

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

*“Will they take our tents away and later think about the homeless?”: challenges and potentialities of social participation in the Urban Caretaking Subcommittee*

Ruan Almeida de Oliveira<sup>1</sup>

Mariana Coelho Prado<sup>2</sup>

Verônica Brito Sepúlveda Martines<sup>3</sup>

### Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo discutir os desafios e as 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 a 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 o 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

---

<sup>1</sup> Graduando em psicologia no Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) e pesquisador da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CDHLG - FDUSP). *E-mail:* [ruan-oli@hotmail.com](mailto:ruan-oli@hotmail.com).

<sup>2</sup> Mariana Coelho Prado, advogada e bacharel em direito (FAAP), pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CDHLG - FDUSP). *E-mail:* [mariana.coelho.prado@outlook.com.br](mailto:mariana.coelho.prado@outlook.com.br).

<sup>3</sup> Verônica Brito Sepúlveda Martines, advogada e bacharel em direito (USP), pesquisadora e coordenadora pedagógica da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CDHLG - FDUSP). *E-mail:* [sepulvedavbm@gmail.com](mailto:sepulvedavbm@gmail.com).

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 alguns dos desafios e das 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 a mitigar o descarte irregular de resíduos e articular frentes de atuação com essa finalidade, como podas e varrições (Ribas, 2019). Porém, historicamente, a execução desse serviço promove sistemáticas violações aos direitos da PSR, com retiradas irregulares de pertences e abordagens truculentas (Ribas, 2019).

A discussão sobre zeladoria urbana, como um potencial violador de direitos da PSR, abrange o debate proposto por Bichir e Canato (2019) sobre problemas complexos: fenômenos que envolvem múltiplos 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. Ainda, a utilização por pessoas em situação de rua de materiais descartados, como papelão e lonas, como recursos de proteção ao corpo no contexto de vulnerabilidade (Frangella, 2009), somada à ausência de locais de armazenamento de pertences, são outras variáveis que

tornam complexas a interação entre os profissionais de limpeza e as pessoas em situação de calçada. Importa destacar que a presença da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e da Polícia Militar (PM) em tais ações reduz as possibilidades de cuidado e diálogo, acentuando os conflitos.

Nesse contexto, o Subcomitê de Zeladoria Urbana, estabelecido pela Lei nº 17.252/2019, foi instituído com a finalidade de fiscalizar, monitorar e mediar os procedimentos e a execução das normativas que regulam as ações de limpeza. Composto paritariamente por sociedade civil e estado, o Comitê PopRua – incluído o seu Subcomitê – é um espaço que promove a interação entre estado e PSR, sendo 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 como processos de construção de diálogo e resolução de conflitos (Halpern *et al.*, 2014; Lascoumes; Le Galès, 2012), observa-se a relevância de espaços de diálogo contínuos entre os atores. Tendo como referência a interação entre estado e sociedade na produção da capacidade de ação estatal e civil (Magalhães; 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. Porém, observa-se que muitos conselhos participativos não alteram o fluxo tradicional de decisão sobre as políticas, podendo ser observados desafios para esse objetivo (Tatagiba, 2005).

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

Nesse contexto, a pesquisa tem como referencial teórico discussões sobre espaços participativos e PSR. Em termos metodológicos, realizou-se um estudo de caso (Yin, 2015) do Subcomitê de Zeladoria Urbana, a partir da observação participante (Lupetti, 2017) dos autores nas reuniões do Comitê PopRua e Subcomitê de Zeladoria Urbana como representantes da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG), extensão universitária da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (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.

É importante salientar que há diversas variáveis que influenciam a participação social no tema e que, inclusive, influenciam nos recursos dos atores e na localização deles na estrutura de relações. Contudo, o recorte temporal escolhido pelos autores e o enfoque nas dinâmicas internas do Subcomitê não permitiu que fossem aprofundadas todas as variáveis, como a influência do contexto político. Ressalta-se que a pesquisa se insere no campo de análise de políticas públicas e não tem pretensão de realizar avaliações, como também não aborda categorias de efetividade, de relação causal e de neutralidade.<sup>4</sup> Pretende-se contribuir para a compreensão desse espaço de participação social e seus desafios no contexto da política de zeladoria urbana, a partir de uma abordagem relacional e mutuamente constitutiva.

Para isso, este artigo se divide em cinco partes, após esta introdução, é feita a apresentação: dos conceitos empregados; dos métodos, detalhando a forma de coleta e análise dos dados; da zeladoria urbana como pauta na participação social; dos resultados encontrados no trabalho, com a sistematização de desafios e potencialidades; e, ao final, da análise de tais resultados, a partir dos referenciais teóricos, e das considerações finais.

## **2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS**

Com base na proposta elencada, os desafios e as potencialidades da participação social identificados serão abordados por meio da literatura sobre estruturas relacionais e processos de instrumentação, o que possibilita

---

<sup>4</sup> Utilizou-se a comparação proposta por Arretche (2013) como diferenciação entre estudos de análise e de avaliação de políticas públicas.

expressar as implicações das interações e dos conflitos dos atores na participação social.

Para iniciar, o conceito de estrutura relacional apresenta em sua literatura contrapontos a escopos que não possibilitam uma análise de dimensão relacional 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, assim como 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 o entendimento do processo de participação em seus aspectos **criativos, situados e relacionais**, sem desconsiderar as desigualdades vigentes.

O conceito de agência é uma forma de compreender a dinâmica criativa e relacional entre os atores, tendo como consideração seus contextos de ação. A partir dos agenciamentos, há produção de estruturas relacionais: a agência diz respeito à ação em seu contexto de interação e interdependência, geralmente com formações de redes sociais suscetíveis a transformações. Importante ressaltar que, na ação conjunta e recíproca entre os atores, a produção de estruturas relacionais se dá em condições de desigualdades (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

A partir da categoria de estruturas relacionais, são abordadas 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. A partir das proposições basilares de Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos de ação pública (IAPs) são compreendidos por seus efeitos; ou seja, são dotados de valores, interpretações e selecionados a partir de relações formadas em contextos de desigualdade. Os instrumentos são entendidos como 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 disputas na arena política (Lascoumes; Le 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 (Lascoumes; Le Galès, 2012).

### **3. MÉTODOS**

Nesse contexto, optou-se pela realização de um estudo de caso, a partir de uma análise exploratória, 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. Ele também articula uma variedade de evidências, como documentos e observações (Yin, 2015). Nesta pesquisa, além da consulta às atas e aos documentos oficiais do Subcomitê, foi utilizada a 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, 2017). Saliencia-se que, além das atas/resumos executivos oficiais que estão disponibilizadas no *site* da Prefeitura, os autores também se utilizaram dos próprios relatórios de campo, que escreveram durante as reuniões para acrescentar as percepções sobre os desafios e potencialidades do espaço. A escolha por tal método está imbricada com a relação que os autores possuem com o campo e objeto de estudo deste trabalho.

Como eixos, observou-se: a) a dinâmica interna do Subcomitê, identificando os atores que compõem o espaço, como interagem no Subcomitê e quais recursos possuem; b) os encaminhamentos do Subcomitê. A categorização de aspectos desses eixos como potencialidades ou desafios para a participação social foi feita com base nas percepções, registradas nas atas e relatórios de campo, 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 da metodologia elencada, ressalta-se possíveis contribuições no âmbito do registro de desafios e potencialidades em contexto de participação social, do mesmo modo no levantamento de hipóteses para posteriores análises explicativas que estejam relacionadas com a presente discussão.

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

É importante compreender, ainda que brevemente, o contexto no qual esta pesquisa e o Subcomitê de 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 que seria especialmente relevante a participação da PSR no monitoramento e na gestão desse serviço? É a partir dessas indagações, e com apoio de reflexões teóricas sobre participação institucional, que se pretende contextualizar a política e o espaço de participação observado, tendo como recorte a relação das ações de Zeladoria Urbana com a PSR na cidade de São Paulo.

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 59.246/2020:

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 (São Paulo, 2020, art. 2º, II).

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 (Ribas, 2019, p. 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 estatal para promover políticas de inclusão da PSR. Nesse sentido, destaca-se que a questão social da

PSR é um fenômeno que envolve múltiplos 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 tão vulnerável e que possui problemas múltiplos.

Observa-se que a limpeza das vias públicas é realizada por servidores terceirizados com alta rotatividade e conta com a presença da GCM e da PM, que são conhecidas também como “rapa” pela PSR, em razão da reiterada retirada de seus pertences, por exemplo 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 o uso de jatos de água fria, cassetetes, bala de borracha, entre outras formas de agressão<sup>5</sup>.

No ano de 2016, pode-se considerar que houve uma conquista no reconhecimento da importância dessa pauta e dessa participação, com a publicação do Decreto nº 57.069/2016<sup>6</sup>, que dispôs sobre o tratamento da PSR no contexto das ações da zeladoria urbana. 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, a regulamentação das ações de zeladoria, por meio de decretos, trouxe diretrizes para proteger os direitos da PSR durante as ações de limpeza. Alguns dos procedimentos estabelecidos são: a) informar previamente a realização das ações de limpeza à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), como horário, dia e local; b) informar a PSR sobre os bens que podem/não podem ser recolhidos, como também os procedimentos de retirada por meio da entrega de contra-lacres; c) proibição de retirada compulsória de pertences; d) orientação para acesso aos serviços da rede socioassistencial; e) diretrizes para monitoramentos das ações de limpeza.

---

<sup>5</sup>As denúncias sobre retirada desses pertences e a ocorrência de agressões são amplamente apresentadas no Subcomitê de Zeladoria Urbana. 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; São Paulo, 2023a).

<sup>6</sup> O conteúdo do decreto foi alterado em posteriores versões, sendo atualmente vigente o Decreto nº 59.246/2020.

Além disso, cria-se 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 Urbana<sup>7</sup>. 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 Rua<sup>8</sup> e tem como objetivos: a) formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a PSR; b) participação integrada, transparente e inclusiva da sociedade civil; c) constituição de subcomitês temáticos; d) controle social concernente a políticas públicas<sup>9</sup>. Esse espaço já recebia e pautava as violências nas ações de zeladoria urbana, porém não na forma de reuniões específicas.

Hoje o Subcomitê de Zeladoria Urbana é um espaço do Comitê PopRua, composto por conselheiros do Comitê<sup>10</sup>, 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: a) monitorar as ações de limpeza e o cumprimento do decreto; b) encaminhar denúncias aos órgãos competentes; c) propor orientações, sugestões e auxiliar na definição de diretrizes sobre aspectos da política; d) 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 Urbana pode ser compreendido como uma Instituição Participativa<sup>11</sup>. A criação de espaços participativos foi

---

<sup>7</sup> Essa mudança ocorreu através da instituição da Lei nº 17.252/2019.

<sup>8</sup> A política nacional é estabelecida pelo Decreto nº 7053/2009.

<sup>9</sup> O Comitê PopRua foi consolidado em 2019 nesse formato, mas anteriormente o município de São Paulo já teve outras experiências de interlocução permanente da sociedade civil com o governo, iniciando na gestão Erundina (Costa, 2007).

<sup>10</sup> Conforme a Lei nº 17.252/2019 e o Decreto nº 59.256/2020, o Subcomitê de Zeladoria Urbana 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 conselheiros da sociedade civil do Comitê PopRua.

<sup>11</sup> Utiliza-se como referência para este trabalho o conceito de Avritzer (2008, p. 45) sobre Instituições Participativas (IPs), como sendo “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Nesse sentido, é relevante o trabalho de Teixeira, L. e Teixeira, M. (2019) que descreve as IPs como inovações democráticas de incorporação de cidadãos na esfera pública em espaços institucionais.

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 cujo objetivo seja o 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, soluções e proposição de alternativas criativas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Há diversos nortes para guiar as instituições participativas, como o princípio da igualdade, pluralidade e publicidade (Tatagiba, 2005). Todavia, há contradições e ambiguidades dos espaços participativos, como na democracia de forma geral (Tatagiba, 2005; Magalhaes; Ornellas; Brasil, 2021). Apesar de pretenderem inovar na gestão e na ação pública, muitos enfrentam desafios fundamentais. Entre as diversas variáveis que influenciam a atuação desses espaços, 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 de Zeladoria Urbana é um dos espaços que enfrenta essas ambiguidades, entre potencialidades e desafios.

## **5. SUBCOMITÊ DE ZELADORIA URBANA: DESAFIOS E POTENCIALIDADES**

O Subcomitê de Zeladoria Urbana se reúne mensalmente, de forma *on-line*, com conselheiros eleitos, que representam a sociedade civil, secretarias, que representam o Poder Público e pessoas da sociedade civil de forma geral. As atas das reuniões são transcritas e disponibilizadas no *site* da Prefeitura (São Paulo, 2023b).

Os resultados serão mostrados a partir da configuração da dinâmica do Subcomitê e da categorização dos desafios e potencialidades identificados. Inicialmente, a dinâmica do Subcomitê será descrita a partir de suas etapas, conteúdos e processos de interação. Em seguida, serão apresentados um

conjunto de desafios e potencialidades categorizados, aspecto esse acompanhado de alguns exemplos retirados diretamente dos documentos avaliados e registros de campo. Para fins de sistematização, segue quadro abaixo com os desafios e as potencialidades abordados:

**Quadro 1:** Desafios e potencialidades do Subcomitê de Zeladoria Urbana

<b>Desafios</b>	Desigualdades no espaço de fala e recursos
	Dificuldades no monitoramento de políticas públicas
	Valorização/motivação de participação no Subcomitê
<b>Potencialidades</b>	Processos de formação de GCMs e agentes de zeladoria
	Organização de seminários temáticos
	Processos contínuos dos espaços de interação

Fonte: Elaboração própria.

Pelas atas analisadas, os atores que frequentemente estão presentes são: representantes do Movimento Estadual da População em Situação de Rua de São Paulo, do segmento da PSR, representantes de organizações sociais, como É de Lei, Rede Rua, CDHLG, GCM pela SMSUB, além de atores da DPE-SP, da assessoria do deputado Eduardo Suplicy e do gabinete da vereadora Luna Zaratinni.

Salienta-se que, para a oportunidade de fala e limite de tempo de fala, não é feita distinção entre representantes da sociedade civil, eleitos, e participantes de forma geral. Aos atores sociais, em sentido amplo, é atribuído um espaço de tempo para manifestação em cada etapa da reunião, especificamente após apresentação do tema pela coordenação e por outros atores estatais. De forma geral, as reuniões se estruturam conforme as seguintes etapas:

- a) 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. Os atores sociais podem solicitar espaço de fala para debater algo sobre os informes apresentados ou para trazer informes não previamente elencados pelos atores estatais.

b) 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), podendo ser acrescentadas pautas com base na urgência ou relevância. As pautas são apresentadas por atores estatais via *slides*, representantes de secretarias ou coordenação, em que, após um tempo de explanação, a sociedade civil possui abertura para se manifestar por 3 minutos em cada fala, tempo relativamente baixo comparado aos atores estatais, que não possuem limite de tempo. Após a manifestação da sociedade civil, os atores estatais respondem. Então, retorna-se a abertura para novas falas.

c) 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 cada 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 outros.

### **5.1. Desigualdades no espaço de fala e recursos**

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 dessa 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: a) proposta de encaminhamentos; b) execução de encaminhamentos; c) retorno; d) gerência do tempo de fala.

Conforme está destacado na análise teórica, tal processo tem influência 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 é a discussão sobre o fluxo de encaminhamento de denúncias e a limitação de alternativas criativas em contexto de 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 pessoa em situação de rua 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”<sup>12</sup>. 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”<sup>13</sup>. 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 ocorreram interrupções constantes das falas dos atores sociais, o que dificultava as manifestações.

No que tange aos resultados, o encaminhamento foi discutido na reunião seguinte, em 26 de outubro de 2022, como uma pauta, na qual a coordenação 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 anterior, 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”.<sup>14</sup>

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

---

<sup>12</sup> Martines, Oliveira e Prado (2022).

<sup>13</sup> *Ibid*, 2022.

<sup>14</sup> *Ibid*, 2022.

não foi retomada nas reuniões seguintes: as propostas foram descontinuadas por sobreposições de informes e pautas diversas, como também os atores do poder público envolvidos reduziram sua frequência de participação, sendo que o conteúdo debatido nos encontros seguintes pouco expressava as propostas de atores sociais, mas de atores estatais. Tal condição expõe contingências de produção de desigualdades, especificamente na redução da agência dos atores sociais no processo de determinação da dinâmica da participação social, de definição e execução dos encaminhamentos.

## **5.2. Dificuldades no monitoramento de políticas públicas**

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 poderia possibilitar ações e mobilização de atores estatais nos serviços de abordagem e mediação, como também na identificação de possíveis ocorrências de violações. Contudo, há dificuldades que incidem sobre alguns fatores do processo de participação, como: a) os atores estatais presentes não possuem prerrogativa ou competência para dar essas informações; b) atrasos na disponibilização de evidências dos trabalhos executados pelo Subcomitê, que apontam essas necessidades, como atas e relatórios; c) falta de devolutivas dos ofícios e das solicitações direcionadas às secretarias responsáveis por apresentar os itinerários e os relatórios das ações de zeladoria urbana, entre outros dados.

Essa contingência, como aprofundaremos posteriormente, está relacionada a padrões de inércia que implicam em manutenção das desigualdades citadas, do mesmo modo mantém influência insuficiente 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 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”<sup>15</sup>. Outro conselheiro destacou: “Em relação à carta da Smads, acho que poderia ter vindo uma outra pessoa, é muito chato realmente”<sup>16</sup>. 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”<sup>17</sup>. 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” (São Paulo, 2022).

### 5.3. Valorização/motivação de participação no Subcomitê

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 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; falta de resultados.

Há exemplos 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” (São Paulo, 2022). Outro conselheiro desabafou: “precisamos ter retorno para essa população, não basta termos comitê” (São Paulo, 2022). Em outra reunião, 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 (São Paulo, 2023c).

---

<sup>15</sup> Martines, Oliveira e Prado (2023)

<sup>16</sup> *Ibid*, 28/06/2023

<sup>17</sup> Martines, Oliveira e Prado (2022)

#### 5.4 Processos de formação de GCMs e agentes de zeladoria

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 civis (São Paulo, 2022). 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, há diversos desafios que podem ser destacados: a) alta rotatividade dos burocratas do serviço de zeladoria urbana; b) ausência de capacitação da GCM e da polícia em territórios com maior incidência de violações, pela falta de respaldo das respectivas subprefeituras; c) dificuldade de 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 dos obstáculos para ampliar a agência das ações de formação. Em uma discussão específica sobre os números atualizados, um conselheiro da sociedade civil manifestou:

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 (São Paulo, 2023c).

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."<sup>18</sup> 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 complexidade citada.

---

<sup>18</sup> Martines, Oliveira e Prado, 2023

## **5.5. Organização de seminários temáticos**

A segunda categoria de potencialidade refere-se à realização de seminários temáticos<sup>19</sup>. 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 organizaram um seminário que buscou dialogar com as diferentes contingências do monitoramento das ações de limpeza. A potencialidade também está na organização de processos participativos, tendo em vista que o seminário foi proposto com diferentes atores da sociedade civil. No entanto, também foi possível observar contingências de desigualdade, pois o processo de debate foi descontinuado e o desenho final do seminário seguiu as diretrizes de atores estatais.

## **5.6. Processos contínuos dos espaços de interação**

A última categoria de potencialidade diz respeito à continuidade do espaço de interação do Subcomitê. Como apresentado 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. Sobre os atores sociais, a ampla vivência com a trajetória da pauta da PSR possibilita a constituição de um espaço qualificado para a compreensão do tema, 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: a) diversas solicitações são apontadas para encaminhamentos; b) alternativas criativas são elencadas para discussões sobre fluxo de denúncias; c) presença de debates e contrapropostas; d) quórum em todas as reuniões; e) propostas de trabalhos e projetos; f) possibilidade de registrar, de forma documental, as denúncias que são enviadas cotidianamente pelos conselheiros.

Nesse sentido, destaca-se que, em eventuais ações judiciais, um dos grandes obstáculos é a comprovação do que acontece em episódios de retirada de pertences. Um fluxo ou um mecanismo de registro das denúncias feitas pode

---

<sup>19</sup> Conforme o artigo 6º da Lei 17.252/2019, uma das atribuições do Comitê PopRua é: organizar, periodicamente, encontros e seminários municipais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a população em situação de rua.

facilitar encaminhamentos de instituições próximas 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, seja 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 e disponibilização de evidências dos trabalhos executados, corroboram para esse desafio.

## **6. ESTRUTURAS RELACIONAIS E PROCESSOS DE INSTRUMENTAÇÃO: DESAFIOS E POTENCIALIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO SUBCOMITÊ**

### **6.1. Estruturas relacionais: desafios e potencialidades**

Os desafios e as potencialidades da participação social destacados podem ser compreendidos pela estrutura relacional e dos processos de instrumentação.

Nos resultados, 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 são majoritariamente selecionadas de acordo com a iniciativa de atores estatais. A perpetuação desse processo nas interações, durante as contestações, também é perceptível na limitação de alternativas criativas elencadas pela sociedade civil, que não são retomadas pela mesa coordenadora e não são implementadas pelos atores estatais, como observa-se na dificuldade de alteração do fluxo de denúncias para maior celeridade e devolutiva para a PSR.

Como destacam Abers, Silva e Tatagiba (2018), o processo relacional é interdependente entre os atores, que agem a partir de condições produzidas e em constante disputa política: a interdependência não significa que as relações são igualitárias, sendo os resultados apontados evidências que reiteram a tese de capacidades desiguais de agência entre atores, seja em função do vínculo ou do acesso a recursos.

No caso analisado, nota-se a desigualdade na relação de interdependência entre os atores sociais e estatais, o que pode ser observado no controle unilateral e concentrado do tempo de fala, limitado a três minutos no caso dos atores sociais. No mesmo sentido, as propostas dos atores sociais de construção de novas alternativas para a ação pública dependem de uma série de ações e aberturas por parte dos atores estatais.

Nesse caso, 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 e Souza (2004). 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 possibilitam 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). Tatagiba (2005), nesse contexto, ressalta que a mobilização de redes externas aos espaços participativos pode indicar limitações de permeabilidade de demandas na Instituição Participativa.

No primeiro caso, ao retomar Abers, Silva e Tatagiba (2018), as redes de apoio do Subcomitê podem ser compreendidas como potencialidades adquiridas a partir de longas trajetórias de interdependência em seu processo relacional. Isso porque os conselheiros, a partir da ampla vivência com a pauta da PSR, como também presentes em uma diversidade de quadro relacionais da arena de disputa política, presenciam desigualdades na participação que tratam do monitoramento de limpeza. Nesse caso, a agência 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 da SMDHC ou Smads, nas parcerias feitas com a Defensoria Pública para fluxos alternativos de denúncias e no acompanhamento das ações de limpeza.

O Subcomitê, portanto, é um espaço que também fomenta a construção e ampliação 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 sobre o tema. Todavia, ao retomar 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 redes de apoio.

Com base nos resultados, muitos conselheiros demonstram desmotivação em relação à falta de avanço dos trabalhos realizados: muitos apontam que o contexto da PSR é emergencial, com ocorrências de violências sistemáticas sendo produzidas por atores estatais. Conforme demonstrado pelas condições que dificultam a agência, as redes de apoio fazem 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.

Em outras palavras, observa-se que a mobilização de outras redes pelos atores sociais – o que é potencializado pelo Subcomitê – pode ser uma estratégia utilizada para enfrentar as desigualdades de fala e agenda a que estão sujeitos no Subcomitê, e que reduzem a dimensão de motivação/valorização da participação no espaço.

## **6.2. Processos de instrumentação: desafios e potencialidades**

A agência dos atores também abarca aquilo que Lascoumes e 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, como também abarcam dimensões técnicas (dispositivos de operacionalização) e ferramentas (microdispositivos dentro de uma técnica) (Lascoumes; Le Galès, 2012). No 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 as potencialidades identificados.

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: a primeira dimensão das IAPs pode ser compreendida 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 descontinuum suas proposições na esfera da ação pública.

Um dos efeitos desses instrumentos é a inércia: sendo uma maneira de resistência a pressões de conflitos entre atores (Lascoumes; Le Galès, 2012). No contexto desta 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: a condução dos trabalhos por atores estatais e a manutenção das desigualdades. Tal condição tem respaldo, a partir de Avritzer (2016), o porquê dos impactos insuficientes de instituições participativas em órgãos executivos relevantes, como na necessidade de redes apoio/redes organizacionais.

A segunda dimensão envolve a descontinuidade 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 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 e das violações sofridas pela PSR é lenta e burocrática: 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 e não promove devolutiva para a pessoa que sofreu a violação de direitos. 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 às representações sobre a questão tratada: nela, atores estatais atribuem competências, reconhecimento de domínio e critérios normativos que envolvem representações de impossibilidade de alternativas criativas, 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 o que Lascoumes; Le Galès (2012) apontam sobre os IAPs com relação à seletividade de determinados instrumentos por atores estatais com maior poder de agência.

Nesse contexto, os desafios do Subcomitê envolvem um espaço de participação em que as rotinas, a categorização e a pré-formatação dos debates limitam a agência criativa de atores sociais em torno dos IAPs.

Concomitantemente, uma potencialidade a ser ressaltada envolve os espaços de intercâmbio dos atores sociais, por meio 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.

## **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 por ser um espaço contínuo de interação entre atores com experiências e competências relevantes no tema. Todavia, observa-se que há desigualdades internas nas estruturas relacionais e nos processos de instrumentação que dificultam agências criativas e o acesso de atores sociais a processos de decisão sobre a política.

Nesse sentido, foi possível perceber que os espaços de fala durante a reunião são diferentes: 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 as

dificuldades em relação à continuidade dos encaminhamentos e das pautas, a dificuldade de inovação, bem como a dificuldade de monitorar as políticas por falta de informação sobre os itinerários das ações de zeladoria.

Por outro lado, como potencialidades, destacam-se as formações para profissionais, a construção do seminário, 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 do Comitê PopRua, 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 o gerenciamento do espaço urbano. Contudo, enquanto não houver opções reais de políticas públicas inclusivas em moradia e intersetoriais, que possibilitem oportunidade de acesso para os diferentes perfis de PSR, é necessário que a gestão passe a gerenciar o espaço urbano a partir da escuta e da participação social, sendo o Subcomitê de Zeladoria Urbana um espaço já existente e potente para a construção de soluções criativas e que resguardem os direitos da PSR.

Nesse contexto, espera-se que a presente pesquisa exploratória contribua com o registro documental de aspectos relevantes da dinâmica de funcionamento do Subcomitê de Zeladoria Urbana, com a identificação de alguns de seus desafios e potencialidades. Nesse sentido, espera-se que a pesquisa contribua com hipóteses de análises que podem ser objetos de posteriores estudos explicativos mais aprofundados.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.
- ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais**: as experiências de Natal e Maceió. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio**, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BICHIR, Renata; CANATO, Pâmella. Solucionando problemas complexos?: desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 243-266.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 15 nov. 2023.
- COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento**: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. 2007. 243 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140625/publico/TESE\\_DANIEL\\_LUCCA\\_REIS\\_COSTA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140625/publico/TESE_DANIEL_LUCCA_REIS_COSTA.pdf). Acesso em: 13 ago. 2023.
- FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos**: ética, sexualidade, política. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. v. 5.
- FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. São Paulo: Anablume: Fapesp, 2009.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff; SOUZA, Nelson Rosário (org.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, 2004.
- HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS, Patrick. **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-acoes-para-retirar-barracas-de-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v.9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LUPETTI, Bárbara Gomes Baptista. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos do Direito, 2017. p. 82-117.

MAGALHAES, Bruno Dias; ORNELLAS, Gabriel Mattos; BRASIL, Flávia de P. Duque. Desconstruções e resistências democráticas: o caso da instituição legal do sistema nacional de participação social. *In*: AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de (org.). **Crises na democracia**: legitimidade, participação e inclusão. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 57-88.

MARTINES, Verônica; OLIVEIRA, Ruan; PRADO, Mariana. **Relatório de Campo**. São Paulo: [s.l.], 2022.

MARTINES, Verônica; OLIVEIRA, Ruan; PRADO, Mariana. **Relatório de Campo**. São Paulo: [s.l.], 2023.

RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito**: elementos críticos de uma política pública. 2019. 292 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Defensoria Pública. DPESP. **PA 01/2023 - violações de direito da população em situação de rua nas ações de zeladoria urbana pela subprefeitura da Sé**. São Paulo, 2023a. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/folders/1Z1YF7\\_Dz109dcjJIXIUM83sANdske\\_t?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1Z1YF7_Dz109dcjJIXIUM83sANdske_t?usp=sharing). Acesso em: 21 nov. 2023.

SÃO PAULO. Decreto nº 59.246 de 28 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização das ações de zeladoria urbana. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 65, n. 40, p. 1, 28 fev. 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.069 de 17 de junho de 2016**. Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57069-de-17-de-junho-de-2016>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. Lei 17.252 de 26 de dezembro de 2019. Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, p. 1, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. Subcomitê de Zeladoria Urbana. **Atas do Subcomitê de Zeladoria Urbana**. São Paulo, 2023b. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/poprua/index.php?p=274544](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/index.php?p=274544). Acesso em: 21 nov. 2023.

SÃO PAULO. Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana. **Resumo executivo da 29ª reunião, 26 de abril de 2023**. São Paulo: Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, 2023c. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/participacao\\_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ATAS\\_ZELADORIA/2023/29\\_Subcomite\\_Permanente\\_de\\_Zeladoria\\_Urbana\\_ABRIL\\_2023.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ATAS_ZELADORIA/2023/29_Subcomite_Permanente_de_Zeladoria_Urbana_ABRIL_2023.pdf). Acesso em: 11 ago. 2023.

SÃO PAULO. Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana. **Resumo executivo da 26ª reunião**, 30 de novembro de 2022. São Paulo: Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua, 2022. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/participacao\\_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ATAS\\_ZELADORIA/2022/26\\_Subcomite\\_Permanente\\_de\\_Zeladoria\\_Urbana\\_NOVEMBRO\\_2022.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ATAS_ZELADORIA/2022/26_Subcomite_Permanente_de_Zeladoria_Urbana_NOVEMBRO_2022.pdf). Acesso em: 11 ago. 2023.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 ago. 2023.

TEIXEIRA, Luiza Reis; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **Revista Iberoamericana de Estudos Municipales**, Santiago, n. 20, p. 33-57, 2019. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arquitetura\\_da\\_participacao.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arquitetura_da_participacao.pdf). Acesso em 15 nov. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.