAPUAVA

A intervenção intensa da Prefeitura em Capuava começou com a entrada do programa SAMI, principalmente com a urbanização, após a aprovação dessa demanda no Orçamento Participativo de 1997.

Em 1998, iniciaram-se as primeiras obras de infra-estrutura em parceria com o Programa de Apóio a Populações Desfavorecidas (APD)⁴¹. Esse contemplava a implantação

⁴⁰ Segundo as informações das entrevistas, o MDDF tem participado, junto a outras organizações sociais (de gênero, juventude, etc.), das plenárias deliberativas regionais e temáticas. Dentre as reuniões organizadas em torno de temáticas específicas, o MDDF participou mais intensamente daquelas de inclusão social.

de uma *equipe de gestão local* para o acompanhamento das obras nas quatro áreas de intervenção do SAMI. Assim, a equipe foi constituída por uma assistente social (M.A.) e uma arquiteta (V.A.), que começou a trabalhar em 1998 na então Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A assistente social atuava como agente de participação popular (APP)⁴² desde 1997 nessa Secretaria e já tinha tido contato com a população devido a suas funções como APP, estabelecendo contato com as organizações locais e discutir o OP nas áreas em que seriam realizadas intervenções urbanísticas.

A equipe estava encarregada do acompanhamento local das obras nas áreas e da realizar a articulação entre os moradores e a Prefeitura ⁴³ para a implantação das obras de urbanização e dos programas que reúne o SAMI. Assim, foi realizada uma série de reuniões e assembléias com a população.

A primeira reunião geral que a equipe organizou com os moradores de Capuava foi a “assembléia de entrada”, realizada no primeiro semestre de 1998 na EMEIF para apresentar a proposta inicial de urbanização e o procedimento que a Prefeitura iria a adotar no desenvolvimento dessas obras. Dessa participaram a gerente de urbanização, funcionários da Prefeitura e o agente da habitação D.Z., funcionário encarregado de acompanhar as obras em Capuava que estava associado ao MDDF.

Na assembléia, comunicou-se aos moradores que, em função dos recursos disponíveis para a urbanização aprovados no OP, seriam realizadas apenas obras essenciais (abertura e pavimentação da Rua São Paulo e São Luiz)⁴⁴, e que para a urbanização

⁴¹ A gestão do programa foi realizada por dois co-diretores, um da Prefeitura de Santo André e outro da Comissão Européia; encarregados da Unidade Técnica de Gestão do programa. cuja atribuição principal era a administração dos recursos financeiros. Também o programa contava com o apoio de assistência técnica fornecida pela CERFE, instituição internacional, com atuação nas áreas de pesquisa e gerenciamento de projetos.

⁴² Segundo as informações das entrevistas, o APP estava sob responsabilidade do Núcleo de Participação Popular (NPP) – que tinha como função coordenar as atividades do OP e dar apoio ao CMO – e desenvolvia suas funções nas secretarias vinculadas ao NPP. Assim, cada secretaria (educação, cultura, saúde, dentre outras.) contava com um APP para estabelecer contato com a população.

Posteriormente, o APP passou a ser chamado de agente de participação cidadã (APC); já não mais vinculado às secretarias, e sim às regiões do OP, devia visitar os bairros que integram a região pela qual é responsável e, manter contato com o conselheiro da região e os representantes dos bairros. O NPP juntou-se à Secretaria de Planejamento Estratégico, dando origem à Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo, que atualmente coordena as atividades vinculadas ao OP.

⁴³ No final das entrevistas, esse papel era desenvolvido pelos funcionários da Gerência de Desenvolvimento Comunitário (da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação), criada em 2001.

⁴⁴ Ainda que não estivesse contemplada a urbanização total da favela, realizaram-se obras relevantes entre 1998 e 2000, dentre elas: a abertura das ruas São Paulo e São Luiz; execução de obras de contenção; a construção de moradias provisórias para remoção de 21 famílias e remanejamento de 7 famílias para o

integral, estavam sendo realizadas as gestões entre a Prefeitura e o Governo Federal – que tinham sido iniciadas, segundo os gestores, em 1998 – a fim de concorrer ao financiamento do programa Habitar Brasil – BID.

Em seguida, os moradores voltaram a ser convocados a fim de apresentar a proposta de urbanização da empresa que tinha ganhado a licitação.

No início de 1999, organizaram-se assembléias para que os moradores escolhessem representantes de cada setor, “pra mostrar o que a gente ia fazer, pra ter um *elo* de vinculação, uma *ponte* com o *poder público*” como declara a assistente social M.A., ou seja, a fim de que esses moradores atuassem como interlocutores entre os moradores e a Prefeitura e convocassem a população para reuniões quando necessário. Geralmente, eram representantes as pessoas mais participativas e interessadas do núcleo, que têm um “vínculo com a comunidade”, como explica a assistente social M.A. Também eram consideradas lideranças comunitárias ou pessoas de contato os indivíduos que exerciam alguma atividade importante na *comunidade*, como os representantes da Pastoral.

Com esses representantes, foram feitas reuniões para discutir a proposta do projeto urbanístico. Uma vez definido o seu formato final, iniciou-se a construção do viário São Paulo.

O início das obras envolveu um intenso contato entre a equipe de gestão e os moradores que deviam ser removidos em função das obras. De acordo com as informações das entrevistas, houve várias reuniões e conversas para explicar a eles o motivo da remoção e de convencimento sobre a necessidade da remoção para moradias provisórias ou de reassentamento no conjunto Prestes Maia, localizado numa área distante de Capuava.

Além disso, as funcionárias da equipe de gestão local e o agente de habitação D.Z.– que atuou nessa função até 2001 – tiveram um papel importante na estratégia de difusão dos outros programas do SAMI à medida que foram sendo implantados em Capuava. Prévia a entrada do programa, comunicavam aos representantes suas características e a data em que seria feita uma apresentação aos moradores para que difundissem essas informações no núcleo. Em seguida, convidavam os moradores às reuniões de apresentação – realizadas geralmente na EMEIF – em que os técnicos dos programas explicavam seus benefícios e

conjunto Prestes Maia IV em função das obras dos viários e da localização de algumas dessas famílias em áreas de risco

funcionamento, e o processo e data do recrutamento de agentes locais no caso do *PACS*, do *Sementinha* e do *Coletores Comunitários*.

[...] então participava das reuniões, aí falaram, [o agente de habitação D.Z.] trabalhava na habitação, que ia abrir esse concurso, ele estava morando na área 6, ele participou muito da vida do núcleo, informando a gente. (agente de saúde R. U.)

O primeiro programa que entrou em Capuava, após o de urbanização, foi o *PACS*. Em 1999, foram recrutados oito agentes – coordenados por uma enfermeira da Unidade Básica de Saúde da Capuava, onde são conduzidos os moradores pelos agentes para seu atendimento – para atuar em cada uma das microáreas em que a Secretaria de Saúde dividiu o núcleo com objeto de realizar as atividades do programa. Dentre essas, foi considerada Capuava Unida, área adjacente a Capuava, onde ainda não entrou o *SAMI* de forma oficial, mas a população se beneficia de alguns de seus programas ativos em Capuava como o *Sementinha*, *Coletores comunitários* e *PACS*.

As três agentes do *Sementinha* foram recrutadas dentre os moradores do núcleo em 2001, as que disponibilizavam cômodos ou garagens de suas moradias para realizar as atividades do programa. Em seguida, foi implementada a coleta de lixo nas vielas do núcleo, feita por agentes da própria comunidade, sendo três da Capuava Unida.

Em função do contato que estabeleciam com a população no processo de urbanização, considerada como o carro-chefe dos outros programas do *SAMI*, os funcionários que realizavam a gestão local eram considerados a “porta de entrada” da Prefeitura nas áreas, como bem ilustra a charge publicada no *Boletim informativo do Programa Integrado de Inclusão Social*, de junho de 2000:



Após dois anos do ingresso da Prefeitura na área – com as primeiras obras essenciais e o funcionamento de alguns programas do SAMI (*PACS*) –, em 2000 a equipe de gestão e o agente de habitação organizaram uma mobilização em Capuava para obter um termo de adesão assinado por 80% dos moradores da área, condição necessária para postular aos recursos do programa Habitar Brasil – BID.

Devido à amplitude da difusão que seria necessária para entrar em contato com essa proporção de moradores, a Prefeitura organizou-se junto aos representantes e aos agentes de saúde a fim de difundir e comunicar aos moradores a importância da assinatura do termo de adesão na obtenção dos recursos financeiros para dar continuidade às obras e empreender a urbanização integral. Assim, houve uma intensa mobilização, as funcionárias da equipe de gestão local e o agente de habitação percorreram a totalidade da área em várias ocasiões junto com os agentes de saúde e aos representantes para entrar em contato com as pessoas e então coletar as assinaturas.

Depois de aprovado o financiamento para a urbanização integral⁴⁵, a Prefeitura dispôs de um grupo de funcionários encarregados exclusivamente do acompanhamento das obras em Capuava, que passaram a ser denominados neste trabalho como *equipe de técnicos locais*. A equipe está constituída tanto por técnicos responsáveis pela “parte física” – o arquiteto F.E, a engenheira M.O e o fiscal de saneamento do SEMASA E.D – como pela “parte social” – assistente social R.O e o agente de habitação P.A, que veio a substituir a D.Z. em suas funções – encarregados do contato com os moradores para realizar o cadastro e negociação e remoções.

Em função de suas tarefas, do contato com os moradores e a experiência em Capuava, as funcionárias da equipe de gestão local do APD colaboraram com a equipe de técnicos locais durante todo o processo das obras, acompanhando as reuniões com os moradores e facilitando o contato com eles. Por isso, os funcionários da *equipe de gestão local* e de *técnicos locais* são reconhecidos pelos moradores como o “pessoal da habitação”.

Como parte do procedimento para implantação das obras de urbanização integral, voltaram a ser feitas reuniões de apresentação aos moradores do projeto e acompanhamento às famílias que seriam removidas em decorrência das obras. Assim, em 2001– três meses

⁴⁵ O financiamento aprovado para a urbanização integral de Capuava foi nomeado pelos gestores da Prefeitura como BID1, por oposição ao BID2, que prevê a urbanização da área de Capuava Unida e Gamboa, a entrega de 900 unidades habitacionais e a implementação do PSF.

antes do início das obras em dezembro desse ano – fizeram-se reuniões por área em que os técnicos locais foram apresentados aos moradores e o projeto de urbanização integral foi introduzido, explicando aos moradores os trabalhos que seriam feitos na área⁴⁶.

Em função do alto adensamento da área, da realização das obras de infra-estrutura (p.ex., a construção de viário) e da localização de moradias em áreas de risco, foi planejada a remoção de famílias. As alternativas consistiram, no reassentamento por meio da verticalização de setores da favela (construção de edifícios de apartamentos) e da produção de novas moradias em outras localizações, e no remanejamento das famílias a lotes definidos dentro da área (ver mapa da área de Capuava com as áreas de loteamentos e conjuntos habitacionais construídos em destaque no Anexo 2)

Devido à magnitude do empreendimento, comparada à que se iniciou em 1998, deveram ser removidas um número maior de famílias, desta vez, a áreas próximas ou a moradias provisórias. Os funcionários da “parte social” estiveram encarregados de entrar em contato com essas famílias e comunicar-lhes que seriam removidas para dar início ao processo de acompanhamento, em que se realizou um trabalho intenso de convencimento e negociação. Por exemplo, foram oferecidas cestas de materiais de construção para aquelas famílias que iriam para lotes urbanizados ou a alternativa de permuta de lotes com famílias que tinham a renda suficiente para postular aos “embriões habitacionais” ou a apartamentos⁴⁷.

Em síntese, desde o começo das obras, foram construídas a rede de esgoto e água, áreas de vielas, escadarias e contenções (devido à acentuada declividade do terreno), a rua São Paulo, que atravessa de forma diametral a área dando acesso a uma transitada avenida

⁴⁶Segundo os técnicos locais da Prefeitura, foram reassentadas 136 famílias no conjunto habitacional Alzira Franco 1, que receberam um terreno de 52 m² com uma casa de 26 m² de área construída, além de um projeto para ampliar a construção com mais dois dormitórios. Esses conjuntos estão separados de Capuava apenas pela av. Ayrton Senna. Nos apartamentos dos edifícios Alzira Franco 3, foram reassentadas 40 famílias. A obra foi financiada com fundo da União Européia e localiza-se no interior da área onde está prevista a construção do Conjunto Habitacional Alzira Franco 2 para Capuava Unida e Gamboa. As famílias que foram remanejadas para os lotes urbanizados, 90 em total, receberam uma cesta de material e um projeto para a construção da moradia (de 45m² aproximadamente). Os moradores removidos em função das obras ou pela localização da habitação em área de risco deveram ser transferidos a moradias provisórias (cômodos de madeira construídos pela Prefeitura) ou a casa de parentes.

⁴⁷ As cestas de materiais de construção também foram entregues às famílias com habitação afetada pela urbanização de forma parcial (para construir paredes ou cômodos), com habitação de madeira ou de baixa qualidade seja por circunstâncias externas (como proximidade a um barranco), seja pela própria estrutura. O valor da cesta recebida por essas famílias corresponde à metade das recebidas por famílias cuja moradia foi removida de forma total

da cidade e outras que permitem um maior fluxo dentro da área. Os equipamentos comunitários e urbanos têm sido reivindicados pela comunidade no OP⁴⁸. Até o final das entrevistas, encontrava-se em construção em Capuava a creche pedida e aprovada no OP de 97 e, em fase de finalização, o centro profissionalizante “João Amazonas”.⁴⁹

Contudo, as obras de urbanização em Capuava não foram finalizadas, encontrando-se fora do prazo previsto para dezembro de 2004. Ainda falta a pavimentação de dois setores, a realização de obras de paisagismo e a colocação de hidrômetro nas casas. A Eletropaulo pretende começar a implementação da rede de eletrificação no segundo semestre do corrente ano.

De forma conjunta às obras, foi instituído na área um “plantão” às quintas-feiras da equipe de técnicos locais com a finalidade de ajudar moradores a resolver problemas relacionados ao processo de urbanização, permitindo um contato “cara a cara”; as informações sobre o dia e horário do plantão foram divulgadas no núcleo por meio de um panfleto. Assim, os moradores passaram a assistir aos plantões em que os técnicos identificavam o número de cadastro do morador e o localizavam na planta, notificavam o problema, e posteriormente faziam uma triagem do plantão para, se for necessário, realizar uma vistoria no local⁵⁰.

Em função das atividades relacionadas ao processo de urbanização (reuniões gerais, acompanhamento das remoções e o plantão), iniciou-se um contato intenso entre os técnicos e os moradores, pois muitos assistiam às reuniões ou os procuravam para informar-se das obras, do cadastramento o de qual seria sua situação nesse processo, ou seja, se seriam removidos ou iriam a ser realizadas intervenções na sua área de moradia. Como esclarece a engenheira M.O., havia necessidade de estabelecer “vínculo” com a população para facilitar a implantação das obras e o trabalho dos técnicos locais:

⁴⁸ A construção e a localização de equipamentos urbanos fazem parte da política da Prefeitura de urbanização “qualificada” de favelas para promover a integração com o seu entorno, criando uma área de transição da favela com o bairro. Segundo gestores da Prefeitura, os núcleos urbanizados continuam com “cara de favela”, devido à adoção de padrões urbanísticos que se diferenciam da cidade – como densidade, largura de viário, tamanho de lotes –, da qualidade da construção habitacional e do parcelamento executado (Denaldi, 2005:11).

⁴⁹ Além disso, foi pedido um centro comunitário que já foi aprovado pelo CMO, mas ainda não começou a ser construído. Também foi solicitada a construção de um hospital e um posto de polícia em conjunto a moradores de outros núcleos da região

⁵⁰ A equipe manifestou que devido ao trabalho paralelo de fiscalização das obras, não são atendidas de forma imediata todas as vistorias, somente conseguem realizar uma parte dela de uma semana para outra.

Na urbanização, a diferença das outras obras de engenharia, as pessoas têm que te conhecer, pra você poder ir lá na área, você tem que ter perfil de tratar com obra social. As pessoas vêm falar da obra, mas também sobre sua vida particular, pra consultar outro tipo de coisas: você conhece a um advogado, uma farmácia?. Aí fica mais fácil o trabalho – por exemplo, demolir alguma coisa – porque eu já tenho um *vínculo* com a pessoa, brinco com ela, converso com ela. Você acaba tendo uma intimidade com as pessoas, e elas acabam abrindo as portas pra obra entrar, pra assistente social entrar.

A fim de facilitar a implantação das obras na área procurou-se colaboração dos moradores; por isso, a equipe manteve o contato com os representantes por setor, com outras lideranças e com agentes-moradores do SAMI, a quem eram transmitidas informações em reuniões sobre o transcurso das obras e a previsão das áreas em que se realizariam intervenções para que as difundissem entre os moradores. Esses contatos eram considerados pelos técnicos como “pontes” e “multiplicadores na área”, pois, por meio deles, agilizava-se a transmissão da informação, prescindindo da organização de uma reunião com todos moradores para se comunicarem.

[...] quando tinha reunião da Prefeitura, no caso da habitação, nos [agentes de saúde] éramos designados: vocês têm que ir lá para participar, para estar sabendo como que vai envolver a comunidade, tal área vai ser mexida, para passar pra comunidade como as coisas iam acontecer. Então, eles informavam sobre a urbanização, sobre os espaços que iam ser modificados etc. (agente de saúde E.L)

Com o início das atividades dos programas que o SAMI reuniu em Capuava, os agentes comunitários (*Sementinha*, *PACS* e *Coletores Comunitários*), as funcionárias da equipe de gestão e os técnicos locais passaram a assistir aos fóruns das equipes locais, em que se reuniam os agentes comunitários e técnicos de todas as áreas de intervenção, os integrantes da coordenadoria da Secretaria de Inclusão Social e representantes das entidades que atuavam em parcerias com os programas do SAMI.

Nessas instâncias, ocorria uma troca de informações e interação entre os agentes do próprio núcleo, e entre eles e os técnicos, além da que ocorria no dia-a-dia e nas reuniões informativas, e esse processo era relatado à coordenadoria do SAMI. Paralelamente, a coordenadoria dava informações aos agentes sobre atividades da Prefeitura para que fossem comunicadas aos moradores do núcleo, como ressalta a agente de saúde I.R.:

[...] nessas reuniões estão todos os programas, e vamos pra receber informação, e conversar o que está dando certo o que não está que tem que mudar, então essa reunião é muito importante quando acontece.

O contato entre agentes do núcleo favoreceu a organização de atividades em conjunto – p.ex. palestras educativas realizadas entre agentes de saúde e de educação – e o intercâmbio de informações para ser repassada à população com que os agentes

trabalhavam (no caso do *Sementinha*, aos pais das crianças). Como os agentes de saúde tinham um contato mais próximo com as famílias, os agentes coletores vinham solicitando aos agentes de saúde que as orientassem sobre a correta disposição do lixo nas vielas e os horários e frequências das coletas, o que facilitava operação de suas atividades.

Os fóruns das equipes locais estenderam o contato dos agentes comunitários de Capuava com agentes dos outros núcleos do SAMI devido à identidade entre suas atividades.

Ao serem indagados se tinham passado a conhecer mais pessoas fora da comunidade após o início de seu trabalho, todos os agentes comunitários responderam que sim; uns ressaltaram o contato com os moradores e outros, com pessoas externas ao núcleo, durante os eventos como seminários palestras, reuniões:

Ah sim, comecei conhecer o pessoal da habitação, que eu não tinha muito contato com essas pessoas, comecei conhecer pessoal do *Sementinha* de outras áreas, de outro núcleos, e outras pessoas da Prefeitura, e de outros projetos também, tipo o MOVA (educadora *Sementinha* M.R.)

Esse contato transversal também foi reforçado em reuniões específicas – de treinamento, formação, relatório de atividades e intercâmbio de experiências – que a secretaria responsável pelo programa organizava; em eventos – seminários e palestras – das áreas de saúde, educação, etc., de que participavam os agentes comunitários e representantes de outros programas e projetos dessas áreas e em atividades organizadas pela Prefeitura, como o OP. As agentes de saúde R.U. e F.A. afirmaram conhecer quase todos os agentes de saúde de Santo André, com quem estabeleciam vínculo de amizade: “conheci outros agentes de saúde quando a gente vai em reuniões”.

O contato transversal entre agentes em eventos também se verifica nos seguintes relatos das educadoras do *Sementinha*:

[...] principalmente o pessoal do *Sementinha*, organizava seminários pra gente participar, tinha reuniões com outras educadoras de outras localidades, como por exemplo, Gata preta, Tamarutaca, entre outros lugares. Na verdade, eram formações que a gente tinha com eles, ou então palestras com outras pessoas que veriam como a Nana, professora de Campinas que falava de educação e artes. (educadora L.I.)

“Como vocês conhecem pessoas de outros projetos?”

“A gente vai em eventos, por exemplo, o fórum mundial da educação que teve o ano passado [2004], foram quatro dias, então tinha pessoal do MOVA, do Criança Cidadã, então vamos nos envolvendo com essas pessoas que trabalham em projetos que também tem a ver com nossa comunidade, então a gente acaba se conhecendo nesses eventos.”(educadora M.R.)

O contato entre agentes de Capuava e de outros núcleos mostrou-se importante para desenvolver ações conjuntas nas atividades do OP, que envolviam a petição de apoio às

demandas de Capuava. Uma dessas ações resultou no apoio dos agentes de saúde da região em favor da implantação do PSF nesse núcleo.

Agora em 2004, nós [os agentes de saúde] fomos pra reunião do OP. A gente conhecia o pessoal das outras unidades, que já tinha o PACS, e a gente sabe a demanda que a gente tem na nossa unidade. A gente pegou e reuniu e falou que ia pedir, pra todo mundo lá que nós conhecíamos, e pedimos que votassem. Nessa reunião de OP, tinha gente de Capuava, parque Erasmo etc, tinha as agentes de saúde desses lugares, elas votaram pra gente, e a gente votou pra o que elas queriam de lá. (agente de saúde R.U.)

Além disso, o contato em outros eventos, que não os organizados pelas Secretarias da Prefeitura ou pelo SAMI, favoreceu o intercâmbio de informações e a difusão das atividades dos programas em que trabalhavam os agentes comunitários, como afirma a educadora do *Sementinha* M.R.:

Nesse Bernal [de ensino de técnicas pedagógicas], tinha várias pessoas de outros projetos, das escolas, das EMEIF, do estado também. Porque os projetos sociais tipo o *Sementinha* ou o MOVA ele é muito excluído, porque os professores do estado o das EMEIF, quase nem conhece a gente. Então, mediante esses eventos, a gente termina se conhecendo e difundindo mais o projeto.

Em 2004, começaram as atividades para dar início à regularização fundiária, com a divulgação da Lei de Área Especial de Interesse Social (AEIS)⁵¹ e a eleição de três representantes do núcleo para integrar a Comissão Municipal de Urbanização e Legalização (COMUL)⁵²: o líder J.S.(que na atual gestão municipal passou a trabalhar na EMHAP e,posteriormente, como assessor de um vereador do P.T), o morador J.H. (funcionário da Prefeitura desde 1991, que até o final das entrevistas atuava na Secretaria de Esporte e Lazer) e o morador A.R.(membro do MDDF). Isso se deu durante a assembléia de prestação de contas das obras de urbanização, de que participaram as integrantes da equipe de gestão local, os técnicos locais e a coordenadora do Departamento de Regularização e Urbanização Fundiária⁵³.

⁵¹ A Lei de AEIS trata sobre as áreas destinadas à produção e à manutenção da habitação de interesse social, com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo.

⁵² Segundo informações de funcionários da Prefeitura, a COMUL está constituída por representantes do executivo – normalmente são os arquitetos que acompanham as obras, funcionários da regularização fundiária, e pode, eventualmente, ser indicado um funcionário do legislativo – e por representantes dos moradores do núcleo. A função da comissão é de estabelecer as normas de controle urbano para a administração legal da cidade a partir do projeto urbanístico final previsto para a área que foi urbanizada. Assim, por exemplo, se um morador constrói um muro, que não está contemplado no projeto urbanístico aprovado pela COMUL, e fechou uma viela, o poder público tem a faculdade de derruba-lo. Após a aprovação das regras criadas e entregue o termo de Concessão Real de Uso, a comissão é extinta.

⁵³ Existe uma pequena área do terreno que constitui a Capuava de propriedade particular. Para os moradores que tem sobre eles moradia, a Prefeitura realizou em seguida reuniões específicas para explicar o processo de regularização dessas áreas.

Conforme as entrevistas, os moradores foram convocados “porta e porta”, pois, a assistência deles à assembléia informativa mostrava-se importante para deixar claras as funções da comul e de seus representantes, a falta dessa informação tinha gerado confusões e desconfiança entre alguns moradores de outros núcleos com relação ao papel dos representantes. Em Capuava, os representantes da COMUL, “referências” e “conhecidos” no núcleo, foram escolhidos por “aclamação” na assembléia e começaram a se reunir com a COMUL no segundo semestre do corrente ano para iniciar a avaliação do que será o projeto urbanístico final e estabelecer as regras sobre as obras construídas pelos próprios moradores que podem ou não ficar no núcleo.

No final das entrevistas, tinham sido realizadas reuniões para o cadastramento dos moradores de cada uma das seis áreas de Capuava, nas quais tiveram de apresentar a documentação para que a Prefeitura pudesse iniciar o processo de regularização fundiária dessas áreas pertencentes ao poder público; também nessas reuniões, foram escolhidos os temas para nomear as ruas do núcleo.

Ainda em 2005, iniciou-se a pós-ocupação prevista no plano de urbanização integral de Capuava com a realização de cursos para a formação de uma associação de moradores no núcleo e outras atividades que envolviam as lideranças – que passaram a ser também agentes de saúde, educadoras *Sementinha*, representantes COMUL, dentre outros –, a Prefeitura e o órgão contratado para fazer as atividades de pós-ocupação. Decidiu-se, então, criar um conselho de moradores constituído por representantes eleitos por setores, pelas lideranças da comunidade; segundo os entrevistados, também seriam chamados a participar os representantes da Pastoral e das igrejas evangélicas que atuavam no núcleo.

Nas mesmas reuniões de cadastramento, foram eleitos os primeiros representantes do conselho de moradores, que ainda estava em formação no final das entrevistas. Segundo a assistente social, os integrantes teriam declarado que pretendiam escolher a diretoria com mandato de um ano, durante o qual seria elaborado, com assessoria da Prefeitura, o regimento interno. Assim, após os primeiros seis meses de funcionamento do conselho seria possível avaliar a condução do processo, pois nas entrevistas declararam não se sentirem ainda “amadurecidos – ou organizados – para formar uma associação de moradores”.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DA REDE SOCIAL DA COMUNIDADE DE CAPUAVA NO PERÍODO PRÉVIO À AÇÃO DO SAMI

O estudo da *estrutura social* formada pelos *vínculos* entre *atores* da comunidade de Capuava, entendida como a *rede* da comunidade, foi realizado a partir dos resultados obtidos no trabalho empírico por meio da metodologia de análise de redes sociais. Como se observou no capítulo 2, nesse cenário social relacionava-se não só moradores, mas também funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações sociais, envolvidos nas *atividades* do poder local e nos *eventos* sociais, registrados antes e depois da intervenção do SAMI.

A análise da rede e o estudo de sua transformação ao longo do tempo foram organizados em dois capítulos de acordo com o período de estudo. Neste capítulo, apresentam-se os resultados da análise dos padrões de interação social entre os atores da comunidade observados no período que antecedeu à *intensa ação do poder local* em Capuava.

Para colocar a discussão na perspectiva apropriada, este capítulo desenvolve-se em duas etapas. Primeiro apresentam-se as definições e escolhas analíticas, os critérios na aplicação da metodologia de redes sociais; o método de coleta a estratégia de estudo dos dados e, finalmente, as medidas usadas para detectar as características gerais da rede, identificar os atores principais e os papéis que eles desempenham.

Em seguida, analisa-se o padrão de vinculação entre atores da comunidade de Capuava no primeiro período, antes da intervenção do SAMI, constatando-se que aquela rede social se organizava em torno de duas áreas: uma, constituída sobretudo por atores da comissão de moradores que se organizou para reivindicar serviços básicos, e outra menos densa constituída por atores da Pastoral que atuava em Capuava. Em outras palavras, esses grupos constituíam os grupos sociais de referência, como foi mencionado na análise dos relatos do capítulo 2.

Posteriormente, é apresentada a análise das medidas de centralidade a partir das quais foi observado que nesse período houve um fluxo maior de informação em Capuava devido ao fato de que os políticos, agentes da Prefeitura, e representantes do MDDF passaram a fazer parte do *cenário social*.

Como esses atores *externos* ao núcleo estavam em contato mais estreito com o líder da comissão, e também com os atores da Pastoral, a rede revelou-se fortemente hierarquizada, tendo como ator mais ativo do ponto de vista relacional ao líder, que tinha um acesso diferenciado às informações e podia controlar seu fluxo entre áreas da rede. Por isso, nesse período, um número reduzido de atores tinha vantagens estruturais que outorgava acesso a *capital social*, criando uma forte dependência dos outros atores e da população em geral para acessar as informações que esses obtinham por meio de seus contatos.

3.1 APLICAÇÃO DA ANÁLISE DE REDES NA COMUNIDADE DE CAPUAVA

Para efeito de análise, a *comunidade* de Capuava foi vista como um *cenário social* em que se relacionam não só moradores do núcleo⁵⁴, mas também funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações e sociais, envolvidos em atividades de implantação e implementação do SAMI, e nos eventos sociais e participativos registrados, de tal forma que *essa rede social estende-se para além das relações entre moradores do núcleo de Capuava*.

A fim de observar como os vínculos mudaram por influência da ação da política do governo local, foi feito um estudo recompondo dois pontos no tempo para observar a dinâmica das relações sociais. Assim, foram definidos dois tempos: o Tempo1(T1) iniciou-se com as primeiras formas de organização entre os moradores da comunidade para reivindicar serviços básicos e estende-se até a votação do projeto de urbanização no Orçamento Participativo de 1997. O Tempo2 (T2) teve início com as reuniões entre a Prefeitura e os moradores para apresentar o SAMI e o projeto de urbanização, seguidas do começo das atividades do programa em 2001. Comparando-se o cenário social antes e depois da intervenção do SAMI, foram encontradas diferenças relevantes.

A cada um desses períodos, foram associados os *eventos* (mobilizações, eleições políticas, reuniões, congressos), que envolveram atores da comunidade, e as *atividades* desenvolvidas pela Prefeitura, que foram analisadas no capítulo 2 a partir das entrevistas com os informantes da comunidade. Também foram associados a cada um dos tempos os

⁵⁴ Como já foi especificado no capítulo anterior, a área de Capuava foi chamada de “núcleo” em função da nomeação dada pelos agentes da Prefeitura após o início da urbanização (núcleo habitacional). Porém, nas entrevistas – como se observa nas citações – alguns moradores de Capuava ainda denominam essa área de “favela”.

atores e seus *vínculos*, registrados em duas matrizes de dados, cuja análise e cujos resultados se apresentam neste capítulo e no capítulo 4.

A partir da comparação temporal dessas atividades e eventos, assim como dos vínculos, foi realizada a análise da relação entre a *intensa ação* promovida pelo SAMI e a transformação da estrutura social.

O processo de coleta de dados para a construção da rede da comunidade iniciou-se junto ao pessoal da equipe local de urbanização e a uma liderança do núcleo de Capuava, a quem foi pedida informação sobre pessoas que tivessem uma trajetória importante na comunidade, seja pelas atividades das quais participa ou tenha participado, seja pelo tempo de moradia e envolvimento em atividades comunitárias⁵⁵. A partir dessas informações, foi elaborada a primeira lista de atores da comunidade, constituída por esses informantes; pelos agentes comunitários de saúde (PACS) e do programa *Sementinha*, ambos incluídos no SAMI; por lideranças; por representantes da Pastoral, e por moradores antigos. Assim, com o uso da técnica bola de neve, após dezoito entrevistas, registraram-se os vínculos e atores da comunidade para elaborar a rede social.

As sessões de entrevista organizaram-se em duas partes. Na primeira, os moradores responderam perguntas sobre o tempo de moradia ou de atuação em Capuava, e sobre o trabalho ou as atividades que tinham realizado na comunidade. Em seguida, pediu-se que indicassem os eventos relevantes e atividades da Prefeitura no T1 e no T2, descrevendo seu envolvimento com algum desses eventos ou atividades. A segunda parte foi dedicada à coleta dos dados sobre os vínculos dos atores para a construção das matrizes de dados e sobre sua eventual filiação organizacional ou partidária.

As matrizes correspondem aos dois períodos de estudo. Com essa informação organizada, foi possível elaborar a visualização dos sociogramas da rede no T1 e no T2 e aplicar as medidas para sua análise⁵⁶. Primeiro ingressaram-se dados binários (1 para a existência de vínculo entre o par de atores, 0 para a ausência) a fim de observar apenas a presença das relações entre os atores da rede. Em seguida, criaram-se outras matrizes por

⁵⁵ No anexo 2, foi pormenorizada a metodologia usada para coletar os dados que permitiram a construção da rede de capuava no T1 e no T2

⁵⁶ O registro dos dados das matrizes e a operação desses dados realizaram-se por meio do programa UCINET 6. As matrizes elaboradas para o estudo são quadradas (a diagonal mostra o vínculo entre o ator consigo mesmo) e simétricas em torno da diagonal (a parte superior espelha-se na metade inferior). A visualização dos sociogramas das redes foi realizada por meio do programa NETDRAW.

meio do ingresso de dados que representam a frequência nas entrevistas das citações dos vínculos entre pares de atores, o que permite observar a “força do vínculo” entre pares de atores⁵⁷. Como o destino e a origem das relações não foram considerados significativos, a informação sobre direção dos vínculos não foi registrada nas matrizes.

Para o estudo longitudinal dos vínculos, foi necessário estabelecer critérios para verificar quais os vínculos do T1 que continuaram presentes no T2. Foram automaticamente incluídos no T2 os vínculos familiares e de amizade, assim como foram automaticamente excluídos os atores que tinham falecido ou mudado de endereço de trabalho ou de moradia, bem como seus vínculos. Com relação aos demais vínculos, foi necessário fazer uma consulta com os informantes para verificar se ainda permaneciam no T2.

Da informação obtida nas entrevistas, foi possível pormenorizar, como foi observado no capítulo 2, as *atividades* desenvolvidas pela Prefeitura que se mostraram significativas para o estudo da influência da ação local nas relações da comunidade, bem como identificar os *eventos* que envolveram atores da comunidade antes e depois da intervenção pública, mostrando-se assim a relação existente entre os processos sociais e a transformação da estrutura social.

3.2 HIPÓTESES E ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Neste trabalho, partiu-se do pressuposto de que as características da rede da comunidade de Capuava se modificaram em função da ação do SAMI, apontando para a formação de vínculos nessa estrutura social que permitissem o acesso a capital social. Assim, pressupõe-se que teriam sido criados vínculos por meio dos que teriam sido transmitidos recursos (materiais e não materiais) que teriam beneficiado os moradores do núcleo de Capuava.

Se confirmada a hipótese, a comparação entre o T1 e o T2 da rede mostraria que, após a intervenção da Prefeitura, a rede se apresentava mais densa e, por isso, mais coesa, com maior número de vínculos, ou seja, maior “conectividade”. Numa rede social com essas características, há maior probabilidade de a informação difundir-se ou chegar a distintos atores: criam-se novos caminhos eficientes de transmissão – constituído por

⁵⁷ A partir de um histograma das frequências das citações, foi construída uma escala em que o vínculo citado só uma vez foi considerado “fraco”; de 2 a 4, “forte”, e mais de 5 vezes, “muito forte”.

vínculos – tornam-se em média menores e, portanto, a proximidade entre os atores da rede é maior.

Supôs-se ainda que parte dos vínculos criados após o início das atividades da Prefeitura teria sido com atores externos ao núcleo, de tal forma que a ação da política pública teria tido um efeito na extensão e diversificação dos vínculos de moradores, isto é, mesmo mantendo a localização geográfica de moradia, a população se teria beneficiado de recursos vindos por meio de vínculos criados entre moradores do núcleo com atores externos.

A fim de confirmar as características da rede da comunidade de Capuava e pormenorizar a interação social desse cenário, foi escolhida uma estratégia de análise que utiliza elementos de descrição geral da estrutura da rede no T1 e no T2 e medidas de centralidade⁵⁸.

A descrição geral da estrutura da rede no T1 e no T2, observando-se sua coesão e como ela se organiza em torno dos atores principais ou centrais, foi realizada usando as medidas de *distância*, *tamanho* e *densidade*⁵⁹ da rede e o *índice de centralização da rede* (IC)⁶⁰.

As medidas de *distância* foram usadas para comparar a coesão da rede nos dois períodos definidos. A medida de *tamanho*, para verificar um eventual aumento de vínculos na rede da comunidade depois da intervenção da Prefeitura. Finalmente, com a medida de *densidade* seria possível verificar a transformação no grau de conectividade.

⁵⁸ As medidas foram calculadas no programa UCINET 6.

⁵⁹ Como já foi destacado, as medidas da metodologia de análise de redes embasam-se, principalmente, na linguagem da teoria dos grafos, que estuda conjuntos de elementos e suas relações, os primeiros representados por pontos e as segundas, por linhas. Assim, uma matriz que descreve os vínculos entre um grupo de pessoas pode ser convertida num gráfico de pontos conectados por linhas, representados num sociograma. O conceito de *distância* foi elaborado a partir dos conceitos de *passo* (*walk*). – seqüência de linhas num gráfico – e *caminho* (*path*). – passos em que cada linha e ponto são diferentes – na rede social. Assim, a *longitude de um caminho* (*length*) é medida pelo número de linhas que compõem o trajeto e a distância entre dois pontos, pela longitude do caminho mais curto que os conecta, chamada de *geodésica*. O *tamanho da rede* corresponde à quantidade de vínculos existente no total da rede e a *densidade*, aos vínculos presentes em proporção ao número de todas as conexões que podem ser estabelecidas entre o total de atores da rede. (Scott, 1992).

⁶⁰ O *índice de centralização da rede* é expresso pela proporção resultante da comparação da soma das diferenças entre as pontuações de centralidade do ponto mais central do gráfico e dos outros pontos encontradas com a máxima soma possível de diferenças (Scott, 1992).

Além disso, com o *índice de centralização da rede*, identificou-se a assimetria entre o centro (os atores mais centrais) e o restante da rede (os mais periféricos⁶¹) a fim de observar se a disposição da estrutura da rede em torno dos seus atores centrais nos dois tempos era mais hierarquizada (assimétrica) ou “democrática” (harmônica ou simétrica).

As *medidas de centralidade* foram usadas para identificar os atores mais importantes no cenário social. As *medidas de centralidade global* consideram a importância da posição ocupada pelos atores na rede e a *medida de centralidade local* a proeminência do ator em seu ambiente imediato, ou seja, em sua *vizinhança*, observando o número de conexões com outros atores, ou *grau* (C_g)⁶².

Para definir os atores centrais nos dois períodos e os papéis que desenvolviam na estrutura social, foram usadas cinco medidas de centralidade global: de *intermediação* (C_I)⁶³, de *informação* (C_{INF})⁶⁴ e de *proximidade* (C_P)⁶⁵, além da medida de centralidade local.

Foram também usados sociogramas para observar as características da rede da comunidade em ambos os tempos e para apresentar os resultados da análise⁶⁶. Dessa forma, foram representadas e analisadas redes egocentradas (subgráfico gerado a partir do conjunto de relações da *vizinhança* de um determinado ator) e redes completas (com todos os integrantes e seus vínculos) em que se destacaram os grupos, os componentes principais

⁶¹ Os atores periféricos mantêm relações de dependência com os outros atores, especialmente com os mais centrais, a fim de alcançar outras áreas da rede.

⁶² A *centralidade de grau* (*degree centrality*) calcula o número de vínculos adjacentes para cada ator da rede.

⁶³ Os atores centrais, segundo o parâmetro de *intermediação* (*betwenness centrality*), desenvolvem um papel de “ponte” devido a que se encontram entre outros atores – no meio de suas *geodésicas* – e dessa forma podem conectar pedaços inteiros da rede, podendo atuar como *porteiro* (*broker* ou *gate-keeper*); essa posição lhe outorga um potencial controle sobre ou fluxos de bem materiais ou imateriais – por exemplo, informação – que circulam pelos vínculos sociais (Scott, 1992).

⁶⁴ A diferença da medida de centralidade intermediação, a medida de centralidade de *informação* (*information centrality*) considera que certos caminhos (geodésicas) podem ser escolhidos preferencialmente para transmitir informação, pois alguns dos atores que os integram possuem um alto número de vínculos, ou seja, são mais centrais que outros segundo o tamanho de sua *vizinhança* (*neighbourhood*). Portanto, caminhos que contêm esses atores expansivos possuem mais probabilidades de ser usados como caminhos de transmissão que outras geodésicas. Assim, esta medida calcula a participação dos atores nesses caminhos (Wasserman e Faust, 1994).

⁶⁵ A medida de centralidade de *proximidade* (*closeness centrality*) determina quão perto um ator encontra-se respeito aos outros atores da rede. Esta é calculada pela função inversa das distâncias geodésica entre o ator e todos os outros da rede, pois, quanto menor a distância, mais próximo o ator encontra-se do resto dos atores. Um ator considerado central, segundo esta medida, pode rapidamente entrar em contato com todos os outros, mostrando-se eficiente em comunicar informações (Wasserman e Faust, 1994).

⁶⁶ A visualização das redes deste trabalho realizou-se por meio do programa NETDRAW, que elabora o gráfico de uma rede a partir dos dados relacionais da matriz.

da rede, a força dos vínculos e outros aspectos que fazem parte da estratégia de visualização dos resultados.

A significância dos resultados das medidas e, portanto, das diferenças encontradas entre um período e outro, têm como parâmetro tanto a relação entre os próprios valores das medidas resultantes da análise – e não parâmetros pré-estabelecidos ou absolutos – quanto o relato das entrevistas aos informantes da comunidade.

O estudo do relato das entrevistas serviu para confirmar os resultados da análise de redes e descrever elementos importantes no que toca ao diferencial encontrado nos dois tempos, como a informação que entrou no sistema relacional em ambos os períodos, e para aprofundar a análise da estrutura dos vínculos sociais.

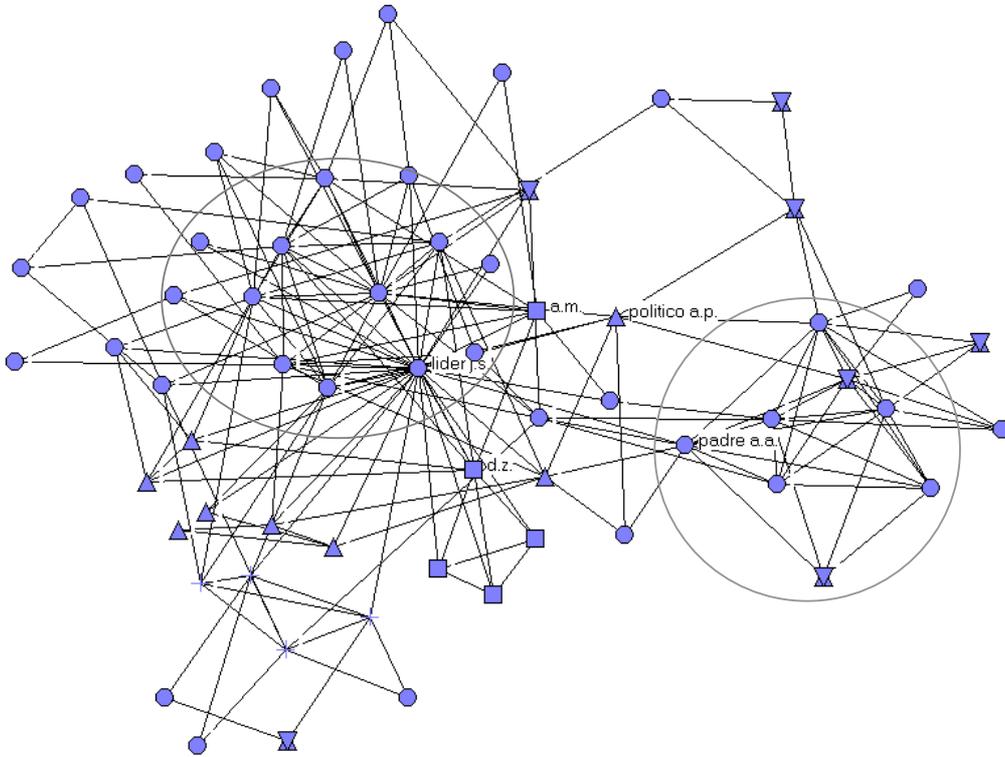
3.3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA REDE DE ATORES DA COMUNIDADE NO T1

A rede dos atores da comunidade no T1 está representada no sociograma da Figura 1, em que as linhas representam os vínculos entre os atores, que por sua vez são representados por pontos. Os atores pendentes – os mais periféricos de toda a rede – foram ocultados a fim de favorecer a visualização do sociograma.

Na Figura, foram destacadas com elipses as áreas mais densas da rede, em que há conexão intensa entre os pontos, representando os vínculos entre atores intensamente conectados, identificados por meio da análise de subgrupos da rede⁶⁷

⁶⁷ A extensão das linhas, que pode ser medida pelo MDS, não corresponde à proximidade entre os atores, podendo ser alterada para melhorar a compreensão. Assim também, a localização dos pontos não corresponde à distância entre os atores.

FIGURA 1 – SOCIOGRAMA DA COMUNIDADE NO T1 SEM VÍNCULOS PENDENTES



Na rede do T1, foram registrados 98 atores entre moradores (aí incluídos os da comissão), integrantes da Pastoral e do MDDF, funcionários da Prefeitura e políticos. Desses todos, 23 pessoas não moravam no núcleo.

Como algumas medidas não podem ser calculadas quando a rede tem mais de um componente, foram excluídos, apenas da matriz de dados do T1, dois atores – um agente de saúde e seu familiar – que estavam isolados dos outros⁶⁸.

A rede tem um total de 463,918 vínculos e uma densidade de 0,05, ou seja, 5% de todos os vínculos possíveis estão presentes. A distância média entre os atores da rede é de

⁶⁸ Tanto no T1 quanto no T2, dois outros atores não chegaram a ser incluídos nas respectivas matrizes de dados, porque, embora tenham sido mencionados na primeira lista de atores da comunidade, não foram relacionados e nenhum outro ator pelos outros informantes.

3,175⁶⁹, o que significa que, em média, um ator precisa percorrer um caminho de três vínculos para contatar outro ator da rede.

Por meio da análise de subgrupos⁷⁰, foram identificados 51 subgrupos de, no mínimo, três atores vinculados entre si por um caminho de, no máximo, dois vínculos. Isso permitiu verificar que a rede se estrutura em torno de dois grandes grupos que não compartilham membros em comum: a comissão e a Pastoral, sendo a primeira mais proeminente que a segunda. A medida da densidade grupal mostrou que esses subgrupos são os mais densos da rede; com a medida da centralidade de grau, pôde-se observar também que, neles, se localizavam os atores com mais vínculos⁷¹.

Na área mais densa do sociograma – indicada pela elipse à esquerda – em que há uma intensa sobreposição de vínculos, encontram-se os pontos que representam ao líder J.S. e aos atores da comissão de moradores, que se desintegrou por conflitos entre seus membros na passagem do T1 para o T2.

Por meio da *análise de cluster* ou de agrupamento⁷² baseada na matriz de sobreposição das estruturas dos subgrupos – que permite identificar o número de vezes que cada par de atores aparece no mesmo subgrupo – observou-se que os primeiros agrupamentos⁷³, com maior número de sobreposições (*levels*), incluíram exclusivamente membros da comissão. À proporção que foi decrescendo o nível de interações, porém ainda na metade mais alta da escala, foram incluídos outros atores como A.M. –funcionário do SEMASA – e o agente de habitação D.Z. – funcionário da Prefeitura e membro do MDDF – em função do intenso contato existentes entre esses no período da PRÉ-URB.

⁶⁹ Para calcular a distância geodésica entre os atores, o programa UCINET elabora uma matriz de distância entre todos os pontos do gráfico, ou seja, o número de linhas (passos) que contem a maior geodésica – o menor caminho – entre um ator e outro.

⁷⁰ A metodologia baseia-se em diferentes critérios de distância e alcance para identificar subgrupos coesos na rede. No trabalho, adotou-se o chamado *n-clan*, que é constituído por grupos de pontos conectados entre si – não necessariamente adjacentes – por meio de geodésicas que contam com um número (*n*) restrito de vínculos (geralmente $n=2$), ou seja, pequenos diâmetros (Scott 1992; Wasserman e Faust, 1994).

⁷¹ Essa medida ajuda a identificar as subáreas da rede onde ocorre uma interação de vínculos mais intensa, devido a que os atores mais centrais, segundo este parâmetro, localizam-se –nas palavras de Wassermann e Faust (1994:179) – “onde está a ação” na rede (*Where the action is*).

⁷² O esquema de agrupamento é uma representação visual dos passos dados a cada estágio de agrupamento. Pode-se pensar no processo de agrupamento como uma caminhada na qual os objetos mais próximos podem ser alcançados por passos curtos, enquanto os mais distantes exigem passos mais largos, ou pulos, para serem alcançados (Pereira, 2003).

⁷³ À medida que decresce o número de sobreposições, vão sendo incluídos mais atores da rede, ou seja, agrupam-se os elementos mais coesos até chegar ao nível mais baixo de coesão que inclui todos os integrantes da rede num só componente.(Scott, 1992; Hanneman, 2001).

Assim, os membros da comissão tinham o maior número de sobreposições de vínculos (*level* = 29 no primeiro agrupamento), sugerindo que as relações entre esses atores, conectados por caminhos curtos, constituem o grupo mais coeso e mais denso da rede (17 integrantes e densidade = 0,0885⁷⁴). Além disso, desse grupo faziam parte os dois atores com maior número de vínculos da rede: o líder J.S. ($C_G = 34,02$) e o morador M.N. ($C_G = 21,64$), também integrante da comissão de moradores.

O segundo grupo mais coeso da rede – indicado pela elipse à direita – é o da Pastoral (com 15 integrantes e densidade=0,0612), tendo no primeiro agrupamento de atores um *level* = 13, 022. Embora com menos da metade dos vínculos do líder J.S., os atores com maior número de vínculos desse segundo grupo eram o padre A.A. ($C_G = 14,43$), e o ministro O.V. ($C_G = 13,40$), que não eram moradores do núcleo.

Devido às obras de urbanização integral da favela, a sede que a Pastoral ocupava para fazer as reuniões foi removida. Portanto, no T2 as atividades dessa organização (grupos de oração, missas, coral, alfabetização de adultos, pesagem de recém nascidos, dentre outras) diminuíram; algumas deveram ser suspensas e outras, realizadas na casa de moradores. De acordo com as entrevistas, no corrente ano, será inaugurada uma nova sede para a Pastoral que, para sua construção, recebeu um projeto da Prefeitura como parte da negociação da remoção.

Na parte inferior do sociograma, foram destacados em quadrados os integrantes do MDDF externos ao núcleo. O contato desses, principalmente com o líder J.S. – que se envolveu intensamente nas atividades do movimento; caravanas, mobilizações etc. – iniciou-se no T1, por orientação do Prefeito, em função das reivindicações por serviços básicos, passando a acompanhar a mobilização da população para a petição da urbanização de Capuava. Dentre eles, destaca-se o ator D.Z. que além de pertencer ao movimento e ser um dos seus fundadores – o que lhe conferiu um importante conhecimento dos núcleos de favela existentes em Santo André – trabalhava na Prefeitura; posteriormente, no T2, tornou-se agente de habitação local das obras de urbanização em Capuava. De fato, ele junto ao A.M. – funcionário do SEMASA – são os funcionários da Prefeitura mais “integrados” na

⁷⁴ A densidade dos grupos foi calculada usando um “vetor de partição” da matriz – atributos sobre “tipo de pessoa” (integrante comissão, integrante Pastoral, político, funcionário prefeitura, outros). Assim, foi calculada a densidade para cada uma dessas categorias.

rede; os outros – a assistente social M.A., e dois funcionários de habitação – aparecem como atores pendentes da rede, ou seja, ocupavam no T1 uma posição periférica.

Os “políticos” da rede, todos externos ao núcleo, destacados em triângulos, aparecem vinculados, principalmente ao líder J.S. Com alguns, líder J.S. estabeleceu um contato devido à sua trajetória no movimento sindical e no PT – de fato, a maioria deles pertence a esse partido – com os outros, em função das suas atividades no MDDF. O político A.P.(do PT), que era oriundo Igreja Católica, aparece vinculado também a integrantes da Pastoral; de acordo com as entrevistas.

Nas entrevistas, os moradores explicaram que alguns desses políticos participavam de reuniões no núcleo com os moradores e “ajudavam a comunidade” na outorga de benefícios (p.ex, litros de leite) ou dando “uma força” quando os moradores faziam petições que precisavam de aprovação da câmara dos vereadores.

Do total de dez atores políticos da rede, oito são ou já foram vereadores, um foi eleito conselheiro do OP pela região E, em que se encontra Capuava, (em três períodos 1997/98 e 1999), e um é o atual prefeito – na rede aparece como ator pendente, só vinculado ao líder J.S., quem manifestou ter conhecimento com ele “desde a época do sindicato” –; todos eles têm participado do OP.

Os atores políticos têm tido um envolvimento ativo no OP – em que se apresentam para conselheiros, comprometem-se com demandas, mobilizam a população, etc. – devido ao fato de que, nos eventos do OP, se reunia um grande número de moradores e eram definidas e votadas demandas para benefício da população. Esses eventos tinham, por isso, grande visibilidade e envolviam uma forte atividade política e cidadã.

Também foram destacados na rede – em triângulos invertidos– moradores do núcleo que no segundo período tornaram-se agentes dos programas do SAMI (*Sementinha e PACS*). Como se observa, eles ocupam uma posição mais periférica na rede – alguns vinculados à rede por meio dos contatos com integrantes da Pastoral e outros, com integrantes da comissão –; com exceção da agente de saúde V.E., que tem uma posição mais central na área de vínculos dos membros da Pastoral devido a sua participação mais intensa nas atividades dessa organização no T1, e da agente de saúde F.A. , moradora antiga do núcleo.

Finalmente, foram destacados em cruces os atores do “circuito dos bares” – donos desses estabelecimentos – que, segundo as entrevistas, adquiriram um papel de repasse de informação no T2 em função das atividades da Prefeitura no núcleo.

Em síntese, antes do início das atividades do SAMI em Capuava, a rede apresentava duas áreas densas, nas quais os atores da comissão de moradores e da Pastoral possuíam um número de vínculos maior em relação aos outros, constituindo-se nos grupos mais ativos naquele período. Seu contato com a população dava-se, no primeiro caso, em função das atividades de reivindicação de serviços básicos e, no segundo, pelas atividades sociais e religiosas que desenvolviam no núcleo. Em outras palavras, esses grupos constituíam os “círculos sociais” ou grupos de “referência” mais importantes no T1.

Dentre esses atores, destacava-se principalmente o líder J.S., cuja trajetória nos movimentos sindicais e filiação ao PT favoreceu o contato com agentes da Prefeitura e com representantes do MDDF envolvidos na implantação do PRÉ-URB, programa ao qual se integrou Capuava. Assim, esses atores externos (políticos, que ganharam maior visibilidade entre a população durante o processo do OP; agentes da Prefeitura, e representantes do MDDF) passaram a fazer parte do *cenário social*, e estavam vinculados principalmente ao líder J.S.

Por meio da medida de *centralidade de proximidade*, foram identificados aqueles atores que se encontram a menor distância dos outros atores da rede que podem, de forma potencial, interagir ou entrar em contato “rapidamente” com eles.

O líder J.S. e o morador M.N. possuem os valores mais altos desta medida ($C_p=52,43$; $C_p=45,54$), seguidos do padre ($C_p=44,29$). Na quarta posição, encontra-se o político A.P. ($C_p=43,36$), que se localiza estrategicamente no meio das áreas mais densas correspondentes à comissão e a Pastoral (como se observa no sociograma); portanto, ele deve percorrer pequenas distâncias para contatar os atores tanto de um grupo como os de outro.

Os resultados demonstram que esses atores (da comissão e da Pastoral), além de possuir uma proeminência local, também ocupam posições estratégicas na rede em relação aos outros atores, pois podiam contatar a outros dando pequenos passos na rede, o que lhes outorga uma capacidade relacional para mobilizar a outros atores.

Com a análise da centralidade de intermediação, puderam ser mapeados os atores que, em função da sua localização na rede, detêm a “responsabilidade” de conectar partes da rede, ou seja, aquelas “pontes” importantes (pois se encontram na geodésica entre outros pares de atores), das que dependem outros para chegar a diferentes áreas da rede.

Assim, observou-se que esse papel recai principalmente no líder ($C_i=44,12$), pois o valor da medida para o padre A.A. ($C_i= 20,59$), que o segue em ordem decrescente, corresponde a menos da metade do valor da medida do primeiro. Em seguida, encontra-se M.N. ($C_i= 14,52$), a moradora S.U. ($C_i= 13,13$), moradora antiga de Capuava, vinculada a Pastoral e próxima ao “circuito dos bares”, e o político P.A. ($C_i= 11,07$).

Ao observar a diferença da pontuação desta medida entre os dois primeiros atores, e do primeiro para o quarto ator, identifica-se uma variação maior em relação às outras medidas (no total, varia do zero a 44,12). A média da distribuição das pontuações é 2,266 e o desvio padrão 5,495, o que reforça a observação da existência de uma variação importante entre a pontuação dos atores, mostrando que existe um alto grau de poder de intermediação concentrado na rede (os atores mais poderosos podem controlar fluxos de informação), principalmente, no líder J.A. e, em menor grau, no padre A.A.

Atores como a moradora S.U. têm um papel de manter mais conectadas áreas menores da rede a áreas mais densas, neste caso, a do “circuito dos bares” com a Pastoral e a comissão. O político P.A., como já foi destacado, possui um papel de intermediador em função da sua posição na rede, encontra-se no meio da área que separa os atores da comissão dos da Pastoral.

Com um IC = 42.28% para esta medida, pode-se afirmar que, no T1, a realização de quase a metade das conexões da rede dependia dos atores principais segundo este parâmetro.

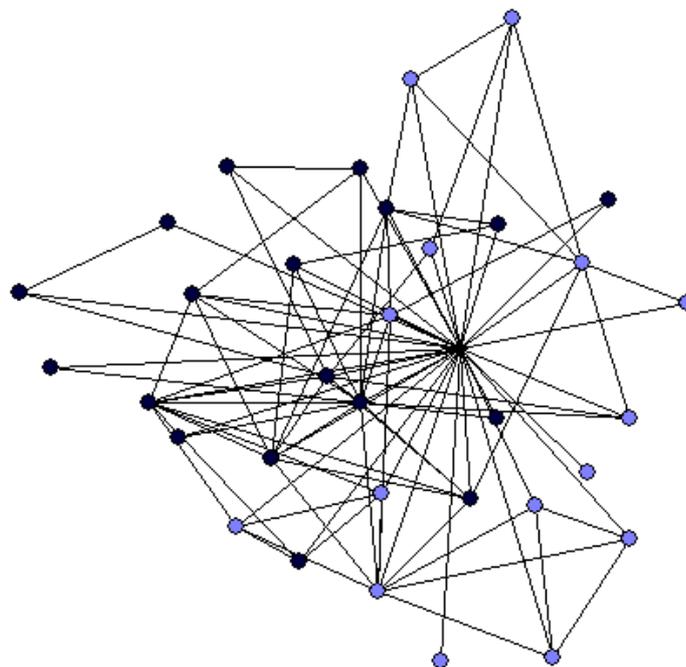
A presença de uma hierarquização no papel de intermediação da rede no T1 observou-se também no relato das entrevistas; os informantes apontaram, principalmente, ao líder J.A. como ponte entre os moradores e os outros atores externos, de fato, isso lhe concedeu um controle importante sobre o fluxo de informação, pois as informações tanto da Prefeitura – durante a PRÉ-URB e para o OP – como do MDDF passavam principalmente por ele, e também por outros integrantes da comissão:

Eles [integrantes comissão] estavam sempre participando também na Prefeitura, e traziam informações e novidades pra gente. Na época já era o Celso Daniel, e a Prefeitura sempre estava disposta a tudo. (agente de saúde V.E.)

Nós [integrantes comissão] convidava as pessoas nas reuniões semanais, eu caminhava toda a favela distribuindo panfletos anunciando coisas que iam acontecer, reuniões, etc, então, a Prefeitura e o sindicato [MDDF], também pra nos ajudar, nos davam esses panfletos pra distribuir. [...] [O líder J.S.] acompanhava as coisas do sindicato [MDDF], eles nos davam uma força. [líder J.S.] se entendia com a Prefeitura, e nas reuniões nós [integrantes comissão] solicitava o que queríamos, foi através de nós que entrou a água e luz. (morador M.A., integrante comissão)

A Figura 2, que representa a rede egocentrada no Líder J., ilustra os argumentos anteriores. A composição da rede está dividida quase equitativamente entre atores externos e internos ao núcleo; do total de 34 atores presentes, 18 são moradores (ou seja, 52,94% do total de atores) e 16 são atores externos ao núcleo (47,06%). Dentre os moradores – em pontos cinza-escuro –, destaca-se o Pastor de uma igreja evangélica e alguns integrantes do circuito dos bares. Dentre os externos – em pontos cinza-claro –, o padre A.A., integrantes do MDDF, políticos e agentes da Prefeitura.

FIGURA 2 – REDE EGOCENTRADA NO LIDER



Assim, observa-se que o ator tem contato com diversas áreas da rede; essa observação é reforçada pelo valor da medida de *tamanho eficiente* de Burt (T.EF.)⁷⁵ para redes egocentradas. Segundo esta medida, o líder J.S. é o ator com a rede mais eficiente (T.EF. = 29,2), ou seja, aquela que apresenta menos contatos redundantes. A pontuação da medida para cada ator – cada um foi tratado como *ego* – variou de T.EF.=1 a T.EF.=29,2; no segundo e terceiro lugar desta medida encontra-se o morador M.N.(T.EF. =17,095) e o padre A.A. (T.EF.=10,857).

Como se observa na Figura, o líder J.S. tem uma grande diversidade dentre seus contatos, isso lhe outorga acesso a um alto volume de informação que se mostrava mais aditiva do que redundante. Por isso, o líder J.S. é um articulador, uma ponte importante entre áreas da rede da comunidade por meio do qual fluem informações de fontes diferentes que trouxeram benefícios para o núcleo no T1. O contato com esse movimento e com a Prefeitura outorgou-lhe a responsabilidade de intermediador entre esses e os moradores do núcleo, também devido ao forte contato que o líder J.S. tem dentro do núcleo.

Como se destacou anteriormente, a Pastoral também realizava um papel importante de intermediação, recebendo informação da Prefeitura para difundir entre os moradores nas reuniões que organizavam:

[...] lá [na Pastoral] passamos a ter informação sobre a comunidade, conhecer pessoas novas, as lideranças, comecei ver onde eles se reuniam, conheci [o líder J.S.]
(agente de saúde V.E.)

A medida de centralidade informação complementa o resultado anterior; os atores da rede, por meio dos que circulam um fluxo mais intenso de informação, são os integrantes da comissão. Esta medida considera que, dentre os caminhos para transmitir informação, os que contêm atores mais expansivos (com maior número de vínculos) têm mais probabilidades de ser escolhidos. Assim, as primeiras cinco posições na escala de

⁷⁵ A medida de tamanho eficiente (*efficient size*) está baseada nos conceitos desenvolvidos por Ronald Burt referentes à importância dos vínculos fracos na rede para atravessar “buracos estruturais” (área com ausência de vínculos). Na explicação do autor, a coesão ou a sobreposição de vínculos são indicadores de “redundância”; por meio desses vínculos circulam informações similares e, portanto, entregam informação redundante. Pelo contrário, atores intermediadores ou que estabelecem “pontes” e atravessam buracos estruturais tem uma vantagem estrutural de acesso a informação. Esses atores obtêm maiores volumes de informação porque alcançam mais pessoas indiretamente; portanto, em função da diversidade desses contatos, a informação obtida apresenta pouca redundância (Burt, 2000).

A medida de tamanho eficiente desconta os vínculos redundantes, calculando o número de vínculos diretos de *ego* menos o grau médio dos *alters* (indivíduos aos que *ego* conecta-se só com um vínculo) na rede egocentrada, não considerando os vínculos com o *ego* (no caso das redes com direção). Quanto mais alto o valor, mais eficiente a rede de um *ego* (Marques 2003)

pontuações desta medida, encabeçada pelo líder J.S. ($C_{INF}=1,43$)⁷⁶, encontram-se ocupadas por integrantes da comissão (com valores de 1,28 a 1,30).

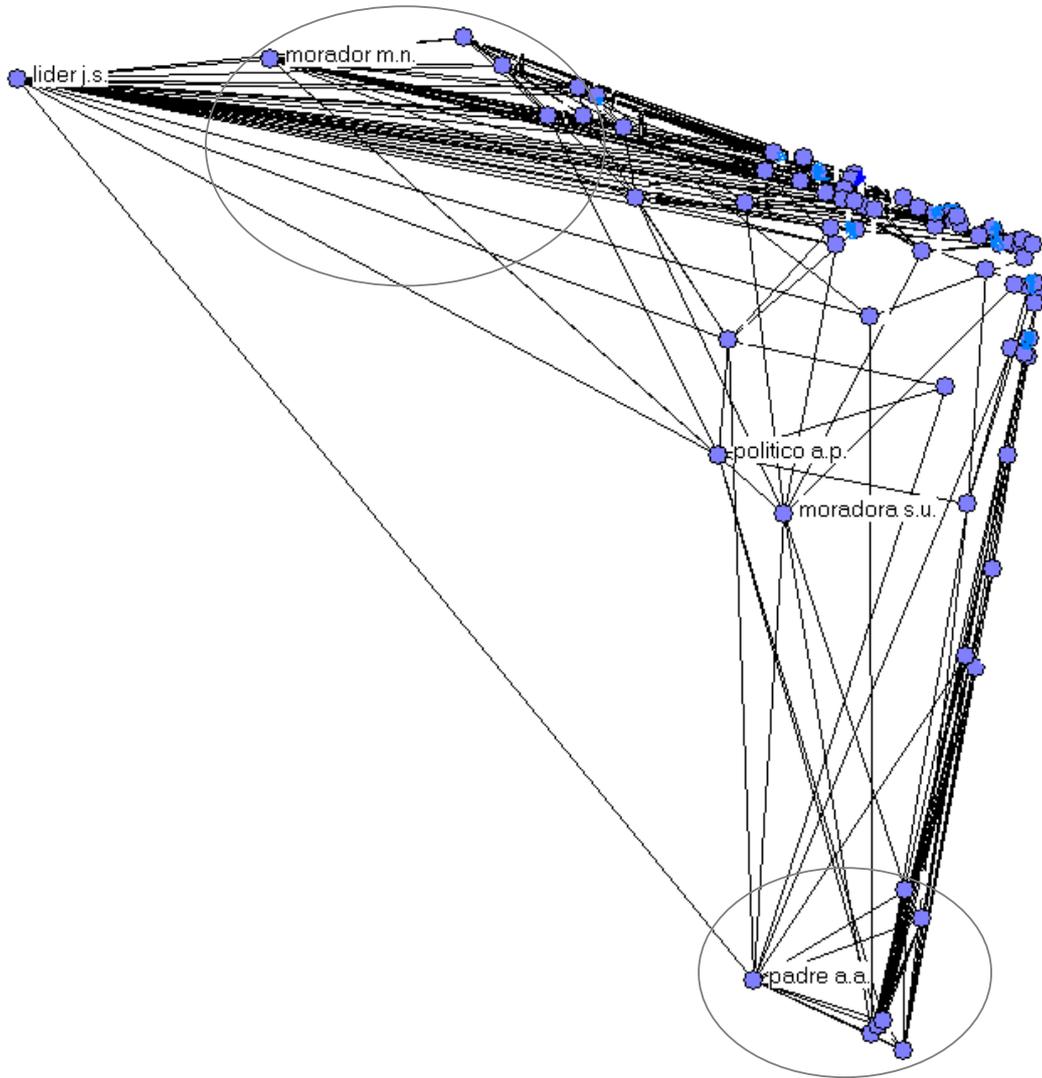
Em seguida, encontra-se o padre A.A. ($C_{INF}=1,28$) que, como já foi observado, é o segundo ator mais poderoso da rede devido a seu papel de intermediador, e possui a terceira rede mais eficiente, com menos contatos redundantes; assim, além de ser um nexos importante para articular áreas da rede tinha um papel importante na transmissão de informação.

Na Figura 3⁷⁷, os atores que apresentam padrões de vinculação dissimilares estão distanciados dos outros, que apresentam maior semelhança entre si. Assim, pode ser observado como a rede se estrutura em torno dos seus atores mais proeminentes:

⁷⁶ Em função do seu procedimento de cálculo, os valores das pontuações da medida de centralidade de informação e sua variabilidade são menores, quando comparadas com as pontuações das outras medidas. Para consultar especificações técnicas sobre esta medida, ver Wassermann e Faust (1994:192).

⁷⁷ A análise de componentes principais identifica a função que melhor discrimina os objetos (neste caso, os pontos do gráfico) e, em seguida, deriva uma função ortogonal (perpendicular) dessa primeira função. Assim, o que esta medida faz é maximizar a diferença encontrada nos padrões de vinculação dentre os atores da rede, destacando aqueles com um padrão mais “dissimilar” do resto, ou seja, enfatizando os pontos ou atores que apresentam “coordenadas” diferentes ao resto. Para especificações sobre o cálculo da análise de componentes principais, ver Pereira (2001)

FIGURA 3 – SOCIOGRAMA DA ANÁLISE DE COMPONENTES PRINCIPAIS NO T1



O ponto mais distante representa o líder J.S, que polariza o sociograma no extremo superior. Da esquerda para a direita (dos pontos com padrão mais dissimilar aos pontos com padrões mais similares), encontra-se, primeiramente, o morador M.N. e, em seguida, os atores da comissão, que foram destacados na elipse superior.

No extremo inferior, a rede encontra-se polarizada pelo ponto que represente ao padre AA, que tinha um papel ativo do ponto de vista relacional, em menor medida que o líder J.S. e o morador M.N., diferenciando-se dentre os integrantes da pastoral, representados pelos pontos à direita (destacados pela elipse inferior).

Os pontos que representam o político A.P. e a moradora S.U. encontram-se entre esses dois extremos e distantes dos pontos que apresentam os padrões mais similares entre si, agrupados à direita; como foi visto, devido a sua posição de intermediadores entre distintas partes da rede, esses atores tinham um papel proeminente na rede.

A análise de componentes principais confirma que a rede apresentava uma hierarquização ou assimetria importante entre seus atores, sendo o líder J.S. o mais proeminente deles, e que se estruturava principalmente em torno dos integrantes da comissão e da pastoral: a primeira (que foi representada pelos pontos do extremo superior) mais proeminente que a segunda (no extremo inferior).

Pode-se dizer, então, que antes do início das atividades do SAMI existia uma forte *hierarquização* na rede como consequência dos padrões de relações estabelecidos entre os atores. Ou seja, existia uma assimetria importante entre os atores mais centrais e os outros atores, os mais periféricos.

Os primeiros concentravam mais vínculos e também mais poder, pois desde sua posição na rede podiam controlar o fluxo de informações; de fato, mais da metade dos vínculos dependiam da ação dos atores centrais. Dentre esses, destacava-se o líder J.S; após a primeira intervenção no núcleo com o PRÉ-URB, as informações que vinham da Prefeitura eram trazidas principalmente por esse ator. Além disso, o líder J.S. tinha contato com diferentes atores externos, tendo uma grande diversidade dentre seus contatos. Isso lhe outorgou acesso a um alto volume de informação que se mostrava mais aditiva do que redundante, que vinham de políticos, de representantes do MDDF e de funcionários da Prefeitura. Assim esse era a principal referência que os moradores tinham para poder se informar. o líder J.S. é um articulador, uma ponte importante entre áreas da rede da

comunidade por meio do qual fluem informações de fontes diferentes que trouxeram benefícios para o núcleo no T1.

Também o padre A.A. tinha uma posição menos central, mas destacada também, por isso, quando a Prefeitura começou a intervir tanto os da comissão como a própria Prefeitura entrou em contato com eles para que nas reuniões da Pastoral disseminassem informação sobre o orçamento participativo, isso já no final do período, pois eles tinham também um contato importante com a população.

Portanto, ainda que nesse período começou a entrar um fluxo de informação em Capuava, essa entrava principalmente pelo líder e pelos atores envolvidos na comissão. Por isso, quando começaram as atividades do primeiro OP com caráter deliberativo, a Prefeitura entrou em contato com esses grupos de “referência” para que difundissem informações à população. Assim, por meio deles e pelos atores da Pastoral, a população passou a receber informação sobre as atividades da Prefeitura (OP) e a mobilizar-se por estímulo de outros atores, como representantes do MDDF, para reivindicar a urbanização da favela em 1997.

CAPÍTULO 4

A REDE SOCIAL DA COMUNIDADE APÓS A INTENSA AÇÃO DO PODER LOCAL`

Para o estudo da transformação da rede social, foram comparados os resultados da análise dos padrões de interação social entre os atores da comunidade que se observaram antes e depois da *intensa ação do poder local*. Dessa forma, neste capítulo será vista a organização e a estrutura da rede da comunidade do período que se inicia com as primeiras atividades do SAMI e compara-se com a do período anterior, descrita e analisada no capítulo 3.

Em primeiro lugar, foi realizada a confrontação das medidas que descrevem as características gerais da rede, salientando uma maior coesão no último período e a formação de novos caminhos entre atores da rede. Também se constatou um aumento na participação de atores externos ao núcleo e a formação de uma única área coesa, constituída por vínculos intensos entre atores envolvidos com atividades do SAMI e atores que se tinham mostrado centrais no período anterior.

Em seguida, foram analisadas as medidas de centralidade da rede, observando que, em comparação ao período anterior, houve uma mudança na composição dos atores principais, que aponta para a democratização da rede, associada à formação de novas lideranças – pessoas de contato entre o poder local e a população do núcleo – as quais estavam envolvidas principalmente com atividades do SAMI. Com isso, viu-se reduzida a forte dependência observada no período anterior da intermediação dos atores mais centrais da rede em função da criação de caminhos alternativos e eficientes de conexão entre os atores. Também, foi analisado o sistema de transmissão e repasse de informação que vinha da Prefeitura para a população, em que foi pormenorizado o papel de outros atores que se mostraram relevantes nesse processo.

Finalmente, foi realizada uma síntese dos resultados da comparação de rede em períodos distintos e faz-se a relação desses com os principais achados da análise da ação da Prefeitura, descritos no capítulo 2, e do relato das entrevistas. Dessa forma, salienta-se a importância da intensificação do contato entre atores do núcleo e da população com a Prefeitura, e do papel de intermediadores – entre o poder local e a população–, que passaram a desempenhar as novas lideranças. Posteriormente, destaca-se a relevância da intensificação dos vínculos dentro do núcleo e a diversificação e extensão dos *vínculos*

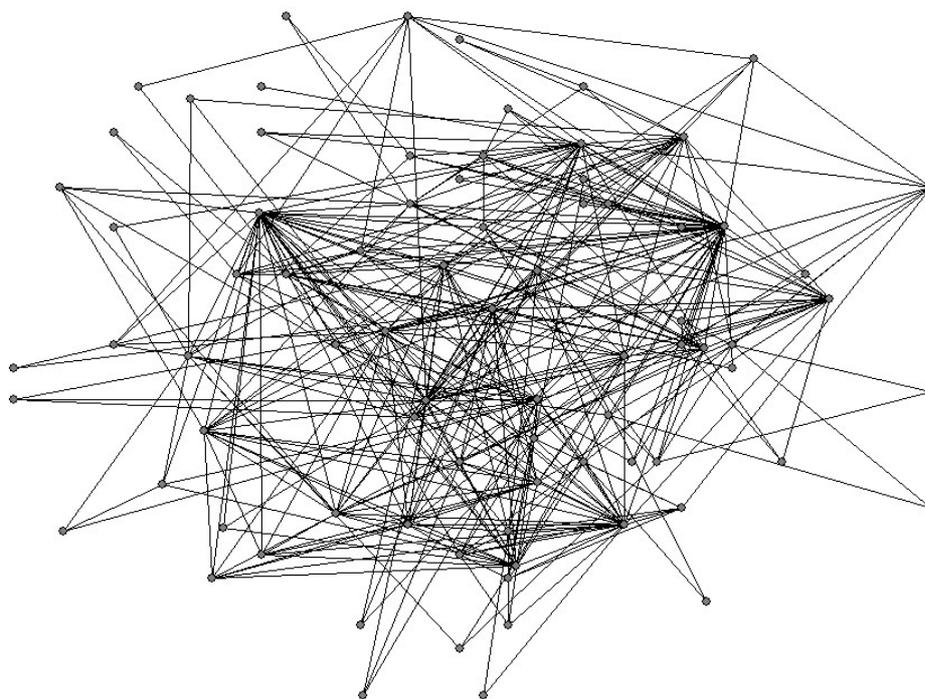
sociais de moradores de Capuava com atores externos e com indivíduos de grupos sociais congêneres, localizados em outras áreas geográficas, que permitiram uma intensa troca e difusão de informações, além de maior organização de atividades em conjunto. Com isso, viu-se possibilitado o acesso ao capital social que se encontrava inserido em distintos círculos sociais, destacando-se que, mesmo mantendo a localização geográfica, os indivíduos – tanto as lideranças e a população em geral – passaram a receber mais informação, advertindo-se a formação de novas *pontes* fora da área segregada.

4.1 CARACTERÍSTICAS E CENTRALIDADES DA REDE NO T2 E DIFERENÇAS ENCONTRADAS

Nesta seção, são apresentados os elementos e as características estruturais da rede no T2 e em seguida comparados com os que apresentaram no T1.

A rede dos atores da comunidade no T2 está representada no sociograma da Figura 4 – em que os vínculos pendentes foram ocultados – e revela maior densidade com relação ao T1 em função da sobreposição de vínculos.

FIGURA 4 SOCIOGRAMA DA COMUNIDADE NO T2



A análise das medidas de descrição da estrutura geral da rede, registradas no quadro 2, confirmou que no T2 o tamanho e a densidade da rede – ou seja, a intensidade das

conexões – aumentaram, e viu-se reduzida a distância média entre os atores. Assim, após a intervenção da Prefeitura a rede se teria tornado mais coesa.

QUADRO 2 – DADOS DA ESTRUTURA DA REDE NO T1 E T2

	T1	T2
número de atores	98	116
porcentagem de atores externos	23%	31%
total de vínculos	463,918	692,174
número de subgrupos	51	125
densidade	0,0473	0,0597
distância média	3,175	2,797
índice de coesão A	0,365	0,407
índice de coesão B	0,635	0,593
coeficiente de agrupamento	0,491	0,532
coeficiente de agrupamento ponderado	0,277	0,350

O número de atores da rede aumentou em função das atividades da Prefeitura – de 98 atores registrados no T1 para 116 no T2⁷⁸. –, contando-se dentre eles técnicos locais, agentes comunitários e coordenadores dos programas e de outras atividades do SAMI. Uma parte importante desses atores – treze dos 23 novos atores – eram externos ao núcleo e, desses, apenas um não se encontrava vinculado às atividades do SAMI. Dos dez moradores que entraram na rede, cinco eram agentes comunitários de programas do SAMI (*MOVA*, *Sementinha* e *PACS*).

Assim, no T2, a rede contava com 36 atores externos ao núcleo, ou seja, 31% dos atores da rede não moram em Capuava, ao passo que, no T1, 23% dos atores da rede eram externos ao núcleo, sendo na maioria políticos ou representantes da Pastoral.

No T2, foram criados novos vínculos: o total de 463,918 vínculos registrados no T1 elevou-se para 692,174. Assim, em média, cada ator passou a ter 5,967 vínculos adjacentes, em relação a 4,734 no T1⁷⁹.

A densidade geral da rede passou de 0,0473 no T1 para 0,0597 no T2, ou seja, no segundo tempo 6% de todos os vínculos possíveis estavam presentes. Além disso, a

⁷⁸ No T2, saíram cinco atores da rede: três faleceram e dois mudaram sua residência e localidade de trabalho.

⁷⁹ Segundo Scott (1992), quando se compara a densidade de redes de tamanhos diferentes, deve ser considerado o problema da dependência entre densidade e tamanho de um gráfico. O autor explica que o número total de linhas num gráfico está limitado pelo número de pontos: gráficos maiores (com mais números de pontos), mantendo outros elementos iguais, apresentam menor densidade que gráficos pequenos. Portanto, só podem ser comparadas densidades entre redes cujo diferencial de pontos não seja significativo, como é o caso da rede no T1 e no T2; o diferencial da rede entre um tempo e outro é apenas de dezoito atores.

distância média entre os atores da rede viu-se reduzida de 3,175 para 2,797, o que significa que, em média, os atores precisam percorrer um caminho menor para contatar a outro ator da rede, ou seja, estão mais próximos no T2. Portanto, o diâmetro da rede – distância máxima entre um par de pontos, medida em passos – diminuiu, tornando-se a rede mais compacta, de $D = 7$, no T1, passou a $D = 6$, no T2.

O resultado da análise das medidas que mostraram um aumento da coesão geral foi reforçado pelos valores dos índices de coesão baseados nos cálculos de distância da rede⁸⁰: do T1 para T2, o índice de coesão A – em que os valores variam de 0 a 1, sendo que quanto maior o valor, maior a coesão – aumentou de 0,365 para 0,407, e o índice de coesão B – em que os valores variam de 0 a 1, sendo que quanto menor o valor, maior a coesão – diminuiu de 0,635 para 0,593.

Assim, a maior coesão da rede, evidenciada pelo aumento da densidade geral e pela diminuição da distância entre os atores, sugere que, no T2, as informações se propagavam com maior rapidez que no T1.

Além disso, observou-se uma mudança tanto no valor do coeficiente geral de agrupamento da rede (*overall clustering coefficient*)⁸¹, aumentando de 0,491 a 0,532 no T2, como no coeficiente total ponderado pelo número de vínculos de cada ator (*weighted overall clustering coefficient*) elevando-se de 0,277 a 0,350, sugerindo que no T2 houve um aumento de agrupamentos densos na rede.

O cotejo dos resultados da identificação de subgrupos coesos e do esquema que apresenta o resultado da análise de *cluster*, baseada na informação da matriz de sobreposição das estruturas dos subgrupos nos dois tempos, permitiu estudar a mudança no padrão geral de vinculação entre atores e identificar as partes da rede que apresentavam uma maior intensidade de conexões⁸².

No T2, o número de subgrupos coesos – conectados entre si diretamente ou por caminhos curtos, o que tornava um contato rápido – aumentou mais do que o dobro (em

⁸⁰ Neste trabalho, o *distance-based cohesion* foi chamado de coeficiente A e o *distance-weighted fragmentation*, de coeficiente B.

⁸¹ O coeficiente de agrupamento representa a densidade dos vínculos que constituem *vizinhança* de cada ator. Assim, o coeficiente de agrupamento geral é a média dos coeficientes de agrupamento de todos os atores da rede, de acordo com Borgatti, S.P., Everett, M.G. e Freeman, L.C. (2002).

⁸² Segundo Hanneman (2001), por meio da análise de subgrupos, procura-se observar como a estrutura de uma rede social pode ser deduzida a partir do estudo das sobreposições dessas sub estruturas, por isso o autor chama a esse tipo de estudo de *bottom-up approach*.

2,45 vezes): dos 51 do T1 passou a ter 125 subgrupos.⁸³ Esses “caminhos curtos”, em maior número do que no T1, provavelmente diminuíram o poder dos *brokers*, pois mais atores possuíam caminhos alternativos e eficientes de conexão com outros atores da rede, que, por isso, se tornou mais robusta, menos vulnerável à remoção de certos pontos.

Em seguida, foi observado um aumento na amplitude dos valores dos níveis de sobreposição. No T1, essa amplitude era de 20,653 (*levels* entre 20,667 e 0,014) e, no T2, de 104,655 (*levels* entre 104,667 e 0,012), sugerindo que, neste último, os níveis superiores de agrupamentos foram realizados com valores maiores do que naquele.

No T2, houve alterações na composição dos primeiros agrupamentos, constituídos por atores que compartilhavam a participação em maior número de subgrupos. Se bem, o líder J.A. permaneceu no primeiro estágio de agrupamento, nesse foram incorporados outros atores: a agente de saúde R.U. e a assistente social M.A. da equipe de gestão local. No T1, tinham sido agregados exclusivamente membros da comissão.

À medida que foi decrescendo o nível de interações – embora ainda com valores maiores que os do nível mais alto de sobreposições do T1 –, foram agregados outros atores envolvidos com as atividades do SAMI: agentes comunitários (de saúde, educação e habitação) e técnicos locais. Os representantes da Pastoral e os integrantes da comissão do T1 foram agregados em seguida, junto a outros atores. No T1, tinham sido agrupados na parte mais coesa apenas dois funcionários da Prefeitura em função do contato que os membros da comissão tinham tido com eles durante a PRÉ-URB, primeira iniciativa da Prefeitura em Capuava.

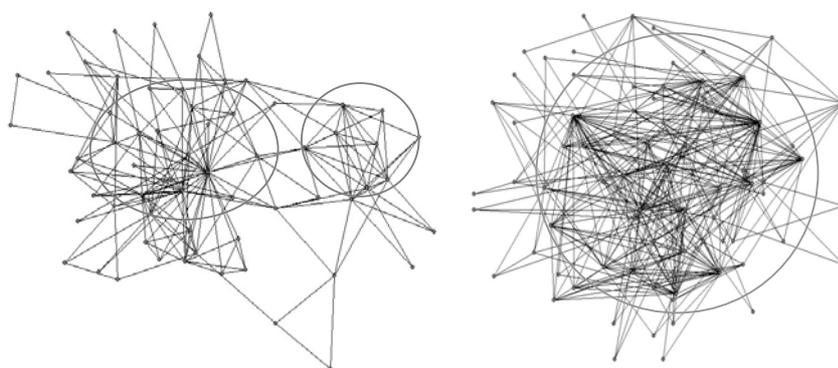
No T2, os outros integrantes da comissão e da Pastoral foram incorporados depois dos atores vinculados às atividades do SAMI, formando-se um tecido mais denso de sobreposições em relação ao do T1. Assim também ocorreu com os atores que os sucederam, o que evidencia uma mudança na organização das áreas coesas da rede.

Assim, se no T1 a rede se organizava em torno de duas áreas mais densas – a primeira, mais proeminente, constituída principalmente por vínculos de integrantes da

⁸³ Essa técnica mostrou-se efetiva no trabalho de Edwardsen M. *et.al.* (2003), em que foi estudada a incidência de um programa do governo federal no desenvolvimento de redes locais. Assim, foram analisadas duas redes, uma rede de estuários filiados ao *National Estuary Program* (NEP) e outra de estuários que não pertenciam a esse programa, comparando o número de *clans* a fim de observar o padrão geral de conexão existente nas duas redes. Em seguida, os autores analisaram a composição dessas subestruturas, chegando à conclusão que a primeira rede, além de ser mais conectada, alcançava a mais níveis de governo e integrava mais expertos nas discussões sobre essa política.

comissão e a segunda, pelos da Pastoral –, no T2, passou a se estruturar em torno de uma única área mais coesa, com um nível maior de sobreposição de vínculos e, portanto, com uma densidade maior, como mostram, na Figura 4, os sociogramas da rede da comunidade no T1 e T2, em que as áreas mais densas foram indicadas com elipses.

FIGURA 5 – SOCIOGRAMAS DA REDE DA COMUNIDADE NO T1 E NO T2 COM ÁREAS MAIS DENSAS



Como era esperado, da parte mais coesa da rede no T2 participaram os atores com maior número de vínculos, contando-se entre eles os envolvidos nas atividades do SAMI – internos e externos ao núcleo de Capuava – e os que já tinham centralidade no T1.

No T2, o líder J.S. ainda possuía o maior número de vínculos ($C_G = 36,52$), e os atores que a ele se seguiam, eram da comissão e da Pastoral, enquanto, no T1, eram a agente de saúde R.U. ($C_G = 31,30$) e a assistente social M.A. ($C_G = 24,35$), que ocupavam uma posição periférica na rede no T1. Em seguida, encontrava-se a agente de saúde V.E. ($C_G = 24,35$) e o morador M.N. ($C_G = 19,13$), que tinha tido o segundo maior número de vínculos na rede no T1. O padre A.A., que ocupava a terceira posição no T1, e o ministro O.V., que ocupava a quarta, só apareceram na vigésima e décima posição respectivamente. Assim, atores centrais no T1 passaram a ter uma posição mais periférica em função da presença de outros com maior número de vínculos, envolvidos principalmente nas atividades do SAMI.

Devido a suas atividades em Capuava como APP e como integrante da equipe de gestão local, a assistente social (M.A.) deveu estabelecer contato com atores proeminentes do núcleo, que tinham um “vínculo com a comunidade”, lideranças comunitárias que passaram a ser “pessoas de contato”, aí também incluídos aqueles que exerciam alguma

atividade importante na *comunidade*, pois eles podiam difundir informações sobre o processo urbanístico e sobre outras atividades do SAMI à população. Assim, esses atores tornaram-se uma ponte entre o poder público e a população.

Os agentes entrevistados declaram conhecer a assistente social (M.A.) “das reuniões de prefeitura”, como foi ressaltado no capítulo 2, essas interações davam-se em eventos e atividades das que participavam os agentes comunitários e funcionários da Prefeitura. Em algumas oportunidades, por meio desses vínculos, lideranças chegaram a solicitar “ajuda” ao pessoal da Prefeitura para casos pontuais:

Identifiquei uma menina em estado miserável, primeiro os moradores ajudavam, e então a agente pediu ajuda [a assistente social M.A.] para ceder uma moradia, eu conhecia ela das reuniões da Prefeitura, e ela acabou arrumando um desses alojamentos provisórios. Ela não tinha cadastro, e agora ela tem (agente de saúde V.E.).

Os mesmos moradores passaram a se comunicar com as pessoas de contato para solicitar “ajuda” ou discutir um problema do núcleo, como foi observado no relato das entrevistas:

[...] os agentes de saúde ajudam muito a gente, para as pessoas de idade queremos um lugar, pra colocar os idosos, tipo um hospital. Vi o caso de uma senhora, e liguei pra [agente de saúde R.U.] (moradora M.M. da comissão do T1).

Dentre essas lideranças, pessoas de contato ou ligação, contavam-se atores que já tinham tido um papel importante no processo relacional no T1, como o líder J.S. e o morador M.N. No T2, foram considerados ainda atores cujos vínculos aumentaram desde que passaram a trabalhar como agentes de um dos programas do SAMI. Devido ao intenso contato com os moradores do núcleo, tinham uma capacidade diferenciada para propagar a informação.

No T1, a agente de saúde R.U. tinha tido uma posição mais periférica na rede, com menor número de vínculos ($C_G = 7,21$ no T1 / $31,30$ no T2) A agente de saúde V.E. tinha tido maior proeminência por caso de seu envolvimento na Pastoral, mas no T2 também apresentou um aumento nos vínculos ($C_G = 12,37$ no T1 / $24,35$ no T2).

Além disso, observou-se que a diferença na pontuação da centralidade de grau entre o primeiro e quarto ator (12,17) foi menor que a diferença que tinha sido encontrada nessa relação no T1 (20,62). Portanto, em relação ao T1, observou-se a presença, no T2, de outros atores proeminentes, fortemente conectados.

Os agentes comunitários passaram a ter um contato intenso com a população uma vez que se envolveram no programa, tornando-se “pessoas de contato” entre o poder

público, na figura dos funcionários da Prefeitura, e os moradores. Como afirma o líder J.S., ele começou a “conhecer” os agentes quando viu eles “andando pela área” e, depois de 2000, também começou a os ver participando do OP.

Além disso, os mesmos agentes de saúde declararam ter passado a conhecer a outros como as educadoras do *Sementinha* após o envolvimento dessas com o programa, sendo inclusive identificadas como “representantes” das respectivas microáreas, ou seja, como lideranças comunitárias ou pessoas que tem um “vínculo com a comunidade”.

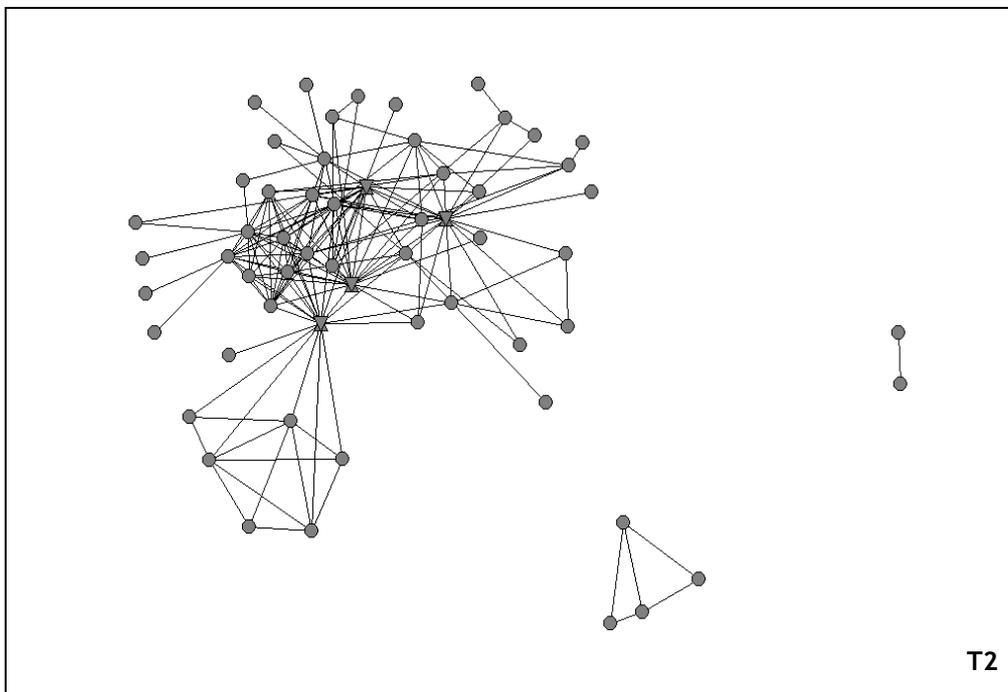
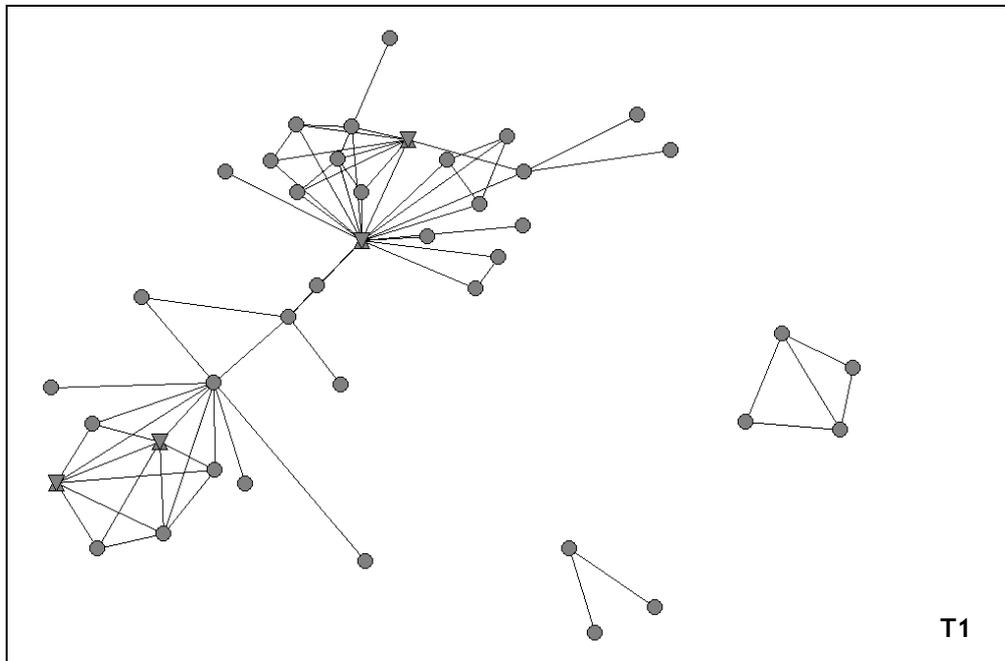
A Figura 6 mostra os sociogramas da rede no T1 e T2, em que os vínculos fracos⁸⁴ foram ocultados, a fim de observar como se estruturavam os vínculos fortes, associados ao controle e hierarquia, diferentemente dos vínculos fracos, que são importantes para veicular informação e produzir coordenação e ação conjunta (Marques, 2003:166). Com isso, pôde ser visualizada com mais clareza a parte mais coesa da rede, ou a parte “mais ativa” do ponto de vista relacional.

Devido a que foram retirados os vínculos fracos, desconectaram-se partes do gráfico, por isso, observa-se mais de um componente nos sociogramas.

Nas figuras, foram destacados em triângulos invertidos os pontos correspondentes aos quatro atores com mais vínculos da rede.

⁸⁴Neste trabalho, foi considerado “fraco”, ou com menor força, o vínculo entre um par de atores citado só uma vez.

FIGURA 6 – SOCIOGRAMAS DA COMUNIDADE NO T1 E NO T2 COM VÍNCULOS FRACOS OCULTADOS



Como se observa no T1, as duas áreas mais densas – a do extremo superior do sociograma, ocupada por vínculos de moradores da comissão, políticos e membros do MDDF, e a do extremo inferior, ocupada por vínculos dos integrantes da Pastoral –, ainda que formassem um só componente, polarizavam a rede. As relações entre elas envolviam principalmente os contatos do líder J.A., representado pelo ponto no extremo superior do caminho que as une as duas áreas.

No sociograma do T2, observa-se uma aproximação entre essas duas áreas e, portanto, entre seus atores; um adensamento da área superior, e uma modificação na localização dos pontos mais centrais da rede.

Se no T1 os pontos mais centrais da rede estavam distribuídos entre o extremo inferior (padre e o ministro) e o superior (líder J.A. e o morador da comissão M.N.), no T2 os atores mais centrais – o líder J.A., que se envolveu no SAMI porque passou a ser representante da COMUL; as agentes de saúde V.E. e R.U., e a assistente social M.A. – passaram a ser reunir na área superior. Nesta, agregavam-se novos atores do SAMI (agentes comunitários, representantes da COMUL, coordenadores dos programas, técnicos locais e integrantes da equipe de gestão local) e os que faziam parte da comissão do T1, atores do MDDF e políticos.

A agente de saúde V.E. – representada pelo ponto na junção entre a área superior e inferior – tornou-se o ator mais central dentre os da Pastoral; a partir do seu envolvimento no programa, ela passou a ter uma participação importante na parte mais ativa da rede, assumindo novos vínculos, o que colaborou para a aproximação da área inferior à superior.

De acordo com as informações das entrevistas, ainda que no T2 o MDDF continuou desenvolvendo um papel importante em Capuava na implementação do programa *Criança Cidadã* do SAMI e colaborando com a Prefeitura na convocação dos moradores para as atividades vinculadas ao ciclo do OP, o movimento sofreu um enfraquecimento, evidenciado na diminuição da frequência nos encontros gerais entre os representantes das favelas e nas atividades organizadas pelo movimento, em função do início das obras de urbanização de áreas de favela, principal reivindicação dessa organização. Além disso, um dos seus principais líderes, que teve uma atuação relevante na convocação da população para reivindicar a urbanização no OP de 97, passou a trabalhar no governo federal quando se iniciou a gestão petista.

A parte desconexa no T1 e no T2 – no lado direito do sociograma –, que corresponde a uma subestrutura com todos os atores conectados entre si, era constituída pelos integrantes do “circuito dos bares” localizados no núcleo. No T2, estavam vinculados à parte mais coesa da rede por meio de vínculos fracos que, como já foi apontado, eram relevantes para coordenar ações conjuntas.

A difusão da informação entre a população era promovida pelos próprios técnicos locais e pelas integrantes da equipe de gestão local por meio de carros de som, panfleto, convites ou “porta a porta”. Também os agentes comunitários e outros moradores envolvidos com atividades do SAMI (p.ex., os representantes da COMUL) tinham uma função importante nesse processo, distribuindo panfletos ou de forma pessoal. Os integrantes do “circuito dos bares”, junto com outros atores, “reforçavam” convocações e repassavam a informação que tinham recebido da Prefeitura por meio das lideranças, que afixavam cartazes ou deixavam folhetos informativos, nos bares, sobre assembleias gerais, atividades de urbanização, regularização fundiária, orçamento participativo e apresentação de programas, dentre outros eventos informativos que vinham sendo realizados desde a entrada do SAMI. Os seguintes relatos dos entrevistados mostram como se dava a difusão e o repasse de informação para a população:

Eu, minha mulher, [o A.R. representante da COMUL], [o morador M.N. da comissão do T1] me ajudou muito, agora está um pouco adoentado. A gente faz uma reunião, e espalha a notícia pro pessoal. Quando a gente precisa de ajuda, a gente mesmo bola, assim tipo, material informativo, a gente bola aqui [na Prefeitura], faz no computador, xeroca aqui, tira 100 ou 200 cópias e distribui [...] a gente deixa um pouco num bar, a quem a gente conhece na rua, aqueles mais conhecidos, vai distribuindo, não adianta distribuir de casa em casa, é muito desgastante.

“Aonde mais vocês deixam?”

“Geralmente é bar, depósito de material. Às vezes as pessoas conhece, pega um punhado, vou entregar pra fulano, pega e distribui pra quatro, cinco e dez famílias até”. (líder J.S.)

Donos de bar são muito conhecidos, que nem o [do D.D.], por exemplo, é um cara muito conhecido, então a gente vai lá e fala: [D.D.] pode colocar um cartaz aqui, pode colocar, mas aí vai avisando o pessoal, vai mostrando pro pessoal que tem essa reunião que o objetivo é esse aí. Tem o Bar [do D.D.], tem a sede do “união do morro” [time de futebol de Capuava] que é um bar, também a gente vai, coloca o cartaz, então a gente vai em todos os bares e cola esses cartazes, na *Pastoral*, onde a gente pode, a gente vai colando, ninguém diz não cola não. [...] *nas sedes dos times* têm sempre um quadro de avisos, aí pede pro cara colocar o aviso pra gente, ou colar em determinado lugar. Então, é assim que eles fazem a divulgação, eles nunca falam que não, eles dão muita força nesse sentido. Quando eles vêm que a gente está chegando eles já deixa né. (representante da COMUL J.H.)

Além desses atores, realizavam o repasse das informações o “pessoal do time de futebol”, os representantes da Pastoral – ainda que tivessem diminuído suas atividades por causa da remoção da sede durante a urbanização – e representantes da associação de

vizinhos Alzira Franco. Como explica o morador J.H.da COMUL, “quando envolve tudo”, ou seja, a todos os moradores do núcleo, “a gente tem também o representante da comissão de moradores do Alzira Franco, ele tem feito um bom trabalho”. O entrevistado acrescenta que quando tem uma reunião do OP, por exemplo, além de comunicar aos moradores, por meio de convite ou por carro de som, eles pedem para Pastoral “reforçar” mais esse convite nas reuniões.

Pode-se dizer, então, que o processo de transmissão de informação ou de mobilização partia dos atores que estavam localizados na área mais coesa da rede para seus vínculos fortes (diretos) e, quando havia necessidade de atingir um número maior de moradores, também para seus vínculos fracos.

No T2, os atores que tinham maior facilidade de comunicar informações a outros atores da rede foram identificados por meio do cálculo da medida de *centralidade de proximidade*: tratava-se, principalmente, de atores vinculados às atividades do SAMI. Na ordem decrescente dos valores da medida, encontravam-se: o líder J.A. ($C_P = 56,37$), que também tinha tido a pontuação mais alta no T1; a agente de saúde R.U. ($C_P = 53,99$); a assistente social M.A. ($C_P = 51,34$), e a agente de saúde V.E. ($C_P = 48,73$). No T1, nas posições mais altas, encontravam-se o morador da comissão M.N., o padre A.A. e o político P.A. que, em função das mudanças que se observaram no padrão de vinculação da rede, passaram a ocupar posições mais periféricas.

Também era importante o papel dos atores que conectavam diferentes partes da rede como facilitador do fluxo da informação no T2. Sua identificação deu-se pelo cálculo da medida de *centralidade de intermediação*, tendo tido proeminência o líder J.S. ($C_I = 27,54$), a agente de saúde R.U. ($C_I = 14,44$), o representante da COMUL J.H. ($C_I = 10,08$), a agente de saúde V.E. ($C_I = 9,525$) e a assistente social M.A. ($C_I = 8,771$).

Atores como a agente de saúde V.E. cumpria essa tarefa entre a área mais coesa e a ocupada pelos integrantes da Pastoral; e, o representante da COMUL J.H., entre a área mais coesa e a ocupada pelos donos dos bares e pelo “pessoal do futebol” com quem mantinha uma relação direta.

Ainda que no T2 o líder tenha novamente obtido a maior pontuação nessa medida, os atores que o sucederam na ordem decrescente estavam envolvidos em atividades do SAMI.

No T1, nessas posições, encontravam-se o padre A.A., o morador M.N., a moradora S.U. e o político A.P.

Portanto, após a intervenção da Prefeitura, outros atores passaram a ter um papel principal na transmissão de informação na rede, como foi visto tanto na análise das pontuações da medida de *centralidade de intermediação* como no relato das entrevistas:

[...] quando mandava avisar, a noticia [da Prefeitura] vinha através de alguém, o [líder J.S.] ou [a agente de saúde R.U.], sempre quando vinha alguma novidade vinha mediante a [agente de saúde R.U.] (morador M.N. da comissão do T1)

“Quando a Prefeitura precisa passar informação, com quem eles entram em contato lá da área?”

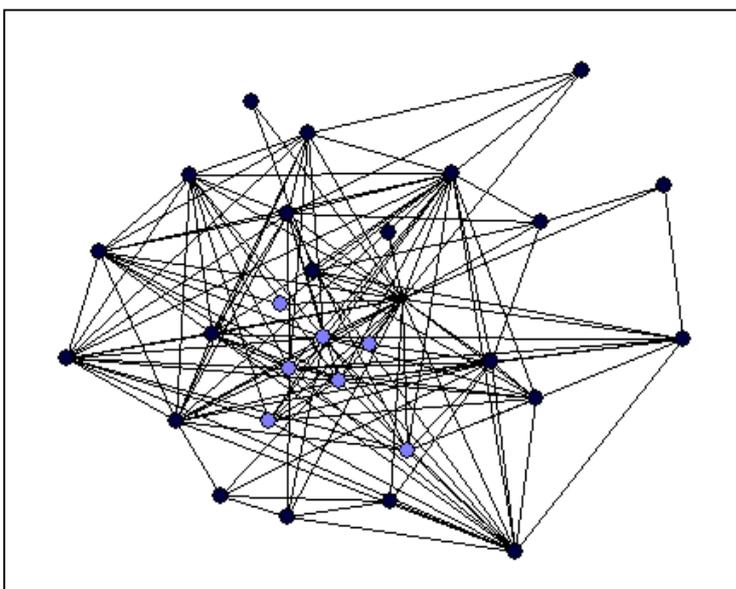
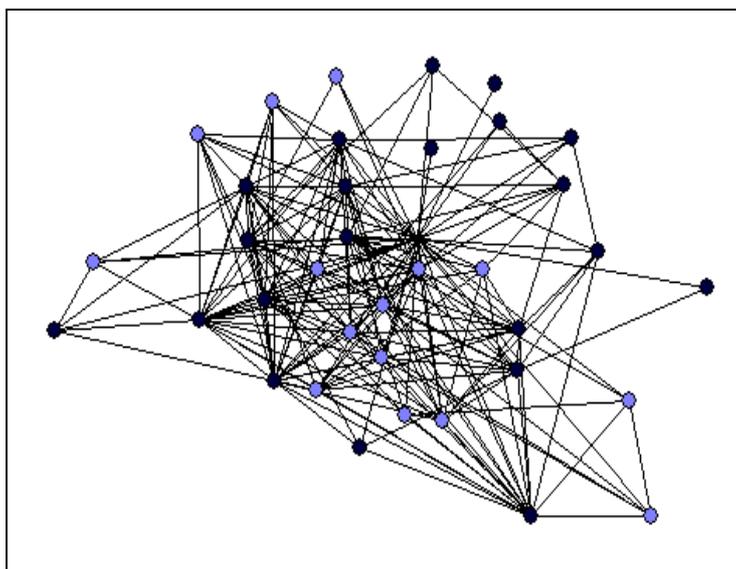
“Com os representantes, com nós mesmos [agentes de saúde], eles ligar pra casa da [agente de saúde R.U.]. [A assistente social M.A.] tem mais amizade com a [agente de saúde R.U.], então ela liga na casa da [agente de saúde R.U.], avisa que vai ter reunião e agora pro correio porque eu recebi uma carta hoje que vai ter essa reunião dia trinta (agente de saúde F.A.)”

Além disso, foi possível observar uma diminuição no grau de assimetria na distribuição das pontuações da medida de *centralidade de intermediação* dos atores da rede, por meio da comparação do IC dessa medida que, de 42,28% no T1 diminuiu para 26,19% no T2. A rede tornou-se mais “democrática”: mais da metade dos contatos passaram a ser feitos sem necessidade de intermediação, pois foram criados caminhos alternativos e eficientes de conexão entre os atores confirmando, como tinha sido sugerido a partir da análise de subgrupos, que o poder dos *brokers* realmente diminuiu no T2. Assim, o fluxo de informação desvinculou-se do poder de intermediação dos atores mais centrais: passou a existir maior probabilidade de a informação ser transmitida a outros atores da rede já que havia mais possibilidades de conexão com outros atores.

Assim, se no T1 o líder J.S.atuava como a ponte principal entre os moradores e os outros atores externos e, por isso, as informações tanto da Prefeitura como do MDDF passavam necessariamente por ele; no T2 o estabelecimento novos caminhos entre os atores da comunidade (externos e internos ao núcleo), permitiu o acesso de outros atores do núcleo (principalmente daqueles envolvidos em atividades do SAMI) às informações que vinham de atores externos, ao mesmo tempo em que os funcionários da Prefeitura (técnicos locais e equipe local) passaram a se envolver fortemente com essas “novas lideranças” para facilitar as suas atividades em Capuava.

Na Figura 7, apresentam-se os sociogramas da agente de saúde R.U. e a assistente social M.A, atores centrais segundo o parâmetro de intermediação, em que os pontos cinza-escuro representam os atores do núcleo e os cinza -claro, os externos ao núcleo.

FIGURA 7 – SOCIOGRAMAS CENTRADOS EM ATORES PRINCIPAIS



Como pode ser observado no sociograma superior, correspondente aos vínculos da agente de saúde R.U., uma proporção importante dos atores que a compõem são atores externos. Do total de 36 atores presentes, 15 (42%) são externos ao núcleo (enfermeiras do posto de saúde de Capuava, os técnicos locais e as integrantes de equipe de gestão local, políticos e uma representante da Pastoral) e 21 (58%) são moradores (educadoras do *Sementinha*, moradores da comissão do T1, o líder J.S. e um dos integrantes do circuito dos bares).

No sociograma da inferior, correspondente aos vínculos da assistente social M.A., observa-se que mais da metade dos contatos se dá com moradores de Capuava: dos 28 atores presentes, 21 (75%) são atores do núcleo (agentes de saúde, educadoras do *Sementinha*, moradores da comissão do T1, o líder J.S., o morador J.H. e o representante da associação de vizinhos do Alzira Franco J.T.). Os sete (25%) atores externos são as pessoas com quem a assistente social M.A. trabalhou e se envolveu durante o processo de urbanização do núcleo (técnicos e funcionários locais, agentes de habitação, coordenadora do SAMI e o político P.A., que tinha trabalhado na secretaria de saúde da Prefeitura).

Dessa forma, no T2 o fluxo de informações entre atores da rede externos e internos ao núcleo viu-se facilitado e ampliado pela intensidade dos vínculos. A agente de saúde, por um lado, passou a ter um envolvimento significativo com outras lideranças e com atores externos ao núcleo em decorrência de seu trabalho como agente do PACS. A assistente social, por outro, passou a se envolver com as lideranças para difundir informações sobre obras da urbanização e sobre o e OP.

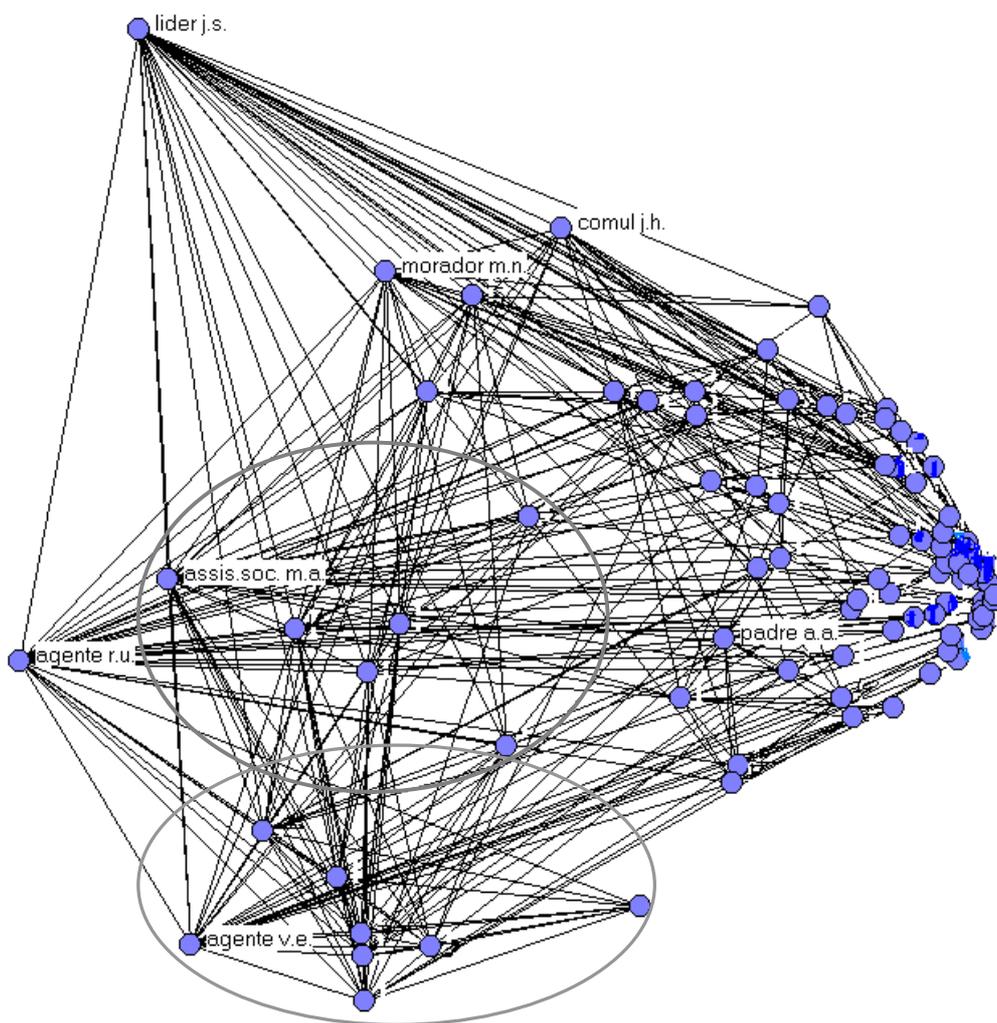
Os resultados da análise de medida *de tamanho eficiente e de centralidade de informação* permitiram reforçar as observações anteriores. Os atores que apresentaram vínculos mais diversificados no T2 eram: o líder J.S. (T.EF.= 35,62), a agente de saúde R.U. (T.EF.=26,89), a assistente social M.A. (T.EF.= 19,43) e a agente de saúde V.E.(T.EF.=19). Ainda que o líder tenha mantido a rede mais eficiente, os atores envolvidos em atividades do SAMI passaram a ter acesso a um volume importante de informações, pois alcançavam mais atores indiretamente em função dos novos caminhos que foram criados na rede.

Por isso, esses mesmos atores também passaram a ocupar as primeiras posições na escala de medida de centralidade informação complementando a análise anterior; os atores da rede, por meio dos que circulava um fluxo mais intenso de informação eram o líder J.S.

($C_{INF}=1,76$), a agente de saúde R.U. ($C_{INF}=1,75$), a assistente social M.A. ($C_{INF}=1,72$) e a agente de saúde V.E. ($C_{INF}=1,71$).

Comparando-se a Figura 8, na qual se representa a análise de componentes principais do T2, com a Figura 3 (Cf.p. 80), na qual se representa a análise de componentes principais do T1, verificam-se as mudanças na formação de atores principais na rede e a mudança na forte hierarquização observada no T1.

FIGURA 8 – SOCIOGRAMA DA ANÁLISE DE COMPONENTES PRINCIPAIS NO T2



Como pode ser observado, no T2, o ponto que representa ao líder J.S. encontra-se numa distância maior dos outros, mostrando que ainda ele tinha um padrão de vinculação diferenciado dentre os atores da rede, como foi visto nos resultados da análise das medidas de centralidade.

Porém, observa-se que, por comparação ao T1, em que o sociograma estava polarizado entre dois pontos – por um lado, o líder J.S., seguido dos integrantes da comissão e , por outro, o padre A.A. seguido pelos integrantes da Pastoral–, no T2 o sociograma tem uma quantidade maior de pontos distanciados daqueles que apresentaram um padrão similar de vinculação entre si (agrupados à direita do sociograma), representando os atores que passaram a ter um papel mais ativo do ponto de vista relacional. Isso sugere que houve uma mudança na estrutura: de uma forte polarização passou a uma distribuição mais simétrica dos pontos, ou uma desconcentração dos mesmos, devido a que aparecem outros *atores* e *grupos* proeminentes na rede.

Indo de esquerda para a direita, encontram-se: a agente de saúde R.U. (representada pelo segundo ponto mais distante), a agente de saúde V.E., a assistente social M.A., o morador da comissão M.N. (que manteve uma centralidade importante no T2) e o representante da COMUL J.H.

Além desses atores, encontram-se outros – representados pelos pontos que foram destacados por elipses – que apresentam um padrão mais dissimilar daqueles agrupada à direita, portanto, tinham um papel central na rede do T2, e que devido à similaridade no padrão de vinculação foram agrupados entre si.

A elipse que se encontra no extremo inferior do sociograma destaca os outros sete agentes comunitários e a uma das enfermeiras do posto de saúde de Capuava e na elipse superior aos técnicos locais da Prefeitura.

O ponto que representa ao padre A.A. se encontra à direita do sociograma junto com os pontos que representam aos integrantes da Pastoral, como foi visto nos resultados da análise das medidas de centralidade, esse passou a ter menor centralidade desde que os atores envolvidos com o SAMI passaram a ter um posicionamento mais principal na rede.

Assim, a análise de componentes principais confirmou que a rede da comunidade de atores no T2 passou a ser mais democrática ou menos hierarquizada, pois foi observada uma

diminuição da assimetria entre os pontos do sociograma, mostrando que outros atores passaram a ter papéis importantes na rede.

4.2 NOVAS PONTES EM CAPUAVA

Após o início da intensa ação do SAMI em Capuava, os funcionários da Prefeitura passaram a manter contato direto com a população do núcleo durante as obras de urbanização. Como destaca uma moradora da antiga comissão de moradores, “antes nós não tínhamos muito *acesso* ao pessoal da Prefeitura”. Ela explica que antes do início da urbanização esse contato dava-se por meio do líder J.S. “ele era quem estava indo lá e discutindo e trazendo os assuntos pra nós”. Depois da urbanização, passou a existir interesse da Prefeitura em estabelecer contato com a população para realizar as obras: “agora depois da urbanização nós temos contato com eles cara a cara”, explica a moradora, “porque antes a gente não tinha *acesso* a eles, porque ficavam no canto deles. Agora não tem essa, quase todas as reuniões eles têm que estar junto, então agora já vai direto a eles”.

À medida que foram sendo implantados os programas do SAMI, deu-se um contato mais intenso com as lideranças comunitárias para agilizar a transmissão da informação. Com isso, essas lideranças tornaram-se “pessoas de contato” com o poder público, na figura dos funcionários da Prefeitura e, portanto, uma *ponte* entre esses e a população local. Assim esse contato, que no T1 era principalmente com o líder, ampliou-se no T2, com lideranças e moradores envolvidos com as atividades do SAMI e com a população em geral.

Dessa forma, os agentes comunitários passaram a ter um envolvimento importante com atores *externos* ao núcleo. A partir da análise das entrevistas e da rede social da comunidade antes e depois da intensa ação do poder local, observou-se que a interação com funcionários da Prefeitura, durante a implantação e implementação dos programas do SAMI, permitiu uma intensa troca de informação e a organização de atividades em conjunto, a partir das assembléias gerais, das reuniões específicas e dos fóruns das equipes locais. Além disso, numa série de eventos houve uma interação entre agentes de distintos programas do SAMI e entre agentes comunitários de distintas áreas geográficas, que permitiu coordenar ações em conjunto e difundir informação sobre os próprios programas em que trabalham. Isso se viu refletido no relato dos agentes entrevistados “quando a gente entra no programa, você começa a ter *reuniões* com o *Mais Igual*, com a Prefeitura, a gente começa saber o que está acontecendo”.

Pode-se dizer, então, que o envolvimento dos agentes nas atividades do SAMI possibilitou *acesso* às informações e, portanto, ao *capital social*, que vinham por meio daqueles vínculos, que se *estenderam e diversificaram*. Paralelamente, as atividades que realizavam como agentes comunitários capacitaram-nos também a disseminar essas informações à população, “todos os programas e projetos, eu conheci depois como a agente de saúde, e passo pra comunidade depois de ser agente de saúde também, porque tudo o que vai acontecer eles passam pra gente”, explica a agente de saúde I.R.

De fato, segundo os dados da Secretaria de Saúde, os agentes de saúde visitavam mensalmente 1509, o que daria uma média 189 famílias por agente, de um total de⁸⁵, o que evidencia o potencial de difusão de informação à população por meio do contato que se estabelecem nas visitas.

Como explica uma das agentes, “a enfermeira passa todas as informações pra gente, às vezes o pessoal do *Mais Igual* que vai fazer reunião, aí já liga direto pra gente, pega um de nós e já avisa pra passar para os outros”. Os agentes transmitiam as informações nas visitas ou no contato cotidiano com os moradores: “daí, a gente vai e passa pra comunidade nas visitas mesmo, encontra na fera quem a gente não vê porque trabalha, encontra no posto, encontra no mercado, e vai passando”.

As informações que transmitem à população consistem em benefícios, oportunidades de trabalho, campanhas, serviços oferecidos pela Prefeitura, ou sobre atividades e reuniões que requerem a presença dos moradores ou dos representantes. A agente de saúde I.R. exemplifica que “o *Mais igual* chama, a coordenação da gente chama, vai ter curso, vai abrir inscrição pra frente de trabalho, eles passam pra gente e nós passamos para a comunidade. Vai ter reunião do *Mais Igual*, ter que ir os representantes, o vai oferecer algum trabalho, nos passamos pra comunidade, é assim através de nós”.

Ao intensificar seu contato tanto com atores externos, como com os moradores do núcleo os agentes comunitários, de saúde e educação, declararam ter “saído do isolamento” e, portanto, da restrição de contatos e da falta de informação, e que a ação que eles realizavam no núcleo também beneficiava aos moradores no *acesso* a informação: “antes de

⁸⁵ De acordo com os dados do *consolidado das famílias cadastradas do ano de 2005 do modelo PACS*-Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB), entregue por funcionárias da secretaria municipal de saúde durante as entrevistas, o número de famílias por microarea é (em código da microarea /nº famílias cadastradas): 01/234, 02/242, 03/189, 04/161, 05/188, 06/201, 07/151, 08/143.

ser agente de saúde, nem saía de casa, não conhecia meus vizinhos direito. Depois que comecei ser agente, não só eu saí de casa, como eu tirei muita gente de casas, fui na casa de muita gente que também não saía, que não tinha informação”, ressalta a agente de saúde I.R.

Isso também se verifica no relato de uma das educadoras do *Sementinha*, que assinala que antes de se envolver no programa ela tinha pouco contato com os moradores do núcleo e “eu morava aqui há quatro anos, mas eu quase não conhecia ninguém, porque eu trabalhava o dia todo, nem a minha vizinha de frente que hoje é a minha melhor amiga”. A educadora explica que após seu envolvimento com o programa ela passou a ter uma interação maior com os moradores, tornando-se assim, uma pessoa de referência no núcleo: “hoje eu conheço a comunidade inteira, tudo mundo me conhece, os pais das crianças me conhecem, é muito bom”.

Por conseguinte, esses agentes passaram a ser atores mais conhecidos, tanto fora como dentro do núcleo, o que teve uma incidência tanto na capacidade desses atores de articular ações com outros atores como de mobilizar a população. No relato das entrevistas, foi detalhado como os agentes realizavam o trabalho de convencimento e repasse de informação à população. Uma das agentes explica que essa tinha que ser de “boca a boca”, explicando e convencendo aos moradores a participar, pois segundo ela, “não adianta chegar no microfone e falar que vai ter reunião em tal lugar porque o povo é muito incrédulo”. De fato, ela declarou não ter participado e, reuniões antes de ser agente “agora nos estamos em oito, cada microarea tem um agente passando informação”.

Nas entrevistas, também foi pormenorizado com os agentes entrevistados articulavam a mobilização da população para incentivá-los a participar do OP:

[...] vai falando para um para o outro, e assim vai. Junta os oito agentes, cada um se ocupa de sua área, vai avisando para os líderes, pra chamar o pessoal a votar. A gente avisa os líderes, eles falam com uma parte da população, e agente avisa a outra parte, e assim vai falando. [...] O pessoal da Prefeitura avisa que vai ter OP, e fala o dia certo e a gente avisa pra população. Vem panfleto, eles [funcionários da Prefeitura] ligam falando que vai ter OP, e a gente avisa pra população. (agente de saúde E.L.)

Assim, depois da entrada do SAMI, a população passou a receber mais informação por meio dos próprios funcionários locais e também por meio desses agentes e outras lideranças que, com a colaboração de outros moradores, como os da Pastoral, do circuito dos bares e do clube de futebol, que podiam disseminar as informações a população. Os próprios moradores entrevistados valorizaram essas informações nas entrevistas: “é bom estar a par das coisas, das reuniões, de tudo o que está acontecendo no nosso bairro, porque

aí a gente descobre coisas melhores pra nosso bem estar, porque tem pessoas que nem saem de dentro de casa, morre e não conhece *o mundo lá fora*".

Em vista do exposto, conclui-se que os indivíduos que se encontravam segregados social e espacialmente passaram a ter *novas pontes fora* da área em que se agrupam, por meio do contato dos moradores envolvidos em atividades do programa com indivíduos inseridos em instituições do poder local e com indivíduos que participam de atividades similares localizados em outras áreas geográficas. Portanto, a ação do Estado permitiu a mudança na configuração das relações sociais de alguns moradores, que permitiram a intensificação dos vínculos no interior dessas comunidades e, principalmente na construção de pontes para fora dessa para a obtenção de capital social.

Ou seja, construíram-se vínculos estratégicos entre grupos que, como Burt (1992) ressalta, circulam em fluxos de informação diferentes, mostrando com isso que, mesmo mantendo a localização geográfica, os indivíduos – tanto as lideranças e em conseqüências a população em geral – passaram a receber mais informação, obtendo acesso ao capital social que se encontra inserido nos distintos círculos sociais.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como ponto de partida a tentativa de verificar os efeitos produzidos no padrão de relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados socialmente pela *intensa ação do Estado*, especificamente, no padrão de interação entre os indivíduos do mesmo grupo social, que tendem a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais.

Como foi visto as *ações públicas continuadas*, que envolveram atividades e eventos que fazem parte dos programas que reúne o programa SAMI, tiveram um efeito na diversificação e extensão dos vínculos de moradores de Capuava. Especificamente, estendendo esses vínculos com indivíduos com distintos graus de poder sociopolítico – com acesso aos recursos controlados, nas esferas políticas, por órgãos públicos – e com indivíduos pertencentes a grupos similares, mas localizados em distintas geográficas.

Em vista do exposto no capítulo 2, em que se analisaram os *eventos* envolvendo atores da comunidade e as *atividades* da Prefeitura antes e depois da intervenção do SAMI, verificou-se que após do início da intensa ação do poder local houve uma interação entre funcionários da Prefeitura e moradores de Capuava, que permitiu uma intensa troca de informação e a organização de atividades em conjunto, a partir das assembléias gerais, das reuniões específicas e dos fóruns locais. Também foi possível verificar que houve uma interação entre agentes de distintos programas do SAMI e entre agentes comunitários de distintas áreas de ação em eventos de áreas (educação, saúde, etc.) e das reuniões organizadas pelas secretarias de cada programa, que permitiu coordenar ações em conjunto e difundir informação sobre os próprios programas em que trabalhavam a partir dos fóruns locais.

Nas assembléias informativas e no plantão dos técnicos locais, ambos promovidos pela Prefeitura, a população em geral passou a ter contato direto com os funcionários municipais, acessando informações referentes não só ao processo de urbanização, mas também sobre os benefícios de outros programas do SAMI.

Nas reuniões específicas, houve uma interação entre as lideranças da comunidade, representantes de cada um dos cinco setores do núcleo e agentes comunitários envolvidos

com as atividades do SAMI. Esses moradores foram vistos como “pessoas de contato” entre o poder local, na figura dos funcionários da Prefeitura, e a população do núcleo.

Por meio desse contato, viu-se agilizada a transmissão das informações sobre o curso das obras, sobre a previsão das áreas em que se realizariam intervenções, e sobre outros programas do SAMI que foram implantados em Capuava. Houve, também, momentos de intensa mobilização, quando se realizou, por parte de funcionários da Prefeitura, lideranças e agentes de saúde, a coleta de assinaturas do termo de adesão do BID. Nessa ocasião, as funcionárias da equipe de gestão local percorreram por mais de uma vez a totalidade da área junto com os agentes de saúde e os representantes.

É possível concluir, portanto, que as intensas relações estabelecidas pela ação do Estado entre funcionários e os moradores – mais do que clientelísticas – caracterizaram-se por uma *complexidade* que permitiu a organização em comum de atividades e a difusão de informações que beneficiaram população em geral.

Paralelamente, os fóruns das equipes locais organizados pelo SAMI funcionaram como *cenários sociais* que possibilitaram a interação e aproximação entre *diferentes* atores. Trata-se, de um lado, dos agentes comunitários de Capuava que, trabalhando nos diversos programas do SAMI, estimularam a troca de informações, o que permitiu facilitar o trabalho dos agentes coletores de lixo e educadores. De outro lado, trata-se dos agentes e técnicos locais além do que ocorria no dia-a-dia no núcleo e nas reuniões específicas. Ao mesmo tempo, nesses eventos, a coordenadoria do SAMI dava informações aos agentes sobre atividades da Prefeitura para que fossem comunicadas aos moradores do núcleo.

Ainda, os fóruns permitiram estender o contato dos agentes comunitários de Capuava com agentes dos outros núcleos. Esse contato transversal também foi reforçado em reuniões específicas que a secretaria responsável por cada programa do SAMI organizava e em eventos – seminários e palestras – das áreas de saúde, educação, etc., de que participavam os agentes comunitários e representantes de outros programas e projetos dessas áreas .

O contato entre agentes de Capuava e agentes de outros núcleos produziu a coordenação de ações conjuntas. Uma dessas ações resultou no apoio dos agentes de saúde da região em favor da implantação do PSF em Capuava. Nas plenárias do OP, encontram-se os moradores dos distintos bairros que compõem a região e mostra-se de suma importância

a ação conjunta e, portanto, os vínculos entre lideranças de distintas áreas, uma vez que a aprovação das demandas devem ser majoritárias

Assim, observou-se que a *intensa ação* do Estado na realização de *atividades e eventos* permitiu a interação entre distintos atores e a extensão dos contatos dos agentes comunitários de Capuava. Esses eventos tornaram o contato mais intenso entre agentes comunitários, funcionários da Prefeitura, e outros atores externos, pois neles se contatavam de forma direta e freqüente.

A partir da análise da rede da comunidade de Capuava verificou-se que na rede do período prévio à intervenção do SAMI existiam dois grupos mais ativos: a comissão de moradores e a Pastoral. Em outras palavras, esses grupos constituíam os grupos sociais de “referência” mais importantes. De fato, a rede – em que participavam não só moradores do núcleo, mas também funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações sociais – organizava-se em torno de duas áreas: a primeira, constituída sobretudo por atores da comissão, mais densa que a segunda, constituída por atores da Pastoral. Seu contato com a população dava-se, no primeiro caso, em função das atividades de reivindicação de serviços básicos e, no segundo, pelas atividades sociais e religiosas que desenvolviam no núcleo.

Conforme foi visto, a rede também se revelou fortemente *hierarquizada*, ou seja, existia uma assimetria importante entre os atores mais centrais e os outros atores; de fato, mais da metade dos vínculos dependiam da ação dos atores centrais, que concentravam mais vínculos e também mais poder, pois a partir de sua posição na rede podiam controlar o fluxo de informações, como se mostrou no capítulo 3.

Dentre esses atores centrais, destacava-se o líder da comissão, que tinha um acesso diferenciado às informações e atuava como o ator intermediador mais proeminente. Esse ator tinha contato com diferentes atores externos, o que lhe outorgou acesso a um importante volume de informação que vinham de políticos, de representantes do MDDF e de funcionários da Prefeitura. Portanto, após a primeira intervenção no núcleo com o PRÉ-URB, as informações que vinham da Prefeitura eram trazidas principalmente por esse ator, tornando-se a principal referência a qual os moradores podiam recorrer para se informar.

O padre da Pastoral tinha uma posição menos central, mas destacada também; por isso, quando a Prefeitura começou a intervir tanto os da comissão, como os funcionários da

própria Prefeitura, entraram em contato com eles para que nas reuniões da Pastoral disseminassem informação sobre o Orçamento Participativo.

Concluindo, ainda que nesse período começou a ingressar um fluxo de informação em Capuava, essa entrava principalmente pelo líder, pelos atores envolvidos na comissão e, em menor medida, por atores da Pastoral. Assim, um número reduzido de atores tinha vantagens estruturais que outorgavam acesso a capital social, criando uma forte dependência dos outros atores e da população em geral para acessar às informações que esses obtinham por meio de seus contatos.

Em vista do exposto no capítulo 3 e 4, verificou-se que houve uma transformação no padrão de vinculação entre os atores. A partir da comparação entre ambos os períodos, constatou-se que a rede passou a ser mais densa e mais coesa, com maior número de vínculos após o início da intensa ação do poder local, salientando-se o surgimento de novos caminhos entre os atores da rede. Além disso, constatou-se o aumento na participação de atores externos ao núcleo, sendo na maioria atores vinculados às atividades do SAMI.

Se no período anterior o líder atuava como a ponte principal entre os moradores e os outros atores externos e, por isso, as informações tanto da Prefeitura como do MDDF passavam necessariamente por ele; após a intervenção da Prefeitura, o estabelecimento de novos caminhos entre os atores externos e internos ao núcleo, permitiu o acesso de outros atores do núcleo (principalmente daqueles envolvidos em atividades do SAMI) às informações que vinham de atores externos.

Portanto, verificou-se a formação de “novas lideranças” no núcleo, envolvidas principalmente com atividades do SAMI; no período prévio à ação do programa, muitas dessas ocupavam apenas uma posição periférica ou nem se quer estavam presentes na rede. Esses atores passaram a ter um maior acesso às informações que vinham dos atores externos e, portanto, viram seu capital social ampliado.

De fato, as novas lideranças (agentes de saúde, educadoras do *Sementinha*, representantes COMUL), junto a lideranças antigas e representantes da Pastoral e igrejas evangélicas, foram convidadas para integrar o conselho de moradores de Capuava que pretende constituir-se em uma associação de moradores.

Assim, verificou-se que a rede da comunidade se tornou mais “democrática”: mais da metade dos contatos passaram a ser feitos sem necessidade de intermediação, pois foram

criados caminhos alternativos e eficientes de conexão entre os atores, confirmando com isso que o poder dos *brokers* da rede diminuiu após da intervenção do programa. Deste modo, o fluxo de informação passou a estar menos vinculado ao poder de intermediação dos atores mais centrais, concluindo assim que havia maior probabilidade da informação ser transmitida a outros atores da rede já que existiam mais possibilidades de conexão.

Viu-se também que tanto funcionários da Prefeitura como agentes comunitários, passaram a ter um maior contato com a população em geral do núcleo, sendo a interação dos agentes com estes mais intensas (em função de suas atividades, p.ex. as educadoras do *Sementinha* com os pais das criança, as agentes de saúde às famílias). Com isso, os agentes comunitários passaram a ter um importante potencial para propagar informação no núcleo. Portanto, pode ser inferido que a população também se beneficiou desses contatos, pois passaram a receber informações sobre oportunidades de trabalho ou de benefícios sociais promovidos pela Prefeitura (p.ex., concursos da Prefeitura, inscrição pra frente de trabalho, campanhas de vacinação, dentre outras).

Pode-se dizer, então, que os indivíduos que se encontravam segregados social e espacialmente passaram a ter *novas pontes fora* da área em que se agrupam, por meio do contato dos moradores envolvidos em atividades do programa com indivíduos inseridos em instituições do poder local e com indivíduos que participam de atividades similares localizados em outras áreas geográficas. Portanto, a ação do Estado possibilitou a mudança na configuração das relações sociais de alguns moradores, que permitiram a intensificação dos vínculos no interior dessas comunidades e, principalmente na construção de pontes. Ou seja, construíram-se vínculos estratégicos entre grupos que, como Burt (1992) ressalta, circulam em fluxos de informação diferentes, mostrando com isso que, mesmo mantendo a localização geográfica, os indivíduos – tanto as lideranças e em conseqüências a população em geral – passaram a receber mais informação, obtendo acesso ao capital social que se encontra inserido nos distintos círculos sociais.

Assim, pretendeu-se demonstrar que a ação do Estado em comunidades segregadas pode incidir no padrão de vinculação desses indivíduos, intensificando a interação entre os atores dessas comunidades e promovendo a interação com atores externos a ela. Especificamente, com indivíduos pertencentes a grupos similares e com os que têm acesso a informações ou recursos sociais inseridos nas esferas políticas ou órgãos públicos,

permitindo a organização de atividades em conjunto. E esse padrão de vinculação favorece a disseminação da informação.

Nesse sentido, revela-se importante o desenho do programa, e o modo de implantação e implementação das atividades. Naquele, destaca-se a *ação* integrada de diferentes programas sociais, circunscrita a áreas de favela, ou seja, não eram programas pontuais, o que gera uma ação intensa e continuada. Também se mostrou relevante que, para a implantação e implementação, os programas contam com indivíduos que atuam diretamente na operacionalização das atividades nas áreas de ação, mantendo contato com a população, os quais são reunidos e integrados na estrutura do programa nas equipes locais, constituídas pelos técnicos e agentes comunitários (que residem nas áreas de intervenção) dos diversos programas e de todas as áreas de ação.

É possível afirmar que há um padrão de vinculação entre o poder público e a população local por meio do contato com as “lideranças comunitárias” das áreas em que se concentra a população de baixa renda. Reconhecidos como pessoas de “ligação” pelos indivíduos do poder local, esses mediadores cumprem um papel de ponte “entre universos distantes”, nas palavras de Kuschnir, ou seja, o da administração pública e o dos moradores.

Geralmente, esses mediadores difundem a informação que vêm desses atores externos para os indivíduos com que eles têm contato da comunidade (p.ex., donos de bar, representantes de associação de vizinhos), usando diferentes mecanismos de difusão de informação, por meio de um convite impresso, organização de um mutirão utilizando um carro de som, estabelecendo assim um sistema de transmissão e repasse de informação dentro da comunidade.

Com isso, o estudo permitiu especificar as características das relações que se estabelecem entre o Estado e a população local, mostrando que essas podem ser complexas, pois para além das relações de clientelismo, por meio desses vínculos, podem se organizar ações em conjunto e estabelecer um mecanismo de colaboração na difusão das informações à população também sobre oportunidades de trabalho, campanhas, serviços oferecidos pela Prefeitura, ou sobre atividades e reuniões que requeriam a presença dos moradores ou dos representantes. Sendo assim, como aponta Nunes (1997), diversas dimensões da relação Estado e sociedade convivem na realidade.

Finalmente, foi observado que no relato das entrevistas os próprios atores perceberam a importância da vinculação com agentes da Prefeitura, da participação em reuniões, da intensificação do contato com a população e com indivíduos de grupos sociais congêneres, valorizando as informações e atividades organizadas por meio desses vínculos. Isso envolve a idéia de que uma vez estabelecido o contato, o indivíduo passa a estar consciente das relações e de que recursos possuem ou podem acessar por meio delas.

Outros estudos serão necessários para verificar se em outras comunidades segregadas a ação do Estado pode incidir na configuração social, formada pelos vínculos de indivíduos de comunidades segregadas e especificar as características das relações entre os indivíduos dessas comunidades e o poder local, na figura dos funcionários públicos, e também com outros atores, que não dessas comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABARCA C., LARRAIN T., PAVEZ T.(2002) *Coordinación entre la Escuela Municipal, su sostenedor, y el Ministerio de Educación*. Una mirada desde el Programa de las 900 Escuelas. Documento interno del Ministerio de Educación de Chile, Santiago de Chile
- ALMEIDA R. D'ANDREA T. (2005) *Estrutura de oportunidades em uma favela de São Paulo*. In: São Paulo: Segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo, Editora Senac, 2005. p. 195 - 209
- ANCONA, D. (1990). *Outward bound: Strategies for team survival in the organization*. Academy of Management Journal 33: 334-365
- ARRIAGADA I., MIRANDA F., PAVEZ T. (2004) *Lineamentos de acción para el diseño de programa de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social: guía conceptual y metodológica*. Serie Manuales N° 36. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- BEBBINGTON, A. (2004). Estrategias de vida y estrategias de intervención: capital social y programas de superación de la pobreza, consultoría preparada para CEPAL, em prensa.
- BOURDIEAU, P. (1985) *The forms of capital*, Handbook of theory and research for the sociology of education. Nueva York: Greenwood Press.
- BRIGGS, X.(2001)*Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the American metropolis*. Artigo apresentado no seminário “Segregation and the city”, realizado no Lincoln Institute for Land Policy.
- BURT, R. (1992). *Structural holes in the social structure of competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1998). *The network structure of social capital*. Paper Social Networks and Social Capital conference at Duke University. Documento disponível em <http://gsbwww.uchicago.edu/fac/ronald.burt/research>.
- BORGATTI, S.P., EVERETT, M.G. (1998). *Network measures of social capital*. Connections 21(2):-36, ISNA.
- _____ (1998) *SOCNET discussion of the origins of social capital*. Connections 21(2).
- CEM-CEBRAP, SAS-PMSP (2004). Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo. São Paulo: SESC-SP.
- CALDEIRA, T.P.R. (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp/Ed. 34.
- COLEMAN, J. (1990): *Social capital, Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University.
- DE LA MAZA, G. (2000). *Sociedad Civil en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?*. 4º Conferencia Internacional de la International Society for Third Sector Research (ISTR), 5 a 8 de julio Dublín.
- DENALDI, R.(2005). *Intervenção Municipal em Favelas: aprimoramentos e limitações*. XI Encontro Nacional de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 23 a 27 de maio, Salvador.
- DURSTON, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: ATRIA, R; SILES, M (Org.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Libros de la CEPAL N° 71. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cap. V, p. 147-202.
- EDWARDSSEN M., LUBELL M., MINDRUTA D., SHNEIDER M. (2003), *Scholz J. Building Consensual Institutions: Networks and the National Program Estuary Program*. American Journal of Political Science, Vol. 47, N°1, January, p. 143-158
- ELIAS N., SCOTSON JL.(2000[1965]) *Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*.Rio de Janeiro.

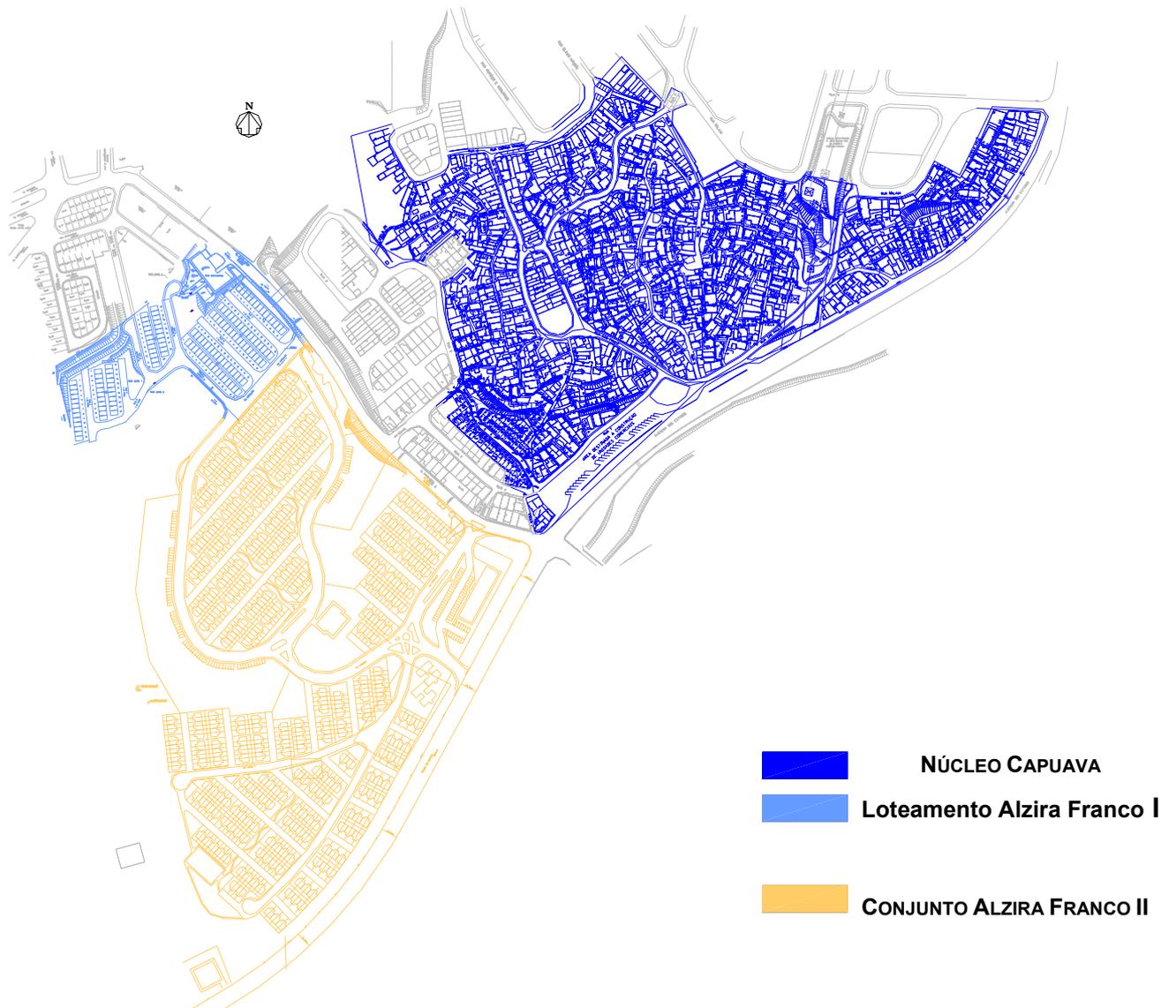
- FERREIRA, M. E., GOMES, S., TORRES, H. (2004). *Educação e segregação social: explorando os efeitos das relações de vizinhança*. In: São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo, Editora Senac, 2005. p. 123 - 141
- FILGUEIRAS, F. (1998). *Uma mirada crítica al “assets-vulnerability approach”* –Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe .
- FRIEDMANN, J. (1992). *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge, MA, Blackwell.
- FUKUYAMA, F. (2003). *Capital Social y Desarrollo: la agenda venidera*. In: ATRIA, R; SILES, M (Org.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Libros de la CEPAL N° 71. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cap. II, p. 33-50.
- GRANOVETTER, M. (1973). *The strength of weak ties*. In: American journal of sociology, Vol. 91, N°3.
- _____ (1985): *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, American Journal of Sociology, Vol. 91, N 3.
- HANNEMAN R. (2001) *Intorduction to Social Networks Methods*. Department of Sociology. University of California, Riversidade.
- JACOBSON J. (1961) *The death and life of great American cities*. Random House, New York
- KATZMAN, F., FILGUEIRA, C. (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulonerabilidad y estrucutra de oportunidades*. Documento preparado por la oficina de CEPAL en montevideo.
- KUSCHNIR, K(2000). *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- LIN, N. (2001) *Social capital: a Theory of Social Structural and Action*, Structural Analysis in the Social Science Vol.19. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOURY G. (1977). *A dynamic theory of racial income differences*. In: WALLACE P., LA MOND (Org.). *Women, Minorities, and Employment Discrimination*. Lexington, Mass., Heath, p. 153-186.
- MARQUES, E.C. (2000) *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.
- _____ (2003) *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume: Fapesp.
- _____ (2005) *Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado*. In: São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo, Editora Senac, 2005. p. 19-56
- MAZZEO & RANGEL (2005). *Pesquisa da avaliação do programa Santo André Mais Igual*.
- MINGIONE, E. “Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates”. In: Mingione, E. (org.) *Urban poverty and the Underclass*. Londres: Basil Blackwell, 1996.
- MINISTÉRIO DE SAÚDE (1996). *Saúde da Família: construindo um novo modelo*. N° - Janeiro-Junho/1996
- NARAYAN, D.(1999) *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, D.C., The World Bank , Working Paper 2167
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar / Enap.
- PEDROSO DE LIMA, A .(2003) *Relações familiares na elite empresarial de Lisboa*. IN: PINTO A., FREIRE, A.(Org.). *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Cap. N°5. Portugal: Celta Editora.
- PEREIRA J.C. (2001). *Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. 3. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- PORTES, A. (1998): *Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la Sociología Moderna*. Annual Reviews, 24 p. 1-24.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD (2000), *Desarrollo Humano en Chile*. Más sociedad para gobernar el futuro, Santiago de Chile.

- PREFEITURA SANTO ANDRÉ (1999) *Livros da comunidade*. Secretaria de Habitação, centro de documentação e pesquisa, Santo André.
- _____(2000) Boletim Informativo do Programa Integrado de Inclusão Social, Junho, Santo André.
- _____(2005) Regimento Interno Orçamento Participativo 2006, Março Santo André
- _____(2003) *Santo André mais igual*. Programa integrado de inclusão social. Santo André.
- _____(2005) *Relatório 2003/2004 do Programa Santo André Mais Igual*. Secretaria de Inclusão Social, Santo André.
- PUTNAM, R.(1993), *The prosperous Community: Social capital and public life*, American prospect, nº 12, p. 35-42
- _____(1995) *Bowling Alone: America's declining social capital*. In: J. Democr. 9, p. 65-78
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?*. São Paulo: Editora FGV, 2003.
- SALUM, M.L. (1999) *Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período (1989-1992)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Fundação Getulio Vargas/EAESP. São Paulo.
- SCOTT, J. *Social(1992) Network analysis*. Newbury Park, California: Sage Publications
- SCOTSON JL, NORBERT E, 2000 [1965]. *Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro.
- TORRES, H. (2005). *Medindo a segregação*. In: São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo, Editora Senac, 2005 p. 81-99
- SUNKEL, G. *La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas*. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (Org.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Libros de la CEPAL Nº 71. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cap. IX, p. 303-338.
- WASSERMAN, S e FAUST, K.(1994) *Social network analysis: methods and applications*. Structural Analysis in the social sciences, Vol 8. Cambridge: Cambridge University Press.
- WACQUANT, L. (1996). *Três premissas perniciosas no estudo do gueto norte-americano*. In: Mana. Estudos de Antropologia Social, vol.2, nº 2, Rio de Janeiro, Museu Nacional, out/1996, p. 145-161.
- _____(2001). *Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2001
- WOOLCOCK, M.(1998): *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*, Theory and Society, no. 27.

ANEXOS

ANEXO 1

MAPA DA AREA DE CAPUAVA COM OS LOTEAMENTOS DESTACADOS



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - Prefeitura de Santo André

ANEXO 2

METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DA REDE SOCIAL

A construção da rede social para o T1 e T2 , cujos dados e sociogramas foram apresentados no Capítulo 3 e 4, partiu de informações obtidas junto a fontes primárias por meio de entrevistas. Das 23 entrevistas realizadas durante a pesquisa, em 17 foram colhidas informações para a elaboração da rede; dessas, 7 geraram dados sobre os vínculos dos atores no T1. Foram os seguintes os atores entrevistados para a elaboração da rede (muitos foram entrevistas mais de uma vez): sete agentes de saúde do programa PACS (dentre os que se encontram uma moradora antiga e uma integrante da Pastoral), duas educadores do *Sementinha*, o ministro da Pastoral, o líder da comissão de moradores do T1, um representante da COMUL, três moradores antigos da comissão do T1, uma moradora antiga e dois técnicos locais da Prefeitura.

Junto ao pessoal da equipe da Prefeitura e à liderança de Capuava, foi construída a primeira lista de atores da comunidade, perguntando sobre pessoas que tivessem uma trajetória importante na comunidade, seja pelas atividades das quais participa (ministros da pastoral, lideranças, agentes comunitários), seja pelo tempo de moradia e envolvimento em atividades do T1 . Assim, surgiu uma lista de atores constituída pelos agentes comunitários de saúde (PACS) e do programa *sementinha*, lideranças, representantes e moradores antigos.

A coleta dos dados foi realizada partir da primeira listagem de atores, aos quais foram agregados por meio da técnica de “bola de neve”. A cada entrevistado foi pedido que vinculasse nomes a cada um dos atores da lista; quando surgiu um novo nome foi incorporado no final da lista e, assim, foram registrados os vínculos existentes entre os atores em ambos os períodos.

As entrevistas com os atores da lista tiveram início com os agentes de saúde. O contato com eles facilitou o ingresso na área de Capuava e localização da moradia dos outros entrevistados. O arranjo das entrevistas com os agentes foi feito pela equipe da Prefeitura com a coordenadora do posto de saúde de Capuava, onde foram realizadas todas as entrevistas aos agentes.

As sessões de entrevista foram organizadas em duas partes. Na primeira, eram feitas perguntas semi-estruturadas aos moradores referentes ao tempo de moradia ou de atuação na Capuava (no caso de representantes de organizações sociais) e ao trabalho que realiza ou

realizou na comunidade. Em seguida, era pedida a descrição dos eventos relevantes e atividades feitas pela Prefeitura tanto no T1, quanto no T2, e o envolvimento do entrevistado com algum desses eventos. A segunda parte foi dedicada à coleta das informações sobre as relações dos indivíduos para a construção da matriz de dados, e sobre suas filiações organizacionais ou partidárias, quando existentes.

Junto à pauta de perguntas, tinha uma listagem de *eventos e atividades* e outra de atores da comunidade sobre os quais se pedia informação ao entrevistado. Os novos dados eram incorporados às listas, gerando novas para cada sessão. Dessa forma, consegui ter um quadro mais completo sobre o sucedido em Capuava nos dois tempos em matéria de *eventos, atividades* do governo local e *vínculos* entre os atores e suas relações com entes organizacionais (partido político, movimentos, sindicato, pastoral). Uma vez que foram obtidas essas informações, elaborei perguntas mais específicas com a finalidade de conhecer em profundidade aspectos que se mostraram importantes para a pesquisa.

O contato com os agentes de saúde se mostrou relevante não só pela informação que eles outorgaram, mas também pela ajuda para estabelecer contato com outros informantes, pois as entrevistas aos moradores antigos (com exceção da liderança) e aos agentes de educação foram feitas na área; os agentes de saúde estabeleceram contato com as pessoas e agendaram as datas das entrevistas. Os informantes se mostraram dispostos a colaborar com as entrevistas, após as seções pedi a eles referências de contato para poder me comunicar com eles, caso necessitasse confirmar ou agregar informações para a pesquisa.

Após de observar se ainda existiam “buracos de informação” sobre os vínculos e fazer uma revisão dos dados coletados (detecção de erros de coleta de dado, verificação de relações improváveis, número de citações de cada vínculo), foi elaborada uma primeira matriz de relações e construída a rede social geral, incluindo nela as relações e os atores dos dois tempos. Paralelamente, iniciei a revisão do material das transcrições de todas as entrevistas feitas até esse momento para determinar as informações que precisavam ser aprofundadas sobre os *eventos* ou *atividades* do governo local.

Como resultado desse processo, foi detectada a necessidade de uma nova comunicação com os informantes. Assim, contatei quase a totalidade dos entrevistados para verificar vínculos que pareciam improváveis quando opostos ao conhecimento adquirido nas entrevistas, ou que foram citados só uma vez e sua inclusão na matriz de dados

mostrava-se signficante para a análise. Também, pedi a identificação de atores que foram agrupados pelos próprios entrevistados (como “os agentes comunitários” “os da habitação”) e que no momento a pessoa não se mostrou disposta a citar de forma individual; com o novo contato consegui identificar separadamente a esses atores.

Para completar os dados sobre os vínculos, entrei em contato com a liderança antiga da comunidade. Por meio de novas entrevistas, consegui registrar os dados relacionais que faltavam, principalmente, no T1 e obter informação sobre determinados atores para o melhor entendimento de seus vínculos e filiações organizacionais ou para confirmar sua identidade, já que alguns foram citados com nomes diferentes ou de forma incorreta.

Uma vez finalizada a etapa de re-contato com os entrevistados, consegui a informação necessária para completar e modificar a matriz de informação sobre as relações dos atores. Assim, foi separada a primeira matriz em duas outras, também simétricas, com os correspondentes atores e seus vínculos registrados em cada tempo.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)