

AÇÃO PÚBLICA E TRANSFORMAÇÃO DE VÍNCULOS SOCIAIS EM UMA COMUNIDADE SEGREGADA¹

THAIS REGINA PAVEZ

ABSTRACT

The paper presents a research that studied the effect produced in social networks of segregated groups for agency of the State. Segregation intervenes with the extension and diversity of the social bonds of an individual, affecting with this the access to resources inserted in a given net of relations. The research analyzed the *activities* developed for the local government in the implantation 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 local government, 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 segregated get new bridges those expanses out of the area that they are segregated. Therefore, the individuals although keeping the geographic localization had started to receive more information, extending its resources and benefits.

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta um estudo sobre os efeitos produzidos pela *ação do Estado* no padrão de relações sociais em grupos segregados. Analisam-se as redes sociais na favela de Capuava, município de Santo André, antes e depois da intervenção do programa *Santo André Mais Igual (SAMI)*, criado em 1997, com o objetivo de verificar se houve uma transformação nos vínculos desses indivíduos e quais foram os benefícios.

A partir das entrevistas, o *cenário social* (constituído por moradores, funcionários da Prefeitura, políticos e representantes de organizações sociais) foi recomposto, comparando-se os *eventos* (mobilizações, reuniões, assembleias), as *atividades* desenvolvidas pela Prefeitura naqueles dois períodos e os *vínculos* entre os atores. O estudo longitudinal da *estrutura social*, ou seja, da *rede* da comunidade foi feito por meio da metodologia de

¹ Trabalho apresentado no 5º encontro da ABCP de 26 a 29 de Julho do corrente ano. Originou-se a partir da dissertação "Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o programa Santo André Mais Igual", 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 em março de 2006 para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. Eduardo Cesar Marques.

análise de redes sociais, que permite identificar padrões de relacionamento entre atores numa determinada situação social e suas mudanças no tempo.

O estudo divide-se em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, discuto os efeitos da segregação na configuração dos vínculos dos indivíduos da comunidade e as características das relações entre poder público e a população local no contexto de implementação de programas sociais. Na segunda, analiso a *ação do poder local*, a partir das atividades que fazem parte do programa SAMI; na terceira, apresento a análise da rede nos dois períodos e sintetizo os resultados, destacando a formação de *novas pontes* para fora da área segregada, a intensificação do contato entre atores da favela com a Prefeitura e o surgimento de novas lideranças no grupo de moradores.

II. SEGREGAÇÃO, REDES SOCIAIS E PODER LOCAL

A segregação, entendida como a separação dos diferentes grupos sociais no espaço, pode ter efeitos sobre o padrão de sociabilidade de indivíduos de grupos mais pobres. Embora processos distintos, pobreza e segregação podem se apresentar na realidade como fenômenos correlatos. Alguns estudos (Bichir, 2006; CEM, 2004; Sabatini, 2004) têm mostrado que novas formas de pobreza urbana envolvem um maior grau de segregação espacial e menor oportunidades de mobilidade social, uma vez que existem áreas com um acúmulo de indicadores negativos e com um alto grau de homogeneidade social.

A redução do contato entre os diferentes grupos sociais (Marques, 2005; Torres, 2005; Sunkel 2003; Briggs, 2001) tem efeitos sobre as redes sociais, interferindo na extensão e diversidade dos vínculos de indivíduos de comunidades segregadas, e na restrição dos contatos ou *pontes* para fora destas e com isso o acesso a recursos materiais (p.ex. empréstimos financeiros) e imateriais (p.ex., informação, influência, prestígio), que podem ser veiculados em uma dada rede de relações².

Pode-se dizer, então, que a moradia num local com uma composição social homogênea e características sócio-econômicas negativas gera efeitos sobre o acesso individual a recursos, devido à baixa diversificação de seus vínculos. Isso porque indivíduos do mesmo grupo social tendem a apresentar características semelhantes às

² Originalmente, tinha sido adotado o conceito de capital social, especificamente, a perspectiva que ressalta a importância dos vínculos para obter acesso aos recursos sociais inseridos numa dada rede de relações (Lin, 2001; Burt, 1992). Entretanto, considerou-se que esse conceito sintetizava o acesso a recursos e a formação de vínculos, trazendo problemas para a análise desses dois fenômenos de forma independente, pois a formação de vínculos não necessariamente envolve o acesso a recursos.

de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais, o que é conhecido na literatura como *princípio de interação homofília* (Granovetter, 1973). Quando precisam de informações “diferentes”, acessíveis apenas em outros grupos sociais, devem estabelecer vínculos ou pontes que unam seu grupo social a outro grupo social. Vê-se, então, estabelecido o *princípio de interação heterofília*, isto é, o contato entre atores de círculos sociais ou grupos sociais diferentes. Essas “pontes” são *vínculos fracos*, menos intensos e freqüentes, por oposição aos *vínculos fortes*, mantidos dentro do próprio grupo. Daí, o autor falar em “força dos vínculos fracos”.

Para Burt (1992), a coesão e os vínculos fortes providenciam benefícios de informação redundantes devido à similaridade entre os contatos³. Por oposição, os vínculos fracos, isto é, os contatos não redundantes, oferecem benefícios que se adicionam.

Lin (2001) observa que os indivíduos que fazem essas “pontes” tendem a estar na fronteira de seu respectivo grupo social, ocupando 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”⁴. Desse modo, observa-se que o conceito de pontes e de buracos estruturais apontam para a importância estratégica de certas posições numa configuração social. No caso das comunidades caracterizadas pela segregação, existe uma escassez desses vínculos devido à homogeneidade e redundância dos laços sociais. Nesse sentido, Filgueira (1998) assinala que “comunidades homogeneamente pobres apresentam uma estrutura de oportunidades para a obtenção de capital social notoriamente limitada”.

Ainda que a interação e o contato entre atores de círculos sociais diferentes possam facilitar o acesso a outros recursos sociais, o indivíduo despenderá maior esforço para isso, pois precisa interagir direta ou indiretamente com indivíduos em outras (e melhores) posições. 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 – e com indivíduos pertencentes a grupos similares, mas localizados em distintas geográficas.

³ Os vínculos fortes entre indivíduos de um grupo social podem significar diferencial de poder, controle e hierarquização. No caso de comunidades mais pobres, Almeida e D’Andrea (2005) mostraram numa favela de São Paulo a relevância dos laços familiares e dos vínculos entre conterrâneos para a obtenção de diversos tipos de recursos.

⁴ Os indivíduos que atravessam esses buracos (*gatekeepers*) ganham uma vantagem, 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.

Assim, adverte-se a necessidade de uma *intensa ação* que gere uma ruptura desse padrão de vinculação para que, por um lado, possam interagir com indivíduos de outros grupos sociais e, por outro lado, possam acessar recursos sociais por meio de seus vínculos. Isso conduz à reflexão sobre a influência da ação dos governos locais na transformação das relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados.

Trabalhos como os Salum (1999) e os de Pavez (2006) têm demonstrado que a ação de um programa social, dependendo da sua modalidade de implementação, pode ter influência nos vínculos de indivíduos pertencentes a grupos de baixa renda e que moram em áreas segregadas, tanto no fortalecimento de vínculos entre indivíduos da comunidade, quanto na criação de vínculos com indivíduos pertencentes a outros grupos sociais.

O trabalho de Salum, que compara a organização de quinze favelas em São Paulo antes e depois da intervenção do poder local, mostrou que em decorrência da ação do programa de urbanização e das atividades participativas ocorridas, houve um fortalecimento da capacidade organizacional e uma abrangência da atuação das associações com comunidades vizinhas. Além disso, as informações sobre o programa foram democratizadas e houve uma maior interface entre os técnicos da Prefeitura e os moradores⁵.

Comparando-se as observações de Kuschnir (2000), Salum (1999) e Pavez (2006), foi possível verificar uma certa regularidade no estabelecimento de contatos entre funcionários da Prefeitura e vereadores com a população local. Os primeiros estabelecem contato com “lideranças comunitárias” das áreas de baixa renda. Reconhecidos como pessoas de “ligação” pelos indivíduos da burocracia e da política local, realizam um papel de mediadores “entre universos distantes”, nas palavras de Kuschnir. Geralmente, esses mediadores distribuem informação que vem de atores externos para os indivíduos da comunidade, usando diferentes mecanismos de difusão de informação – convite impresso, organização de mutirão, carro de som – e criando um sistema de transmissão e repasse de informação dentro da comunidade.

A respeito dos vínculos entre funcionários públicos e a população local, não é possível restringi-los a relações clientelísticas. Como constatado por Salum (1999), há *complexidade* nessas relações, diferentemente do afirmado de boa parte da literatura das ciências sociais: no discurso desses autores, bem como no das agências

⁵ A urbanização de favela é uma política característica dos governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), que teve início na década de oitenta.

internacionais, haveria apenas “troca de favores” para obtenção de votos. Nunes (1997), partindo de quatro padrões institucionalizados ou “gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos –, afirma que, embora sejam constituídas por princípios diferentes e até mesmo antagônicos, “são empiricamente compatíveis”, ou seja, as gramáticas *convivem* na realidade. Da mesma forma, Kuschnir (2000) conclui que as práticas políticas observadas no seu estudo, que poderiam 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. Assim, as relações entre funcionários da Prefeitura e a população local podem apresentar múltiplas dimensões, ou seja, envolver outras características que se encontram mais bem *imbricadas*.

III. AÇÃO DO PODER LOCAL EM UMA COMUNIDADE SEGREGADA

O desenho do SAMI integra a ação de diferentes programas sociais, circunscrevendo-a em áreas de favela localizadas na zona urbana da cidade para potencializar seus resultados. A operacionalização das atividades nas áreas é feita pelos técnicos (arquitetos, engenheiros e assistentes sociais), que participam do programa de urbanização, e pelos agentes comunitários (de saúde, limpeza urbana; educação, habitação, moradores e muitos deles funcionários da Prefeitura), que participam de diversos programas. Nos *fóruns das equipes locais*, reúnem-se técnicos, agentes comunitários de todas as áreas de intervenção com os integrantes da Secretaria que coordena o SAMI.

Os programas foram agrupados em três dimensões: na dimensão urbana, estão os programas *Urbanização de Favelas*, contemplando a implantação de saneamento básico, obras de infra-estrutura e construção de equipamentos urbanos, e *Coletores Comunitários*, ambos essenciais para facilitar o acesso da população à cidade. Na dimensão social, estão os programas de saúde e educação, como os programas *Saúde da Família* (PSF) e *Agentes Comunitários de Saúde* (PACS), propiciando visitas domiciliares a todas as famílias da área por agentes comunitários escolhidos dentre os

moradores.⁶ Cada *microarea* definida pela Secretaria de Saúde, deve ser percorrida em intervalos de trinta dias, permitindo que a população se mantenha informada sobre os benefícios dos outros programas da Prefeitura.. Destaca-se também o *Sementinha* que prevê a realização de atividades para crianças em idade pré-escolar e de oficinas educativas para os pais, bem como de almoços mensais com toda a família. Na dimensão econômica, estão os programas de transferência de renda, promoção de negócios e geração de emprego.

A favela de Capuava

Capuava encontra-se no Município de Santo André – localizado no sudeste da Região Metropolitana de São Paulo –, que tem apresentado aumento na proporção de pobres e nos índices de desemprego em função do processo iniciado na década de 80 de evasão das indústrias (metalúrgicas, mecânicas e químicas), principais empregadoras até esse momento no município.

A favela é habitada por um grupo social de baixa renda com características socioeconômicas que apontam a uma baixa escolaridade dos chefes de família, trabalhadores sem especialização, e a uma alta proporção de chefia feminina. Numa área de 104.379 m² moram 1.327 famílias, chegando aos 7.000 indivíduos⁷.

Próxima a uma refinaria petroquímica, a favela formou-se por moradores que na maioria eram trabalhadores dessa indústria, e está circunscrita espacialmente numa área ocupada, localizada em territórios de propriedade municipal e privada. Antes da urbanização, os assentamentos não contavam com nenhum tipo de serviços básicos, sendo os principais problemas a falta de água potável e de esgoto para as águas servidas e dejetos que corriam superficialmente pela área.

Em 1989, com a eleição do candidato do PT para a Prefeitura de Santo André, deu-se a possibilidade que um grupo de moradores, liderados por um morador filiado a esse partido e ao sindicato de metalúrgicos, entrassem em contato com funcionários da Prefeitura para demandar a instalação oficial da água na favela. Assim, foram orientados para entrar em contato com o Movimento de Direito dos Favelados (MDDF), cuja principal reivindicação vem sendo a habitação popular, e organizassem uma comissão. Uma vez criada a comissão, a principal reivindicação dos moradores de Capuava passou a ser a

⁶ 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 programas. A diferença entre eles reside no atendimento; o PSF conta com médicos e enfermeira e eventualmente com carros itinerantes para entrar em áreas em que não existem postos de saúde.

⁷ Dados do cadastro da população realizado em 1998 (Prefeitura de Santo André, 2003).

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.

Previamente à realização do primeiro Orçamento Participativo (OP) com caráter deliberativo em Santo André em 1997, a Prefeitura e o MDDF iniciaram a difusão das informações sobre esse evento, enviando panfletos por meio dos moradores da comissão. Em seguida, o movimento e a Pastoral – que iniciou suas atividades logo após a formação da favela – colaboraram com a comissão para mobilizar aos moradores a fim de pedir a urbanização da favela no OP. Uma vez escolhida demanda prioritária, a urbanização da favela foi aprovada na plenária deliberativa por uma alta proporção de moradores.

Assim, as reuniões prévias à votação e à própria plenária deliberativa foram os primeiros cenários sociais em que a população interagiu mais intensamente, entre eles e com atores externos à favela, 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 desse *cenário social*.

Contato entre funcionários públicos e a população local

A intervenção intensa da Prefeitura em Capuava começou com a entrada do programa SAMI, especificamente com a urbanização, após a aprovação dessa demanda no OP de 1997. Para sua implementação, contemplou-se uma equipe de técnicos locais, encarregada do acompanhamento local das obras na área e da realizar a articulação entre os moradores e a Prefeitura para a implantação das obras de urbanização e dos programas que reúne o SAMI. Assim, realizaram-se assembléias de apresentação aos moradores do projeto e acompanhamento às famílias que seriam removidas em decorrência das obras. Além disso, foi instituído na área um “plantão” semanal 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”.

Para 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, e sobre e as

características dos outros programas do SAMI e a data em que seria feita uma apresentação aos 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.

Por meio desse mecanismo, chegou a ser organizada uma estratégia de difusão e contato com a população que contemplava 80% dos moradores para obter um termo de adesão, condição necessária para postular aos recursos externos à Prefeitura a fim de dar continuidade às obras de urbanização. Dessa forma, a Prefeitura organizou-se junto aos representantes e aos agentes de saúde para difundir e comunicar aos moradores a importância do termo e recolher as assinaturas.

Com o início das atividades dos programas do SAMI, os agentes comunitários (*Sementinha*, *PACS* e *Coletores Comunitários*) e os técnicos locais passaram a assistir aos *fóruns das equipes locais*. Nessas instâncias, ocorria uma troca de informações e interação entre os agentes da própria favela, e entre eles e os técnicos, além da que ocorria no dia-a-dia e nas reuniões informativas. Paralelamente, a coordenadoria dava informações aos agentes sobre atividades da Prefeitura para que fossem comunicadas aos moradores da favela.

Contato transversal

Os *fóruns das equipes locais* estenderam o contato dos agentes comunitários de Capuava com agentes das outras favelas 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 à favela, durante os eventos como seminários palestras, reuniões.

Os agentes de saúde afirmaram ter conhecidos nas reuniões a quase todos os agentes de saúde de Santo André, com quem estabeleciam vínculo de amizade. O contato entre agentes de Capuava e de outras favelas 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 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 deve ser majoritária.

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.

Assim, o programa promoveu instâncias de interação entre diferentes atores. Entre os funcionários da Prefeitura e a população em geral e pessoas de ligação da comunidade, e entre agentes do SAMI e outros agentes de áreas geográficas diferentes.

IV. TRANSFORMAÇÃO DA REDE DA COMUNIDADE

A comunidade de Capuava constituiu um *cenário social* em que se relacionavam funcionários da Prefeitura, moradores da favela, agentes comunitários, políticos e representantes de organizações sociais. Assim, é importante ressaltar que o recorte geográfico é diferente do recorte analítico, pois a *rede estende-se para além das relações entre moradores da favela de Capuava.*, ou seja, procurou-se observar principalmente as interações dos moradores com atores externos vinculados às ações do governo local.

A implantação do SAMI em Capuava, com o início do programa de urbanização, foi o evento usado para definir o antes e o depois da ação da Prefeitura⁸, a saber: o Tempo1(T1) 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 OP. O Tempo2 (T2) 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 da favela.

Os dados para a construção da rede foram coletados em dezessete das 23 entrevistas, por meio da técnica “bola de neve”, tendo-se iniciado com os técnicos de urbanização e uma liderança de Capuava, que informaram quem eram as pessoas com trajetória importante na comunidade, pelo envolvimento em atividades comunitárias e tempo de moradia. Entrevistados esses atores-chave, com amplo conhecimento da

⁸ Nas entrevistas, apareceu como um evento saliente na memória dos moradores, pois teve uma forte incidência no entorno físico e houve uma mudança na intensidade da ação da Prefeitura na área.

vida na favela, identificaram-se os vínculos presentes em cada período ou em ambos, estabelecendo-se então critérios de entrada e saída da rede.⁹

Para identificar as características da rede da comunidade de Capuava, foi escolhida uma estratégia de análise que utiliza elementos de descrição geral da estrutura da rede, observando-se sua coesão e como ela se organiza em torno dos atores principais ou centrais, e medidas de centralidade para identificar os atores mais importantes no cenário social¹⁰. Comparando-se a rede antes e depois da intervenção do SAMI, foram encontradas diferenças relevantes.

Adensamento da rede: novos caminhos

A confrontação das medidas que descrevem as características gerais da rede, registradas no Quadro1, apontou uma maior coesão no último período e à formação de novos caminhos entre atores da rede. No T2 o tamanho e a densidade da rede – ou seja, o número e a intensidade das conexões – aumentaram, e viu-se reduzida a distância média entre os atores: em média, os atores precisam percorrer um caminho menor para contatar a outro ator da rede, ou seja, estão mais próximos no T2.

Além disso, constatou-se o aumento na participação de atores externos, ou seja, que não moravam na favela, sendo na maioria atores vinculados às atividades do SAMI, ao passo que no T1, os atores da rede externos eram na maioria políticos ou representantes da Pastoral. Dessa forma, no T2 o fluxo de informações entre atores da rede externos e internos à favela viu-se facilitado e ampliado pela intensidade dos vínculos.

QUADRO 1 – 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
número maior de sobreposições	20,653	104,655
densidade	0,0473	0,0597
distância média	3,175	2,797

⁹ Por meio da técnica bola de neve, a coleta de informações inicia-se com certos indivíduos de referência, aos quais se pede citar seus vínculos e, a cada sessão de entrevistas, vão sendo agregados novos atores e relações. Quando a quantidade de novos nomes e vínculos começa a diminuir nota-se quem estão sendo atingidas as fronteiras da rede social. Os dados relacionais foram registrados numa matriz quadrada para cada tempo, sendo 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 consultas aos informantes para verificar se ainda permaneciam no T2.

¹⁰ A operação dos dados das matrizes realizou-se por meio do programa UCINET 6 e a visualização dos sociogramas, por meio do programa NETDRAW.

A identificação de subgrupos coesos na rede¹¹ – conectados entre si diretamente ou por caminhos curtos, o que tornava um contato rápido – mostrou que no T2, aumentaram mais do que o dobro. Esses “caminhos curtos”, em maior número do que no T1, apontaram à diminuição do 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, ou seja, menos vulnerável à remoção de certos pontos.

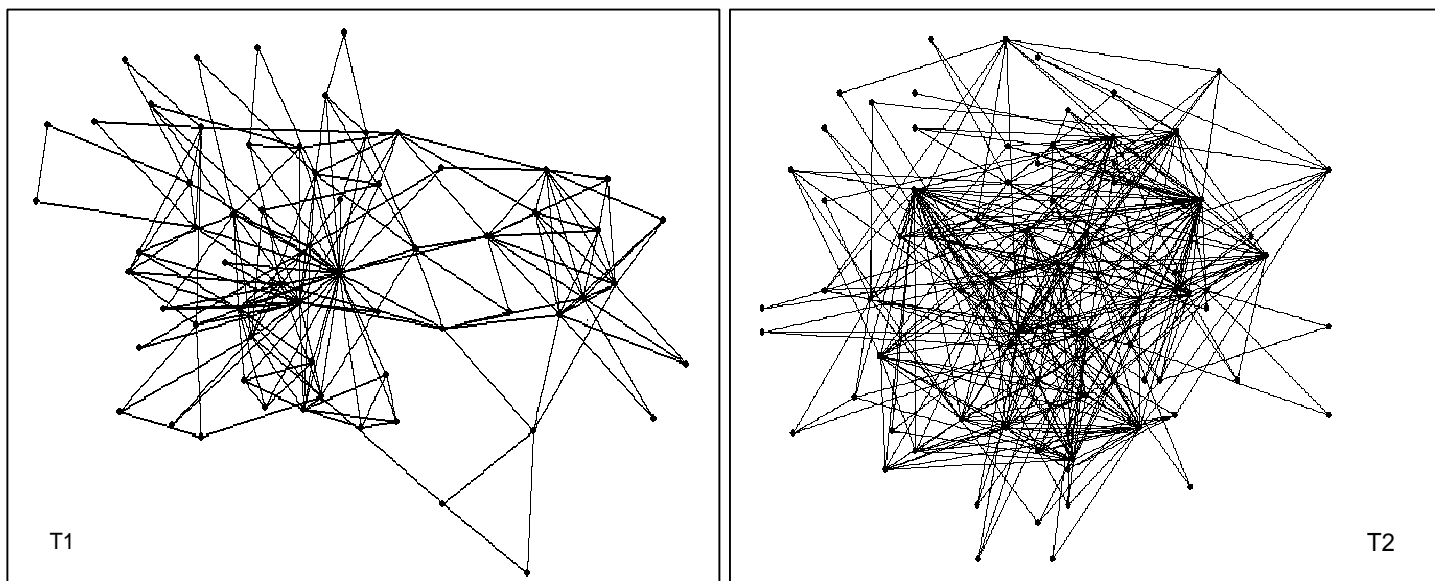
A partir da observação da composição dos subgrupos e da matriz de sobreposição das estruturas dos subgrupos, que permite identificar o número de vezes que cada par de atores aparece no mesmo subgrupo¹², viu-se que houve alterações naqueles com maior número de sobreposições. Da parte mais coesa da rede no T2 participaram os atores com maior número de vínculos, contando-se entre eles os envolvidos nas atividades do SAMI – tanto internos, no caso de agentes comunitários, quanto externos, no caso de funcionários da Prefeitura, representantes de movimentos e organizações sociais e políticos – e os que já tinham centralidade no T1.

Assim, se no T1 a rede se organizava em torno de duas áreas mais densas – a primeira constituída principalmente por vínculos de integrantes da comissão de moradores 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. Na Figura 1, que apresenta os sociogramas da rede da comunidade, pode ser observada a mudança na complexidade da rede de um tempo para o outro.

¹¹ 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 subestruturas. No trabalho, adotou-se o chamado *n-clan*, que é constituído por grupos de pontos conectados entre si – não necessariamente adjacentes – por meio de caminhos que contam com um número (*n*) restrito de vínculos (geralmente $n= 2$), ou seja, pequenos diâmetros (Scott 1992; Wasserman e Faust, 1994).

¹² 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).

FIGURA 1 – SOCIOGRAMAS DA REDE DA COMUNIDADE NO T1 E NO T2



• atores — vínculos

Democratização da rede: novas centralidades

A análise de medidas de centralidade da rede permitiu observar mudança na composição dos atores principais, com formação de novas lideranças – indivíduos envolvidos principalmente com atividades do SAMI que estabeleciam contato entre o poder local e a população da favela. De fato, mais da metade dos contatos na rede passaram a ser feitos sem necessidade de intermediação¹³, 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.

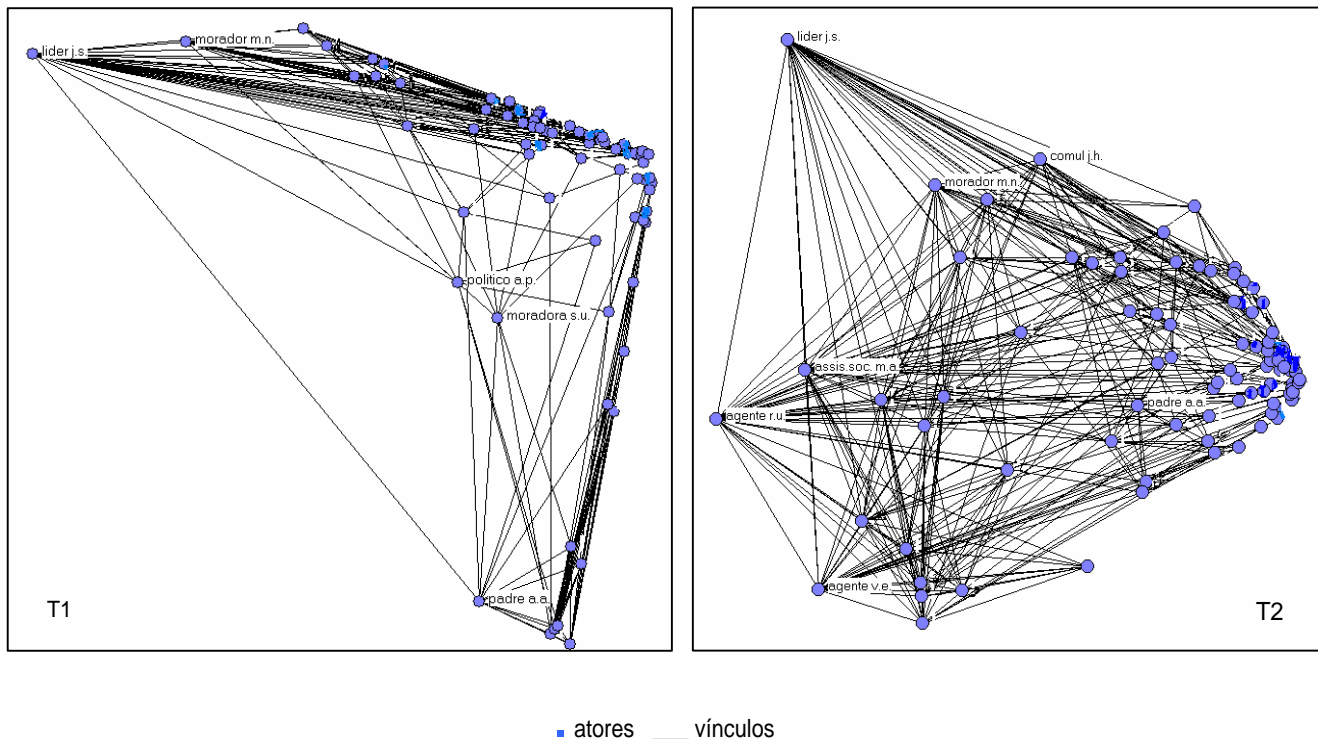
Assim, o fluxo de informação desvinculou-se do poder de intermediação dos atores mais centrais: passou a existir maior probabilidade de a informação ser transmitida a outros atores da rede já que havia mais possibilidades de conexão com outros atores.¹⁴ Com isso, viu-se reduzida a forte dependência observada no período anterior da intermediação dos atores mais centrais da rede. Isso se torna ainda mais visível quando

¹³Os atores centrais, segundo o parâmetro de *intermediação* (*betwenness centrality*), desenvolvem um papel de “ponte” devido a que se encontram entre outros atores 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 os fluxos de bem materiais ou imateriais –p.ex, informação – que circulam pelos vínculos sociais (Scott, 1992).

¹⁴ Por meio da comparação do *índice de centralização da rede*, que identifica a assimetria os atores mais centrais e o restante da rede, foi possível observar uma diminuição na assimetria da distribuição das pontuações da medida de *intermediação* dos atores: de 42,28% no T1 diminuiu para 26,19% no T2.

observamos o sociograma a seguir (Figura 2), em que as posições dos pontos seguem uma análise de componentes principais¹⁵. Os atores apresentam padrões de vinculação dessemelhantes 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.

FIGURA 2 – SOCIOGRAMA COM POSIÇÕES DE ANÁLISE DE COMPONENTES PRINCIPAIS NO T1 E T2



Como se observa no sociograma, a rede revelou-se fortemente *hierarquizada* no T1, ou seja, existia uma assimetria importante entre os atores mais centrais – o líder da comissão e o padre da Pastoral – e os outros atores. No T2, o ponto que representa ao líder encontra-se numa distância maior em relação aos outros entre si, mostrando ainda um padrão de vinculação diferenciado. Agora, porém, há uma quantidade maior de pontos distanciados em relação àqueles com padrão de vinculação semelhante (à direita do sociograma): são atores que passaram a ter um papel mais ativo do ponto de vista relacional. Isso sugere mudança na estrutura: da forte polarização passou-se à distribuição mais simétrica dos pontos, devido ao aparecimento de outros atores e grupos proeminentes, dentre os quais os agentes de saúde, que passaram a ser lideranças na

¹⁵ A medida maximiza a diferença encontrada nos padrões de vinculação dentre os atores da rede, destacando aqueles com um padrão mais “dissimilar” do resto. Para especificações sobre o cálculo da análise de componentes principais, ver Pereira (2001).

favela, e os técnicos, que passaram a ter uma forte presença na área e intenso contato com essas lideranças. Assim, após a intervenção do poder local, a rede passou a ser mais *democrática* ou menos hierarquizada.

Se no T1 o líder da comissão de moradores atuava como a ponte principal entre os moradores e os outros atores externos e, por isso, as informações tanto da Prefeitura quanto do MDDF passavam necessariamente por ele; no T2, novas relações entre os atores da comunidade permitiram que outros atores da favela (principalmente daqueles envolvidos em atividades do SAMI) tivessem acesso às informações que vinham de atores externos.

Novas pontes em Capuava

Assim, além do líder, os moradores envolvidos em atividades do SAMI tornaram-se uma *ponte* entre funcionários da Prefeitura e a população local, de modo que esses vínculos *se estenderam* e *se diversificaram*, como relatado pelos agentes entrevistados, que declararam ter começado a saber o que estava acontecendo.

Paralelamente, as atividades que realizavam como agentes comunitários capacitaram-nos também a disseminar essas informações entre a população local nas visitas ou “no posto, no mercado, e vai passando”. Segundo dados da Secretaria de Saúde, cada agente de saúde visitava em média 189 famílias por mês, e eles tinham consciência do grande número de pessoas que atingiam: “agora nós estamos em oito, cada microárea tem um agente passando informação”.¹⁶

Essas informações diziam respeito a benefícios, oportunidades de trabalho, campanhas, serviços oferecidos pela Prefeitura, ou atividades e reuniões que requeriam a presença dos moradores ou dos representantes. Esse papel de *mediadores* entre o poder local e a população, e esse papel foi percebido pelos próprios agentes: “nós passamos pra comunidade, é assim através de nós”.

Declararam ainda ter “saído do isolamento”, dando-se conta de que a ação que eles realizavam na favela também beneficiava os moradores no *acesso* à informação. Isso também se verifica no relato de agentes, que reconheciam ter pouco contato com os moradores da favela antes de se envolverem no programa, passando a ser atores mais conhecidos, tanto fora quanto dentro da favela, dando-lhes possibilidade de mobilizar a

¹⁶ 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 microárea é (em código da microárea /nº famílias cadastradas): 01/234, 02/242, 03/189, 04/161, 05/188, 06/201, 07/151, 08/143.

população: “cada um se ocupa de sua área, vai avisando para os líderes, pra chamar o pessoal a votar [no OP]. Eles falam com uma parte da população, e agente avisa a outra parte, e assim vai falando”. No relato das entrevistas, foi descrito o processo de convencimento e repasse de informação à população por parte dos agentes de saúde: de “boca a boca”.

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, donos de bares e do clube de futebol, podiam disseminar as informações a população.

V. CONCLUSÕES

O trabalho apresentou os efeitos produzidos no padrão de relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados pela *intensa ação do Estado*. Com base nos resultados apresentados, é possível afirmar que os indivíduos que se encontravam segregados passaram a ter *novas pontes fora* da área em que se agrupam.

Desse modo, a ação do Estado possibilitou a mudança na configuração das relações sociais de alguns moradores da favela de Capuava, o que permitiu a intensificação dos vínculos no interior dessas comunidades e, principalmente, a construção de pontes que favorecem a disseminação de informações e o acesso a recursos e benefícios. Ou seja, mesmo mantendo a localização geográfica, construíram-se vínculos estratégicos entre grupos que circulam em fluxos de informação diferentes.

Nesse sentido, revela-se a importância do desenho do programa de intervenção pública e do modo de implementação das atividades nessas áreas. No desenho, destaca-se a *ação integrada* de diferentes programas sociais, circunscritos a áreas de favela, ou seja, não eram programas pontuais, o que gerou uma ação intensa fundamental para a obtenção dos resultados observados. Também se mostrou relevante a operacionalização dos programas a partir de indivíduos que atuam nas áreas, mantendo contato direto com a população.

Finalmente, foi observado que os próprios atores perceberam a importância da intensificação de vínculos internos e externos à favela, valorizando as informações e atividades organizadas por meio desses vínculos. Constatou-se assim que, uma vez estabelecido o contato, o indivíduo passa a estar consciente das relações e dos recursos que podem acessar por meio delas.

REFERÊNCIAS

- 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
- BICHIR, R. (2006). *Segregação e acesso a políticas públicas no município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política – FFLCH-USP.
- 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.
- BORGATTI, S.P., EVERETT, M.G. (1998). *Network measures of social capital*. Connections 21(2):- 36, ISNA.
- CEM-CEBRAP, SAS-PMSP (2004). Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo. São Paulo: SESC-SP.
- 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
- GRANOVETTER, M. (1973). *The strength of weak ties*. In: American journal of sociology, Vol. 91, N°3.
- HANNEMAN R. (2001) *Introduction to Social Networks Methods*. Department of Sociology. University of California, Riverside
- 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.
- MARQUES, E.C. (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
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil*. clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar / Enap.
- PAVEZ, T. (2006). *Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política – FFLCH-USP.
- 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.
- PREFEITURA SANTO ANDRÉ (2003) *Santo André mais igual*. Programa integrado de inclusão social. Santo André.
- SABATINI, F. (2004). “Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana”. In: Cáceres, G. e Sabatini, F (editors). *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Lincoln Institute of Land Policy and PUC-Chile.
- 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 Network analysis*. Newbury Park, California: Sage Publications
- 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 N° 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.
- WOOLCOCK, M.(1998): *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework* , Theory and Society, no. 27.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.