

“Vão tirar a barraca para depois pensar na população de rua?”: desafios e potencialidades da participação social no Subcomitê de Zeladoria Urbana

Ruan Almeida de Oliveira

Mariana Coelho Prado

Verônica Brito Sepúlveda Martines

Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo desafios e potencialidades da participação social nas discussões sobre violações de direitos da população em situação de rua (PSR) em ações de zeladoria urbana. Para isso, a abordagem visa observar a dinâmica do Subcomitê de Zeladoria Urbana, espaço de participação social atrelado ao Comitê PopRua do município de São Paulo. A participação dos atores estatais e civis será analisada a partir da discussão sobre instrumentos de ação pública e estruturas relacionais. Nesse sentido, foi realizado um estudo de caso do tipo descritivo, combinando coleta e análise de dados com a observação participante das reuniões, entre setembro de 2022 e junho de 2023, assim como a leitura de atas e documentos oficiais, mapeados e analisados junto a registros de campo para maior compreensão do fenômeno. Os resultados preliminares apontam que o Subcomitê tem potencialidade de promover a participação social na pauta pela interação contínua entre os atores sociais – especialmente a PSR – e governo no monitoramento das ações de limpeza, encaminhamento de denúncias e capacitação de funcionários. Contudo, constatou-se desigualdades no poder de agência e de recursos, sendo um dos principais desafios da participação social observado.

Palavras-chave: Ação pública. Estruturas relacionais. Participação social. População em situação de rua. Zeladoria urbana.

Abstract

This research seeks to address challenges and possibilities related to social participation in discussions concerning human rights violations at the homeless population within urban cleaning policy. In pursuit of this objective, the approach involves examining the dynamics of the Permanent Subcommittee on Urban Care, a platform for social engagement associated with the PopRua Committee in the São Paulo municipality. The involvement of governmental and non-governmental entities will be assessed through the exploration of public action instruments and relational frameworks. Consequently, a descriptive case study was conducted, involving data collection and analysis alongside participant observation of meetings spanning from September 2022 to June 2023. Additionally, minutes and official documents were reviewed, collated, and jointly analyzed with field notes to enhance comprehension of the phenomenon. Preliminary findings indicate that the Subcommittee holds the potential to facilitate social participation on the agenda through sustained interaction between social actors, particularly the homeless, and governmental bodies. This interaction encompasses monitoring sanitation efforts, addressing grievances, and offering training to officials. Nonetheless, challenges to social participation were detected, with disparities in influence and resources emerging as a primary hurdle.

Keywords: Public action. Relational structures. Social participation. Homeless population. Urban caretaking.

1 INTRODUÇÃO

A partir das discussões relacionadas às violações de direitos da população em situação de rua (PSR) pela zeladoria urbana, a presente pesquisa tem como finalidade abordar os desafios e potencialidades da participação social nesse contexto. Nesse sentido, será analisado o Subcomitê de Zeladoria Urbana, órgão permanente atrelado ao Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua (Comitê PopRua) do município de São Paulo, como um dos espaços que demonstra desafios e potencialidades de participação social nos processos de ação pública.

O serviço de zeladoria urbana tem como finalidade a limpeza do espaço urbano. Administrado pela Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB), suas ações visam mitigar o descarte irregular de resíduos e articular frentes de atuação com essa finalidade, como podas e varrições (RIBAS, 2019). Porém, historicamente a execução do serviço de zeladoria se mostra um procedimento de atuação estatal que promove sistemáticas violações aos direitos da população em situação de rua, com retiradas irregulares de pertences e abordagens truculentas (RIBAS, 2019).

A discussão sobre zeladoria urbana, enquanto potencial violador de direitos da PSR, abrange o debate proposto por Bichir & Canato (2019) sobre problemas complexos, ou seja, fenômenos que envolvem múltiplas dimensões e determinantes com implicações diversas. A dificuldade de alternativas de acolhimento e habitação, a existência de vínculos fragilizados, a complexidade do uso de drogas e sua estigmatização são alguns dos fatores que marcam as vivências nas ruas e as tensões com o serviço de limpeza. Destaca-se que a presença da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e da Polícia Militar (PM) em tais ações reduzem as possibilidades de cuidado e diálogo, acentuando os conflitos.

Nesse contexto, o Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana, estabelecido pela Lei nº 17.252/2019, foi instituído com a finalidade de fiscalizar, monitorar e mediar os procedimentos e execução das normativas que regulam as ações de limpeza. Composto paritariamente por sociedade civil e Estado, o Comitê PopRua – incluso o seu Subcomitê – é um espaço diferente de interação entre Estado e PSR, por ser arena para discussão sobre as políticas públicas para essa população.

Com base na concepção teórica de Ação Pública, forma de abordar os modos de interação entre atores sociais, processos de construção de diálogo, resolução de conflitos e articulações de interesses múltiplos (HALPERN et. al. 2014; LASCOUMES & LE GALÈS, 2013), observa-se a relevância de espaços de diálogo contínuos entre os atores. Ainda, tendo como referência a interação entre Estado e sociedade na produção da capacidade de ação estatal e civil (MAGALHAES; ORNELLAS; BRASIL, 2021), observa-se que o Comitê

PopRua tem a potencialidade de aumentar a capacidade da sociedade civil de influenciar na ação pública ao promover um espaço de interação contínua entre a PSR, entidades da sociedade civil e secretarias municipais.

Nisso, parte da defesa da criação de espaços participativos tem como objetivo o aprofundamento democrático, a partir da consolidação de espaços de participação social, que possam descentralizar o poder de decisão sobre as políticas públicas (TATAGIBA, 2005). Porém, observa-se que muitos conselhos participativos não alteram o fluxo tradicional de decisão sobre as políticas (Ibid, 2005), podendo ser observados desafios para esse objetivo.

No caso analisado, nota-se que as estruturas relacionais, que localizam os recursos e poderes de agência entre os diferentes atores estatais e não estatais sobre a política pública (ABERS & TATAGIBA, 2018) trazem grande desigualdade entre os atores, o que dificulta o processo de participação social no tema de zeladoria urbana e no Subcomitê.

Nesse contexto, a pesquisa terá como referencial teórico discussões sobre espaços participativos e população em situação de rua. Em termos metodológicos, buscará realizar um estudo de caso (YIN, 2015) do Subcomitê de Zeladoria Urbana, observando os desafios e potencialidades da participação social no tema a partir da descrição e análise de suas dinâmicas internas entre o período de setembro de 2022 a junho de 2023. Isso foi realizado a partir da observação participante (LUPETTI BAPTISTA, 2017) dos autores nas reuniões do Comitê PopRua e Subcomitê Zeladoria Urbana como representantes da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG), extensão universitária da FDUSP eleita como conselheira. Complementarmente, a pesquisa envolveu a leitura e análise das atas do Subcomitê e demais documentos oficiais, como também de relatórios de campo: esses insumos visam construir percepções sobre a produção de estruturas relacionais e IAPs que expressam desafios e potencialidades do Subcomitê no acompanhamento do serviço de limpeza.

Para isso, este artigo se divide em cinco partes. Após esta introdução, o artigo conta com a apresentação dos conceitos empregados para a identificação e análise dos desafios e potencialidades desse espaço. Em seguida, são apresentados os métodos, detalhando a forma de coleta e análise dos dados, para depois apresentar a zeladoria urbana como pauta na participação social. Na quarta parte passa-se a apresentar os resultados encontrados no trabalho, com a sistematização de alguns desafios e potencialidades da dinâmica de participação do Subcomitê, seguida de análise de tais resultados a partir dos conceitos e referenciais teóricos. Por fim, este artigo apresenta as considerações finais.

2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Com base na proposta elencada, a análise dos resultados se dará a partir de conceitos que expressem a dinâmica do Subcomitê de modo relacional e mutuamente constitutivo. Os desafios e potencialidades da participação social identificados serão abordados através da literatura sobre estruturas relacionais e processos de instrumentação, o que possibilita expressar as implicações dos repertórios de interação e conflitos dos atores no processo de participação social.

Para iniciarmos, o conceito de estrutura relacional apresenta em sua literatura contrapontos a escopos que não possibilitam uma análise de dimensão relacional, recíproca e interdependente entre os atores: introduzido por Abers, Silva e Tatagiba (2018), a categoria de análise se diferencia de propostas que reduzem oportunidades (ou ameaças) a interpretações dos atores, do mesmo modo responde a limitações da literatura que referencia os movimentos sociais como meros reagentes ao contexto político, casos **em que a importância das dimensões do contexto político e como importam** não são respondidas. Para abordar essas limitações, as autoras utilizam conceitos que possibilitam entendermos o processo de participação em seus aspectos **criativos, situados e relacionais**, sem desconsiderar as desigualdades vigentes.

O conceito de agência, por exemplo, é uma forma de compreendermos a dinâmica criativa e relacional entre os atores, tendo como consideração seus contextos de ação (ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018). A partir dos agenciamentos, há produção de estruturas relacionais, ou seja, a agência diz respeito à ação em seu contexto de interação e interdependência, geralmente com formações de redes sociais suscetíveis a transformações (ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018). Importante ressaltar que, na ação conjunta e recíproca entre os atores, a produção de estruturas relacionais se dá em condições de desigualdades.

A partir da categoria da produção de estruturas relacionais produzida pela agência dos atores, vamos abordar as correlações com processos de instrumentação da ação pública, que diz respeito aos efeitos identificados pela escolha de instrumento na materialização e operacionalização da ação governamental (LASCOURMES & LES GALÈS, 2012). A partir das proposições basilares de Lascoumes & Le Galès (2012), os instrumentos de ação pública (IAPs) são compreendidos a partir dos seus efeitos: isso implica em uma análise de que os IAPs são dotados de valores, interpretações e são selecionados a partir de relações formadas em contextos de desigualdade (LASCOURMES & LES GALÈS, 2012). Os instrumentos, nesse contexto, são entendidos enquanto instituições que organizam as relações sociais e determinam o comportamento dos atores em sua operacionalização, o que possibilita compreender processos de estruturação do espaço público e a produção de

processos/resultados a partir de conflitos e disputas na arena política (LASCOURMES & LES GALÈS, 2012).

No contexto do Subcomitê, tal categoria de análise possibilita compreender diferentes efeitos das escolhas das IAPs na estruturação do espaço de participação social e suas dimensões institucionais na composição da ação pública (LASCOURMES & LES GALÈS, 2012). Do mesmo modo, será possível correlacionar com desafios e potencialidades a partir das estruturas relacionais produzidas pelas agências dos atores.

3. MÉTODOS

Nesse contexto, o presente artigo propõe abordar alguns dos desafios e potencialidades da participação social nas discussões sobre violações de direitos da população em situação de rua em ações de zeladoria urbana. Para isso, optou-se pela realização de um estudo de caso descritivo sobre o Subcomitê de Zeladoria Urbana, observando, no período de setembro de 2022 a junho de 2023, como as estruturas relacionais localizam os atores do Subcomitê em diferentes posições de acesso a recursos e poder de agência sobre as dinâmicas internas do espaço e sobre a política de zeladoria. O recorte se deve ao fato de ser o período em que os autores começaram a acompanhar as reuniões do Subcomitê.

O estudo de caso é uma investigação empírica relevante para a compreensão de fenômenos organizacionais e sociais complexos, e articula uma variedade de evidências, como documentos e observações (YIN, 2015). Nesta pesquisa, além da consulta às atas e a documentos oficiais do Subcomitê, foi utilizado o método de observação participante, que consiste em uma imersão no campo aliada a registros contínuos, no qual o pesquisador exercita um olhar de estranhamento do que lhe é familiar (LUPETTI BAPTISTA, 2017). Salienta-se que, além das atas/resumos executivos oficiais que estão disponibilizadas no *site* da Prefeitura, os autores também se utilizaram das próprias atas, que escreveram durante as reuniões, para acrescentar as percepções sobre desafios e potencialidades do espaço. A escolha por tal método está imbricado com a relação que os autores possuem com o campo e objeto de estudo deste trabalho, sendo participantes ativos no Subcomitê como representantes da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG - FDUSP), extensão universitária que compõe o Comitê como entidade eleita.

Dessa forma, para observar o Subcomitê de Zeladoria Urbana, o presente trabalho compõe um estudo de caso descritivo a partir da combinação da observação participante das reuniões do Subcomitê, da leitura dos relatórios de campo produzidos pelos autores e da leitura das atas e outros documentos oficiais referentes ao período de setembro de 2022

a junho de 2023. Salienta-se que os relatórios de campo são textos feitos pelas alunas da CDHLG quando fazem atividades em campo. São registros escritos sobre as experiências que tiveram ouvindo os atores com quem tiveram contato, sensações e percepções que podem embasar futuras construções de artigos e materiais.

Como eixos, buscou-se observar (i) a dinâmica interna do Subcomitê, identificando os atores que compõem o espaço, como interagem no Subcomitê e quais recursos possuem; e (ii) os encaminhamentos do Subcomitê, analisando como e quais encaminhamentos são realizados. A categorização de aspectos desses eixos como potencialidades ou desafios para a participação social foi feita com base nas percepções, registradas nas atas, dos participantes do Subcomitê, e com base na literatura sobre participação social, estruturas relacionais e instrumentos de ação pública, considerando o contexto complexo da política de zeladoria urbana.

A partir disso, é importante ressaltar que a pesquisa se insere no campo de análise de políticas públicas e não tem pretensão de realizar avaliações, como também não aborda o contexto observado com base em categorias de efetividade, de relação causal e de neutralidade.¹ Pretende-se contribuir para a compreensão desse espaço de participação social e de desafios da participação no contexto da política de zeladoria urbana, especificamente a partir de escopos que possibilitam refletir sobre múltiplas variáveis de complexidade, em uma abordagem relacional e mutuamente constitutiva em seus desafios e potencialidades.

4. ZELADORIA URBANA COMO PAUTA NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Para a identificação de alguns dos desafios e potencialidades que se pretende observar neste trabalho, é importante compreender, ainda que brevemente, o contexto no qual esta pesquisa e o Subcomitê Zeladoria Urbana se inserem. Pois, afinal, por quais razões cria-se um espaço de participação institucional que tem como pauta fixa uma política que envolve a limpeza da cidade? Além disso, por quais motivos seria especialmente relevante a participação de pessoas em situação de rua no monitoramento e gestão desse serviço público? É a partir dessas indagações, e com apoio de reflexões teóricas sobre participação institucional, que pretendemos contextualizar a política e o espaço de

¹ Nesse sentido, utilizamos da comparação proposta pela pesquisadora Dra. Marta Arretche (2013) como diferenciação entre estudos de análise e de avaliação de políticas públicas.

participação observado, tendo como recorte a relação das ações de Zeladoria Urbana com a população em situação de rua na cidade de São Paulo.

Como já destacado, a princípio, pode-se definir a política de zeladoria urbana como um conjunto de serviços públicos que tem como objetivo preservar, recuperar e limpar o espaço urbano, definição diretiva, conforme dispõe o Decreto municipal nº 59.246/2020²:

(Art. 2º, Inc. II) o conjunto de atividades e serviços executados pelo Poder Público Municipal e por empresas por ele contratadas visando promover a limpeza, manutenção ou recuperação de áreas públicas, tais como varrição, limpeza de bueiros e calçadas, lavagem e varrição de calçadas e ruas, cata-bagulho, reformas, reparos e outras atividades de mesma natureza.

Porém, essa política é uma das formas de realizar a gestão sobre o espaço urbano e, historicamente, tem sido realizada de forma violenta e repressiva para a PSR, hostilizando sua permanência nas vias públicas (RIBAS, 2019). Como destaca a pesquisadora Luciana Ribas (2019, pg. 105), esse serviço é “o canal principal de atuação do Estado em relação às pessoas que estão vivendo nas ruas nas principais capitais brasileiras”, apesar dos avanços históricos no reconhecimento da necessidade de atuação do Estado para a promoção de políticas de inclusão da PSR. Nesse sentido, destaca-se que a questão social da população em situação de rua é um problema complexo, ou seja, fenômeno que envolve múltiplas dimensões e determinantes com implicações diversas, de difícil solução (BICHIR & CANATO, 2019). Sendo assim, a zeladoria urbana precisa acontecer de forma que não viole os direitos dessa população já tão vulnerabilizada e que possui problemas múltiplos, além de vínculos sociais fragilizados.

Na cidade de São Paulo, observa-se que a limpeza das vias públicas é realizada por servidores terceirizados com alta rotatividade e conta com a presença da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e da Polícia Militar (PM), que são conhecidas também por “rapa” pela PSR, em razão da reiterada retirada de seus pertences – como barracas, roupas, documentos pessoais como RG, receitas médicas, carroças, entre outros. Outras denúncias apontam, também, a ocorrência de violência física e verbal durante as ações, com ofensas pejorativas direcionadas pelos servidores à PSR, e com o uso de jatos de água fria, cassetetes, bala de borracha, entre outras formas de agressão³.

²DECRETO Nº 59.246 DE 28 DE FEVEREIRO DE 2020. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>.

³As denúncias sobre retirada desses pertences e ocorrência de agressões são amplamente apresentadas no Subcomitê Zeladoria. Além disso, o plano de ação da Defensoria Pública de São Paulo registra diversas dessas ocorrências e há notícias que demonstram a retirada de barracas e ocorrência de agressões (LARA, 2022). PA 01/2023. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1Z1YF7_Dz109dcjJlXlUM83sANdske_-t?usp=sharing

No ano de 2016, pode-se considerar que houve uma conquista no reconhecimento da importância dessa pauta e participação, com a publicação do Decreto nº 57.069/16⁴. Apesar de ser histórica a ocorrência de violências, após a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) em um caso que envolveu a apreensão de carroças, e após óbitos por hipotermia de PSR no inverno de 2016, foi fortalecido o ambiente de pressão social para a publicação do decreto (RIBAS, 2019).

Como inovação, o Decreto estabelece diretrizes para a execução do serviço de limpeza quando em interlocução com PSR, além de proibições de práticas de violência. Alguns dos procedimentos estabelecidos são: (I) informar previamente a realização das ações de limpeza à SMADS, como horário, dia e local; (II) informar a PSR sobre os bens que podem/não podem ser recolhidos, como também os procedimentos de retirada através da entrega de contra lacres; (III) proibição de retirada compulsória de pertences; (IV) orientação para acesso aos serviços da rede socioassistencial; (V) diretrizes para monitoramentos das ações de limpeza.

Além disso, cria um espaço de interlocução entre sociedade civil e Poder Público, com enfoque no monitoramento da implementação do decreto: o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana, que posteriormente transformou-se no Subcomitê Permanente Zeladoria Urbana⁵. Esse espaço foi criado de forma conectada com o Comitê PopRua, um espaço paritário de participação social intersetorial que segue as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua⁶, e tem como objetivos: (I) formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para poprua; (II) promover participação integrada, transparente e inclusiva da sociedade civil; (III) constituição de subcomitês temáticos; (IV) controle social concernente a políticas públicas⁷. Esse espaço já recebia e pautava as violências nas ações de zeladoria urbana, porém não de forma específica ou com respaldo legal específico para o tema.

⁴ O conteúdo do referido primeiro decreto foi alterado em posteriores versões do regulamento, com a publicação do Decreto nº 57.581/17, e, em seguida, com o atualmente vigente Decreto nº 59.246/20. Todavia, manteve-se a previsão do espaço participativo de monitoramento das ações de zeladoria urbana.

⁵Essa mudança ocorreu através da instituição da Lei nº 17.252/2019.

⁶ A política nacional é estabelecida pelo Decreto nº 7053/2009.

⁷O Comitê PopRua foi criado em 2013 nesse formato, mas anteriormente o município de São Paulo já teve outras experiências de interlocução permanente da sociedade civil com o governo, iniciando no governo da então prefeita Erundina (DE LUCCA, 2007), e em outros formatos como o Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo, estabelecido no Decreto nº 43.277 na gestão da Marta Suplicy, em 2003. Atualmente o Comitê PopRua teve a sua composição e parte de diretrizes reformuladas a partir da revogação do Decreto nº 53.795/2013 e instituição do Decreto nº 62.149/2023 pela gestão Ricardo Nunes.

Hoje, portanto, o Subcomitê de Zeladoria é um espaço dentro do Comitê PopRua, composto por conselheiros do Comitê⁸, além de ter como convidados permanentes a Defensoria e o Ministério Público. Seu objetivo é fiscalizar a implementação e o cumprimento dos procedimentos previstos no decreto, tendo como papel (I) monitorar as ações de limpeza e o cumprimento do decreto; (II) encaminhar denúncias aos órgãos competentes; (III) propor orientações, elaborar sugestões e auxiliar na definição de diretrizes sobre aspectos da política; (IV) prerrogativa de requerer informações das subprefeituras sobre ações de zeladoria urbana.

Como um espaço dentro de uma instituição que promove a participação da sociedade civil, o Subcomitê de Zeladoria pode ser compreendido como uma instituição participativa. A criação de espaços participativos foi ampliada e defendida no debate em torno da democratização do Estado e da sociedade, no Brasil, e de forma internacional, em um contexto em que se destacava a importância de criação de mecanismos participativos e promoção de ação pública descentralizada (ALMEIDA, 2006). Entre os pressupostos da teoria democrática para a criação de tais espaços, há a compreensão de serem espaços com objetivo de realizar a busca compartilhada de alternativas para a resolução de problemas, contribuindo para efetividade e sustentabilidade das políticas públicas (TATAGIBA, 2005). Nesse sentido, reconhece-se a importância da participação de pessoas que vivenciam diretamente a realidade que se pretende gerir, como forma de identificação de problemas e soluções e proposição de alternativas criativas (ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018).

Há diversos nortes para guiar as instituições participativas, por exemplo o princípio da igualdade, pluralidade e publicidade (TATAGIBA, 2005). Todavia há contradições e ambiguidades dos espaços participativos, assim como há na democracia de forma geral (TATAGIBA, 2005; MAGALHAES, ORNELLAS & BRASIL, 2021). Apesar de pretendem inovar na gestão e na ação pública, muitos desses espaços enfrentam desafios fundamentais. Entre as diversas variáveis que influenciam o funcionamento e atuação desses espaços e atores, pode-se considerar a capacidade de organização existente na sociedade, o tipo de coalizão governista e o legado institucional presente (ALMEIDA, 2006), o contexto político, desenho jurídico-institucional, entre outros. O Subcomitê Zeladoria Urbana do Comitê PopRua é um dos espaços que enfrenta essas ambiguidades, entre potencialidades e desafios.

⁸ De acordo com o previsto na Lei nº 17.252 e no Decreto nº 59.256, o Subcomitê Permanente deve ser composto pelas Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania, de Assistência e Desenvolvimento Social, das Subprefeituras, da Saúde e de Segurança Urbana, além de cinco representantes da sociedade civil conselheiros do Comitê PopRua.

5. SUBCOMITÊ ZELADORIA URBANA: DESAFIOS E POTENCIALIDADES

O Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana se reúne mensalmente, de forma *on-line*, com conselheiros eleitos, que representam a sociedade civil, e secretarias, que representam o Poder Público. As atas das reuniões são transcritas e disponibilizadas no *site* da Prefeitura⁹. Como conselheira eleita, a CDHLG tem participado das reuniões com frequência e feito registros de todas as reuniões. Analisando as atas e os cadernos de campo, principalmente em um recorte temporal de setembro de 2022 até junho de 2023, os autores puderam identificar desafios e potencialidades desse espaço.

Com base no método exposto, os resultados serão apresentados a partir de uma explicação da configuração da dinâmica do Subcomitê, como também da categorização dos desafios e potencialidades identificados. Em primeiro momento, a dinâmica do subcomitê será descrita a partir de suas etapas, conteúdos e processos de interação. Em segundo momento, apresentaremos um conjunto de desafios e potencialidades identificados a partir de categorias-chaves, aspecto esse acompanhado de alguns exemplos retirados diretamente dos documentos avaliados e registros de campo. Os desafios identificados foram: (I) as desigualdades nos espaços de fala e recursos, (II) dificuldades no monitoramento de políticas públicas e (III) valorização/motivação de participação no subcomitê; no que se refere às potencialidades, daremos destaque para (I) os processos de formação de GCMs e agentes da zeladoria urbana, (II) organização de seminários temáticos e (III) processos contínuos dos espaços de interação.

As atas da reunião são estruturadas conforme os seguintes tópicos: I) registro da presença dos conselheiros e entidades, II) resumo executivo do que foi discutido, III) informes, IV) falas abertas, V) pautas e VI) encaminhamentos. Pelas atas que pudemos analisar, os conselheiros que sempre estão presentes são: Sr. Robson, e Roseli – representando, respectivamente, o Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo e o segmento das pessoas em situação de rua –, É de Lei, Rede Rua, CDHLG, DPE-SP, Assessoria do deputado Eduardo Suplicy, Gabinete da vereadora Luna Zaratinni, GCM – SMSUB.

Salienta-se que é atribuído um espaço de tempo para manifestação dos atores sociais em cada etapa, especificamente após apresentação da coordenação e outros atores estatais.

⁹ Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana. Disponível em:
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/index.php?p=274544

- **Informes:** referem-se ao *status* de tramitação dos encaminhamentos relativos às reuniões anteriores, aos resultados de ações realizadas pelo Subcomitê, como também, quando há presença de representantes de secretarias municipais, de um momento breve relativo à apresentação de dados de políticas públicas específicas.
- **Pautas:** referem-se a assuntos que são apresentados com um espaço de tempo maior em relação aos informes, decididas previamente entre os conselheiros (na reunião anterior ou no grupo via aplicativo de comunicação). As pautas são apresentadas por atores estatais via *slides*, representantes de secretarias ou coordenação, em que, após um tempo de explanação, os conselheiros se manifestam por 3 minutos cada, tempo relativamente baixo comparado ao atores estatais; após a manifestação dos conselheiros, os atores estatais possuem um tempo de resposta que, após concluído, retorna para manifestação dos conselheiros com base no movimento inicial.
- **Encaminhamentos:** são resultados das manifestações/apontamentos dos conselheiros durante a reunião. Neles, registra-se um conjunto de necessidades expressas e propostas de alterações/atuações em uma dada pauta, com a finalidade de dar continuidade aos trabalhos; alguns são envio de denúncias à Ouvidoria de Direitos Humanos (ODH), agendamento de reuniões, debates sobre determinada proposta, convocação de um representante de secretaria, criação de grupos de trabalho (GTs), planejamento de ações, entre outras.

O Subcomitê é um espaço que concentra diferentes representantes, como movimentos, entidades e atores estatais, o que possibilita abarcar diferentes percepções sobre as discussões realizadas. Contudo, de acordo com os resultados de nossa pesquisa, é possível destacar que essa diversidade sofre com obstáculos relativos a desigualdades nos espaços de fala, recursos e ação (agência). Um dos principais pontos que embasa a identificação refere-se à desigualdade entre atores sociais e coordenação de governo nas seguintes ações: (I) proposta de encaminhamentos; (II) execução de encaminhamentos; (III) retorno; (IV) gerência do tempo de fala. Conforme destacaremos com maior extensão na análise teórica, tal processo tem implicações na redução do poder de agência dos atores sociais, especificamente na produção de estruturas relacionais e inovação dos IAPs, também afetando a dimensão de valorização/motivação na participação social.

Um exemplo está na discussão sobre o fluxo de encaminhamento de denúncias e a limitação de alternativas criativas devido contingências de desigualdade. No contexto de uma discussão específica, os conselheiros se manifestaram criticamente com relação à demora do encaminhamento de uma denúncia, na qual uma PSR havia sofrido uma violência de um GCM: houve o espaço de um mês para efetivar o processo, sendo que o fluxo não seguiu o trâmite esperado. Em algumas das falas, conselheiros que representam a PSR diziam: “o fluxo se aproveita de burocracias da prefeitura para impedir celeridade. (...) A gente não pode estar discutindo a denúncia de um mês atrás, temos que criar um canal direto à ouvidoria”¹⁰. A coordenação de governo se posicionou contra as falas, afirmando “não encaminhar denúncias, pois está presa a amarras administrativas e que é atribuição da ouvidoria”¹¹. Após muitas manifestações, a coordenação colocou como encaminhamento, junto ao representante da ouvidoria, a proposta de criar um fluxo em comum para maior celeridade, reconhecendo sua importância e admitindo a possibilidade de sua concretização. Importante ressaltar que esse processo foi marcado por interrupções constantes de falas, o que dificultava a manifestação dos atores sociais.

No que tange aos resultados, o encaminhamento foi discutido na reunião seguinte (26/10/2022) enquanto pauta, na qual a mesa coordenadora sustentou sua posição anterior de que a tratativa e encaminhamento cabe à ouvidoria, sendo prerrogativa do Subcomitê o acompanhamento e pedido de esclarecimentos. Como na reunião de setembro, os conselheiros representantes da PSR fizeram novas declarações no sentido de expressar a necessidade de mudanças no fluxo: “Em relação à poprua, já está em uma violência constante por estar na rua. Nós temos que ter mecanismos que não sigam esses mesmos procedimentos, por conta dessa realidade da poprua que é específica”¹².

Os resultados da discussão implicaram em uma proposta de fazer uma reunião com a ouvidoria do município, como também na possibilidade de realização de recomendações formais por parte do Subcomitê, especificamente para se discutir formas de tratativa e mudanças no fluxo. Contudo, a discussão não foi retomada nas reuniões seguintes: as propostas foram descontinuadas por sobreposições de informes e pautas diversas, como também o representante da ODH reduziu sua frequência de presença nas reuniões, sendo que o conteúdo debatido nos encontros seguintes pouco expressavam as determinações de atores sociais, mas de atores estatais. Tal condição expõe contingências de produção de

¹⁰ Relatório de campo do dia 28/09/2022.

¹¹ Ibid, 28/09/2022

¹² Relatório de campo do dia 26/10/2022.

desigualdades, especificamente na redução da agência dos atores sociais no processo de determinação da dinâmica da participação social.

Um segundo desafio faz alusão ao processo de monitoramento das políticas públicas, especificamente sobre o acesso prévio aos itinerários das ações de zeladoria urbana, algo que possibilitaria ações e mobilização de atores estatais nos serviços de abordagem e mediação, como também na identificação de possíveis ocorrências de violações. Contudo, alguns aspectos que dificultam tal processo incidem sobre alguns fatores do processo de participação, como: (I) os atores estatais presentes não possuem prerrogativa para dar essas informações, ou seja, não possuem competência; (II) atrasos na disponibilização de evidências dos trabalhos executados pelo Subcomitê, que apontam essas necessidades, como atas e relatórios; (III) falta de devolutivas dos ofícios encaminhados para essas pastas com alusão às tratativas e solicitação de pareceres sobre itinerários e outros dados.

Como iremos apontar na etapa de análise teórica, tal contingência está relacionada a padrões de inércia que implicam em manutenção das desigualdades citadas, do mesmo modo mantém impactos insuficientes em órgãos executivos relevantes: nesse caso, a insuficiência está correlacionada à canalização das demandas em redes de apoio como meio de ampliação da agência.

No contexto de ausência de uma representante da SMADS, que não havia apresentado o relatório prometido sobre fluxo de itinerário da zeladoria urbana, algo prometido fazia alguns meses, destacou um conselheiro como exemplificação do que descrevemos acima: “Tenho que falar um repúdio da SMADS ficar ausente com tanta gente no gabinete”¹³. Outro conselheiro destacou: “Em relação à carta da SMADS, acho que poderia ter vindo uma outra pessoa, é muito chato realmente”¹⁴. No momento de fechamento das atividades de 2022, alguns conselheiros expressaram decepção com a falta de retorno: “Como que a gente consegue fazer esse povo participar do Subcomitê? (...) Esse momento precisa de diálogo, precisamos fazer pressão para construirmos algo”¹⁵. Outro destaque foi: “Temos que ter um retorno para quem está em situação de calçada. Precisamos de um meio para termos um fluxo de retorno para termos providências”¹⁶.

Nesse contexto, também é possível perceber manifestações alusivas à valorização/motivação de participação do Subcomitê enquanto desafio. No momento de balanço das atividades, muitos conselheiros expressaram aquilo que permeia as dinâmicas

¹³Relatório de campo do dia 28/06/2023

¹⁴Ibid, 28/06/2023

¹⁵Relatório de campo do dia 30/11/2022

¹⁶ Ibid, 30/11/2022

do Subcomitê em suas reuniões mensais, que também expressa a dimensão de valorização/motivação na participação social: destaques foram dados pela falta de retorno de resultados para a PSR; falta de respostas das denúncias; decepção pelos poucos avanços; cansaço e falta de resultados.

Exemplos podem ser expressos nas falas dos conselheiros, especificamente nesse contexto de diagnóstico da falta de pareceres das secretarias no monitoramento das ações de limpeza: “Eu estou decepcionado com o pouco avanço que tivemos”¹⁷. Outro conselheiro desabafou: “precisamos ter retorno para essa população, não basta termos comitê”¹⁸. O representante da Defensoria afirmou:

“o Sr. Will, da Defensoria Pública, realizou uma fala sobre a necessidade de maior fluidez e foco nas reuniões do subcomitê, entendendo que a dinâmica do espaço estava muito dispersa. O Sr. Will, ainda, realizou uma fala sobre as ações de zeladoria urbana na região da Luz, que ninguém no local havia sido informado sobre as ações e que, no que diz respeito ao Decreto, as Secretarias não estão cumprindo seus papéis”.¹⁹

Ao entrarmos no âmbito das categorias de potencialidades, podemos iniciar com as ações de formação de GCMs e agentes de zeladoria. Conforme apontado no balanço de 2022, o Subcomitê participou no processo de formação de mais de 300 GCMs, sendo incluído nesse número policiais civis²⁰. Importante apontar que as formações têm como finalidade a capacitação de agentes estatais nas ações de limpeza da zeladoria, sendo tal processo uma potencialidade, pois abordam os diferentes contextos da PSR, direitos, formas de abordagem, entre outros instrumentos com o intuito de tornar as ações humanizadas e em rede. Contudo, de acordo com o escopo da categoria de problema complexo, especificamente sobre o encontro entre os agentes e a população, tendo como base as diferentes formas de conflitos gerados, há diversos desafios que podem ser destacados: (I) alta rotatividade dos burocratas do serviço de zeladoria urbana; (II) ausência de capacitação em territórios com maior incidência de violações, pela falta de respaldo das respectivas subprefeituras; (III) ampliação das capacitações em mais territórios, com o intuito de ampliar sua incidência.

Com base nisso, algumas manifestações de atores sociais do Subcomitê expressam exemplos de contingências, especificamente relacionadas a obstáculos para ampliar a agência das ações de formação. Em uma discussão específica sobre os números atualizados, um conselheiro manifestou:

¹⁷ Ibid, 30/11/2022

¹⁸ Ibid, 30/11/2022

¹⁹ Ibid, 30/11/2022

²⁰ Resumo executivo de 30/11/2022

Na teoria entendemos que isso está acontecendo, mas na prática é outra realidade. Existe uma troca de ideias sim entre a zeladoria e a Guarda Municipal em algumas áreas da cidade, mas no Centro da cidade, até nós trabalhadores somos perseguidos.²¹

Em outra reunião, um conselheiro manifestou a falta de maior abrangência das formações: "estamos trabalhando na lógica de cidade pequena. A cidade é muito grande e temos que começar a pensar grande."²² A posição da mesa coordenadora vai no sentido de ressaltar a potencialidade das formações, do mesmo modo apontar dificuldades de acessar determinados territórios e manter a permanência do projeto, o que expressa a dimensão de complexidade.

A segunda categoria de potencialidade refere-se à realização de seminários temáticos²³. Expresso como competência do Comitê PopRua para promover o diálogo com a sociedade civil, especificamente no contexto de promoção dos direitos da PSR, o Subcomitê e o Comitê PopRua estão organizando um seminário que busca dialogar as diferentes contingências do monitoramento das ações de limpeza. A potencialidade também está na organização de processos participativos, tendo em vista que o seminário é desenhado com diferentes atores da sociedade civil.

No contexto do material analisado, foram identificados os processos de organização do seminário sobre zeladoria urbana. Nela, foi perceptível a canalização de diversas sugestões de conselheiros na proposta inicial apresentada pela mesa coordenadora. Com base na comissão organizadora instituída, foram identificadas as seguintes mudanças: (I) mesa para representantes da PSR e na configuração geral dos convidados; (II) alterações na duração da jornada do seminário, visando atender ao contexto da PSR; (III) configuração das mesas conforme a ordem temática proposta; (IV) junção com a campanha de aporofobia, lei sancionada em São Paulo sobre a campanha contra a aversão e ódio à pobreza²⁴. De acordo com o proposto na análise teórica, o processo está relacionado, sem ser causa, a um fortalecimento da formação de estruturas relacionais e ampliação de agência através de alternativas criativas, especificamente de maior articulação com redes de apoio ao contexto de participação no subcomitê, na qual os IAPs escolhidos possibilitam espaços de intercâmbio social em ações de curto prazo.

²¹ Relatório de campo do dia 28/09/2022

²² Relatório de campo do dia 31/05/2023

²³ De acordo com o artigo 6º da Lei 17.252/19, uma das atribuições do Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana é: X - organizar, periodicamente, encontros e seminários municipais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a População em Situação de Rua

²⁴ LEI Nº 17.941 DE 4 DE MAIO DE 2023. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17941-de-4-de-maio-de-2023>

A última categoria de potencialidade diz respeito à continuidade do espaço de interação do Subcomitê. Como dito anteriormente, o Subcomitê é composto por uma diversidade de atores sociais e estatais, condição essa que possibilita abarcar diversos aspectos de possibilidades de atuação conforme as prerrogativas de monitoramento das ações de limpeza. No que diz respeito aos atores sociais, a ampla vivência com a trajetória da pauta da PSR possibilita a constituição de um amplo repertório de ação/interação, condição essa relacionada à permeabilidade em espaços institucionais, estruturação de espaços de intercâmbio social, estruturação de redes de apoio e constante presença na arena de disputa política. Tais aspectos se refletem na dinâmica do Subcomitê, em que: (I) diversas solicitações são apontadas para encaminhamentos; (II) alternativas criativas são elencadas para discussões sobre fluxo de denúncias; (III) presença de debates e contrapropostas; (IV) quórum em todas reuniões; (V) propostas de trabalhos e projetos; (VI) a possibilidade de registrar, de forma documental, as denúncias que são enviadas cotidianamente pelos conselheiros.

Até porque, em eventuais ações judiciais, um dos grandes obstáculos é a comprovação do que acontece em episódios de retirada de pertences. Havendo um fluxo ou um mecanismo de guardar as denúncias feitas, como forma de registro, isso contribuiria e facilitaria nos encaminhamentos de instituições parceiras que eventualmente judicializam demandas, como a Defensoria Pública.

Nesse caso, porém, há desafios presentes em relação ao contexto de continuidade das discussões. Conforme apontado, os encaminhamentos dificilmente voltam a ser discutidos de acordo com as solicitações propostas pelos atores sociais, seja de esclarecimento ou de alterações. No exemplo citado acima, os encaminhamentos propostos sobre fluxo de denúncias não voltaram a ser pautados e não tiveram retorno, sendo expresso de acordo com as determinações e considerações de atores estatais. Dificuldades como falta de devolutiva/presença de secretarias competentes, do mesmo modo a dificuldade de disponibilização de evidências dos trabalhos executados, corroboram para esse desafio. Conforme a nossa análise teórica, destacamos que as influências geradas pela continuidade das interações não são resguardadas a médio/longo prazo, algo correlacionado à redução de agência dos atores sociais.

6. ANÁLISE TEÓRICA DO CAMPO

6.1 Estrutura relacional

Com base nos resultados elencados, torna-se necessária a análise a partir de categorias específicas que expressam a dinâmica do Subcomitê a partir de um escopo relacional e mutuamente constitutivo. Os desafios e potencialidades da participação social, identificados no acompanhamento das reuniões e pelos documentos oficiais, podem ser compreendidos através da estrutura relacional e dos processos de instrumentação, conforme expresso no método.

Nos resultados sistematizados, identificamos que a agência dos atores se dá em uma dinâmica desigual no processo de participação: percebe-se que no fluxo dos informes, os encaminhamentos/contestações formalizados pelos conselheiros não são retomados; do mesmo modo, as pautas selecionadas são majoritariamente de acordo com a iniciativa de atores estatais (coordenação). A perpetuação desse processo nas interações, durante as contestações, também é perceptível na limitação de alternativas criativas elencadas pela sociedade civil, justificada pela mesa coordenadora com argumentos técnicos ou normativos, principalmente no que se refere a um controle das falas dos atores sociais, marcados por espaços de tempos demasiadamente curtos (3 minutos). Nesse caso, os atores apresentam interdependência em seu processo relacional, agindo a partir de condições produzidas e em constante disputa política: a interdependência não significa que as relações são igualitárias, sendo tais ocorrências, por exemplo, evidências que reiteram a tese de que atores apresentam capacidades desiguais de agência, seja em função do vínculo ou do acesso a recursos (ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018).

Dado esse tipo de contingência, é possível retomar a concepção de ação criativa, a partir do conceito de agência, de como o processo relacional do Subcomitê se articula com redes de apoio/recursos organizacionais, conceito esse apresentado por Fuks, Perissinotto & Souza (2004) na análise dos conselhos gestores do Paraná. Como apresentam os autores, atores encaminham suas demandas para redes de apoio político/institucionais que reflitam seus interesses (FUKS, PERISSINOTTO & SOUZA, 2004), nesse caso, as redes de apoio podem ser entendidas como meio de identificar os atravessamentos da desigualdade e seus impactos no processo de participação, como também na motivação/valorização dos atores em participar do conselho (TATAGIBA, 2005).

No primeiro caso, ao retomarmos Aber, Silva & Tatagiba (2018), as redes de apoio do Subcomitê podem ser compreendidas como potencialidades dos canais de acesso adquiridas a partir de longas trajetórias de interdependência em seu processo relacional: os conselheiros, a partir de amplo repertório/vivência com a pauta da PSR, como também presentes em uma diversidade de quadro relacionais da arena de disputa política, se

encontram em diversas contingências de produção de desigualdades na participação que tratam do monitoramento de limpeza, como nas discussões sobre fluxo de denúncias, produção de relatório, sobre as operações da prefeitura alusivas às baixas temperaturas, entre outras pautas. Nesse caso, a agência, compreendida como criativa, situada e relacional (ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018), é ampliada a partir do momento em que esses atores conseguem permeabilidade em outros espaços institucionais e estratégicos, como demonstrado nas reuniões feitas com secretários das pastas de Direitos Humanos e Cidadania ou Assistência e Desenvolvimento Social, nas parcerias feitas com a Defensoria Pública para fluxos alternativos de denúncias e no acompanhamento das ações de limpeza, como também na organização de uma frente parlamentar estadual que abarque pautas-chaves para o contexto da poprua, sendo uma delas a zeladoria urbana.

O subcomitê, portanto, é um espaço que também fomenta a construção de redes de apoio externas à SMDHC, especialmente quando se trata da falta de outros espaços contínuos para que conselheiros se encontrem e pensem em encaminhamentos e propostas.

Ao retomarmos o segundo ponto da premissa de Tatagiba (2005) sobre as redes de apoio, a valorização/motivação da participação dos conselheiros também pode ser compreendida por esse movimento de canalização da demanda em outros espaços. Com base nos insumos dos resultados de nossa pesquisa, muitos conselheiro demonstram abatimento e desmotivação em relação à falta de avanço dos trabalhos realizados: muitos apontam que o contexto da poprua é emergencial, com ocorrências de violências sistemáticas sendo produzidas por atores estatais, vulnerabilidade no contexto das baixas temperaturas e retiradas compulsórias de pertences. Conforme demonstrado, as propostas de encaminhamentos de alternativas criativas, tempo de fala, administração das pautas, são exemplos de condições que impelem a redução de agência, sendo as redes de apoio parte das diferentes dimensões estratégicas dos atores. Nesse caso, sendo parte do desafio da participação social no subcomitê, a motivação/valorização está atrelada a esse tópico.

É importante salientar que reconhecemos que há diversas outras dimensões e variáveis que influenciam a participação social no tema e que inclusive influenciam nos recursos dos atores e na localização deles na estrutura de relações, mas o recorte temporal escolhido pelos autores e o enfoque nas dinâmicas internas do subcomitê não permitiu que fosse aprofundadas outras variáveis, como a influência do contexto político.

6.2 Processos de instrumentação

A agência dos atores, em seus processos relacionais e de interdependência, também abarcam aquilo que Lascoumes & Le Galès (2012) denominam de ação pública: sendo espaços sociopolíticos construídos por técnicas e instrumentos, da mesma maneira por finalidades, conteúdos e projetos dos atores. Os instrumentos que compõem a ação pública, que embasa a formação de estruturas relacionais (ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018), são entendidos como instituições, tendo em vista seus valores, interpretações sociais e formas de regulação que organizam as relações e sua interdependência, como também abarcam dimensões técnicas (dispositivos de operacionalização) e ferramentas (microdispositivos dentro de uma técnica) (LASCOUMES & LE GALÈS, 2012). Ao retomarmos o contexto do subcomitê, nossa pesquisa possibilitou o entendimento dos efeitos das escolhas de IAPs na estruturação do espaço de participação social, o que possibilita correlacionar com os desafios e potencialidades identificados a partir do conceito de estrutura relacional.

Como já abordava Foucault (2006) em seus estudos sobre as ciências cameraais, a instrumentação foi uma mudança de paradigma-chave na arte de governar, sendo um referencial para entender práticas múltiplas de governabilidade, questões complexas, formas racionais e estratégicas. No contexto do subcomitê, percebe-se a adoção de diversos IAPs que abordam um problema complexo (BICHIR & CANATO, 2019): o encontro da zeladoria urbana com a poprua, sendo marcado por diversos conflitos e retiradas irregulares de pertences (RIBAS, 2019). Nesse caso, uma primeira dimensão das IAPs pode ser compreendidas como procedimentos e regras que determinam o comportamento/interação dos atores (LASCOUMES & LE GALÈS, 2012): nesse caso, as desigualdades identificadas no processo de participação refletem um conjunto instrumental, como a dinâmica de informes, pautas e controle de fala, que restringem consideravelmente a agência dos atores sociais, da mesma maneira descontinuam suas proposições na esfera da ação pública.

Essa primeira dimensão pode ser compreendida a partir dos efeitos desses instrumentos. A primeira delas é a inércia: sendo uma maneira de resistência a pressões de conflitos entre atores (LASCOUMES & LE GALÈS, 2012). No contexto de nossa pesquisa, percebe-se que quanto maior é a resistência dos procedimentos e regras adotados, maior é a continuidade do padrão da configuração da dinâmica do subcomitê, o que no quadro atual significa a primazia da condução dos trabalhos por atores estatais e manutenção das desigualdades (TATAGIBA, 2005; ABERS, SILVA & TATAGIBA, 2018). Tal condição tem respaldo, a partir da análise de Avritzer (2016), do porquê dos impactos insuficientes de instituições participativas em órgãos executivos relevantes, como na proposição de Fuks, Perissinotto & Souza (2004) da necessidade de redes apoio/redes organizacionais.

A segunda dimensão envolve a falta de aprofundamento das discussões/propostas de mudanças sobre o fluxo de denúncias e produção de relatório, geralmente justificada por discursos técnicos e normativos, como também correlacionada com as variáveis de desigualdade/descontinuidade dos encaminhamentos. Sendo um desafio, sem uma causa específica e de problema complexo, os atores sociais do Subcomitê recorrentemente apontam que a configuração do atual fluxo de denúncias das violações sofridas pela poprua, especificamente no contexto da retirada de pertences e abordagens truculentas da GCM, são lentos e burocráticos: recorrentemente o Subcomitê não recebe pareceres das denúncias encaminhadas, o fluxo não apresenta uma clareza de critérios e tratativas, da mesma maneira sua capacidade de recolher evidências e fazer interlocução com órgãos da justiça/de outras pastas secretariais é praticamente inexistente. As sessões de discussões são marcadas por diversos conflitos e muitas propostas são expressas para serem encaminhadas por parte dos atores sociais, contudo, há uma descontinuidade das discussões através do formato de participação já apontado.

Essa segunda dimensão diz respeito a representações sobre a questão tratada: nela, atores estatais atribuem competências, reconhecimento de domínio e critérios normativos que implica em uma representação de impossibilidade de ações alternativas no que se refere ao monitoramento de limpeza, geralmente apoiada em longas e difíceis explicações sobre a operacionalização da técnica e suas respectivas ferramentas (LASCOUMES & LE GALÈS, 2012). Isso reflete a estruturação de um processo do trato da zeladoria em que realçam conflitos entre os atores, como também expressa a seletividade de determinados instrumentos por atores estatais com maior poder de agência (LASCOUMES & LE GALÈS, 2012).

Nesse contexto, os desafios do Subcomitê envolvem um espaço de participação estruturado para atenuar os conflitos e agência criativa em torno de seus instrumentos, o que torna difícil a realização de questionamentos pelas categorizações e pré-formatação dos debates. Uma potencialidade a ser ressaltada envolve os espaços de intercâmbio dos atores sociais, através de recursos de apoio e ampliação de agência, que possibilitam a operacionalização de IAPs, como as formações com GCMs/agentes da zeladoria e a organização de seminários, que possibilitam agir sobre o problema a curto prazo em um processo relacional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que o Subcomitê de Zeladoria Urbana, como espaço de participação permanente e que agrega diferentes atores, cada qual com seus respectivos poderes de

agência e condições de atuação desiguais, é um espaço potente para criar caminhos e facilitar processos. Nosso objetivo com o artigo era analisar, a partir da leitura das atas oficiais e dos relatórios de campo, como parte desses desafios e potencialidades na participação se apresentam no Subcomitê, e poder destrinchá-los um pouco, a partir do método de estudo de caso e da observação participante.

Nesse sentido, foi possível perceber que os espaços de fala durante a reunião são diferentes, e que isso depende dos recursos disponíveis e do poder de agência, do mesmo modo que influenciam na dinâmica interna do Subcomitê e, conseqüentemente, nos encaminhamentos; também existem os desafios e dificuldades em relação à continuidade dos encaminhamentos e pautas, a dificuldade de inovação, bem como a de monitorar as políticas por falta de informação sobre os itinerários das ações de zeladoria. Entretanto, também existem formações para profissionais, a construção coletiva do seminário, que teria o tema da zeladoria urbana em 2023, o registro das denúncias de forma contínua e a configuração de um espaço contínuo de interação, o que pode permitir novas construções entre os atores.

Por ser o único Subcomitê permanente, percebe-se como a problemática da zeladoria é algo persistente, que atravessa governos e continua violando direitos básicos da PSR, quando, o que deveria ser feito, era a limpeza e gerenciamento do espaço urbano. Contudo, enquanto não houver opções reais de políticas públicas em moradia e que possibilitem oportunidade de acesso para os diferentes perfis de pessoas que estão nas ruas, a gestão precisa entender que gerenciar o espaço urbano envolve ouvir e pensar em políticas públicas para a população que está nas ruas em que ocorrem as ações de zeladoria.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 15-46, 2018.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais**: as experiências de Natal e Maceió. Tese (Doutorado) - em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal - RN, 2006.

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Editora José Olympio, 2016.

BICHIR, R. M.; CANATO, Pâmella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**, p. 243-266, 2019.

DE LUCCA, D. **A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.8.2007.tde-20122007-140625. Acesso em: 2023-08-13.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e Escritos V: ética, sexualidade, política**. 2º edição, Rio de Janeiro: Forense Univerisária, 2006.

FUKS, M., PERISSINOTTO, R., & SOUZA, N. (2004). Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná.

HALPERN, Charlotte et al. L'instrumentation de l'action publique. **Controverses, résistance, effets, Paris, Presses de Sciences Po**, 2014.

LARA, Wallace. Prefeitura de SP faz ações para retirar barracas de pessoas em situação de rua. Globo - G1, São Paulo. 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/17/prefeitura-de-sp-faz-aco-es-para-retirar-barracas-de-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 11 de agosto de 2023.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. 2012

LUPETTI BAPTISTA, B.G. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito. In: Machado, Maíra Rocha. (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. 1ed. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos do Direito, 2017, v. 1, p.82-117.

MAGALHAES, B. D.; ORNELLAS, G. M.; BRASIL, F.P.D. Desconstruções e Resistências Democráticas: o caso da instituição legal do sistema nacional de participação social. In: Leonardo Avritzer; Priscila Delgado de Carvalho. (Org.). **Crises na Democracia: Legitimidade, participação e inclusão**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2021, v. p. 57-88.

PA 01/2023 - Violações de Direito da População em Situação de Rua nas Ações de Zeladoria Urbana pela Subprefeitura da Sé. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1Z1YF7_Dz109dcjJIXIUM83sANdske_-t?usp=sharing

RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública**. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. 2005.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath. **Movimentos sociais e políticas públicas**: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. 2018.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.