

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

GABRIELLY GONÇALVES DE LIMA DAL POZZO

**Teia de Intervenção: uma análise de intersetorialidade para implementação das
políticas públicas na Cracolândia.**

São Paulo
2025

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

GABRIELLY GONÇALVES DE LIMA DAL POZZO

**Teia de Intervenção: uma análise de intersectorialidade para implementação das
políticas públicas na Cracolândia.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa
de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de
Arte, Ciências e Humanidades da Universidade de São
Paulo, sob orientação da Prof. Dr. Renata Bichir

São Paulo
2025

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a minha mãe, Mislene. Que me colocou no mundo e mesmo diante de todas as adversidades da vida me deixou sonhar, acreditou e fez o possível e o impossível para que eu alcançasse meus sonhos. Um deles me formar na USP.

Aos meus avós, Rene, metalúrgico e Soeli, auxiliar de enfermagem, que vibraram e apoiaram cada conquista, sonharam este sonho comigo e me ensinaram valores políticos.

Ao meu pai, Cleber, que me deu exemplo de determinação e ambição para sempre alcançar voos mais distantes.

Aos meus irmãos, João e Alicia, que no cargo de irmã mais velha me ensinaram a ser responsável e cuidadosa, os frutos que recebo em amor é o que me motiva a ser sempre um bom exemplo.

A toda minha família pelo amor e orgulho que transferiram a mim, mesmo a vida acadêmica sendo distante da nossa realidade, vocês acreditaram no potencial transformador dessa jornada. E por isso acredito que mesmo sendo a primeira a entrar em uma universidade pública, não serei a última. Este título é nosso.

Aos meus amigos, os que me acompanharam nesta jornada e os novos que fiz pelo caminho. A cada dia me torno uma gestora melhor para o mundo com a ajuda de vocês. Aqui não posso deixar de mencionar minha querida amiga Gabriela, que como na vida, me ajudou nos momentos mais tensos deste trabalho.

As minhas companheiras de graduação, Bianca, Milly e Sofia, que me ouviram e apoiaram neste trabalho, acompanhando cada passo até a entrega com muito carinho.

Aos meus formadores, em especial a minha professora orientadora Renata Bichir. Agradeço não somente por ser quem me guiou na pesquisa, mas também pela paciência, e por ter me feito apaixonar ainda mais pela carreira na gestão de políticas públicas.

Aos outros formadores que encontrei pelo caminho, que no dia a dia do trabalho das organizações em que passei, também me ensinaram o que é ser uma gestora pública. Aqui agradeço a Gabrielle, que me apresentou e me inseriu no programa que dá origem a este trabalho. Contribuiu comigo para articular discussões necessárias, sem a qual não saberia o que sei hoje sobre como se implementam políticas públicas complexas em rede.

Ao Cursinho Popular da Escola de Artes, Humanidades e Ciências, que abriu as portas da universidade pública a mim, devo aos alunos que gerações passadas o ingresso na

universidade e por me apresentar o curso que de cara me parecia estranho, mas que certamente não me encontraria na vida como me encontrei na Gestão Pública.

Por fim, agradeço meu companheiro e parceiro de vida, Victor, que me ouviu e cuidou de mim neste processo, sem seu apoio na loucura do dia a dia, nas noites em claro escrevendo, este trabalho não sairia do papel. As nossas conversas e trocas contribuíram para uma pessoa que escreve este texto e termina a graduação com muito mais maturidade.

RESUMO

O trabalho intitulado “Teia de Intervenção: uma análise de intersectorialidade para implementação das políticas públicas na Cracolândia” analisa a intersectorialidade e os arranjos de governança na Política de Álcool e Outras Drogas, focando na implementação do Programa Redenção em comparação com o Programa De Braços Abertos. A pesquisa investiga como os arranjos intersectoriais impactam as prioridades e a eficácia dos programas ao longo do tempo, de 2017, ano de transição entre os programas, até 2023, destacando a importância da articulação do médio escalão na mobilização e manutenção das políticas públicas. O estudo realiza uma abordagem qualitativa sob uma lente de análise de intersectorialidade, explorando aspectos de governança, articulação de atores e instrumentos de política pública.

A relevância deste estudo reside na compreensão dos desafios e refinamentos necessários para a implementação de políticas públicas complexas em contextos de alta vulnerabilidade social, como a Cracolândia. A pesquisa revela que, apesar das dificuldades, a articulação intersectorial e a governança eficaz são cruciais para o sucesso das intervenções. O trabalho também destaca a evolução das estratégias de redução de danos e a importância de uma abordagem integrada que considere as múltiplas dimensões do problema, desde a saúde até a assistência social e a segurança pública.

Palavras-chave: articulação intersectorial; governança; Programa Redenção; redução de danos; cracolândia.

ABSTRACT

The study titled "Intervention Network: An Analysis of Intersectorality for the Implementation of Public Policies in Cracolândia" examines intersectorality and governance arrangements within the Alcohol and Other Drugs Policy, focusing on the implementation of the Program Redenção in comparison to the *Programa De Braços Abertos*. The research investigates how intersectoral arrangements impact program priorities and effectiveness over time, from 2017, the transition year between the programs, until 2023, highlighting the role of mid-level bureaucrats in mobilizing and sustaining public policies. The study adopts a qualitative approach through an intersectorality analysis lens, exploring governance aspects, actor coordination, and policy instruments.

The relevance of this study lies in understanding the challenges and necessary refinements for implementing complex public policies in contexts of high social vulnerability, such as Cracolândia. The research reveals that, despite the difficulties, intersectoral coordination and effective governance are crucial for the success of interventions. The study also highlights the evolution of harm reduction strategies and the importance of an integrated approach that considers the multiple aspects of the issue, from health to social assistance and public security.

Keywords: intersectoral coordination; governance; *Programa Redenção*; harm reduction; Cracolândia.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Visita ao SIAT III Ermelino

Imagem 2 - Fluxo na região central.

Imagem 3 - Abordagem policial no fluxo

Imagem 4 - Beneficiários do DBA

Imagem 5 - Instâncias de governança e coordenação do Programa Redenção

LISTA DE ABREVIACÕES

BNR	Burocrata de Nível de Rua
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAE	Centro de Acolhida Especial
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CAPS IJ	Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil
CnR	Consultório na Rua
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CRATOD	Centro de Referência de Álcool
CROSS	Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde
CTA	Centro Temporário de Acolhimento
DBA	De Braços Abertos
FAC	Fórum de Acompanhamento de Casos
GCM	Guarda Civil Metropolitana
GEM	Grupo Executivo Municipal
NAC	Núcleo de Acompanhamento de Casos
NT	Núcleo Técnico
ONG	Organização Não Governamental
ONG É de Lei	Centro de Convivência É de Lei
OS	Organização Social
PAC	Plano de Ação Conjunta
PM	Polícia Militar
POT	Programa Operação Trabalho
PPP	Parceria Público
PRD	Política de Redução de Danos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos trabalhadores
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
RD	Redução de Danos
SAE	Serviço de Atendimento Especializado
SCP	Serviço de Cuidados Prolongados
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
SEDS	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo
SEDUH	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEPE	Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos
SES	Secretaria Estadual de Saúde
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SIAT	Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDET	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
SMSUB	Secretaria Municipal das Subprefeituras
UBS	Unidade Básica de Saúde

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de normativas de referência

Quadro 2 - Entrevistas Realizadas

Quadro 3 - Histórico das principais intervenções governamentais na Cracolândia

Quadro 4 - Comparativo normativo entre DBA e Redenção

Quadro 5 - Rede Redenção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
METODOLOGIA	15
1. Revisão da literatura: do objeto a lentes de análise	20
1.1 O território na perspectiva das políticas públicas: estudos sobre o objeto	20
1.2 Intersetorialidade: arranjos institucionais e a governança para além das normativas	26
2. A Cracolândia como um problema público multidimensional: histórico e população	33
2.1 Breve histórico do território e das políticas públicas	33
2.2 As duas faces do poder público: a dicotomia entre a violência e a assistência	36
2.3 Um panorama da população	40
2.4 O housing first e outras estratégias no município: o De Braços Abertos	42
3. Arranjos na transição: 1º fase do Programa Redenção e o retrocesso das políticas públicas	46
3.1 Transição: desmonte do DBA e Fase 1 do Redenção	46
3.2 Formulação do Redenção	52
4. A consolidação da redução de danos em São Paulo: Redenção na 2º fase	61
4.1 Articulação dos atores	61
4.2.1 Articulação com o governo estadual	66
4.2 Estrutura de política pública: governança e coordenação	69
4.3 Estratégias e instrumentalização	75
CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	90
ANEXOS	95

INTRODUÇÃO

Há três décadas, o município de São Paulo enfrenta uma cena de uso aberto de drogas localizada no centro da cidade, onde as pessoas chegam a níveis extremos de vulnerabilidade social e os problemas da grande metrópole se expõem na interseccionalidade. Conheci a Cracolândia trabalhando com — e para — as pessoas que vivem nela. Antes disso, tudo que eu sabia era senso comum. Trabalhar na coordenação da política pública municipal para melhorar as condições de sobrevivência dessas pessoas não foi suficiente para conhecer a política pública como um todo, muito menos os múltiplos problemas envolvidos.

Sob uma lógica manicomial, o uso de drogas e a figura do usuário são temas de atenção do Estado brasileiro desde a década de 1930, com o estabelecimento do Decreto-Lei nº 891/1938, primeira norma legal a instituir ações de prevenção, tratamento e repressão, consolidando o senso comum de que o uso de substâncias psicoativas deve ser combatido com repressão. No entanto, nas últimas décadas, essa lógica começou a mudar, impulsionada pela Reforma Psiquiátrica e pela promulgação da Lei nº 10.216/2001, que estabelece os direitos das pessoas com transtornos mentais e redefine a assistência psiquiátrica.

No Brasil, as estratégias de Redução de Danos(RD) foram inicialmente utilizadas como forma de prevenção ao HIV. Em 1994, o Ministério da Saúde oficializou a RD como estratégia de saúde pública. Essa mudança não apenas introduziu novas práticas, como também estabeleceu um novo paradigma ético, social, clínico e político, alterando a forma como o país passou a enxergar o cuidado com pessoas que fazem uso abusivo de substâncias.

Estive presente na Coordenação do Programa Redenção, alocada na Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos da Secretaria de Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo, durante seis meses. Como estagiária da coordenadoria, meu trabalho envolvia apoio direto à gestão, articulação e coordenação da política intersetorial. Minha responsabilidade era monitorar as ações nas frentes de atuação do programa, a partir das ferramentas e métodos de gestão de projetos. Com oportunidade de participar das reuniões intersecretariais, sistematizar pautas de discussão e trazer à coordenação minhas percepções sobre a dinâmica de implementação, percebi desafios sistemáticos para articulação da política pública. Naquele momento, tive noção que para entender o que eu estava fazendo em 2023, havia um histórico de construção muito maior.

Assim, a pesquisa propõe-se a analisar os arranjos intersecretoriais envolvidos na formulação e implementação do Programa Redenção, a partir da remanescência do DBA.

Com foco especial na transição entre eles e nas permanências e mudanças ocorridas de 2017 a 2023. A partir dessa análise, busca-se compreender como os diferentes atores da gestão pública, especialmente os burocratas de médio escalão, influenciam a construção, manutenção e transformação dessas políticas ao longo do tempo.

Para aprender com este processo de trabalho e pesquisa, levantei todos os insumos bibliográficos de fontes primárias como leis, decretos e portarias; e outras pesquisas que também tentavam entender o fenômeno “Cracolândia” e a implementação de políticas públicas. Mas ainda havia um vácuo extenso de pesquisa sobre a intersectorialidade dos programas de intervenção, então escolhi aprender também através dos atores que articulavam a política no médio escalão.

O eixo de análise está centrado na intersectorialidade como instrumento de governança de políticas públicas complexas. Com base em uma abordagem qualitativa e no suporte de referenciais teóricos como Candel e Biesbroeck (2016), Cunill-Grau (2014) e Pires e Gomide (2018), investiga-se de que maneira os arranjos institucionais colaboram, ou limitam, a implementação de políticas integradas e sustentáveis no enfrentamento das múltiplas dimensões do uso abusivo de drogas e da situação de rua.

Estabelecido o problema e o recorte de análise, o trabalho foi organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo, apresenta a revisão da literatura, explorando o território como objeto das políticas públicas e a intersectorialidade como lente analítica para compreender os arranjos institucionais e a governança. O segundo capítulo “A Cracolândia como um problema público multidimensional: histórico e população”, oferece um panorama da Cracolândia como um problema público complexo, abordando seu surgimento histórico, a dicotomia entre repressão e assistência nas políticas públicas, e o perfil de extrema vulnerabilidade social da população em situação de rua. Essa compreensão é fundamental para refletir sobre os desafios na implementação de políticas intersectoriais no território.

Na sequência temos o terceiro capítulo que contém parte essencial para este trabalho. Com o título de “Arranjos na transição: 1º fase do Programa Redenção e o retrocesso das políticas públicas” investiga a transição do Programa De Braços Abertos para o Redenção, marcada pelo desmonte de arranjos intersectoriais e retrocessos em políticas de redução de danos, evidenciando dificuldades na continuidade das estratégias e impactos na efetividade das ações.

O último e quarto capítulo, “A consolidação da redução de danos em São Paulo: Redenção na 2º fase” analisa a política pública a partir de lentes de intersectorialidade para

captar a evolução do Programa Redenção em sua segunda fase, mostrando como a articulação entre atores, a reorganização da governança e o uso de novos instrumentos fortaleceram a política, apesar das tensões e mudanças incrementais ao longo do tempo.

No fim, encontrei algumas respostas para compreender o que se manteve do DBA para o Redenção e o que este último passou a ser. Desmembrando, assim, o que o Redenção herdou do DBA para além da estrutura física e quais elementos foram sendo transformados ao longo do tempo. A partir da lógica de atuação dos agentes implementadores, o que o Redenção deixou de ser e passou a ser nos últimos oito anos, o que se perdeu, propositalmente ou não, e o que foi sendo construído junto aos atores, para a evolução das políticas públicas sobre álcool e outras drogas em São Paulo.

Imagem 1 - Visita ao SIAT III Ermelino (equipamento do Redenção)



Fonte: arquivo pessoal.

METODOLOGIA

A proposta metodológica desta pesquisa é trabalhar em uma perspectiva qualitativa, investigando a intersectorialidade na implementação dos programas municipais que concentram as intervenções no território da luz na cidade de São Paulo de 2017 a 2023, o final do Programa De Braços Abertos e o Programa Redenção.

Inicialmente foi feita uma análise de conteúdo, para analisar o processo da política pública na última década, especificando com um estudo de caso do atual programa. No primeiro momento, foram levantadas todas as produções legislativas realizadas sobre os programas, ao todo 13 fontes primárias entre leis, decretos e portarias. Quanto às fontes secundárias, as principais referências foram teses, dissertações e artigos, onde o foco da discussão fosse a implementação da política pública e não especificamente sobre o usuário. No geral, houve uma dificuldade na busca de bibliografia para ambas as políticas, em especial referente ao Programa Redenção.

Quadro 1 - Lista de fontes primárias

Documento	Descrição
<u>Portaria Prefeito - PREF nº 332 de 1 de novembro de 2013</u>	Constitui GEM p/ planejar, implementar, monitorar e divulgar ações relacionadas ao programa "Crack, é Possível Vencer". Revoga a P472/12(SMSU)
<u>Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014</u>	Regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho.
<u>Portaria Secretaria Municipal da Saúde - SMS nº 596 de 26 de março de 2015</u>	Institui no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde o Comitê Setorial do Programa de Braços Abertos.
<u>Portaria Secretaria do Governo Municipal - SGM nº 1.752 de 19 de novembro de 2015</u>	Dispõe sobre a Coordenação do Comitê Gestor do Programa De Braços Abertos, regulamentado pelo decreto 55.067/2014.
<u>Lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019</u>	Institui a Política Municipal sobre Álcool e Outras Drogas, no município de São Paulo.
<u>Decreto nº 58.760, de 20 de maio de 2019</u>	Regulamenta a lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019, que institui a Política Municipal Sobre Álcool e Outras Drogas, na qual se insere o Programa Redenção, bem como organiza o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no município de São Paulo.
<u>Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS/SMDDET nº 04, de 25 de junho 2019</u>	Regulamenta o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no âmbito do Programa Redenção, estabelece cooperação técnico-administrativa para sua implementação e governança compartilhada e dá outras providências.

<u>Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS nº6, de 08 de agosto de 2019</u>	Estabelece o fluxo de atendimento ao munícipe no âmbito do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica II - SIAT II - acolhimento temporário do Programa Redenção.
<u>Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS nº7, de 15 de agosto de 2019</u>	Estabelece o fluxo de atendimento ao munícipe no âmbito do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica I - SIAT I - abordagem do Programa Redenção.
<u>Portaria 357/SGM, de 05 de dezembro de 2019</u>	Designa os servidores que integrarão o Núcleo Técnico do Programa Redenção, do comitê gestor da política Municipal Sobre Álcool e Outras Drogas.
<u>Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS/SMDDET nº13, de 17 de dezembro de 2019</u>	Estabelece o fluxo de atendimento ao munícipe no âmbito do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica III - SIAT III - tratamento e profissionalização do Programa Redenção.
<u>Portaria 102/SGM, de 22 de março de 2022</u>	Dispõe sobre o funcionamento, atribuições e composição do Núcleo Técnico do Programa Redenção, no âmbito da Política Municipal sobre Álcool e Outras Drogas.

Assim, além de investigar o processo através da análise de fontes primárias e secundárias, buscou-se entender o processo de implementação, sobretudo o momento de transição e o período do Programa Redenção a partir da perspectiva dos atores. A seleção de referencial bibliográfico no tema se deu através de estudos sobre políticas públicas no território da luz, políticas de redução de danos e comparações entre os programas municipais e estaduais. Outras linhas de pesquisa, como a trajetória e o perfil dos usuários e discussões sobre as intervenções do estado no território, também foram parte da pesquisa para entender a complexibilidade do contexto em que o objeto se insere. Ainda, quanto a escolha de referencial bibliográfico de análise, foi inspirado nas escolhas referenciais dos artigos e teses que analisam a intersectorialidade na implementação das políticas públicas.

Além das fontes primárias e secundárias, foi planejado entrevistas semi-estruturadas com a seleção dos entrevistados priorizando, primeiro, entrevistados que estiveram presentes na implementação de ambas políticas públicas, isto porque, além de ser possível investigar o momento de transição, são atores estratégicos para desdobrar os gargalos remanescentes do Programa Redenção, averiguando também as divergências das políticas, entendendo se significam avanços ou retrocessos.

Para a seleção de entrevistados, a experiência dentro da coordenadoria foi o primeiro passo do meu diagnóstico para identificar as principais redes e atores que poderiam explicar a implementação da política pública. Assim, inicialmente a cobertura de entrevistas priorizou tempo na rede e posição no arranjo dos atores burocráticos. Com recorte temporal de 2016 a 2023, procurando idealmente entrevistados que estavam presentes na implementação dos

programas, priorizando do ano de 2017 em diante. Isto para destrinchar a janela de transição, e garantir perspectivas dos atores sobre o Redenção, pois a rede de implementação do DBA já foi entrevistada e de forma abrangente, como na tese de Canato (2017). No decorrer do processo, além dos critérios iniciais, parti para uma abordagem exploratória em que perguntei aos entrevistados, outros atores que poderiam participar da pesquisa.

Quanto à posição burocrática dos atores, o objetivo foi capturar perspectivas do período de transição e implementação inicial, e da segunda fase reformulado do Programa Redenção, entendendo o que ainda se mantém dos programas DBA e Redenção na prática, em diferentes posições no arranjo. Isto é, nas diferentes facetas da articulação intersetorial do médio escalão, mas com visões do alto escalão e dos atores que implementam a política pública nos serviços.

Para isto entende-se como importante ter uma perspectiva estratégica, a partir das posições de liderança no executivo da Secretaria de Governo Municipal (SGM), secretários e coordenadores que estiveram responsáveis pela articulação da política com as demais atores do arranjo nos diferentes níveis de governança. Seguindo a lógica, sobretudo investigar a visão sobre a implementação dos burocratas de médio escalão, que transpassam as estratégias pensadas pelo governo para os agentes implementadores. Dentro dessa camada de atores, entende-se como importante ter uma cobertura de atores das principais secretarias envolvidas, a secretaria de governo, saúde, assistência e trabalho. Estes referidos ficam em posições de coordenadoria e gabinetes. Ainda dentro da gestão municipal, também é de suma importância o olhar dos gerentes dos serviços, que transpassam as estratégias em ações para os burocratas em nível de rua.

Por fim, em uma dimensão relevante para ambas políticas públicas quanto à articulação governamental, é a articulação com os programas do governo do Estado de São Paulo, por isso, dentro dessas dimensões temporais e burocráticas, um dos objetivos metodológicos foi buscar estes atores dentro do governo estadual para entrevista, mas infelizmente não foi possível captar pessoas para as entrevistas. No entanto, nas coletas que foram feitas tivemos insumos para entender a participação estadual na política pública.

Importante ressaltar que a priorização de cobertura de entrevistados sobre o Redenção se dá por dois motivos. Em primeiro lugar, mesmo que ambas políticas públicas sejam carentes de estudos acadêmicos, ainda assim o De Braços Abertos, em comparação, historicamente foi muito mais explorado nas pesquisas, tanto em análise de políticas públicas quanto em outras frentes. Já o Redenção, é um programa que ainda é apagado na academia,

por motivos dos mais variados. Em segundo, é uma política pública que está sendo implementada há um tempo significativamente maior, a primeira formulação foi há 7 anos, sendo 5 anos no formato que a lei da Política de Álcool e Outras Drogas do município estabelece, passando por mais trocas de lideranças, que perpetuou mudanças na sua implementação. Além de que, o DBA é uma base histórica, e não o objeto essencial da análise, logo, os estudos realizados já são suficientes para fins de comparação. Por isso, nesta pesquisa carece investigar mais através das entrevistas o Redenção, além de ter mais anos de implementação passou por mudanças incrementais a cada gestão, troca de secretários e coordenação.

Ao todo foram 8 entrevistas realizadas, de forma online e presencial, posteriormente com a transcrição das falas a partir da gravação, iniciou-se o processo de tratamento dos dados. O roteiro de entrevista está no anexo deste documento. O método de análise partiu de uma análise de conteúdo a nível de categorização e codificação, com categorias essas definidas a partir do referencial teórico de análise de intersetorialidade proposto por Candel e Biesbroeck (2016). O modelo foi ajustado para se adequar ao material coletado. Sendo as categorias finais a estrutura de política pública, onde foi investigado a estrutura de governança e coordenação na implementação, o envolvimento dos atores nos diferentes níveis de atuação, municipal e estadual, e por fim a última categoria foi instrumentos e estratégias de implementação, para captar as continuidades do DBA e as novas estratégias do Redenção. De maneira que foi analisada de forma transversal as mudanças de gestão e atores.

Quadro 2 - Entrevistas realizadas

Cargo e local no arranjo (2016-2023)	Código de identificação	Data
1. Alto Escalão - SGM	AE_SGM_1	02/10/2024
2. Médio Escalão (Coordenadoria) - SGM	ME_SGM_1	23/10/2024
3. Médio Escalão (Coordenadoria) - SGM	ME_SGM_2	08/10/2024
4. Médio Escalão - SMS	ME_SMS	18/10/2024
5. Médio Escalão - SMADS	ME_SMADS	16/09/2024
6. Médio Escalão - SMDDET	ME_SMDDET	27/09/2024
7. Médio Escalão - SGM	ME_SGM_3	14/10/2024
8. Nível de Rua - SMS	NR_SMS	17/10/2024

Já quanto à perspectiva quantitativa para entender o perfil da população, a proposta metodológica foi analisar o perfil a partir de resultados já consolidados, dos dados do Censo Censo 2022, Censo POP Rua 2021, relatório de diagnóstico POP Rua 2023 do governo federal e os dados mais recentes do CADÚnico. Utilizando também análises já consolidadas pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua.

1. Revisão da literatura: do objeto a lentes de análise

1.1 O território na perspectiva das políticas públicas: estudos sobre o objeto

Neste primeiro capítulo, propõe-se estabelecer uma revisão de trabalhos que antecedem a este, mapeando o que já foi feito e assim conduzindo para onde essa pesquisa identificou a necessidade de aprofundamento. Assim, entender o desenvolvimento e implementação do programa Redenção a partir do programa De Braços Abertos.

O presente estudo de forma fundamental se relaciona com fatores sociais e políticos, que implicaram no processo dessas duas políticas públicas, por isso, foi importante para pesquisa bibliográfica categorizar os estudos antecessores que foram levantados para entender as faces do histórico do objeto. Isto porque, trata-se de uma política pública complexa para atingir um problema ainda mais complexo com um público alvo com diversas demandas e recortes sociais. Em um território possui uma dinâmica própria, com uma numerosa intervenção de externos ao fluxo, o serviço médico e assistencial, a intervenção policial, Organizações da Sociedade Civil (OSC), iniciativas religiosas, e movimentos sociais. Portanto, exige direcionar o olhar para um pedaço do todo.

Assim, a delimitação escolhida foi direcionar a pesquisa para os arranjos de governo na implementação dos programas de promoção ao tratamento de uso abusivo, ou seja, a implementação a luz dos arranjos que viabilizam a ação municipal na oferta dos serviços e estratégias de atuação, por meio da rede de governança. Logo neste momento, não está proposto entender a rede com interfaces com OS, iniciativas religiosas, e movimentos sociais.

Além disso, é evidente a interface dos programas com as ações de segurança promovidas no município, por meio da guarda municipal e do estado, por meio da polícia militar no sucesso das políticas públicas. Mas este não é um tema que a pesquisa se aprofunda dentro dos programas, mas necessariamente deve ser considerado, suas ações mesmo que controvérsias também representam o governo, e assim fazem a dicotomia entre a violência policial e o cuidado médico e assistencial.

Partindo para os estudos sobre o objeto, percebe-se que dada a multiplicidade da demanda do território, nos deparamos com diferentes vertentes que se aprofundam cada qual em um fator importante para entender a cena de uso aberto e suas intervenções. Poucos são os estudos que direcionam a pesquisa para análise da política pública em si, a maioria dos estudos sobre o território de uso aberto e as faces que o compõe, são análises onde são

colocadas mais como um coadjuvante sobre a perspectiva de redução de danos, onde a maior parte de estudos vão direcionar e com um viés de saúde mental.

Com isso, o esforço foi levantar referências fora deste âmbito, que fossem pesquisas voltadas à análise de políticas públicas e alguns estudos etnográficos do envolvimento entre pessoas e o território. Mesmo não sendo o DBA o foco deste trabalho, para construir uma base histórica consistente que explique a chegada e a formulação do Redenção, este trabalho possui três principais referências que analisaram a intersectorialidade na implementação do DBA - (Canato, 2017); (Teixeira, Lacerda e Ribeiro, 2018); (Alves, Pereira, Peres, 2020). Quanto ao Redenção, há três principais trabalhos de referência - (Collier, 2020); (Silva, 2021); (Santana, 2023), dada sua escassez de estudos, foi necessário se basear também de linhas de pesquisas etnográficas, pincelando as principais características do programa destacadas. Por fim, mesmo não limitando o estudo de intersectorialidade e governança através das normativas, também utilizamos de fontes primárias para traçar a cronologia das políticas públicas na última década.

Em um primeiro contato com o objeto, o trabalho “Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo” (Canato, 2017) é basilar para este trabalho. Nesta tese de mestrado a autora, com o objetivo de em olhar para as políticas públicas de acolhida e atenção à população em situação de rua, além da análise comparada do projeto Oficina Boraceia, em duas fases - primeira ação governamental organizada por um governo progressista no município, gestão da Marta Suplicy, com o Programa De Braços Abertos, política inovadora na perspectiva de redução de danos a partir do housing first, na gestão Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). A autora realiza uma análise de redes de governança de ambas políticas para identificar a conformação e as características de arranjos intersectoriais a partir desses dois objetos. Dado o escopo e descobertas desse trabalho, tem um papel intrínseco para esta pesquisa, em entender os arranjos intersectoriais para implementação do DBA, dessa forma, direcionou um horizonte de como viabilizar um mapeamento para o Programa Redenção, realizando um processo parecido de entender a intersectorialidade a partir da política pública que antecede.

Ainda dentro dos estudos voltados para políticas públicas, há o importante trabalho no campo feito por Teixeira, Lacerda e Ribeiro, que deu origem ao artigo “Potencialidades e desafios de uma política pública intersectorial em drogas: o Programa “De Braços Abertos” (Teixeira, Lacerda e Ribeiro, 2018) no campo da saúde pública. Neste trabalho, focam em destrinchar a estrutura e desenho do programa e entrevistam atores importantes, mas a fim de

constituir o programa em si e as perspectivas do mesmo, a fim de entender os alcances e as possibilidades de tratamento do que os arranjos que o formam. Assim, quais as perspectivas da intersetorialidade no DBA.

“Fazer uma gestão compartilhada com diferentes interesses políticos e disputas de poder em jogo objetivando o compartilhamento de conhecimento, ainda é um grande desafio.” - (Teixeira, Lacerda e Ribeiro, 2018).

Com este trabalho, foi possível entender a implementação do DBA sobretudo a porta de entrada para a institucionalização do usuário no programa, público alvo e principais características do serviço prestado naquele momento.

Por fim, com o trabalho “Nascimento, vida e morte de uma política pública: uma etnografia do programa De Braços Abertos” (Alves, Pereira e Peres, 2020) é a terceira referência que proporciona a cronologia para este trabalho, no âmbito do Programa DBA. Este artigo trata sobre a implementação do DBA, através de uma pesquisa etnográfica de seis anos, realizada junto à população de rua atendida pela política e agentes públicos do município. Este período também dá origem a outros artigos que serão citados à frente. Em síntese, o estudo nos mostra o percurso da política pública do seu surgimento ao encerramento na gestão Doria. Principalmente, quais eram os problemas que eram a pretensão de sanar, assim, quais estratégias de desenho e implementação.

“O DBA teve a pretensão de estabelecer novos parâmetros para o equacionamento de um problema que parece ser uma ‘aporia urbana’, pois em algumas ações, ao mesmo tempo em que buscam o ‘fim da Cracolândia’, a trama institucional armada também se alimenta da sua existência e necessita da ‘contenção da população usuária de crack em um mesmo local para viabilizar o seu trabalho’” (Alves, Pereira, Peres, 2020).

Também foram vistas análises de políticas públicas com o mesmo público alvo durante um período concomitante, como Crack é possível vencer, Recomeço e DBA em ‘Entre a saúde e a repressão – políticas públicas na região da Cracolândia’ SP’ (Menezes, 2016). Uma dimensão extremamente relevante para pensar a oferta de tratamento aos usuários, dado que os serviços da rede municipal não trabalham de maneira exclusiva no território. Os arranjos de implementação das políticas públicas dentro do fluxo possuem interfaces e acordos para viabilizar os trabalhos e ofertas de tratamento, mesmo que com perspectivas diferentes e fora das normativas - uma noção comum na burocracia em nível de rua como trouxe parte dos entrevistados. Assim, além de outras políticas públicas, entende-se a relevância que outras organizações possuem para viabilização no fluxo, por isso, em

especial o trabalho ‘Políticas públicas e sociais frente à vulnerabilidade social no território da Cracolândia’ (Camargo et al., 2022). que discute a partir da atuação da ONG Centro de Convivência É de Lei, a importância da atuação intersetorial para problemas públicos complexos.

Quanto à construção da cronologia do Programa Redenção, como dito anteriormente, desfrutando dos estudos etnográficos, onde a política pública possui outro viés de destaque, há dois principais trabalhos de referência.

O primeiro trabalho relevante neste mapeamento foi a dissertação ‘do “De Braços Abertos” Ao “Redenção”: um caminho percorrido e uma história a contar’ (Silva, 2021), onde relata o período em que a gestão Doria inicia e começa voltar os olhares para o território supracitado. A autora foca em entender o processo de transição entre os programas, mas também olhando para o escopo de cada um dos programas, com o viés de uma pessoa inserida naquela realidade como técnica municipal. O que fornece uma perspectiva valiosa para o trabalho, ao relatar como se deu esse processo na prática, e para um lugar de pesquisa, até onde o DBA foi encerrado formalmente mas continuou sua estrutura sem uma proposta de substituição, e como isso também foi se perdendo ao passo que perdiam a coordenação. Sendo este o gargalo que pretendeu-se investigar nesta pesquisa, a perda de arranjo intersetorial de coordenação e o remodelamento disto ao longo do tempo.

Ainda, esse trabalho tem um papel interessante de mostrar a estrutura remanescente do DBA para o Redenção. Enquanto membro da coordenação em 2023, isso ainda era um gargalo no nosso trabalho, as limitações que tínhamos de propor mudanças e melhorias na estrutura remanescente, mesmo sendo programas com estratégias similares, a lógica de moradia em oposição à acolhimento temporário são antagônicas. Algo que observei de perto foi a diferença dos “moradores” para os beneficiários, o quanto a ideia de moradia a longo prazo teve impacto na baixa adesão aos tratamentos propostos.

Observa-se assim que a mudança de paradigma de moradia entre os programas foi de alguma forma a resistência do DBA, não foi um programa fácil de acabar. Quanto ao período de transição entre as políticas públicas, a tese ‘O fim do Programa De Braços Abertos/Redenção: trajetórias de beneficiários após os fechamentos dos hotéis sociais’ (Santana, 2023), possui um olhar focado a ver a transição dos programas. Entendendo a ruptura causada após a intervenção policial de 24h no início da gestão Doria. Após isso, temos um período nebuloso sobre o que foi feito com os usuários e que foi implementado na

época, assim o foco dessa referida tese está em entender o percurso dos usuário e os impactos do fechamento dos hotéis sociais.

Além desta, para mapear o desenvolvimento do Redenção, o trabalho “Pedra, Papel e Tesoura: Direitos Humanos, Redução de Danos e Política Pública na Cracolândia de São Paulo” (Collier, 2020) também dialoga com o período de transição das políticas públicas, em uma análise ao longo do tempo das políticas públicas de intervenção, no período de 2010 a 2020. O que abarca não somente as políticas municipais, como estaduais, o Programa Crack É Possível Vencer, e ainda, visionar as operações policiais como política pública também. Isto traz a reflexão das diferentes formas do Estado escolhe agir quando se trata deste território.

Assim, Collier também contribui com o entendimento da política pública ao direcionar a pesquisa para as relações com o Programa de Redução de Danos do Serviço de Atenção Especializada HIV/DST/AIDS, entendendo a estabilização da redução de danos como paradigma para o município. Desta forma, ao que se refere ao Redenção, a autora percebe o forte estreitamento político com o Programa Recomeço do estado de São Paulo, mas principalmente parte da transformação da política pública com a mudança da gestão, algo que será explorado mais a frente.

Por fim, destaco o desafio em pesquisar este objeto, sobretudo no âmbito dos arranjos intersetoriais, ainda mais desafiador quando falamos do Redenção. A maior parte dos trabalhos são voltados para redução de danos, e quando trata-se da análise de políticas públicas o DBA concentra a grande maioria dos estudos. O que pode ser um paradoxo com possíveis respostas, mesmo Redenção já possuir cinco anos de implementação nos moldes atuais, ainda não possui um volume de estudos relevante. Mas, sobretudo, ainda há um campo pouco explorado no geral, onde dada a complexidade de causas, consequências e soluções múltiplas é importante a promoção de pesquisas voltadas à análise de políticas públicas para população em extrema vulnerabilidade social.

Imagem 2 - Fluxo na região central



Fonte: Danilo Verpa/Folhapress.

1.2 Intersetorialidade: arranjos institucionais e a governança para além das normativas

Após estabelecer a revisão de estudos sobre o objeto, é fundamental apontar o caminho de análise desta pesquisa. Esta seção apresenta as principais lentes de análise que orientaram a pesquisa, sem a pretensão de fornecer uma revisão extensa dos principais conceitos. Entendeu-se que para assimilação da realidade complexa que se instaura as políticas públicas de intervenção em um território em movimento, que precisa de elaboração de colaboração de frentes de cuidado em saúde física e mental, assistência social, direitos humanos, segurança urbana, zeladoria e ainda possui grandes interfaces com diferentes atores da sociedade civil, seria necessário sistematizar lentes de análise que no fim abrissem caminhos para compreensão de um problema complexo.

Assim, a partir das lentes analíticas de intersetorialidade e arranjos institucionais na implementação, neste caso, no que desrespeito ao papel do Estado, com envolvimento de um conjunto de secretarias de nível municipal, com influência direta no nível estadual. Destarte, há a necessidade de explorar o conceito de governança para o entendimento dos arranjos formados, por isto, este subcapítulo aborda a lógica de análise através da articulação, sobretudo burocrática, para o entendimento das políticas públicas em questão.

Iniciando a revisão a partir do período analítico escolhido para a política pública em questão, se concebe a relevância para o estudo de implementação para este trabalho. Sem a pressão de estender a discussão sobre o tema, há uma base conceitual de modelos de analíticos internacionais e estudos nacionais, que transpassa a evolução no entendimento para termos visões mais realistas sobre os estudos de implementação, vinculada ao *policy process*, descrita em Bichir (2020) e (Lotta, 2019).

Em Lotta (2019) e demais trabalhos da autora há uma bela discussão das dinâmicas da implementação cotidiana em diferentes níveis. Como esta é a fase da política pública em que direcionamos a investigação do objeto, é relevante levantar algumas dimensões conceituais sobre implementação intersetorial. Um dos aspectos basilares para este trabalho é em como ocorre na vida prática a formulação e implementação, entendendo o quanto são fases intrínsecas. Em muitas políticas públicas, e o Redenção não está fora disso, a formulação e a implementação são simultâneas, normalmente não se interrompe uma política pública para reformular, ou formular a próxima. Ainda, são fases difíceis de dividir porque a experiência aponta caminhos que são efetivos ou não. Mais a frente será desenvolvido este olhar analítico

para as políticas de álcool e outras drogas do município de São Paulo, as influências da prática cotidiana, mudanças incrementais na política pública, tornou-se uma reformulação e mudança de rotas no sentido simbólico da política pública com uma imposição normativa.

Nesta óptica, é nítida a insuficiência de uma abordagem institucional, considerando apenas as normativas sem considerar outras variáveis de influência (Winter, 2010). Posto assim a necessidade em haver referencial teórico que abrange-se a análise de implementação intersetorial, entendendo as limitações e novos arranjos que são formados para viabilizar a política pública. Ainda, para além da estrutura de governança formal, entender as capacidades estatais e “extra”estatais em uma rede multifacetada entre secretarias municipais, estaduais e OSCs, como foi trabalhado antes em estudos anteriores a este sobre políticas públicas de redução de danos em São Paulo (Canato, 2017).

Posto isto, a análise de redes contempla outros olhares para formulação e implementação das políticas públicas (Bichir, 2020). Que examina as relações entre os atores envolvidos na formulação e implementação de políticas, destacando a importância das redes de interação que serão mais trabalhados à frente.

A articulação entre atores na implementação de políticas públicas também pode ser analisada pela intersetorialidade. O referencial teórico sobre intersetorialidade (Cunill-Grau, 2014), (Carmo & Guizardi, 2017), (Candel e Biesbroeck, 2016) abrange a análise de políticas públicas de maneira a dar coesão e compreensão dos fluxos reais de implementações com grande capilaridade de ações. A intersetorialidade traz um pano de fundo mais complexo onde é necessário articular os diversos entendimentos sobre conceitos postos anteriormente para entender a coexistência de fatores na realidade. Em síntese, a intersetorialidade refere-se à integração e cooperação entre diferentes setores e instituições na elaboração e execução de políticas públicas. Essa abordagem é crucial para enfrentar problemas complexos que não podem ser resolvidos por uma única entidade ou setor. No contexto das políticas de redução de danos e tratamento do uso abusivo de drogas, a intersetorialidade envolve a colaboração entre saúde, assistência social, segurança pública, educação, e outros setores governamentais e não governamentais.

(Candel e Biesbroeck, 2016) discute a integração de políticas como um processo dinâmico e multifacetado. A integração deve ser compreendida como um processo relevante e contínuo, caracterizado por diferentes níveis de atuação e dimensões que podem evoluir de forma assimétrica ou até mesmo conflitante. Os autores destacam que a integração em políticas públicas envolve tanto a cooperação entre setores quanto a construção de objetivos

comuns, que nem sempre avançam de maneira linear ou uniforme, podendo refletir prioridades internas ou externas. Destarte, propõe um quadro multidimensional que distingue quatro dimensões de integração: (1) quadro de políticas, (2) envolvimento de subsistemas, (3) objetivos de políticas, e (4) instrumentos de políticas. Em síntese se referem ao arcabouço normativo e institucional que dá suporte e estrutura às políticas públicas. É a base sobre a qual as políticas são construídas e implementadas.

O Envolvimento de Subsistemas enfoca a necessidade de incluir diferentes subsistemas governamentais e não governamentais no processo de integração de políticas. Isso assegura que múltiplos atores e setores estejam engajados e colaborando. Quanto aos objetivos das políticas, sejam claros e alinhados entre os diferentes setores e níveis de governo. A integração requer que os objetivos sejam coerentes e se reforcem mutuamente. Por fim, os instrumentos de políticas públicas precisam ser aplicados com coerência e a compatibilidade desses instrumentos é essencial para uma integração eficaz. O autor reconhece os desafios de integração, como a fragmentação, objetivos incoerentes e instrumentos inconsistentes, que podem dificultar a governança de problemas transversais.

Analisando os níveis de intersetorialidade, Cunill-Grau (2014) traz uma importante reflexão e crítica de como a intersetorialidade lida de forma simplificada é trazida como a grande promessa da gestão pública para soluções diversas, sem refletir na efetividade das ações e como trazer a intersetorialidade para o concreto da ação pública. A intersetorialidade como a primeira instância de relação entre diferentes setores governamentais e privados. Portanto ressalta a autora que a integralidade se faz do acordo de todas as partes da realização do trabalho setorial conjunto, não bastando ofertas de cada pasta para a mesma população, falta de coordenação. A autora apresenta os diferentes tipos de relação da intersetorialidade, que em sua maioria será governamental mas não apenas, e que para atingir a multicausalidade não é possível agir com relações hierárquicas e não somente impostas na lei. Intersectorialidade como modelo de gestão interorganizacional. A coordenação e colaboração na intersectorialidade também é trazida em diferentes níveis relacionais, assim dentro da tipologia que autora abordada, nesta pesquisa própria elucidar sobre colaboração e integração

Ainda a autora coloca como a intersectorialidade local pode ser adaptada em diferentes modelos “*capacidades de los municipios para implementar sus redes intersectoriales, sino el propio carácter de las instancias intergubernamentales*”(Cunill-Grau, 2014). Inclui-se a configuração das redes locais como parte dessas capacidades viabilizadoras. Sendo isto uma

das tarefas desta pesquisa, elucidar o modelo de gestão para coordenar ações para o território e habitantes em questão.

Uma importante discussão é trazida sobre os escopos de trabalho na intersectorialidade na saúde e assistência social (Carmo & Guizardi, 2017), apontando as dificuldades do trabalho integrado entre essas áreas devido às divergências históricas e de consolidação. O fato de a política de saúde ter sido regulamentada e consolidada antes de sustentar a organização em rede, enquanto a política de assistência social há dificuldades na formação de arranjos institucionais devido à fragilidade de legitimação social e à falta de valorização dos próprios trabalhadores. Essa situação é historicamente causada por uma lógica assistencialista baseada na caridade e pela pouca prioridade dada por governos ao fortalecimento dessas.

Por fim, os autores colocam a relação da *policy* na influência de modelos intersectoriais, sendo o contexto político um importante denominador do funcionamento e fluxo relacional entre as pastas, reconhecendo que o contexto político impõe limites ou oportunidades aos atores das agendas de integração (Cunill-Grau, 2014).

Assim, adentrando a discussão sobre arranjos institucionais e governança, (Pires, Gomide, 2018); (Lotta, Vaz, 2014); (Massardier, 2006) trazem um aparato relevante que discute as formas que estes arranjos podem se formar. Os autores referem-se à governança, em síntese, como processos e estruturas através dos quais as decisões são tomadas e implementadas.

Em (Pires, Gomide, 2018) os autores articulam governança com capacidades estatais, e unem os conceitos para aprofundar seus sentidos com arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas. Em síntese, capacidades estatais é entendida como habilidades e competências que o Estado possui para formular e implantar políticas públicas, que vão para além da existência de burocracias, mas sim da atuação competente e profissionalizada, com os recursos necessários para conduzir as ações de forma coordenada e articular múltiplos atores nos diferentes processos, visando à construção de consensos mínimos para o funcionalismo contínuo dos planos, programas e projetos governamentais. (Pires e Gomide, 2018). De maneira que governança é observada a partir da revisão teórica que categoriza governança em três matrizes, hierarquia, mercado e rede. Como os autores colocam, na prática, a governança é um conjunto dos três, que em cada caso terá mais características de uma ou outra, gerando tensões em parte das relações. Destarte, este conjunto pode ser transformado ao longo do tempo.

A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Quanto à ideia de mercado, esta sugere que as interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Pires e Gomide, 2018)

Dado o desenho da Política de Álcool e Outras Drogas de São Paulo, percebe-se um enquadramento à governança hierárquica nas interfaces do médio para o alto escalão, mas um funcionando altamente interligado à rede na implementação cotidiano.

Assim, ao adentrar na discussão sobre redes, Massardier (2006) apresenta-as como produtos das contingências locais, ou seja, como parte integrante da ordem local, constituídas a partir dos vínculos e relações de determinado contexto de política pública. Ao considerar a importância da ordem local, ou a integração, na promoção de políticas, destaca-se a necessidade de observar quem são os atores e o que realizam para formar uma ordem social composta por “ordens sociais locais” que fragmentam a sociedade e o Estado para uma articulação complexa em diferentes níveis de integração em um arranjo. Desta forma, a chamada ordem local representa um conjunto de vínculos que se relacionam em diferentes interfaces para formar a rede. Isso significa que esses vínculos não são relações homogêneas e não interagem da mesma forma entre todos os atores (Massardier, 2006). A rede é, portanto, formada por atores que, em diferentes graus, estão envolvidos na política, em níveis variados e em momentos distintos do processo de políticas públicas e efetivação no cotidiano.

Portanto a compreensão sobre as redes de governança que articulam nos diferentes locais, ou seja, com diferentes vinculações institucionais, dentro e fora do Estado, complexifica a análise de políticas públicas (Canato, 2016), mas permite identificar gargalos essenciais que as permeiam. Assim, possuem um relevante papel para efetivação das ações por irem além dos arranjos institucionais normativos. Este tipo de relação foi recorrentemente citado pelos atores desta pesquisa, a dinâmica de relações pessoais na interferências da rede de integração.

Para então se aprofundar no que compõe a construção dos arranjos institucionais e as “ordens sociais locais” é necessário discutir os subsistemas de governança das instituições. Gontijo, (2012) e O’Toole (2010) debatem a coordenação e cooperação de políticas públicas como a prática da governança no dia a dia articulando os atores em outros arranjos, ou seja, locais, e dos níveis mais abaixo na hierarquia. No fim, estes subsistemas perpassam por alinhar as ações de diferentes atores para alcançar objetivos comuns. De maneira que há um importante esforço de encontrar ou estimular interesses em comum para o engajamento dos diferentes atores (O’Toole, 2010), principalmente nos modelos de cooperação. Além de recorrer a uma comunicação institucional clara e consistente, mecanismos de coordenação são aliados para garantir que ocorram as ações, como comitês de coordenação, sistemas de informação compartilhados, acordos formais de parceria e outros, que por vezes dão um viés de obrigação normativa.

Naturalmente, nos subsistemas as redes de relações sociais perpassa a estrutura burocrática as organizações não estatais o engajamento mesmo que os atores tenham objetivos políticos em comum e priorização da temática, mas o comprometimento pode ter níveis distintos por diferentes motivos, o que acaba definindo a ordem local e os atores que se tornam mais relevantes nas redes locais.

Portanto, colocado o que implica a governança institucional, de redes e coordenação para implementação, todos estes conceitos se fundem para pensar na intersectorialidade para as políticas públicas. Ainda, aponta-se o sentido de governança para além das normativas postas, onde a preocupação nas investigações estão no como os diálogos se dão no cotidiano da política e se retroalimentam com os arranjos estabelecidos. Ou seja, o quanto a governança normativa impacta no arranjo que se cria com o tempo para a implementação e o mesmo vale para o inverso, o quanto o arranjo que se forma implica numa nova hierarquia para o funcionamento da mesma.

Neste sentido, os arranjos institucionais são as configurações organizacionais e as redes de governança que facilitam a implementação das políticas públicas. Eles definem como os diferentes setores e instituições colaboram, compartilham recursos e se comunicam para alcançar objetivos comuns. Dessarte, relacionando o potencial da intersectorialidade na governança, arranjos complexos se tornam aliados aos governos para gerar capacidades estatais e mobilizar atores e recursos públicos (Pires e Gomide, 2018). Em programas como o DBA e o Redenção, os arranjos institucionais envolvem desde a gestão municipal até a participação de organizações da sociedade civil e iniciativas privadas.

2. A Cracolândia como um problema público multidimensional: histórico e população

2.1 Breve histórico do território e das políticas públicas

Para que esta pesquisa faça sentido, é preciso ter um panorama histórico das movimentações do território, entendendo como o mesmo se forma e se torna um foco de políticas públicas com problemáticas singulares e macrosociais. Marcado por uma dinâmica de fluxos e interações sociais intensas, refletindo tanto a resistência dos usuários frente às políticas repressivas quanto a resiliência das iniciativas comunitárias e de redução de danos (Alves, Pereira, 2021).

Neste caminho de compreensão da formação do território, nos deparamos com diferentes versões da história, a que é posta pela mídia, outra pela administração pública, e a última, pelas pesquisas. Por isso, como pesquisadora e como pessoa que já trabalhou na gestão das políticas públicas ofertadas nas cenas de uso, trarei os traços da formação da cracolândia que julgo relevantes para um novo olhar não estigmatizado.

Ressalto que a cracolândia é uma exposição dos problemas sociais que ocorrem para além do território, ou de São Paulo. A exploração midiática onde o crack não tem distinção de classe, gênero ou raças, ofusca um território que se formou dada a relação intrínseca da epidemia de crack a substituição de outras substâncias por sua composição mais forte e preço mais baixo, que vai atingir pessoas em maior vulnerabilidade social. Uma vulnerabilidade que está para além da renda ou dos grandes centros, como será abordado mais adiante. Na literatura, percebe-se um retrato da chegada do crack em São Paulo, no livro “Carandiru”, onde Drauzio Varella relata a epidemia do crack adentrando o presídio, substituindo a sua droga antecessora, a heroína - substância que foi o primeiro alvo de políticas de redução de danos em São Paulo devido a alta contaminação por HIV correlacionado ao uso do injetável.

Dessa forma, onde um dia viveu a aristocracia paulistana, o surgimento da Cracolândia na região da Luz, entre os bairros Campos Elíseos e Santa Efigênia, um território com dinâmica própria. Sem lugar fixo, às pessoas aglomeradas que formam o território são influenciadas por estímulos de movimentação pelo poder público também, tratando-se de um *território itinerante* (Frúgoli Jr.; Spaggiari, 2010). A região geográfica que recebe essas pessoas mudou a partir de dois grandes marcos, a abertura da rodoviária, que trouxe o maior fluxo de chegada de imigrantes da cidade logo uma efervescência do comércio local e das pensões, e posteriormente o fechamento da mesma, que transferiu esse fluxo e trouxe um

esvaziamento da região, portanto sua degradação e abrigo para pessoas em vulnerabilidade. Este cenário impulsionou o desenvolvimento do mercado de crack, assim, do tráfico e da cena de uso aberto na região como um problema público, que ganhou destaque nos anos 1990, impulsionados pela exploração midiática e pelo interesse político (Alves, Pereira, 2021).

Já popular nos EUA desde a década de 1980, no Brasil o *crack* surgiu em meados de 1988, em bairros da periferia de São Paulo. Em 1991, já se podia observar uma intensa procura pela droga na região central da cidade, especialmente no bairro da Luz; e em 1993, seu consumo alcançava grandes dimensões. Entre 1995 e 1997, a prevalência de uso aumentava de 5,2%, antes de 1989, a 65,1%, tornando o *crack* e a cocaína as principais drogas consumidas na cidade. (Raupp e Adorno, 2011).

Desde então, diversas políticas foram implementadas, nesse ambiente de criminalidade e uso aberto de drogas levou a intervenções policiais frequentes, com viés de repressão, com violência e violações dos direitos dos indivíduos e em defesa do combate ao tráfico (Alves, Pereira, 2021). Que em algumas gestões dividiu espaço com políticas públicas para mitigar os problemas sociais e de saúde na região. Essa disputa de espaço flutuante é um reflexo das vontades políticas de cada gestão, onde a *policy* influenciará a *politics* mais do que evidências das ações que foram efetivas.

Importante citar também, mas não será aprofundado neste trabalho, concomitante ao início das ações do governo municipal e estadual, há as organizações da sociedade civil, até hoje, disputando espaço no território e valores do que é a oferta de tratamento ou “cura” certa. Diferente dos movimentos de resistência, como a Craco Resiste, como aponta Collier (2020), há uma quantidade numerosa de igrejas, em especial as igrejas evangélicas, com grupos missionários presentes no território, que tem seus próprios entraves de disputa. No fim, torna-se como coloca a autora

Há uma disputa acirrada de projetos e modelos de cuidado com a população da Cracolândia, havendo, algumas vezes, uma impossibilidade de um diálogo coletivo entre todos os atores sociais presentes nesse território, ficando evidente que o mais importante ali não é exatamente a população a quem esses projetos se destinam, mas a correlação de forças e disputa de poderes. (Collier, 2020)

Quadro 3 - Histórico das principais intervenções governamentais na Cracolândia

Ano	Gestão	Ação
2001	Federal	Centro de Convivência É de Lei - não governamental, especializado em RD financiado pelo governo federal e anos depois pelo município.
2000	Municipal	Operação Tolerância Zero
2004	Municipal	Profissionais da Rede Municipal de Saúde iniciam a ação A Gente na Rua, que em 2012 passou a se chamar Consultório na Rua
2005	Municipal	Operação limpa
2005	Federal	Ampliado o financiamento com a Portaria 1059/2005 para ações de RD nos CAPS AD e são criadas Escolas de Redução de Danos
2008	Municipal	Profissionais da rede municipal de assistência social iniciam o serviço Presença Social nas Ruas, atual SEAS
2009 a 2012	Estadual e municipal	Ação Integrada Centro Legal: criação de uma equipe de agentes de saúde e dando assistência básica de saúde e alguns encaminhamentos de assistência social para a população e intervenções policiais.
2010	Municipal	Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack (PAC do crack), através da assinatura dos decretos 7179/2010 e 7637/2011.
2012	Federal	Crack é Possível Vencer - No município de São Paulo, a adesão ao programa só aconteceu em 2013, com a eleição de Fernando Haddad para a prefeitura.
2012	Estadual e municipal	Operação Sufoco
2012	Municipal	Complexo Prates - inédita parceria entre saúde e assistência social para atendimento 24 horas
2013 a 2022	Estadual	Programa Recomeço: oferta de tratamento às pessoas a partir da internação em Comunidades Terapêuticas Conveniadas e moradias assistidas além de implantar o CRATOD
2014 a 2016	Municipal	Programa De Braços Abertos
2017	Municipal	Operação de desmonte do DBA
2017 até 2024	Municipal	Programa Redenção
2022	Estadual	Operação Caronte

Fonte: produção própria

A partir da sistematização é possível perceber o pioneirismo do trabalho em redução de danos da ONG É de Lei no município. Em um cenário onde outras cidades já implementaram suas políticas de RD, portanto a ONG tem uma primeira iniciativa importante na construção de política pública do município.

No entanto, em paralelo ao Redenção e ao DBA existe no governo do estado o Programa Recomeço, e aqui vale fazer um ressaltamento porque ao passo que foi uma política pública complementar, também foi uma política contraditória com os princípios da redução de danos, isto porque as Comunidades Terapêuticas, o maior aparato de equipamentos estaduais tem uma lógica de abstinência e um vínculo muito forte com o evangelismo, então um tratamento muito vinculado a cura religiosa também.

Realizando um adendo importante para dinâmica com o governo estadual, Cortez (2023) consegue explorar muito bem os gargalos destas relações com instituições religiosas nas políticas de álcool e drogas. Apontando que as organizações religiosas, especialmente em áreas periféricas, muitas vezes têm maior acesso que o Estado para implementar políticas públicas. Dado sua relevância nos diferentes territórios, evangélicos e católicos desempenham ao associar o uso de drogas a espiritualidade influencia políticas públicas, além de atuar em conselhos de saúde, assistência social e drogas em todos os níveis federais. Assim as comunidades terapêuticas, associadas ao programa estadual, muitas vezes geridas por esses grupos, reflete a visão moralizante dessas instituições e levanta questões sobre a laicidade das políticas públicas e o respeito aos direitos dos beneficiários.

Portanto, o contraste das operações policiais com as ações de cuidado em saúde e assistência social em diferentes períodos e como algumas das estratégias dos dois últimos programas, desenvolvido a frente, foram de alguma forma incrementais no sentido de melhorar instrumentos de políticas públicas que já existiam

2.2 As duas faces do poder público: a dicotomia entre a violência e a assistência

Diante do histórico e das intervenções que ocorrem no presente e muito provavelmente seguiram durante os próximos anos, é de extrema relevância discutir a dicotomia entre as ações de cuidado e de violência, onde se cruzam papéis do estado e do município entre flutuações de articulações bem estabelecidas. A violência policial na Cracolândia é um tema recorrente na sociedade e de alta complexidade, refletindo o confronto entre políticas de segurança pública e direitos humanos. A abordagem das

autoridades tem oscilado entre ações repressivas e iniciativas de redução de danos, com impactos variados na vida dos moradores e usuários de drogas da região. Por isso, outro ponto de discussão a ser levantado é o papel focalizador das grandes operações policiais, momentos de tensão e de violência que fazem a abertura de gestões e para as novas ações de saúde básica e socioassistenciais que marcaram um novo governo.

Não se pode ser ingênuo em pensar que as operações policiais se fazem por um puro objetivo de ser violento com pessoas vulneráveis. De fato, a cracolândia é um ambiente hostilizado sobre segurança pública, para além de uma cena de uso aberto, é uma cena de tráfico aberto. Portanto, as intervenções precisam acontecer, mas não pode ser crítico a elas, é necessário discutir sua efetividade concreta. Historicamente as ações são desencontradas do trabalho da abordagem social. Um dos fatos mais registrados nos trabalhos que são referência para este e inclusive nos resultados das entrevistas produzidas nesta pesquisa, é o fato de que há um sério desconhecimento a nível de burocracia de médio escalão e de rua sobre as ações policiais que são planejadas no território. Esse descasamento vai sofrendo diversos cortes no caminho para não chegar em quem precisa operacionalizar a polícia pública, o que se trata de uma estratégia também. A uma delicadeza maior em certos períodos onde estado e município não articulavam as ações de segurança e o estado acaba se sobressaindo a gestão municipal.

Mas o fato é que ainda com toda a necessidade de combater o tráfico local, é evidente o viés supra agressivo com os dependentes químicos. E esta é uma distinção muito forte que é defendida pelos os movimentos sociais, a de traficante e usuário. Justamente porque além de incoerente com as frentes de intervenção de tratamento, gera um histórico de desconfiança do usuário com as equipes de abordagem, algo de novo apontado por muitas vias.

A falta de coordenação entre os agentes de segurança e os profissionais de saúde e assistência social resultou em episódios de violência e repressão, prejudicando os esforços de construção de confiança e adesão ao programa. (Alves; Pereira; Peres, 2020).

A ação violenta da polícia gerava uma desconfiança por parte das pessoas que usam substâncias psicoativas para com a equipe de saúde, pois como era possível o agente de saúde trabalhar para o mesmo Estado que mandava a polícia agir de maneira tão desrespeitosa e violenta? (Collier, 2020)

Ainda, é preciso ter em mente que momentos onde o fluxo estava mais “fortalecido” com mais usuários, foram as janelas de oportunidade para as grandes operações ocorrerem. Ações mais agressivas para desmontar as barracas e dispersar o fluxo. Porém com uma desarticulação das secretarias de segurança urbana com a Polícia Militar do estado, se tem um

agravamento de violência com os usuários, logo, uma baixa na adesão aos tratamentos. A articulação entre os entes federativos teve um cenário mais favorável de 2019 a 2022, enquanto João Dória estava como governador do estado e tinha deixado seu sucessor na gestão municipal, que foi gerando melhorias nas colaborações da implementação cotidiana, sobretudo da GCM, PM e equipes de abordagem no território, segundo as lideranças do executivo entrevistadas.

Por outro lado, é muito fadico pensar o quanto as grandes operações categoricamente no início das gestões se assimilam ao modelo colocado por Kingdom, como *events focus* no modelo de múltiplos fluxos (Capella, 2012), com a “catástrofe”. Em síntese explica a estratégia que geram movimento e estresse geral no território para conseguir aderência à política que está ali proposta. Aplicado a cena de uso aberto, o quanto um evento catalisador que desmonta a brigada provisória das pessoas, desagrega os usuários, facilita de um lado o papel de adesão ao tratamento, desde que não ultrapasse os limites que geram a desconfiança do usuário nessa equipe especializada. Em suma, um modelo que pode dar uma leitura ao cenário onde a polícia age para abrir caminhos para a assistência.

Trazendo um exemplo, um dos eventos focalizadores foi a Operação Centro Legal, que marca um período de repressão policial quase diária, iniciada em 2012, que buscava "limpar" a área por meio de ações repressivas, argumento trazido em: (Carvalhido, 2014); (Magalhães, 2016); e (Collier, 2020). Essa operação é lembrada por sua brutalidade e deslocamento forçado do fluxo, mas sem uma solução a longo prazo (Carvalhido, 2014). Como Collier (2020, página 101) trouxe, a repressão policial nunca deixou de existir no território, no entanto, a Ação Integrada Centro Legal no fim, deixa excedente positivo para construção de políticas públicas, pois temos um primeiro vislumbre de na rua das equipes de saúde e assistência social de maneira coordenada, credibilizando o trabalho das equipes diante das pessoas que vivem e transitam no fluxo.

Contudo, a transição entre o DBA e o Programa Redenção em 2017, de longe, é um dos momentos mais marcantes. Um retorno a políticas mais repressivas, com a intensificação das ações policiais e a introdução de medidas como a internação compulsória, um retrocesso para o PRD como um todo. Essa abordagem trouxe novamente à tona questões de violência policial, com operações que resultaram em confrontos diretos com os moradores da Cracolândia. Os relatos de uso excessivo da força, detenções arbitrárias e outros abusos de poder destacam as dificuldades de se implementar uma política de segurança que respeite os

direitos humanos e promova soluções sustentáveis para os problemas sociais na região (Silva, 2021).

Dessa forma, como prévias conclusões percebo que além do reaproveitamento de estratégias de cuidado, há também o “copia e cola” no início de cada gestão uma intervenção policial muito marcada, no início de cada programa. Sendo importante dizer que essa divisão de espaço entre repressão e cuidados sempre irá sofrer com a influência pública de uma sociedade com valores e visões distintas e muita influência midiática. A violência policial na Cracolândia não é um fenômeno isolado, mas parte de um contexto mais amplo de criminalização da pobreza e da exclusão social. As políticas de repressão, em vez de resolverem os problemas subjacentes, tendem a perpetuar ciclos de violência e marginalização, reforçando o estigma e dificultando a reintegração social dos indivíduos afetados (Souza, 2021).

Imagem 3 - Abordagem policial no fluxo



Foto: Tiago Queiroz/Estadão Conteúdo

2.3 Um panorama da população

A partir do que foi exposto, não seria possível entender a dinâmica do território e das políticas públicas sem entender o seu público alvo. A problemática sobre pessoas que sofrem de dependência química não começa quando a pessoa está em situação de calçada, mas o Redenção e os programas que o antecederam visavam este cenário. Neste sentido, os CAPS

AD e os outros serviços da RAPS possuem o importante trabalho de acompanhamento de casos que estão para além dos fluxos. Mas para falar de dependência em extrema vulnerabilidade, é preciso ter um panorama da população de rua, especialmente da cidade de São Paulo.

Quando me vi parte trabalhadora e pesquisadora deste tema, tive vislumbamento que o fator de maior relevância para compreensão do histórico de formação da cracolândia e o sucesso e o insucesso das políticas públicas, era entender as pessoas em situação de extrema vulnerabilidade. A sociodemográfico dos indivíduos que buscam tratamento na Cracolândia revela um perfil de extrema vulnerabilidade, com prevalência de comorbidades psiquiátricas, baixa escolaridade e desemprego (Miguel et al., 2022).

No Brasil, segundo dados diagnóstico POP Rua 2023 do governo federal, em todo o país, o perfil dessa população é majoritariamente composto por homens (87%), adultos de 30 a 49 anos(55%) e negros (68%). O diagnóstico também aponta que 22% das pessoas em situação de rua no país estão no município de São Paulo.

Os principais motivos apontados no relatório para a situação de rua foram os problemas familiares (44%), seguido do desemprego (39%), do alcoolismo e/ou uso de drogas (29%) e da perda de moradia (23%). Importante destacar que também houve mensuração de violação dos direitos humanos, o estudo revela que homens negros e jovens correspondem às principais vítimas desse tipo de violência. Pessoas pardas e pretas somam 69% das vítimas, sendo 88% das notificações, envolviam violência física, sendo a violência psicológica a segunda mais frequente.

Sondando esse panorama em São Paulo, no final do ano de 2019 foi realizado o censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo, na época, a população chegava a mais de 24 mil pessoas em situação de rua. Uma população que só cresceu no cenário de crise econômica agravado pela pandemia de COVID-19. No primeiro ano da pandemia esse número cresceu para aproximadamente 32 mil em 2021. Em 2022, a quantidade chegou a mais de 53 mil pessoas conforme os dados do Cadastro Único, mais que o dobro do registrado três anos antes. Agora, em junho de 2024 há um total de 80.369 pessoas vivendo em situação de rua, segundo levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua).

Mesmo que não seja o foco desta análise, foi muito percebido pela gestão pública uma mudança de cenário de com este aumento de POP Rua no geral, este foi um argumento

recorrente na coleta das entrevistas. 60% das pessoas entrevistadas, em diferentes partes do arranjo, trouxeram que o perfil do fluxo mudou depois da pandemia.

Este último Censo POP Rua da cidade de São Paulo apontou que 40% desta população na rua em São Paulo está na região central, na subprefeitura da Sé, região onde o fluxo circula. Sendo mais de 70% população em situação de rua de 2 a 10 anos, apresentando estatisticamente o que já é constatado pelas equipes que trabalham na abordagem, às pessoas que possuem maior dificuldade de estabelecer um vínculo com a equipe e aceitar o tratamento, são as que os vínculos mais intrínsecos no território, sendo seus pares o sentido de se sentir seguro e pertencente a algum lugar. Outro traço importante deste grupo populacional, trazido no material coletado, que não foi desenvolvido nessas pesquisas é a passagem pelo sistema prisional, que abarca maiores complexidades para a questão.

No fim, o perfil que corresponde quem habita a cracolândia, negro, pobre, baixa escolaridade, longo tempo em vulnerabilidade, forte dependência química, psicossomáticas ou com agravamentos físicos, e com vínculos familiares rompidos, que tem uma demanda social a ser atendida antes da dependência. Essa complexidade demanda uma abordagem multifacetada, que considere não apenas o tratamento médico, mas também a reintegração social e a proteção dos direitos humanos (Collier, 2020).

2.4 O housing first e outras estratégias no município: o De Braços Abertos

Como antecedente principal e política pública mais estruturada, e base de comparação para o Redenção, destaca-se o DBA, iniciado em 2014 pela Prefeitura de São Paulo, que propunha uma abordagem de redução de danos, oferecendo moradia e emprego aos usuários de drogas. O DBA surgiu como uma resposta intersetorial à complexidade de problemas sociais no território. Utilizando-se a abordagem *housing first* e práticas de redução de danos, o programa propõe uma alternativa ao modelo punitivo, oferecendo assistência habitacional, serviços de saúde e apoio social. Essa iniciativa buscou, sobretudo, contribuir para a reinserção social de pessoas em vulnerabilidade extrema, valorizando a abordagem humanizada e a articulação de múltiplas secretarias e serviços.

O DBA foi institucionalizado no contexto das diretrizes do programa nacional Crack, é possível vencer, que orienta a implementação, monitoramento e divulgação das ações voltadas para a sociedade. Antes do início da implementação, no período de formulação do programa, foi revogada a Portaria 472/12 da Secretaria Municipal de Segurança Urbana

(SMSU) e instituído o Grupo Executivo Municipal (GEM) para planejar, implementar, monitorar e divulgar ações relacionadas ao programa. Durante sua vigência, parte do escopo do DBA foi regulamentado pelo Decreto nº 55.067/2014 que regulamenta o DBA dentro do Programa Operação Trabalho. Ainda, houve a regulamentação do Comitê Setorial da Saúde pela Portaria da SMS Nº 596 de 26 de março de 2015, e o Comitê Gestor regulamentado pela Portaria da SGM Nº 1.752 de 19 de novembro de 2015. Embora sem uma política municipal exclusiva, o programa esteve alinhado à política ministerial.

A estrutura de governança e coordenação formal do programa é instruída na regulamentação do Comitê Gestor, que envolve a Secretaria de Saúde, por meio do GEM e da Área Técnica de Saúde Mental, Álcool e Drogas, coordenando o DBA. O gabinete do prefeito e o GEM constituíram as principais instâncias de governança, com um plano intersetorial abrangente, colocado como um programa estratégico e acompanhado diretamente pela figura do prefeito. Diversas secretarias setoriais participaram da formulação e implementação do programa, destacando-se a Secretaria de Saúde, a de Assistência e Desenvolvimento Social, a de Direitos Humanos, Trabalho e Empreendedorismo, e Segurança Urbana. Nas portarias também é colocado o papel da Secretaria Municipal de Habitação e da Secretaria Municipal, mas pouco é citado o papel efetivo desta no referencial teórico. Quanto a articulação no nível técnico, o programa selecionou burocratas de médio escalão nos gabinetes e áreas técnicas das secretarias finalísticas para fazer a interlocução com os agentes dos serviços e do território (Canato, 2017)

Em resposta à adesão do programa federal, o GEM foi formado para desenvolver políticas sobre drogas para região, que já haviam alguns serviços da gestão anterior, e no período de formulação do DBA contou com diálogo entre o poder público e a sociedade civil, especialmente com a ONG É de Lei. Este movimento orientou um modelo de menor exigências para adesão ao tratamento, constituindo uma PRD mais estruturada (Canato, 2017). Com o lançamento oficial em 2014, o DBA dinamizou novas abordagens como o cadastro de pessoas e a retirada de barracas na região - gerando o *focus events* para maior adesão, como trazido na seção anterior; mudando o ordenamento e o acompanhamento contínuo dos usuários.

O DBA operou em quatro eixos estratégicos: assistência social, saúde, direitos humanos e trabalho/moradia. Em cada eixo há um escopo de trabalho específico que necessitava de articulação entre as equipes. Formalizado dentro do POT, vale dizer que a OS responsável era a Adesaf que articulava tanto na parte de trabalho como moradia. Quanto a

assistência social e moradia, além do trabalho das equipes de abordagem social, o programa contava um serviços de baixa exigência para oferecimento de acolhimento temporário, com sete hotéis credenciados na região da Luz, próximos ao fluxo, onde a prefeitura pagava o aluguel por quarto, proporcionando um espaço de moradia temporária, com uma estratégia *housing first*, que significa em síntese o oferecimento de moradia em primeiro, restabelecendo dignidade para conseguir oferecer o tratamento em saúde ao cidadão. Na época, os hotéis iniciais não estavam articulados com a rede de saúde e assistência, e sofriam com baixa regularidade e regulamentação normativa.

Os Centros de Acolhida e os serviços da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) formaram uma base de atendimento em saúde, com CAPS para adultos, crianças e centros especializados em álcool e drogas (CAPS AD III). A Tenda do DBA foi outra estrutura importante, oferecendo apoio e serviços aos beneficiários do programa. Paralelamente, como dito anteriormente, o DBA se articulou com o programa Crack, é possível vencer, mas também com os serviços do Programa Recomeço (estadual), que auxiliaram na execução e integração de ações externas para um público-alvo, em especial com o serviço CRATOD.

Com problemáticas já identificadas neste modelo de oferta, em 2016 a prefeitura acrescentou ao modelo dois novos hotéis distantes do fluxo, um em Heliópolis e outro na Brasilândia, com gestão própria, vinculados à OS contratada pela rede da SMS (Canato, 2017). Vinculados ao DBA também existia o Serviço de Atendimento Especializado (SAE).

No eixo de trabalho, uma das inovações do DBA foi adaptar o Programa Operação Trabalho (POT) para o público alvo, com um sentido de gerar uma ocupação, onde tem um incentivo de remuneração, portanto um mecanismo para organização pessoal da pessoa em vulnerabilidade. Uma das críticas apontadas neste modelo, é o tipo de trabalho oferecido pelo programa, que reforça uma noção estigmatizada de apagamento social, com serviços para varrição e limpeza das ruas, mas que foram mitigadas posteriormente com o oferecimento de atividades em outras áreas, como manutenção predial, lavanderia, reciclagem e outros. (Canato, 2017).

Pouco é vinculado a imagem do DBA as ações de segurança urbana, um dos motivos é a falta de articulação com o governo estadual, como o próprio prefeito declarou à época¹. Mas é importante lembrar que esta é uma frente que nunca deixou de agir. A parte de revitalização urbana também é de certa forma apartada como ações do DBA, pouco se tem registrado sobre isso.

¹ TV CÂMARA SÃO PAULO. Programa “De Braços Abertos” já é referência para outros países <<https://youtu.be/4t2bVfL0w88?si=32GGRQART1hwo09n>

Embora tenha recebido fortes críticas midiáticas, o DBA foi reconhecido pela memória social da cidade como um marco no atendimento às populações vulneráveis. O programa desenvolveu uma postura inclusiva e inovadora, uma marca de atenção intersetorial, diferente dos serviços de moradia tradicionais de assistência. Esses elementos desenvolvem para a estratégia de vinculação, reforçando a presença social do DBA como modelo de intervenção humanizada e de baixa exigência para haja uma maior vinculação aos serviços. Apesar das intenções, o DBA enfrentou críticas e desafios significativos. Estudos etnográficos mostram que, embora houvesse uma melhora nas condições de vida de alguns beneficiários, a política também encontrou resistência e dificuldades de implementação devido à falta de coordenação intersetorial e à pressão política e social (Camargo et al., 2022).

Quanto ao monitoramento e avaliação do programa, A avaliação preliminar do primeiro ano de implementação do DBA foi documentada em um relatório de monitoramento², que destacou o impacto do programa na redução de danos e na reintegração social dos beneficiários. No monitoramento diário a governança intersetorial permitiu a criação de dados sobre os beneficiários, preenchidos os dados pelas equipes de abordagem, que atuaram diretamente no cadastro e acompanhamento das pessoas (Canato, 2017). Ao todo o DBA atendia de 450 a 500 beneficiários atendidos entre 2014 e 2016.

Imagem 4 - Beneficiários do DBA



Fonte: Prefeitura de São Paulo

² Avaliação do Programa “De Braços Abertos”: Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD). São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), 2016.

3. Arranjos na transição: 1º fase do Programa Redenção e o retrocesso das políticas públicas

3.1 Transição: desmonte do DBA e Fase 1 do Redenção

Como parte da dinâmica do policy process, as mudanças de gestão exerceram viradas importantes das políticas públicas de intervenção em São Paulo. Com o resultado das eleições municipais de 2016, a transição entre o programa DBA e o que viria a ser o Programa Redenção, significou rupturas iniciais, em especial no discurso político e quebras de vínculos com beneficiários. Durante estas eleições, a Cracolândia e o DBA foram temas centrais, à época o fluxo central da Cracolândia atingia cerca de 1.800 pessoas, e a comoção pública incentivou o debate eleitoral.

Após a vitória de João Dória em 2017, o Programa Redenção foi implementado como antítese ao DBA. A extinção do DBA e a implementação do Redenção geraram controvérsias e debates sobre a eficácia e a ética das políticas públicas na Cracolândia (Silva, 2021; Santana, 2023). No material levantado há casos onde a redução de danos à época tornou-se um tema proibido.

“O Redenção, ele não era um programa em si, ele era uma antítese do DBA. Então, ele queria ser exatamente o contrário do que o DBA era. Então, enquanto o DBA focava na redução de danos, o Dória queria focar em internação compulsória. Enquanto o DBA focava em criar espaços como os hotéis sociais, o Redenção, ele queria fazer, ele queria fechar os hotéis sociais. Então, ele criou uma anti política pública, na verdade.” (ME_SGM_2)

O rompimento com a “marca” DBA é muito marcado também pela operação policial em conjunto com o governo do estado. Uma operação que ficou conhecida pela retirada agressiva dos beneficiários dos hotéis, da desmontagem da tenda do DBA, e principalmente a violência policial. Há uma convergência que aponta a falta de conhecimento da gestão municipal, nas diferentes instâncias, que iria ocorrer esta ação, apenas alinhada entre o prefeito, governador e chefes de segurança pública do estado e do município.

“O que eu sempre ouvi de várias fontes foi que essa operação da polícia militar, a prefeitura, não foi avisada. De repente fica-se sabendo que está tendo essa ação lá. E aí estavam tirando tudo” (AE_SGM)

Desta forma surge o Redenção, criado às pressas e com a aguda necessidade de desvincular as estratégias da antiga gestão, principalmente na teoria e no discurso político,

partindo de uma desmontagem agressiva e ruptiva. Os atores em posições estratégicas trouxeram que o programa também nasce às pressas para sua inclusão no programa de metas, para transpassar a nova estratégia que seria abordada na atual gestão. Sem uma estrutura formalizada, a não ser as metas criadas dentro do programa de metas referente à intervenção na cracolândia, surge um programa inicialmente “tapa-buraco”, um substituto emergente sem envolvimento dos principais atores, batizado em uma entrevista pelo prefeito. Esta primeira fase do programa foi fortemente criticada, não apenas pela mídia e sociedade civil, mas também pela própria gestão municipal, os relatos convergem para uma política pública mal estruturada desde o início, considerado o Redenção fase 1 pela prefeitura.

“O nome foi divulgado. Criou-se a marca. Mas o que tinha de descrição do que tinha que ser feito era o que estava no programa de metas e não tinha nenhum outro documento definindo isso. A gente ainda não tinha a política municipal de álcool e droga. Não tinha decreto regulamentando o programa. Não tinha governança instituída. Não tinha linhas de atuação. Não tinha princípio formalizado. Não tinha nada. Então ele nasce no susto da ação do Estado.” (ME_SGM_2)

Parte deste fácil rompimento com o programa DBA - estrutural mas não na memória social - se dá pela falta de normativas que regulamentavam o programa para além do POT, que levou a irregularidades e desafios na implementação. Antes da descontinuidade do DBA e abandono dos serviços que atendiam nos hotéis, já havia problemas no principal serviço do programa, os hotéis sociais, com gargalos no seu desenho, no modelo contratual e de articulação com a RAPS e a rede socioassistencial. Os primeiros hotéis, localizados na região central, tinham um primeiro desafio pela sua localização e as vantagens e desvantagens disso, contudo, na prática foi nevrálgico para adesão ao tratamento.

“Ao longo do desenvolvimento do DBA é possível afirmar que os hotéis foram o alvo de maiores críticas e eram vistos pelos gestores como um dos principais desafios do programa. A demanda inicial dos beneficiários era de ficarem próximos à cena de uso, porque temiam que fossem levados para locais distantes da região central, então o esforço foi localizar hotéis na região. Contudo, algumas hospedagens tinham condições extremamente precárias e a localização foi se tornando um problema, porque dificultava a redução do consumo” (Canato, 2017)

Justamente pela localização e o modelo de moradia, quando começaram os processos no Ministério Público e no Conselho Municipal de Saúde³. O argumento central foi que os moradores do DBA não podiam ter uma regressão em seu benefício, só saíam dos hotéis

³ Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Moção de Repúdio contra o fechamento dos Hotéis do Programa De Braços Abertos. 232ª Reunião Plenária Ordinária São Paulo, 08 de fevereiro de 2018.

para um oferta similar, e esse foi o desafio, não existe algo similar ao DBA, todas as formas de acolhimento, tratamento tanto da prefeitura quanto do estado são temporários. Já a defesa da prefeitura foram as condições de insalubridade e os pontos de venda e uso de drogas dentro dos hotéis⁴, que estavam sendo mantidos com dinheiro público. Por essa dubiedade até 2024, 7 anos depois, ainda há contrato ativo da prefeitura com um hotel na região da Luz, em condições insalubres e que não beneficiam a redução de danos, mas mantém uma moradia.

Um dos motivos para atingir tais condições de precariedade pode estar relacionado ao modelo de gestão do serviço. Os hotéis não eram geridos diretamente pela prefeitura, ou por pela OS da rede de atendimento da SMS ou da SMADS, que são as secretarias responsáveis por ofertas de cuidado e acolhida. A OS contratada era a ADESAF, vinculada a SMDDET no oferecimento do POT. Assim, o DBA que era formalizado a partir do POT, a quebra de contrato com a ADESAF impactou todas as fontes de trabalho do programa, já que uma única OS era responsável por gerenciar todos os POTs e as vagas de hospedagem do DBA.

“À Adesaf caberá realizar as ações previstas no convênio, como resgatar a autoestima e cidadania, promover a inclusão social e informar os beneficiários sobre os danos causados pelo uso do crack e outras drogas. A associação também vai supervisionar, acompanhar e controlar a ocupação das vagas de hospedagem dos beneficiários.”
(Prefeitura de São Paulo, 2014)⁵

Este também foi um fator que impactou a articulação com a rede da RAPS e de acolhimento da SMADS. Esta estrutura foi limitadora para articulação de ponta nos casos que precisavam de atendimentos diversos, com os outros serviços das redes, tornando um serviço de certa maneira isolado. A mercê da discricionariedade dos próprios donos dos hotéis, com modelo contratual de pagamento por aluguel de quarto, que significava um custo muito alto para prefeitura, e ainda assim eram quartos em condições precárias. Mas justamente por este modelo houve resistência para deixar esses hotéis porque significava uma certa independência da pessoa beneficiária. Os donos desses hotéis acabaram assumindo funções como mediação de conflitos entre os beneficiários e até estabeleceram regras

⁴ ESTADO DE MINAS. Gestão Doria começa a fechar hotéis do programa De Braços Abertos. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2018/01/26/interna_nacional,933880/gestao-doria-comeca-a-fechar-hoteis-do-programa-de-bracos-abertos.shtml-hoteis-do-programa-de-bracos-abertos.shtml

BRASIL DE FATO. Ao atacar de braços abertos, prefeitura interrompe reinserção e muitos voltam às ruas.

Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2019/05/31/ao-atacar-de-bracos-abertos-prefeitura-interrompe-reinsercao-e-muitos-voltam-as-ruas>.

⁵ CIDADE DE SÃO PAULO. Programa de “De Braços Abertos” tem nova entidade gestora. 24 de Setembro de 2014. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/noticia/programa-de-201cde-bracos-abertos201d-tem-nova>

específicas que achavam necessárias, as quais poderiam inclusive contrariar as diretrizes da gestão.

“o Redenção estava sendo construído em oposição a uma política pública que já era mal estruturada desde o início. [...] A estrutura do Programa Operação Trabalho, por exemplo, tinha uma inspiração muito boa de levar uma redução de danos, etc. Mas ele tinha uma estrutura de implementação muito ruim, as bolsas não eram monitoradas, não tinha um acompanhamento da frequência dos usuários. Passou a acontecer um monte de irregularidades dentro do POT” (ME_SGM_2)

Portanto, o rompimento facilitado por falta de normativas que asseguravam a continuidade do programa e a centralização dos serviços em uma OS permitiu um rompimento agressivo. Mesmo diante destes problemas, os impactos do rompimento imediato dos hotéis sociais foram significativos, com muitos beneficiários retornando ao fluxo. O rompimento da parceria com a ADESAF foi feito em março de 2017, segundo os entrevistados, passou-se um ano inteiro até o fechamento dos hotéis, neste período, os espaços que já eram impróprios, insalubres, foram piorando ainda mais sem controle algum e as equipes que atuavam no territórios tiveram o desafio de avisar os beneficiários e se adaptar a uma nova dinâmica.

“Acabou o DBA, todos os hotéis foram extintos, né? Eles foram saindo a um, e as equipes de saúde passaram a ser de rua, dos Consultórios na Rua, elas passaram a não poder frequentar os hotéis” (NR_SMS)

Em 2018 três dos cinco hotéis na região central foram fechados, levando cerca de 200 pessoas à situação de rua novamente. As reportagens da época mostram a tentativa de “limpar” a imagem da prefeitura pelo fechamento dos hotéis sem uma política de transferência consistente, no entanto nas entrevistas deste trabalho e de outros (Santana, 2023) apontam que o fato é que os Centros Temporários de Acolhimento (CTAs) da prefeitura não foram suficientes para acolher os beneficiários do DBA, ainda mais pelas diferentes exigências que os serviços da SMADS possuem, dificultando a permanência de um cidadão que faz uso abusivo de substâncias. Por isso, um dos maiores desafios de todos os anos do Redenção foi quebrar o vínculo com esta memória negativa que ficou da gestão Doria.

Parte da dinâmica política além do rompimento de políticas públicas e substituição por novas para marcar a nova gestão, o processo perpassa por troca de atores. Ao discutir as mudanças de arranjo e articulação na transição, a pesquisa apontou que a troca não se limitou aos escalões mais altos da hierarquia, mas também afetou as equipes de ponta. Para os

agentes que chegavam nesta época, não tinha uma diretriz para seguir já que o programa substituto mal possuía estrutura.

“Então, era tudo muito leigo, saiu muito ruim. E como teve essa mudança, que a saída do DBA com a entrada do Redenção, não foi passado. Não foi, olha, tem esses hotéis, que é isso, é isso, que é assim. [...] você vai trabalhar aqui, você vai internar, e é assim que vai acontecer. Tá bom? (NR_SMS)

Assim, muito deste período de transição ficou nas mãos e nas decisões dos próprios burocratas de médio e baixo escalão, que começaram atuar através da “rede quente” para encaminhar e não desvincular beneficiários.

“Eu tinha uma amiga, na época, que tava coordenando essas repúblicas. Entrou no caminho sem burocracia. Eu comecei a fazer essas, assim, sozinho. Porque eu não tinha nem uma pessoa me dando aval na secretaria. Eu fazia loucura, né? O meu trabalho era basicamente na rua. Acompanhando os beneficiários. Então, eu ia pro fluxo e botava a galera nas repúblicas e no POT. Então, eu via onde tinha alguma vaga de POT pela cidade e tentava casar a vaga com a moradia. [...] Muita gente teve uma baita recaída e depois que acabou o programa. E aí, eu não queria nem perder essas pessoas. Era um vínculo de amizade, até, com as pessoas. Além de um vínculo profissional, tinha um vínculo afetivo.” (ME_SMDDET)

Isto significa que os atores na base que permanecem conseguem dar continuidade em dinâmicas de articulação. Suprindo as falhas e lacunas deixadas pelo alto escalão, acabou-se criando um processo de governança próprio para cuidar dos usuários de forma integrada. Exemplo disso é a criação do núcleo gestor nos primeiros meses de transição. O Núcleo Gestor de Casos era o espaço criado para organização da transição de programas, que também contava com a participação da ONG É de Lei para discussão sobre redução de danos e do movimento Craco Resiste, este fórum era organizado pela SMS.

“A rede entendeu que, para cuidar daquele usuário que estava na ponta, pouco importava se tinha uma normatização que falava que ele tinha que ser levado para o equipamento A, B ou C. O que a rede passou a entender foi que a gente precisa cuidar dessa pessoa de forma integrada. Integrada por quê? Porque eles passaram a perceber um retrabalho constante com aquele mesmo indivíduo” (ME_SGM_2)

Este espaço foi responsável por articular os serviços da saúde, assistência e trabalho, e deixou um modelo funcional de arranjo para o redesenho do redenção na gestão Bruno Covas

“Em 2018 era esse fórum do Núcleo Gestor de Casos, que me ajudou a desenhar as inserções, como a gente encaminha para o POT, como a gente faz análise de caso para encaminhar a pessoa” (ME_SMDDET)

“Então, eles que abordavam as equipes de saúde e a partir dessa abordagem, levava para um curativo, levava para o hospital e território, rua de volta. Estruturação de redes de apoio, as equipes não têm, elas passam a formar protocolos junto com serviços, e isso foi feito em conjunto, junto com esse núcleo gestor. Eu falei para vocês, esse núcleo gestor foi uma ferramenta muito forte para as equipes na época.” (NR_SMS)

Assim, diferente do DBA, que focava na redução de danos e moradia, o Redenção nesta primeira gestão adotou uma abordagem mais repressiva e de abstinência, com ênfase na segurança pública e na internação. Estratégias que foram mais para demonstrar um posicionamento político oposto à antiga gestão do que para gerar resultados a longo prazo, já que a principal ação que era intenção tinha um fluxo de retorno para rua constante.

“Eram encaminhados 30, 40, 50 usuários por dia, esses 30, 40, 50 retornavam em 24 horas, né, e ficava essa rotatividade de usuário, indo e voltando, né, saída desses hospitais, às vezes, né, para tomar um banho, ou para comer mesmo, mas não com a proposta de cuidar de saúde, então assim, era um trabalho muito grosseiro. [...] Então, eram encaminhamentos, era um trabalho, perdoa falar desse jeito, mas um trabalho muito tosco, né, porque os usuários eles eram mandados em quantidade, não tinha uma qualidade de trabalho ou da internação.” (NR_SMS)

O saldo positivo desta transição foi o amadurecimento da rede que de forma incipiente captou que era necessário adaptar as estratégias, de políticas públicas já existentes, ao perfil da população para tratamentos efetivos. A continuidade de alguns serviços remanescentes até 2018 e a existência de contratos ativos com hotéis na região da Luz até 2024 refletem os desafios e a complexidade dessa transição. Parte da falta de sucesso no DBA é que a estratégia não foi adaptada para o perfil da população local, e isso é uma afirmação muito forte para ambas as políticas, o estado ainda não consegue adequar ao perfil da população. Em suma, o que funcionava do DBA se manteve, exemplo disto são a tenda que apenas mudou de nome, o atendimento do CnR, SEAS e a continuidade dos dois hotéis nas periferias.

Importante frisar que antes das normativas, os relatos nos contam como o redenção não tinha cara de programa, para os serviços, especialmente para os com estrutura remanescente, o Redenção era um aplicativo. Além disso, dado o contexto do perfil das pessoas entrevistadas, percebe-se que mesmo com a importância de visões da política pública

em um lugar estratégico, os burocratas presentes no nível de rua na época são os que conseguem captar a implementação real no período de transição e desmonte do DBA.

“O DBA, eu acho que foi a primeira política no Brasil, de usar a redução de danos pra enfrentar as dificuldades da cena de uso, e foi o primeiro programa que pensou a moradia, o trabalho e a alimentação, e a saúde e o cuidado, como uma coisa só. [...] Óbvio, foi uma política que ela, no começo, foi muito difícil para o DBA porque é muito novo. E foi pouco divulgado, teve pouca divulgação, na época, dos resultados positivos, quer dizer, o DBA acabou com a peste do Bolsa Crack, infelizmente.”
(ME_SMDDET)

3.2 Formulação do Redenção

A complexidade das políticas públicas nos impede de separar os processo de formulação e implementação de uma análise, assim ocorre com o Redenção. A implementação da fase 1 e a formulação da fase 2 ocorreram simultaneamente, o que gerou desafios na integração das ações que já estavam sendo implementadas com as propostas. Em 2017 e 2018, a maior integração estratégica estava relacionada à ação policial e segurança urbana, enquanto a integração com a saúde e assistência social ainda era baixa a nível estratégico. No entanto, a integração técnica e burocrática no território nunca deixou de existir, com negociações constantes para vagas de internação, inclusive com o governo estadual.

A interação já era feita com o CRATOD, serviço que já existia na implementação do DBA, mas neste primeiro, e no desenho do programa, a interação era baixa. Era o ano em que houveram eleições para governador estadual e o João Dória saiu da prefeitura para se candidatar ao governo, por esta dinâmica política, no ambiente de política pública especificamente a interação com o Estado no alto escalão era pouca.

“Era mais uma coisa de atendimento e costurar situações específicas, tenho essa impressão. Porque quando a gente estava desenhando o Redenção, certamente, eu posso te afirmar que a gente não desenhou isso junto com o Estado, a gente desenhou na Prefeitura, sem participação do Estado.” (AE_SGM)

Na primeira fase do Redenção, também foram criados os ATENDES como serviço de atendimento básico da SMADS, com uma estrutura provisória para atender especificamente o público usuário de drogas. Os serviços ATENDE são de baixa exigência, foram os primeiros serviços da gestão Doria dentro do fluxo. A cidade chegou a ter cinco serviços ATENDE

funcionando simultaneamente, com a estruturação da Fase 2, a proposta era que sua estrutura seria substituída pelos SIATs II. Esses serviços de atendimento básico visavam oferecer um atendimento mais próximo e acessível aos usuários, com um sistema de núcleo durante o dia e pernoite à noite. Para o atendimento em saúde, se recicla as mesmas práticas mas se muda o nome, *“A equipe nomeada de redenção chega no território em 2018 como redenção na rua mesmo em abril, mas que ainda exercia o mesmo trabalho de internação”* (NR_SMS). Quanto ao POT neste momento dúbio, continuou funcionando como bolsa trabalho, sem vinculação de moradia, mas ainda sem regulamentação específica do POT Redenção. Apenas em 2019, foi lançado um edital com base no decreto do programa, foram definidos número de vagas e beneficiários aptos para ter o benefício.

Como exposto, no primeiro ano do Programa Redenção não havia um processo consistente de produção de política pública de formulação. Em 2018, começou-se a ter mais estrutura de política pública, dentro do gabinete, desencadeando o processo de formulação do Redenção que a gestão municipal denominou de “Fase 2”⁶. Com a dinâmica de trocar as rodas com o carro andando, o que para o Redenção poderia ser uma mudança incremental, tornou-se de fato uma reformulação e mudança de rotas no sentido simbólico da política pública, resultando em uma mudança de legislação.

Desta maneira se inicia a notória estratégia desvinculativa da imagem causada do programa na gestão Dória, sendo um dos motivos para a segregação entre o que a gestão municipal chama de fase 1 e fase 2. Ainda mais que na fase 2, mesmo na gestão do vice que assume o cargo, há um empenho de deixar sua marca na sua gestão, o que não se repete na gestão Ricardo Nunes, que não tem proposta alguma de alteração na atual modelagem. Atores participantes deste processo expõem que foi um processo de análise crítica das falhas e sucessos do DBA e dos primeiros anos de implementação do Redenção — mais críticas sobre o DBA do que o Redenção, algo natural na dinâmica política já que se tratava ainda da mesma gestão, bem como a criação de novas estratégias, em especial normativas, para lidar com a complexa realidade da região.

O processo iniciou com a realização de um diagnóstico, promovido pelo gabinete do prefeito, das políticas implementadas até 2018. É neste momento que a equipe responsável por coordenar o Redenção capta que os serviços de ponta estavam se estruturando no vácuo deixado pela falta de uma política pública bem definida, assim foi visto o Núcleo Gestor de

⁶ SÃO PAULO (Cidade). Programa Redenção 2017-2020. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2020.

Casos. Este momento de formulação foi muito favorecido pelo cenário político da saída do prefeito para candidatura ao governo do estado e posse do vice sob a gestão municipal.

“Foi muito definidor do aumento da importância que o Redenção foi tendo dentro do espaço da administração municipal, depois da saída do Dória da prefeitura. Porque a preocupação do Dória era fechamento dos hotéis sociais e fazer essa antítese e tal. Quando o Dória sai e o Bruno Covas entra, esse projeto de reformulação do programa, ele é apresentado para ele, e ele aceita isso e leva isso como uma prioridade da administração municipal.”(ME_SGM_2)

“E aí o prefeito, que era o Bruno Covas, falou, não, eu quero lei, eu quero que isso seja debatido com a Câmara. Então daí a gente pegou o que a gente estava redigindo como decreto e transformou numa minuta de projeto de lei. Depois que a lei foi aprovada, aí a gente já tinha construído o decreto que regulamentava a governança, saiu uma lei que define a política municipal de álcool e droga, e o decreto regulamenta essa lei, cria o programa de edição e estabelece sua governança.”
(AE_SGM)

Por ser uma prioridade na gestão municipal, o Programa Redenção não foi visto apenas como uma agenda de repressão, mas como uma política pública central. Isso permitiu que o médio escalão tivesse maior liberdade de ação dentro dos gabinetes e assessorias das secretarias. Os burocratas da SGM, responsáveis por articular os atores do médio escalão nas demais secretarias, encontraram um ambiente mais colaborativo, já que a prioridade do programa era compartilhada pelos secretários.

No momento de construção dos novos protocolos de atendimento e abordagem, o “núcleo duro” do programa era a prioridade, refletindo-se na participação do nível técnico. Há outras secretarias envolvidas no desenho de governança no decreto que institui o programa, mas não foram priorizadas no planejamento inicial. Os principais stakeholders eram SMS, SMADS, SMEDT e SMSU, portanto a prioridade era azeitar o diálogo entre esses atores para a construção dos novos serviços. Esse cenário mudou logo no primeiro ano de implementação, quando a revitalização urbana, que inicialmente era tangencial ao programa, precisou ser integrada de forma mais efetiva.

A formulação do Programa Redenção também contou com a participação da sociedade civil, especialmente através de discussões na Câmara dos Vereadores e em diversas instâncias de debate. O Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e Álcool (Comuda) desempenhou um papel crucial na cobrança por ofertas que respeitassem os direitos da população do território, assim contribuiu com a construção do programa, trazendo a

experiência e o conhecimento acumulados durante a gestão do DBA. Como destacado por um dos entrevistados,

"No começo do Redenção, quando ele estava na formulação, antes da publicação da lei, do decreto das portarias, então lá em 2018, houve sim muita participação do Comuda, muita discussão com a sociedade civil, discussão na Câmara dos Vereadores, teve uma construção próxima ali, instâncias de debate, de discussão mesmo, que foi muito relevante. No começo do programa, o Comuda tinha um papel e uma composição também. Pessoas que compunham o Comuda, que eram da política de álcool e drogas na gestão da DBA, que participaram do DBA e que tinham um conhecimento muito profundo sobre o tema e sobre as políticas públicas que foram implementadas ali." (ME_SGM_2)

A colaboração da sociedade civil e a inspiração no arranjo estabelecido para os trabalhadores que atendiam diretamente a população, foi considerada para os gestores da época uma construção bottom up. Mas este não foi um tópico metodológico explorado nesta pesquisa, portanto não se pode afirmar este argumento, o fato é que o desenho se inspira no que a ponta construiu de estratégia para construir um modelo mais sofisticado de governança distribuída em diferentes níveis, para promover uma abordagem mais holística para atender as necessidades dos indivíduos.

Portanto, quanto a estrutura normativa, o Decreto Nº 58.760 de 20 de Maio de 2019 Regulamenta a Lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019, que institui a Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas, na qual se insere o Programa Redenção, bem como organiza o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no Município de São Paulo, que institui como instâncias de governança o Comitê Gestor e Núcleo Técnico.

Art. 6º O Comitê Gestor da Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas, criado pela Lei nº 17.089, de 2019, é composto por 7 (sete) membros, titulares e respectivos suplentes, na seguinte conformidade:

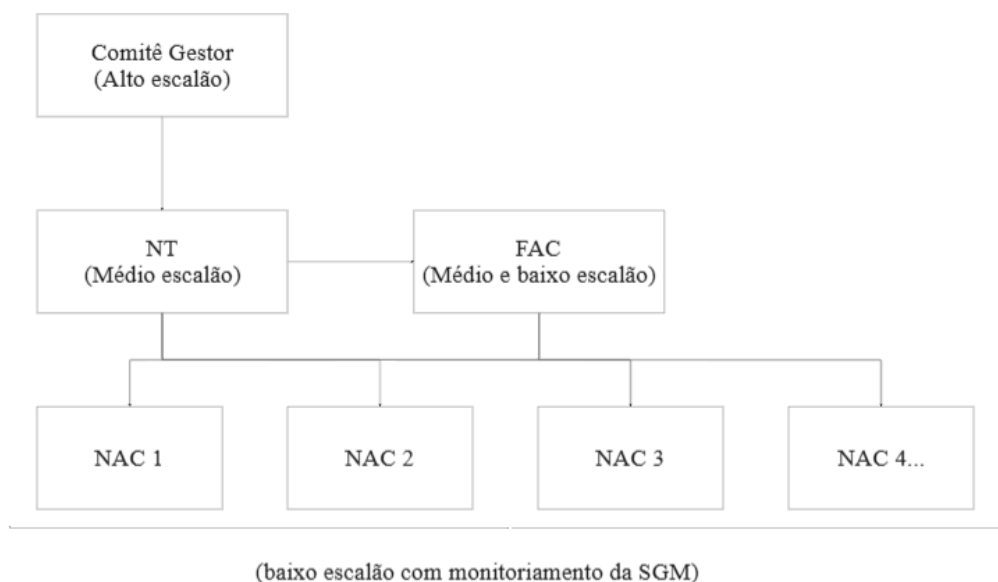
- I - Secretário do Governo Municipal, que o coordenará;
- II - Secretário Municipal da Saúde;
- III - Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
- IV - Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho;
- V - Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
- VI - Secretário Municipal de Segurança Urbana;
- VII - Secretário Municipal de Educação.

Art. 7º O Comitê Gestor da Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas contará com um Núcleo Técnico do Programa Redenção para prover o suporte técnico necessário à avaliação, acompanhamento, aperfeiçoamento e elaboração de estudos e pareceres do Programa Redenção.

§ 1º O Núcleo Técnico do Programa Redenção deve ser composto por, no mínimo, um representante de cada uma das Secretarias que compõem o Programa Redenção, conforme o artigo 9º deste decreto, sendo designados pelo Comitê Gestor.

Já as outras instâncias que organizam as dinâmicas do trabalho intersetorial estão formalizadas pela Portaria Conjunta SGM/SMADS/SMS/SMDET N° 04 , de 25 de junho de 2019. São elas, os Núcleos de Acompanhamento de Casos (NAC); 4º Fórum de Acompanhamento de Casos (FAC). Os NACs foi o espaço que mais manteve a configuração do Núcleo Gestor de Casos que ocorria na transição, no sentido dos atores que precisam participar e o que deve ser discutido neste fórum para resolução dos casos. Os NACs foram instituídos para serem realizados um por território de atuação do Redenção, com todos os serviços da rede que atuam em determinado território, mas principalmente com a participação do SIAT, (ou ATENDE, a depender do local), CAPS, POT local e outros atores/serviços que poderiam ser convidados para ajudar na resolução. Já o FAC é uma instância com periodicidade menor, onde se reúne os agentes de todos os serviços para debater em um fórum maior desafios e melhorias nos serviços, onde há a participação do médio escalão também.

Imagem 5 - Instâncias de governança e coordenação do Programa Redenção



Fonte: elaboração própria.

Assim, com a criação de novos serviços, com uma releitura do Complexo Prates, os serviços integrados do Redenção implementam um CAPS dentro dos serviços de acolhimento da SMADS, com uma certa distância do fluxo. Mantendo os serviços que já existiam, e se inserindo na rede da RAPS e SMADS, o programa tornou-se o guarda-chuva de ações

municipais na região da Cracolândia e fora. Uma das estratégias adotadas pelo Redenção foi o distanciamento dos serviços do fluxo central da Cracolândia. Essa abordagem, embora criticada na mídia como higienista, foi defendida como uma forma de apoiar o tratamento dos usuários, afastando-os do ambiente de uso intenso de drogas. A Secretaria Municipal das Subprefeituras, especialmente a Subprefeitura da Sé, teve um papel relevante nas ações de zeladoria urbana da região.

Para se ter dimensão da comparação normativa que os atores tanto reforçam, abaixo segue um esquema que ilustra as diferenças entre os programas. Contudo, é importante ter nítido as diferenças entre os cenários políticos e tempo de implementação de cada política pública para se ter uma análise justa.

Quadro 4 - Comparativo normativo entre DBA e Redenção

De Braços Abertos	Redenção	Fonte DBA	Fonte Redenção
Constitui GEM p/ planejar, implementar, monitorar e divulgar ações relacionadas ao programa "Crack, é Possível Vencer". Revoga a P472/12(SMSU)	Institui a Política Municipal sobre Álcool e Outras Drogas, no município de São Paulo.	Portaria Prefeito - PREF nº 332 de 1 de novembro de 2013	Lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019
Regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho.	Regulamenta a lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019, que institui a Política Municipal Sobre Álcool e Outras Drogas, na qual se insere o Programa Redenção, bem como organiza o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no município de São Paulo.	Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014	Decreto nº 58.760, de 20 de maio de 2019
Institui no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde o Comitê Setorial do Programa de Braços Abertos.	Regulamenta o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no âmbito do Programa Redenção, estabelece cooperação técnico-administrativa para sua implementação e governança compartilhada e dá outras providências.	Portaria Secretaria Municipal da Saúde - SMS nº 596 de 26 de março de 2015	Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS/S MDET nº 04, de 25 de junho 2019
Dispõe sobre a Coordenação do Comitê Gestor do Programa De Braços Abertos, regulamentado pelo decreto 55.067/2014.	Estabelece o fluxo de atendimento ao munícipe no âmbito do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica II - SIAT II - acolhimento temporário do Programa Redenção.	Portaria Secretaria do Governo Municipal - SGM nº 1.752 de 19 de novembro de 2015	Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS nº6, de 08 de agosto de 2019
	Estabelece o fluxo de atendimento ao munícipe no âmbito do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica I - SIAT I - abordagem do Programa Redenção.		Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS nº7, de 15 de agosto de 2019
	Designa os servidores que integrarão o Núcleo Técnico do Programa Redenção, do comitê gestor da política Municipal Sobre Álcool e Outras Drogas.		Portaria 357/SGM, de 05 de dezembro de 2019
	Estabelece o fluxo de atendimento ao munícipe no âmbito do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica III - SIAT III - tratamento e profissionalização do Programa Redenção.		Portaria conjunta SGM/SMADS/SMS/S MDET nº13, de 17 de dezembro de 2019
	Dispõe sobre o funcionamento, atribuições e composição do Núcleo Técnico do Programa Redenção, no âmbito da Política Municipal sobre Álcool e Outras Drogas.		Portaria 102/SGM, de 22 de março de 2022

Fonte: elaboração própria.

Com a implementação dos serviços próprios do Redenção e a articulação com a RAPS e a rede socioassistencial, a relação de serviços do redenção foi ampliada. Houveram ampliações com o tempo de implementação também, mais SIATs foram abertos, em especial o SIAT III, além disso foi criado em 2022 o Serviço de Cuidados Prolongados (SCP), exclusivo da saúde e com tratamento por meio de abstinência, sendo o único da rede com este propósito. Os hospitais também tem uma abordagem de abstinência mas por uma necessidade de desintoxicação, por isso, o Hospital Cantareira é o hospital que teve um fluxo de trabalho mais articulado com a rede Redenção, por ser um uma unidade especializada no tratamento de transtornos mentais e dependência química.

Quadro 5 - Rede Redenção

Serviços do Redenção	Ano de implementação/ inclusão
Redenção na Rua (Consultório na Rua e SEAS 4)	2018
ATENDE	2017
SIAT II	2019
SIAT III	2019/2020
CAPS 4	2019
CAPS III	2018/2019
UAs	2019
Ceccos	2017
Centros de Acolhida e Hotéis Sociais	2018
Hospital Cantareira	2017/2018
POT Redenção	2018
SCP	2022
Outros - rede de atenção básica	2017

Fonte: elaboração própria.

Para conferir mais informações sobre os serviços da rede consulte o Guia de Ofertas e Diretrizes⁷. Percebe-se que mesmo as novas estratégias são reciclagem de parte do que já havia, o próprio afastamento do centro para promover maior evolução no tratamento já tinha se iniciado ao final da gestão Haddad. As últimas estratégias criadas no DBA, que foram os hotéis sociais distantes do fluxo central e próximo a fluxos periféricos foram absorvidos no

⁷ SÃO PAULO (Cidade). Guia de ofertas e diretrizes para o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas. São Paulo: PMSP, 2024.

Redenção, logo, o programa das gestões do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) trabalhou e defendeu essa distância do fluxo para o desenvolvimento do tratamento, mas não inventou a roda, aprimorou. Mas também houve uma mudança na lógica do espaço, que inclusive gerou um problema de aderência. Importante frisar que o trabalho da rede quente nunca parou de fato, mas ganhou mais robustez conforme foi adquirindo diretrizes e protocolos para redução de danos.

Portanto, a formulação do Programa Redenção buscou aprimorar as abordagens existentes e implementar um atendimento mais integrado e eficaz para os usuários de drogas na região, à luz da articulação da rede de trabalhadores, e a criação de novas estratégias para lidar com a realidade da Cracolândia.



4. A consolidação da redução de danos em São Paulo: Redenção na 2º fase

4.1 Articulação dos atores

Ao analisar a política pública a partir dos conceitos de intersectorialidade (Candel e Biesbroeck, 2016), a articulação dos atores é um parâmetro relevante para o caso do Redenção. Na forma que o programa é estruturado, a governança, coordenação e cooperação não está intrinsecamente ligado aos arranjos intersectoriais da base e informais que se formaram com o tempo, assim, a estrutura dependeu desses arranjos, contudo, com o tempo, o que sustentou os arranjos é a estrutura de governança formal. Portanto, existe uma amarração de dependência, entre o informal e o formal, para implementação da política pública, com o desafio de articular nos níveis de burocracia, que exige uma coordenação efetiva.

Nesta relação de dependência, ao analisar a articulação dos atores foi preciso discutir o nível de envolvimento dos atores nas diferentes frentes de atuação e escalão. Uma das premissas deste trabalho era que os atores da SMS se envolviam mais nos diferentes arranjos para dar conta da implementação em rede. De fato, isto se confirma, contudo, a complexidade de se fazer políticas intersectoriais ainda mais quando envolve o cuidado com a dependência química, mostra-se em constante conflito com tabus e estigmas sociais que infectam a política pública. De maneira que entra em embate o trabalho na ponta entre a CGM com CnR e SEAS IV, que foi discutido na seção 2.2 “As duas faces do poder público: violência policial e assistência social”, mas também entra em discussão as necessidades dos indivíduos, assim SMS e SMADS em no atendimento na rua, nos serviços e por vezes na própria secretaria também acabam em conflito de ideais e ofertas para pessoas em situação de rua e dependência química. Neste sentido, o trabalho da SMEDT através do POT foi o que menos sofreu embates diretos, mas foi impactado pelo envolvimento das demais secretarias. Portanto, de uma maneira crua, fica explícito o embate entre saúde, que adere mais a pauta, e a assistência, que se envolve menos e é mais resistente à colaboração, desencadeando desafios de articulação que apelam para valores sociais e o contexto de formação do SUS e SUAS.

“São pessoas que falam diferentes linguagens, que tem uma visão muito diferente do problema. Pro GCM que tá lá na rua, ele tá em posição de guerra. Ele tá contra o crime organizado, os caras tão armados, e ele sabe que a qualquer momento aquilo vira e ele pode morrer. E o profissional de saúde e de assistência que tão lá atendendo as pessoas, têm uma visão completamente diferente de cuidar de um vulnerável, de

um doente. Porque é essa complexidade da cena de uso, as duas coisas tão lá. Não é que um tá certo e o outro tá errado. É só que um tá cuidando de uma parte e o outro tá cuidando de outra. E fazer esse pessoal falar a mesma língua e jogar na mesma estratégia não é fácil. Foi bem difícil. Teve épocas que isso tava super azeitado e tem épocas que isso desanda.” (AE_SGM)

Neste sentido, o papel da SGM foi articular todos estes atores do núcleo principal de cuidado, azeitando um diálogo para que fosse possível o trabalho em conjunto e não o retrabalho sobre o mesmo indivíduo. Este esforço foi necessário principalmente antes da reformulação, contudo houve épocas que essas articulações se fragilizaram e precisavam de mais intervenção. Gerando um saldo positivo mesmo com as barreiras de relação, porque mesmo com os embates, o programa como prioridade do governo necessariamente precisava ser priorizado pelas secretarias, então houve esforço de ambas as partes para manter o trabalho conjunto.

No alto escalão a articulação inicial para criação do Redenção Fase 2, se inicia com o fortalecimento na articulação da SGM, SMS e SMADS para criação do serviço híbrido, o SIAT. Essa articulação além para discutir questões estruturais dos serviços, como de quem se era a responsabilidade, qual sera estrutura física, localização e etc, era para pensar principalmente os protocolos de atendimento nas diferentes etapas de tratamento, ou seja, como se faria o atendimento multidisciplinar e intersetorial que o programa iria compor, que se materializam como SIAT I, II e III.

“Então daí que a gente formalizou uma governança que já vinha acontecendo sem formalização jurídica, mas com uma formalização prática. A Secretaria de Governo coordenava a saúde e assistência montando o equipamento híbrido e também tinha a ideia de integrar as equipes de atendimento de rua, que é o SEAS e o Consultório na Rua.” (AE_SGM)

Nesta articulação do alto escalão, com a publicação da lei e do decreto que institui o programa há uma mudança na frente de quem reunia a articulação, de secretário de governo, para secretário executivo, mas seguiu sendo a secretaria de governo a responsável em amarrar o arranjo intersetorial. Algo que acabou fortalecendo a pauta já que a secretaria executiva foi capaz de acompanhar de forma mais próxima o programa. Neste âmbito, as discussões de valores sociais ficavam mais apartadas, havia uma participação ativa da assistência, mas a mudança constante de secretários na SMADS abalou a relevância do programa nesta secretaria.

Em contrapartida, desde a gestão Doria, a participação da SMSU é intensiva no alto

escalão, algo que se mantém durante as gestões Covas e Nunes, desenhando algumas estratégias em conjunto com a SGM sobre as intervenções no fluxo. Como o método de contagem Jacob⁸ e a movimentação do fluxo de manhã e à noite para ruas diferentes.

“Segurança acabava tendo um papel muito mais estratégico de gabinete do que de discussão técnica, assim, vide a própria participação dos técnicos num núcleo técnico, que era totalmente coadjuvante” (ME_SGM_1)

Já a SMDet esteve mais envolvida no alto escalão no momento de formulação do POT exclusivamente, depois disso passou a ser mais acompanhado e discutido diretamente com o médio escalão que gerenciava o POT.

No médio escalão, ou nível técnico, essas dinâmicas tomam outro rumo. Antes da publicação do decreto já havia um apoio constante da assessoria técnica do gabinete da SMADS, na SMS, da coordenadoria de saúde mental e atenção básica, na SMDet, da coordenadoria de trabalho. Este arranjo conseguiu se estruturar de tal forma que a interação acabou sendo facilitada de e ganhando caminhos mais fluidos especialmente para Coordenação do Redenção, mas os representantes das secretarias também conseguiam colaborar entre si para chegar em soluções em comum, mas o caminho mais comum era a coordenação fazer a ponte entre estes.

Entre 2017 e 2023 naturalmente houveram mudanças de atores, no entanto, o máximo de prejuízo foi atrasar alguns projetos em frentes de trabalho. A mudança ocorreu especialmente na SMADS, mas a articulação se manteve constante, o que mudou foram as formas de relação, mas isto foi um impacto minimizado pela obrigatoriedade normativa que se impunha já que se tratava de um arranjo formal. Portanto, os atores que agora compunham o Núcleo Técnico tinham uma obrigatoriedade a mais em manter o arranjo, o que foi possível até 2023.

Fora do núcleo de cuidado, a articulação com a SMSU no médio escalão estava mais alinhada a pensar no método de contagem, horário de movimento do fluxo para limpeza, e outras discussões do dia a dia, tinha pouca participação nos debates estratégicos sobre abordagem e tratamento. Assim, alinhada a esta frente de segurança urbana e zeladoria, a SMSUB que também participava do NT, também havia uma articulação bilateral fora da instância formal, que acontecia recorrentemente com no alto escalão, mas a nível técnico

⁸ SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. Programa Redenção. Painel de monitoramento da maior aglomeração das cenas de uso da região da Luz. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/w/programa_redencao/352522.

continuou com uma participação baixa em discussão, exigindo uma amarração fora do N, mas ainda tinha um papel relevante na estrutura como um todo

“A participação da subprefeitura da Sé e da Secretaria de Subprefeituras. ela participava muito pouco das partes de discussão técnica, estratégicas, a nível técnico, porque o subprefeito sempre participou de todas essas outras instâncias de nível de gabinete, mas ela tem um papel muito relevante nessa dinâmica da cena de uso, principalmente, então, na limpeza, na articulação, nessa parte também dos imóveis, então eu acho que ela tem esse papel muito na prática, que é muito relevante, não é nada coadjuvante” (ME_SGM_1)

No fim, percebe-se que a secretaria de governo tinha mais facilidade de transitar nos diferentes arranjos, com uma comunicação mais fluida comparada a uma área temática articulada com outra área temática diretamente, por exemplo , saúde e assistência com a SMSUB. Mas o desafio maior foi garantir articulação através da coordenação de atores no cuidado direto com a população.

Com a entrada do CAPS 4 no território da Luz em substituição a unidade Helvétia o Núcleo Gestor de Casos acaba sendo extinto. Então se perde a articulação direta que se tinha com as OS, e a articulação para se discutir casos acaba sendo substituída pelo desenho de NAC. Os NACs são instâncias que funcionam. Permite uma discussão aberta entre saúde, assistência e trabalho para entender o caso de cada beneficiário, aderência no tratamento e quais outras intervenções serão necessárias, envolvendo inclusive chamar atores de outros serviços da rede. Mas fora da instância protocolada, os agentes também precisavam resolver questões diárias, até porque o principal serviço do programa é integrado, mas houveram desafios para isso, ocorrendo dentro do Redenção o conflito histórico entre as secretarias.

Há uma percepção de uma atuação mais independente por parte da saúde, isso se dá porque a SMS por si só, e pensando especificamente na RAPS já se trata de uma rede de articulação robusta com diferentes ofertas para o cuidado da saúde mental acontecer. Além disso, o cuidado de saúde mental precisa ser alinhado à frente de atenção básica para de fato haver redução de danos, ainda, a coordenadoria de saúde mental tenta se alinhar com hospitais especializados para casos graves. Destarte, dentro da SMS já há uma articulação intensa que perpassa por valores sociais.

“Era uma rede, né, toda rede ali da região, então a gente pode citar desde a rede emergencial, a rede de mais baixa complexidade, então a gente tinha um trabalho contínuo com as unidades básicas de saúde, com os hospitais emergenciais, a Santa Casa, hospital Barra Funda, assim, são hospitais, assim, de grande parceria para as

equipes da rua, né, não somente ali da região da Cracolândia, mas do consórcio da rua em geral, CAPS IJ, né, os CAPS da região, CAPS 7, CAPS adulto, então assim, todos os serviços da rede, ele não tem como não fazer parte dessa integração da população, né, então a gente tinha bastante parceria” (NR_SMS)

Mas o envolvimento da rede socioassistencial, ou a falta dele, gera debates sobre responsabilização e atribuições e papéis de cada secretaria no cuidado integrado na cracolândia. Já que tem uma parte importante no tratamento que restabelecimento social, não cabe ao cuidado médico. Por isso também, percebe-se um movimento da saúde de suprir a ausência de ofertas emergentes e baixa exigência para população, assimilando SIATs, UAs SCP a moradia temporária o que acaba também aumentando o tempo de permanência desses indivíduos nos serviços e dificultando a porta de saída. Portanto, são duas secretárias que passam por desafios internos de articulação, que impactam na morosidade da articulação com atores externos. Assim, foi percebido nos atores que atuaram na ponta que a participação da SMADS se deu principalmente por obrigação normativa

“Ter uma integração com a equipe do SEAS, que sempre foi uma coisa muito limitada. Olha, o paciente não é um paciente que está querendo agora um cuidado de saúde, ele quer uma dormida, ele quer uma colhida, então essa era a proximidade que a gente tinha até 2019 com o SEAS. [...] A partir de 2019, com as entradas do SIAT I, II e III, é que a gente passa a fazer a abordagem do SIAT I junto com o SEAS, e esta relação melhora” (NR_SMS)

Portanto, a percepção dos atores é que trata-se de uma dificuldade de diálogo com a SMADS no nível técnico, mas principalmente na ponta. Os vínculos mais fortes eram da SMS com a SGM e SMS com SMDDET, que também se tratava de um vínculo mais fácil visto que o POT era uma oferta única que contribui muito para o tratamento. Aumentando a dependência da “rede quente” quanto estratégia para conseguir vagas, *“uma pessoa conseguia um espaço no centro de acolhida para dormir de noite porque a enfermeira que atendeu ele no consultório na rua era colega da assistente social”*(ME_SGM_2). O embate entre SMADS e na SMS chega a se materializar na divisão de espaço em um equipamento híbrido, fugindo da lógica e desenho proposto na formulação, mas mesmo com estes embates o trabalho articulado se mantém, assim mantendo existente os fóruns de arranjo formais.

“tem uma questão histórica entre a interface da saúde com a assistência social, no programa, percebi que existe uma questão muito cultural e estrutural, e que acaba dificultando esse processo de integração entre essas duas secretárias, que é essencial, então, ele acontecia, mas não exatamente como estava escrito, e dependia muito da

nossa, digamos, entre aspas, fiscalização e monitoramento dessa interação, principalmente da abordagem” (ME_SGM_1)

4.2.1 Articulação com o governo estadual

Um diferencial do Redenção para o DBA é a articulação com o governo estadual, ao contrário do cenário de oposição do Fernando Haddad e do Geraldo Alckmin, o Redenção teve suas oportunidades por aproximação política, principalmente quando era o João Dória o governador. Quando se trata de operações policiais, desde o primeiro ano de implementação do Redenção esta foi uma união estado e município que existe desde o início das operações, como colocado na tese de Collier. A novidade dos últimos anos é a articulação no cuidado e para a transformação do espaço.

Em 2017, primeiro ano da gestão Dória, houve uma articulação preliminar com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) e com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), e principalmente a Polícia Militar. Como exposto antes, a articulação do Doria com a PM foi constante e pouca interferência de outros atores. Já as articulações para ter planos de ação sobre zeladoria e habitação no território voltam acontecer quando ele entra como governador.

Na médio e baixo escalão houveram algumas articulações mas sem constância ou protocolo estabelecido, eram pontuais. Exceto pela dinâmica com o CRATOD e os hospitais estaduais. Havia já um fluxo diário de contato em busca de vagas de internação nos hospitais da rede estadual que a extinta Coordenação Técnica do Redenção realizava.

“Não era um arranjo estratégico, “temos uma estratégia comum”. Era mais uma coisa de atendimento e costurar situações específicas, tenho essa impressão. Porque quando a gente estava desenhando o Redenção, certamente, eu posso te afirmar que a gente não desenhou isso junto com o Estado, a gente desenhou na Prefeitura, sem participação do Estado.” (AE_SGM)

No ano de reformulação do programa a integração foi minada devido a candidatura do prefeito a governador do estado. Mas logo no início da gestão Dória no governo a integração do município com a PM volta a ser estreitada, as articulações com a Secretaria Estadual de Saúde (SES) e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) começam a ocorrer depois. Já em 2019 foram estabelecidos protocolos de teste e de experimentação com o governo do estado para entender o que funcionava para o município ou não. No geral, neste nível

burocrático não havia conflitos diretos, porque era menos intenso, mas foi mantido pelo objetivo de alinhar estratégias municipais e estaduais.

“O objetivo do governo do estado era, um, dar seguimento aos projetos de infraestrutura grandes que eles tinham lá. Depois, era entregar o cuidado para o município, para que eles cuidassem da parte mais macro ali na região. Então, auxiliar a GCM, por exemplo, com segurança pública, auxiliar a prefeitura com a PPP da habitação para fazer reurbanização na região e etc.” (ME_SGM_2)

Diante disso, houve momentos de articulação com o estado em projetos específicos, que desencadeiam Na implementação da segunda fase do programa houve a necessidade de criar estruturas de governança para demandas de revitalização urbana e outros projetos específicos do programa, como foi o caso da Parceria Público Privada (PPP) da Nova Luz. De 2020 a 2022 tinha uma interface muito grande com a SEAB, com o governo do estado, com a COHAB também, para realizar as desapropriações dessa parte da revitalização urbana, e os órgãos de patrimônio histórico, Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico e Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. Em contrapartida a Secretaria de Urbanismo e Licenciamento da prefeitura, em nenhum momento foi citada na articulação para implementação deste PPP, apontando uma falta de planejamento com os próprios atores municipais.

“Em nenhum momento desses quatro anos houve um diálogo com eles. Acho que isso é uma falta muito grande e é um entrave que acaba, enfim, reverberando na própria cidade dessa falta de planejamento.” - (ME_SGM_3)

Outro exemplo disso é a articulação posterior, que começou em 2022 com a administração penitenciária. Em suma, os atores do Estado tinham uma participação abrangente nos temas e nos níveis de gestão e implementação. Torna-se então uma mudança favorável à implementação do programa, com a entrada do prefeito que instituiu o programa como ator principal no governo estadual, mas é uma articulação que sobrecarrega a estrutura municipal. Com a pauta priorizada no governo estadual, a articulação passou a agregar e estruturar uma governança intergovernamental.

“A partir do momento que o João assume o governo do Estado aí passa a ter reuniões a cada dois meses. Que ele juntava todos os secretários do município, todos os do Estado, e tinha que fazer um balanço sobre como as coisas estavam andando e combinava. E ele chamava o procurador-geral da justiça, vinha não só os secretários de Estado como os municipais, mas também ele chamava alguém do judiciário às

vezes ia, às vezes não ia, chamava do Ministério Público. Chamava, às vezes, também alguns parlamentares.” (AE_SGM)

Este modelo de arranjo se encerra com a mudança de governo, mas se mantém a articulação em grupos menores que ganham ainda mais apropriação no nível técnico e começa ser compreendido como parte da governança do programa em toda rede. Portanto, em 2023 a articulação com o estado que se mantinha estável por um longo período nas gestões dos vices prefeitos, o que especula-se ser um dos motivos para troca de cargos estratégicos no município, a fim de alinhar as expectativas com o governo estadual.

Assim entrada do governo Tarcísio estressa os arranjos que estavam consolidados, no alto escalão a mudança do comando da Polícia Civil é o que mais impacta, já que é uma frente na cracolândia que é um dos principais desafios de articulação e cooperação com as frentes de atuação de cuidado, que estava azeitada e com a mudança do comando se perde este diálogo.

“O pessoal que entrou era muito crítico à quem estava antes, na polícia civil, não era crítico ao programa Redenção, mas daí, por disputas lá, mudou completamente como eles agiam com a gente. E aí isso desestruturou bastante a cadência que a gente tinha.” (AE_SGM)

Percebe-se os impactos de um governo extremista pode gerar até mesmo em governos de aliados políticos. Contudo, como a intersetorialidade é complexa e não vai ter uma padrão de interações, a articulação com a SES foi se aproximando, passou até a ter mais investimento e colaboração na gestão do Tarcísio. Inclusive com criação de serviços, o CRATOD passou a ser HUB, foram criadas casas de passagem e outros, mas o HUB continuou sendo principal serviço na articulação com o Redenção. Assim, os atores apontaram que os o estado passou a fazer mais do que vinha sendo feito, passou de ajuda com vagas para tomar mais responsabilidade sobre o tratamento.

“A mudança, para mim, mais significativa, talvez seja também a mudança do modelo de gestão do CRATOD para o HUB, que no início, e até agora, né, é um modelo de gestão que, na vida prática, não mudou muito o processo que já acontecia, de encaminhamento de pessoas para o interior do Estado, em hospital psiquiátrico, comunidade terapêutica, mas mudou consideravelmente a aproximação das nossas equipes do trabalho deles, porque antes, apesar de ser uma equipe que era praticamente metade do Estado, né, funcionários da administração direta do Estado, e metade de um parceiro do Estado, a gente tinha muito pouco diálogo.” (ME_SMS)

No trabalho na ponta, o divisor de águas para articulação do Consultório na Rua com o HUB foi a mudança de gestão na OS da SMS que remaneja a forma de encaminhamento dos pacientes e o CnR deixa de poder encaminhar diretamente para o HUB. Quanto a esta mudança há uma série de problemas que serão explorados a frente, que interferem mais na articulação das coordenadorias da própria SMS do que no arranjo com o estado.

Ainda, como no alto escalão a mudança do comando da PM impacta, os resultados aparecem na ponta. Como ocorre com a GCM, há uma dificuldade de articular saúde, assistência e segurança independente da gestão, mas ainda, a GCM não tem o mesmo poder que a PM *“E se já é difícil fazer essa galera trabalhar junto dentro do município, fazer a galera do município trabalhar com o Estado. O assistente social lá da ponta trabalha com o PM.”* (AE_SGM)

Conclui-se então que a gestão Bruno Covas é privilegiada pela entrada de Dória no governo estadual, criando estruturas de governança. Já o Ricardo Nunes marca um estreitamento político maior com o estado, que impacta no direcionamento da política pública.

4.2 Estrutura de política pública: governança e coordenação

Se a articulação dos atores influencia a construção do modelo da estrutura de governança e coordenação da política pública, a estrutura mantém a articulação. Pensando no quanto a estrutura de governança dita a intersetorialidade de uma política pública, podemos afirmar que o Redenção tem um bom modelo para uma abordagem holística para o problema social. Mas não suficiente.

Como a bibliografia aponta, a estrutura de uma política pública vai para além das suas normativas, o Redenção se articulou de tal maneira que seus espaços não estruturados inicialmente ganharam robustez e periodicidade tanto quanto o que estava na norma. Já em 2017 já havia uma integração preliminar entre as secretarias, que dá origem a composição posta em lei, com a estrutura de governança do Redenção dividida por cinco fóruns, sendo um de alto escalão, um com a sociedade civil e três entre o médio e baixo escalão, constituindo um fluxo hierárquico na execução dos processos e de articulação que mantém a política pública. Além dos fóruns postos em lei, o programa era diretamente acompanhado pelo gabinete do prefeito e o próprio também.

Com a estruturação do programa em normativas e a reestruturação dentro da secretaria de governo, tirando o programa de dentro do gabinete e constituindo uma coordenação própria dentro de uma secretaria de executiva, a Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos, se altera pouco a modelagem de governança do alto escalão. Portanto, a estrutura de governança do alto escalão nas normativas é centralizada pela figura do Comitê Gestor, que se assemelha ao Comitê que já existia no DBA, mas acaba ocorrendo diferente do disposto na lei.

“No começo, esse modelo de comitê gestor, ele realmente funcionou e acontecia, assim como está descrito na legislação oficial do programa. [...] Conforme o programa foi sendo implementado, as coisas foram andando como tinha sido proposto, os técnicos também estavam mais a par, a decisão de gabinete, a decisão política já tinha sido tomada, esse comitê não acontecia mais formalmente, mas ele acontecia nessas reuniões pontuais, que o secretário executivo, já não era mais secretário de governo, chamava com os secretários ou adjuntos, com os gabinetes dessas outras pastas.” (ME_SGM_1)

Nota-se com o material coletado que mesmo não mantendo a estrutura exata do Comitê, o mesmo fórum se reunia em diferentes ocasiões, mantendo a articulação proposta, inclusive em fóruns mais complexos que o próprio comitê. Mas referente ao arranjo municipal exclusivamente, entende-se que teve participações menos consistentes na prática do foi proposto, vide que a SME e a SMDHC que aparecem como atores dos arranjos institucionais praticamente não foram mencionadas durante as entrevistas. Em síntese, a estrutura de governança no alto escalão tinha uma comunicação fluida com decisões tomadas em conjunto, com definições e atribuições para cada pasta mas com uma estrutura rearranjada, já que a participação fora da SGM estava inerente principalmente a SMS, com mais de uma secretaria executiva, SMADS, SMDDET e SMSU.

“Tudo ali era, tipo, não tinha essa coisa de, de repente tem uma operação da GCM e a gente fica sabendo depois. De repente a assistência criou uma nova linha de cuidado, à saúde criou uma nova linha de cuidado, um novo equipamento. Não. Isso não existia. Tudo ali, relativo à Cracolândia, à cena de uso, era decidido dentro da governança do programa.” (AE_SGM)

Mas o acompanhamento do programa também tinha participação da figura do prefeito, com reuniões trimestrais. A participação do gabinete do prefeito, nas três gestões do PSDB, foi mantida, formando uma das instâncias de governança estratégica, mas não disposta na normativa. Com uma relação próxima, por ser um programa que tem uma

visibilidade estratégica. Mas após ter os resultados do programa alcançado, em especial a diminuição do fluxo, esse acompanhamento deixou de acontecer com tal recorrência na gestão do prefeito Ricardo Nunes.

“O prefeito ele fazia reuniões quase que trimestrais com o programa, com todos os secretários, então até a gente poderia chamar isso de comitê gestor, se for ver, é que não tinha esse nome, não fazia referência ao nome oficial, mas acho que pode ser enquadrado sim como reuniões desse comitê gestor, verdade, agora até resgatando, mas ele participava, ele tinha essas reuniões com os secretários, eu fazia parte dessas reuniões, onde a gente apresentava os principais resultados e propostas do programa.”

(ME_SGM_1)

Com o tempo se adentrou na estrutura do programa espaços de governança com o governo do estado, com periodicidade e articulação intragovernamental no alto, médio e baixo escalão. No alto escalão, mesmo fora da sua governança normativa são os arranjos formados com o Governo do Estado, que sempre ocorreram, mas tiveram maior constância em 2019, culminando com a entrada de Dória no governo. O que nos leva a entender que mesmo fora do espaço de governança formal, a proposta foi cumprida e foi incluindo novos atores chave para discussões que estavam emergentes a cada período.

Em suma, observa-se que na prática, a complexidade da política pública gerou uma estrutura mais robusta do que havia se pensando na formulação. Exemplo disto são as reuniões citadas anteriormente que ocorriam na Gestão Doria; as reuniões mensais dos secretários municipais com a Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, Polícia Civil, PM, SEDS, SES; as reuniões semanais do prefeito com o governador; as reuniões entre secretários do governo municipal e estadual; e as reuniões quinzenais ou mensais entre os técnicos do município e do estado durante o governo Tarcisio. Em balanço, é uma integração organizada que foi crescente com o tempo e gerou ações em conjunto.

Quanto à estrutura de coordenação do médio escalão, como espaço formal o Núcleo Técnico, tinha o objetivo de consolidar um espaço de coordenação formal para dar andamento às ações e atribuir entre as secretarias o que precisava ser feito. Como discutido antes sobre a articulação dos atores no médio escalão, há diferentes nuances que permeiam a coordenação dado o nível de envolvimento dos atores, mas ainda assim é uma coordenação que se consolida bem estando estruturada na SGM.

Havia uma participação ativa entre os atores do núcleo principal de cuidado, o que muda da estrutura de governança do alto escalão é a relevância de algumas secretarias na discussão. As secretarias SMSUB, SMSU, SMDHC ficam em um papel mais coadjuvante

mesmo participando dos fóruns, assim o NT passou a ser voltado para discussão do modelo de atendimento ao público-alvo, para os serviços que fazem o atendimento a esse público, então SMS, SMADS e SMDDET.

Por ter tomado esta natureza de discussão, é prejudicial que se tenha uma perda sobre o objetivo do fórum conforme surgem problemas na base. Mesmo com estruturas de governança robustas, em nível técnico, as discussões envoltas no atendimento ao público prevaleciam as outras, até pela sua natureza de urgência, gerando uma participação das demais secretarias pela necessidade da demanda que surgisse. Dada esta realidade, a coordenação foi dependente de espaços não formalizados para garantir que as ações conjuntas ocorressem sem. Neste aspecto, o NT torna-se uma estrutura um pouco mais fragilizada já que o essencial também podia ser decidido fora dele.

“Os espaços formais dão o tom de um programa intersecretarial e trazem essa obrigatoriedade de participação, de estar ali. Traz um sentido de união, de alguma forma, de uma união, óbvio, institucional. Mas, com certeza, os espaços não formalizados são muito importantes para compor esse programa.” (ME_SGM_1)

Percebe-se aqui que os problemas de articulação começam a afetar a estrutura formal, por isso, o papel da Coordenação do Redenção não é apenas de organizar as ações em conjunto, como também compunha a resolução de conflitos, para garantir que houvesse integração no nível técnico e na base.

Mas é importante refletir que as divergências no nível de envolvimento também estão relacionadas à estrutura de serviços que compõem o Redenção. De fato, a SMS é a secretaria com mais responsabilidade dentro dessa política pública, sendo responsável por integrar seus serviços a rede na oferta de vagas para o Redenção na RAPS, e serviços da atenção básica para uma redução de danos mais holística que pense frentes de tratamento para além da dependência química. Além de ter uma estrutura mais consolidada nos próprios serviços do Redenção, com equipes com menor rotatividade e melhores remunerações, como é o caso da CnR comparado ao SEAS. Ainda, é a secretaria responsável por gerenciar o SIAT III e tem um CAPS por território e SIAT II.

“A saúde tem um protagonismo muito grande, porque a maioria dos serviços, de fato, estão sob a gestão da Secretaria de Saúde, e acho que ela tem um corpo técnico, uma estrutura interna de secretaria também mais robusta e mais consolidada. Então, acho que é a secretaria que a gente mais interagia, enquanto SGM.”(ME_SGM_1)

Dada esta realidade, o protagonismo da saúde significa reflete na cooperação com a Coordenação do Redenção, tornando-se a principal parceira da SGM, que em troca articula os demais atores para implementar as ações da saúde.

Dado os eixos estratégicos do programa, a Coordenação também tinha uma interface importante com a SMSU para determinar as ações dentro da cena de uso, como essa relação dos agentes de segurança com os agentes da abordagem, então é uma secretaria que também exige muita interface. Assim como a SMDDET também, o POT Redenção foi um dos grandes sucessos e aplicação de investimentos da prefeitura, desde de 2019 a 2023 houve expansão de vagas todos os anos, tornando-se uma estratégia importante para o tratamento que vinculava ao redenção pessoas em tratamento em outras condições de moradia e uso para além dos que estavam abrigados nos SIATs.

A nível técnico, a reentrada do Tarcísio no governo do estado, também trouxe mais protagonismo e investimento na atuação da SES, desta forma se cria estrutura de governança entre os técnicos do município e do estado para discutir ações integradas, como tentativa do estado de ter mais controle sobre a cracolândia. Mesmo que não formalizadas, estas reuniões tinham periodicidade em 2023. Ocorreram também articulações bilaterais que deram origem a outras formas de estrutura menos recorrente, como as reuniões que a Coordenação participava no com atores do HUB para articular um fluxo de encaminhamento para internações. Antes de 2023 a Coordenação já tinha reuniões pontuais com SES e SEDS.

Mesmo não tendo uma estrutura formal com os atores do estado no nível de atendimento, antes da mudança de HUB para CRATOD, o serviço estadual também participava dos NACs da região central para casos que precisavam de internação. Além disso, havia uma cooperação amarrada entre os serviços de atendimento no território, SEAS e Consultório da Rua com o equipamento do estado.

“A gente tinha uma reunião quinzenal, junto com a equipe do CRATOD. Os casos eram todos em comum, então casos mais graves que a gente sabia o CRATOD conseguia fazer esse cuidado, porque é um serviço de maior complexidade, né? E tem a rede CROSS, que consegue fazer esses encaminhamentos para os hospitais de governo, encaminhar para cirurgia e essas coisas, que dentro do município a gente não consegue.” (NR_SMS)

Foi benéfico para o programa a coordenação executiva e estar dentro da estrutura hierárquica da SGM, ganhando mais força para estrutura intersetorial. Para garantir que as ações fossem coerentes com o objetivo intersetorial do programa, um dos papéis da coordenação era promover o FAC, que no dia a dia tinha um papel menos estratégico, e

acompanhar os NACs, o principal fórum estruturado das equipes de atendimento. Dado que existem cerca de pelo menos seis NACs, com atores que se articulam no dia a dia, este fórum compõe uma parte relevante que mantém a política pública estruturada como foi desenhada.

O NAC também é uma estratégia para viabilizar o trabalho integrado, um espaço formal de diálogo e não compartimentado. A ideia do trabalho compartimentado entre a saúde e na assistência foi algo percebido por todos os atores entrevistados. Mostrando ser um dos grandes desafios do programa, conseguir sensibilizar os atores da ponta para não dividir os indivíduos em tipos de oferta, para que de fato haja integração das diferentes estratégias de abordagem e tratamento. Em tese o Redenção tinha disponível qualquer serviço da rede socioassistencial e da rede de saúde, mas na prática esse fluxo tomava outros rumos. A integração entre os serviços criados pelo programa é fluida porque não enfrenta resistência, eles nasceram assim, contudo, há casos onde o SIAT não é o serviço ideal para aquela pessoa, e então se enfrenta dificuldade para acessar outros serviços que não sejam da saúde.

“Vamos supor, um consultório na rua precisa acessar uma vaga do SIAT II, que a parte de acolhimento, era muito fácil, era muito rápido, mas quando isso era para outros serviços, que não estavam necessariamente na rede do programa Redenção, então, sei lá, um CAE Mulheres, um CAE Convalescência, às vezes dependia de um intermédio da secretaria, então, às vezes precisava acionar, tipo, olha, tem uma pessoa que precisa de uma vaga no CAE e tal, precisava de um intermédio, saía desse fluxo estabelecido, porque isso era uma coisa maior que o próprio programa.”
(ME_SGM_1)

“É a mesma pessoa que está sendo atendida, para ela pouco importa se isso é a secretaria X ou Y, mas as secretarias não entendem dessa forma, elas se veem muito compartimentadas, isso é um grande desafio do atendimento às pessoas, e um desafio da gestão integrada. Muitas vezes ali, tecnicamente, todo mundo estava, ah, não, beleza, beleza, chegava no nível de rua, as coisas eram mais truncadas, os profissionais se davam bem, não é sobre isso, eles conversavam, eles tinham a troca de WhatsApp, mas às vezes faltava um processo mais institucionalizado para isso acontecer, ficava muito dependendo dessas relações pessoais, entendeu?”
(ME_SGM_1)

Portanto, percebemos que o Redenção foi muito dependente da sua estrutura de governança normativa, porque ela garantia o seu funcionamento e obrigatoriedade, mas o que foi saturado fortemente é a articulação da rede quente para as ações acontecerem, exigiu

muita coordenação, não foi um fluxo independente, mesmo que mais naturalizada a articulação em alguns casos. Contudo, ser um dos programas estratégicos da Secretaria de Governo o colocou em um rol de importância e prioridade da gestão municipal. Essa priorização está atrelada à opinião pública, mas não trata-se de priorização apenas de segurança, há um investimento custoso e moroso em oferta de tratamento.

A estrutura principal está descrita em normas, e o que ocorre por fora ainda segue a mesma lógica. A articulação com o estado passou a ser parte da estrutura de governança e cooperação política, mas sem normas estabelecidas que firmam a articulação como estrutura da política pública, torna-se um ponto de fragilidade a cada troca de governo. Como apontado antes, as dificuldades de se manter uma governança e coordenação consistente estão na articulação destes atores. Mesmo com uma governança estruturada e exigida formalmente, a mudança de atores e as diferentes abordagens de trabalho entre as pastas impactou a política pública.

4.3 Estratégias e instrumentalização

“ A gente tem a estratégia de redução de danos, tem internação, tem abstinência. E quando a gente definiu isso, e um objetivo claro, que a gente começou as apresentações do Redenção. Objetivo: reduzir a cena de uso. Isso nunca mudou, nunca mudou. O objetivo é reduzir a cena de uso. E a gente vai lançar a mão de todas as estratégias, de saúde, segurança e assistência para reduzir a cena de uso. Então, mesmo essa troca de pessoas nunca mudou o objetivo. Pode ter mudado o grau de cooperação, o grau de investimento de equipe, de ações, no tempo, seja de órgãos municipais, seja de órgãos estaduais. Mas a linha do programa nunca mudou.”
(AE_SGM)

Os instrumentos de políticas públicas referem-se às ferramentas e mecanismos que os governos utilizam para implementar e alcançar objetivos de políticas. No contexto da integração de políticas, os instrumentos podem variar em termos de integração, desde formas menos avançadas até formas mais avançadas. (Candel e Biesbroek, 2016). Desta maneira, adaptando ao método uma das categorias de análise da intersectorialidade do programa é por estratégias e instrumentos de política pública.

No caso dos instrumentos de políticas, a integração pode ser vista na forma como diferentes instrumentos são combinados e coordenados para abordar problemas complexos de maneira mais holística e eficaz (Candel e Biesbroek, 2016). De maneira que, de antemão, é

importante destacar que a principal estratégia do Programa Redenção não foi apenas oferecer serviços em diversas frentes de cuidado, mas integrá-los em equipamentos como os SIATs II e III. Juntando instrumentos de áreas específicas, o CAPS e os CTs, para uma atuação em conjunto. Na mesma linha, a abordagem conjunta do SIAT I (Consultório na Rua e SEAS 4 - Serviço Especializado de Atendimento na Cracolândia) são dois instrumentos que possuem o mesmo modelo no país inteiro, mas foram adaptados para um atendimento especializado na cracolândia como estratégia.

Assim, a normatização das principais frentes de trabalho deram mais resistência à política, criando uma estrutura que permanece mesmo após a mudança de gestão, entendido como um instrumento tradicional pela literatura, justamente por ser aquele que fica. Esta maneira de instrumentalizar a política pública também facilitou a coordenação do Redenção, no esforço das ações chegarem na ponta com protocolos de atendimento em portarias em cada caso. Com a estruturação dos protocolos e a implementação dos serviços integrados os relatos convergem para um trabalho mais fácil e uma troca mais respeitosa entre os BNRs da saúde e da assistência.

“Eu acho que a partir do momento que você tem a portaria, você tem a norma técnica, você tem o fluxo estabelecido, isso mitiga e minimiza bastante esse tipo de dificuldade, porque mesmo uma pessoa chegando hoje e se ela se apropriar do que está sendo feito, das reuniões, ela consegue se inserir e mitigar mais essa deficiência que a gente tinha lá atrás.” (ME_SMADS)

Contudo, a política pública nem sempre consegue prever a complexidade do seu público, e este foi o caso do Redenção também. Com brechas que necessitou da articulação interpessoal dos trabalhadores. Por isso, uma das estratégias foi seguir o que a rede já fazia, utilizando isso como ponto de partida para melhorar o que já existia. Reiterando, o NAC, inspirado no núcleo gestor de casos da transição, trouxe inovações ao se articular por território.

FAC é uma estratégia à parte dentro desse contexto. Todos os outros fóruns foram inspirados em articulações que já estavam acontecendo na prática, mas o FAC surgiu apenas com a publicação do decreto. No sentido de ser uma junção do núcleo técnico com o NAC, ele era bimestral e para a gente ter uma integração maior da rede, que integra esses diferentes níveis de gestão e que tem uma troca de conhecimento, troca de experiências, de formação.

“Era bimestral e para a gente ter uma integração maior da rede, eu acho que é um modelo que é muito importante destacar, que é um modelo que eu vejo até em outros recortes de público, a necessidade de um modelo como esse, que integra esses diferentes níveis de gestão e que tem uma troca de conhecimento, troca de experiências, de formação, enfim.” (ME_SGM_1)

Na prática, este fórum foi perdendo espaço de discussão para ser um momento de apresentação, que ainda tem um certo tipo de relevância para manter a rede informada das ações das outras equipes territoriais, mas a discussão entre as equipes acaba perdendo espaços. Por isso, interpreto o FAC como estratégia de mobilização de equipe, mas pouco efetivo para promover articulação.

Mas independente dos espaços formais, a articulação no geral perpassou dificuldades estruturais, mas o programa foi resistente a isso. Ultrapassando essas barreiras, o Redenção conseguiu ter um alcance de rede extenso mesmo diante dos tabus sociais, com serviços municipais e estaduais, tanto na saúde como na assistência sem contar as outras fontes de trabalho. Logo, outra estratégia relevante foi a oferta sistemática em diversas alternativas de tratamento, seja redução de danos ou abstinência, conforme a necessidade de cada indivíduo. No entanto, essa abordagem ainda gera discussões dentro da SMS.

“A estratégia de redução de danos versus abstinência é uma discussão constante. O programa sempre tentou focar no que é melhor para cada pessoa, mas na prática, é uma questão de valores dentro da SMS.” (AE_SGM)

E para efetivação da redução de danos, a lógica defendida no Redenção de distanciamento para adesão ao tratamento foi consolidada, com algumas inconsistências, já que o problema de álcool e drogas também é central nas periferias de São Paulo. Contudo, de fato, a proximidade com o fluxo da central complexifica a situação, como testado no DBA, que no último ano implementou dois outros hotéis afastados do fluxo central, em áreas periféricas com uma demanda por serviços com este tipo de especialidade. Mesmo o Redenção utilizando a estrutura remanescente e incorporando estes hotéis a rede do programa e remanejando como SIAT III - serviço mais parecido no sentido de moradia mais longa e com quartos privados, os novos hotéis que utilizam essa estratégia de distanciamento, se diferenciam por serem implementados em áreas sem uma cena de uso próxima, áreas com uma movimentação menos crítica nas periferias.

Ainda, houveram outras incorporações de Redenção que foram aprimoradas de maneira incremental. Estruturas inicialmente descartadas foram remontadas, como a Tenda de atendimento emergencial no fluxo (Tenda do DBA), que passou a ser conhecida como estrutura do SIAT I - em 2023 já havia sido desmontada. A continuidade de algumas estratégias e instrumentos que o DBA aplicava, como o CnR e o SEAS, é o basicamente forma O Redenção na Rua, ou SIAT I, que são junção de dois serviços do já existentes no DBA. O incrementalismo aqui aparece pelo protocolo de atendimento integrado entre essas duas equipes e o modelo de contratação, no Redenção a integração da rede ocorre com maior facilidade por ser uma implementação focada na saúde e na assistência, especialmente na

saúde, com a OS que já presta outros serviços para SMS. Isto consolida a ideia do é conhecido nos estudos sobre política pública no modelo da lata de lixo.

Especialmente, como é o caso do POT. Antes da publicação da lei e do decreto houve uma continuidade da estratégia do DBA com um remodelamento do POT em 2018, aplicando no Hotel Heliopolis, remanescente do DBA. Assim o POT como instrumento de política pública se encaixa no Redenção na estratégia de oferecer a bolsa a beneficiários em fase de tratamento com maior organização pessoal, inicialmente, os critérios acabam ficando mais abrangentes à medida que o POT Redenção vai aumentando sua taxa de sucesso e visibilidade. Com isso, houve um aumento da demanda e assim a nova estratégia foi abrindo novas unidades de POT na região central, para gerar maior vinculação e aderência ao tratamento das pessoas atendidas nesta região, mesmo com a ausência de um SIAT III. A pressão pelo aumento de oferta e de novos centros de POT Redenção vinha da SGM

“ O CAPs começou a criar ali alguns instrumentos internos para o trabalho. E aí começou a ter muita demanda para o POT. Começou a aumentar as vagas. Então, assim, sempre muita demanda. E aí os CAPs começaram a ver como um trunfo também para eles. O trabalho me dá estratégias para conseguir me vincular a essa pessoa, segurar essa pessoa com o CAPs.” (ME_SMDDET)

Diante disso, o POT como instrumento de política pública é um instrumento chave aplicado na redução de danos. E esclarece porque a articulação dos atores da SMS e SDMT tinham um vínculo mais consistente no médio escalão e no território comparada a SMADS com a SMS. Posto isto, é relevante ressaltar que a RAPS é militante pelo tratamento via RD, os serviços todos tirando SCP e internações são redução de danos, e isso molda questões importantes no dia a dia da secretária.

As estratégias de redução de danos vão para uma linha de atenção básica também. Quanto a isto, estratégias de RD por meio de cuidados de saúde básica foram perdidas nas gestões PSDB, por um paradigma social principalmente, houveram retrocessos neste sentido. Ações da prefeitura na distribuição de cachimbos para evitar infecções foi algo que deixou de acontecer.

“teve uma época que a gente distribuía cachimbos, que a gente distribuía manteiga de cacau, coisa assim. Isso não é mais possível nem de ser cogitado, né. Não estou dizendo que é uma boa ideia, mas também não estou dizendo que é uma má ideia. Estou dizendo que é uma possibilidade de cuidado e que a gente não pode mais debater isso honestamente na cidade hoje.” (ME_SMS)

Mas até 2023 a Redenção tinha uma equipe muito empenhada no Consultório na Rua para promover redução de danos de diversas maneiras, como pode ser conferido nos

documentos de informes do programa. Exemplos disso são os esforços para vinculação do usuário por tratamentos “indiretos” não especificamente sobre o uso de álcool e drogas, mas com outras necessidades para quem vive em situação de extrema vulnerabilidade, como tratamentos odontológicos, atividades esportivas, tratamento de tuberculose, e outros⁹.

Assim, percebe-se uma divergência de estrutura significativa com o DBA, o Redenção é um programa que aprende com os erros e acertos do DBA e da Fase 1, ganha-se robustez. Por isso, a gestão municipal defende que a rede foi aumentada, para aumentar ofertas e adaptá-las a diferentes realidades. A criação do SCP foi uma estratégia para novas ofertas de tratamento, descobrindo transtornos mentais de base que apareciam após UM tratamento contínuo em abstinência. Posteriormente a criação do SCP foi uma estratégia também para abarcar novas ofertas de tratamento. Vale dizer que este serviço municipal não possui uma vinculação religiosa como as Comunidades terapêuticas do Estado.

“E daí você vai descobrindo coisa, né, o grosso da população que está na SCP, tem transtornos mentais de base, que você nem conseguia ver por causa da droga, né. O uso tão intensivo de droga, você achava que tudo aquilo era droga. Aí tira a droga, aí tinha outros transtornos de saúde mental, que daí apareciam lá, e aí com mais prazo, com o cara numa unidade estruturada, conseguiam ir tratando.” (AE_SGM)

Além de ampliar a oferta do Redenção, a implementação do programa trouxe lições aprendidas que possibilitaram o desenvolvimento da gestão municipal para compartilhar os problemas para quem vive nas ruas para ter ofertas diferentes. Oferecendo serviços a população em situação de rua de forma segmentada, reconhecendo suas diferentes necessidades e contextos. Isso impactou o Programa Redenção e a estrutura da SEPE, com a criação de um novo programa inspirado no Redenção, o Programa Recomeço, com o foco em moradia assistida para famílias em situação de rua.

“Redenção não vai dar conta da população em situação de rua. O objetivo é olhar para pessoas em vulnerabilidade social que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e frequentam a cena de uso.” (ME_SGM_1)

Neste sentido, parte dos objetivos vinculados à moradia como porta de saída para o SIAT III, a última etapa do tratamento, deixam de ser desenhados no Redenção. Que pode ser entendido como um avanço para construção de políticas públicas, mas continua segregando uma parcela da população em situação de rua, já que pessoas usuárias não têm o perfil

⁹SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. Programa Redenção. Informes Mensais. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/w/programa_redencao/o_programa/informes_mensais/333610

“adequado” para seguir os parâmetros dos serviços socioassistenciais, já que este é um programa desenhado para ser da SMADS.

“O Redenção não vai dar conta da população em situação de rua, esse não é o objetivo, o objetivo é olhar pra pessoas que estão numa situação de vulnerabilidade social, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e que frequentam o que a gente chama de cena de uso, né, acho que esse é um recorte muito específico do programa, e quando começa a ter esse entendimento de outros programas, de outras ações, de desenhar outras possibilidades de atendimento a essa população, eu acho que também é uma grande mudança de visão do programa, porque eu lembro que o Redenção, quando a gente fez um planejamento ali no começo de 2021, tinha ações de auxílio-aluguel, tinham ações que a gente pensava que eram importantes, porque não tinham esses outros programas” (ME_SGM_1)

Este argumento apresenta um retrato do como a implementação do programa também transformou o reconhecimento dos seus alcances. No entanto, é necessário ter criticidade para perceber que, no fim, o cuidado com álcool e outras drogas culmina necessariamente em um cuidado integrado antecessor. A situação de rua com agravante de vício é resultado de uma série de políticas que falharam anteriormente, refletindo uma sociedade com estruturas desiguais.

Quanto às estratégias de governança, foram explorados nos capítulos anteriores as mudanças estruturais e de articulação que moldam os os arranjos do Redencao. O já estruturava a articulação municipal intersetorial, que continuou com desafios de entendimento e priorização entre as pastas, portanto, o que de fato torna-se uma nova estratégia do Redenção é a articulação com o governo do estado. Os acordos de cooperação para revitalização da região da Cracolândia com a PPP da Nova Luz é um bom exemplo desta aproximação e de ação sobre um novo eixo de atuação que o programa poderia ter, com articulação da SUB-Sé inclusive. Mas a governança intragovernamental tornou-se mais recorrente no dia a dia da política pública também nos eixos de assistência e saúde para Coordenação em diferentes instâncias, e principalmente, segurança no alto escalão.

No fim, o que mais impressiona é que mesmo com mudanças de gestão, neste mesmo arranjo, mas com novos atores os serviços da ponta, os maiores impactos para articulação do programa continuaram girando em torno de um debate sobre redução ou abstinência. Afinal, as resistências no meio do caminho remetem a isso, valores e tabus sociais que impactam estratégias que funcionam como a RD.

“Acho que tem uma discussão também, que esse tema a gente não tem como não falar, que é a redução de danos versus a abstinência, que é uma coisa que o programa sempre tentou, [...] mas na prática, a gente fala que é o Fla-Flu¹⁰ da questão de álcool e drogas” (ME_SGM_1)

Diante disso, a falha estratégica e instrumental deste objeto de pesquisa sempre foi a comunicação, em especial com a sociedade civil. A falta de comunicação manteve o status quo dos paradigmas sociais sobre o que a dependência química, como uma escolha, não como uma doença. O programa falhou em comunicar o que fazia enquanto estrutura de política pública de atendimento para mídia e para sociedade civil, então pouco ficou compreensível quando o fluxo aumentou ou quando começou a se espalhar pela cidade, porque a gestão municipal não estimulou o olhar humano para as pessoas em situação de rua e em extrema vulnerabilidade por dependência química. A imagem que ficou foi as ações da GCM e da polícia, na intitulada guerra às drogas que mais guerreiam com usuários do que traficantes. Comparado ao DBA o Redenção perdeu. O DBA segue sendo lembrado como um case de sucesso nas políticas públicas, na mídia e na academia, socialmente sua marca ficou registrada a ponto de gerar confusões sobre o nome do atual programa. A gestão do Haddad em dois anos conseguiu sensibilizar mais a sociedade para um problema complexo e mostrar os resultados do programa do que as três gestões dos prefeitos do PSDB. Nas entrevistas o termo de guerra da comunicação foi citado inúmeras vezes, mas isto também acaba se tratando de uma escolha de posicionamento de quem está no poder.

¹⁰Fla-Flu é um apelido pára disputa Flamengo e Fluminense que acaba sendo aderida como termo de “disputa eterna”
<<https://oglobo.globo.com/esportes/o-termo-fla-flu-transcende-apelido-do-classico-que-decide-carioca-21277818>

CONCLUSÃO

A análise dos programas de intervenção na Cracolândia, especialmente o Programa Redenção, revela a complexidade e os desafios inerentes à implementação de políticas públicas voltadas para a população em situação de extrema vulnerabilidade social e dependência química. A trajetória do Redenção, desde sua concepção até sua implementação, destaca a importância da articulação intersetorial e da governança integrada para o sucesso de tais iniciativas.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi essencial para compreender os desafios e os avanços do Programa Redenção. A abordagem qualitativa focada em analisar a política pública através da intersectorialidade permitiu uma análise aprofundada dos arranjos intersectoriais e da governança, utilizando a análise de conteúdo de fontes primárias e secundárias, além de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave envolvidos na implementação dos programas. A triangulação de informações garantiu a robustez dos dados e a validade das conclusões, proporcionando uma visão abrangente e detalhada do processo de implementação e dos impactos das políticas públicas na Cracolândia.

A intersectorialidade é abordada a partir de Cunill-Grau (2014), que discute a necessidade de colaboração efetiva entre setores, e Candel e Biesbroeck (2016), que propõem um modelo multidimensional para analisar o nível de integração das políticas públicas. Essa estrutura teórica serve de base para entender os desafios e avanços da articulação entre diferentes aspectos no contexto da Cracolândia. Adaptando as dimensões propostas pelos autores, os principais aspectos investigados foram: a estrutura de governança e coordenação na implementação; o envolvimento dos atores nos diferentes níveis de atuação, municipal e estadual; e instrumentos e estratégias de implementação.

No capítulo 4 “A consolidação da redução de danos em São Paulo: Redenção na 2ª fase”, essa fundamentação teórica é aplicada ao caso concreto, destacando como a intersectorialidade foi consolidada na prática. A articulação entre as secretarias municipais e estaduais é um exemplo de como os arranjos de governança evoluíram para sustentar a política pública ao longo do tempo. Essa dinâmica reflete a ideia de Massardier (2006) sobre a formação de redes de governança como resposta às necessidades locais, onde os atores se articulam em diferentes níveis para viabilizar políticas públicas complexas.

Contudo, o conceito de governança em rede, conforme planejado por Pires e Gomide (2018) e Massardier (2006), enfatiza que a articulação de diferentes atores na implementação

de políticas públicas depende da construção de arranjos estáveis. No entanto, no caso do Programa Redenção, a construção dessa governança em rede foi em determinados momentos prejudicada por mudanças de governo e pela influência de agendas políticas conflitantes.

Ainda, governança em rede pressupõe a inclusão de múltiplos atores na implementação das políticas públicas, conforme proposto por Bichir (2020). No entanto, no Redenção, essa colaboração foi limitada. Enquanto o DBA possuía uma articulação mais consolidada com organizações que atuavam na redução de danos, como o Centro de Convivência É de Lei, no Redenção houve uma centralização maior das decisões dentro do poder público, prejudicando a influência de organizações externas na implementação das ações. Isso representa uma contradição com os princípios de governança participativa e colaborativa destacados na literatura.

Já a utilização de instrumentos de política pública para fortalecer a implementação da Redenção, como a criação de novas instâncias de governança e a formalização de fluxos intersetoriais são importantes para manter a articulação diante de mudanças. Esses mecanismos são essenciais para garantir a continuidade das ações e minimizar os impactos das trocas de gestão, um aspecto proposto por Winter (2010), que destaca a importância de mecanismos institucionais que sustentam políticas públicas a longo prazo.

No entanto, embora o Programa Redenção dialogue com diversos conceitos do referencial teórico sobre intersetorialidade e governança, há importantes divergências entre a formulação teórica e a realidade da sua implementação. Essas divergências ocorreram em três dimensões principais: (1) o grau real de integração intersetorial, (2) a efetividade da governança em rede e (3) a coerência entre os objetivos declarados e as estratégias adotadas.

Cunill-Grau (2014), enfatiza que uma intersetorialidade eficaz deve ir além da simples soma de ações de diferentes setores, exigindo um modelo de colaboração sólida e estruturada. O Programa Redenção apresenta dificuldades nesse aspecto. Apesar de envolver múltiplos órgãos municipais e estaduais, a integração entre as áreas de saúde, assistência social e segurança pública ainda enfrenta fragmentação operacional.

O Redenção, ao longo de suas fases, demonstrou a necessidade de uma abordagem multifacetada que combine estratégias de redução de danos e abstinência, adaptando-se às necessidades individuais dos beneficiários. A criação de serviços integrados, como os SIATs, e a articulação com a rede de saúde e assistência social foram fundamentais para oferecer um atendimento mais holístico e eficaz.

No entanto, a estrutura de governança do Redenção, embora robusta e bem delineada

em normativas, inspirada nos arranjos formados pelos trabalhadores durante a transição, mostrou-se ainda dependente das articulações informais na ponta, que os entrevistados repetiram como a "rede quente", para se referir a articulação dependente das relações pessoais dos servidores, como maneira de garantir a implementação das ações. A coordenação executiva dentro da Secretaria de Governo Municipal (SGM) foi essencial para manter a integração entre as diferentes secretarias e serviços, mas a resistência e os conflitos internos, especialmente entre saúde e assistência social, continuam sendo um desafio. Mas vale ressaltar que não foi falta de estruturação, por obrigação tem um volume alto de integração, com fluxo de encaminhamentos por meio de portarias, a triagem integrada, mas, aos poucos, as divergências entre papéis e atribuições começa a as frentes de atuação mesmo com monitoramento da SGM, a ponto de ter muros de divisão nos equipamentos integrados.

Essa fragmentação se reflete em um problema identificado por Candel e Biesbroeck (2016): a intersetorialidade pode evoluir de forma assimétrica, com alguns setores avançando mais do que outros na construção de objetivos e estratégias comuns. No caso da Redenção, observa-se uma predominância da saúde e da assistência social na estrutura do programa, enquanto a articulação com a segurança pública segue pautada por conflitos e desalinhamento estratégico. Este desalinhamento estratégico é a falta de coerência entre seus objetivos declarados e as estratégias de implementação. A intersetorialidade, conforme discutida por Cunill-Grau (2014) e Candel e Biesbroeck (2016), pressupõe que os diferentes setores envolvidos em uma política compartilham objetivos comuns e coordenam suas ações de forma integrada. No entanto, no Redenção, percebe-se uma contradição entre a retórica de redução de danos, abstinência e as práticas de repressão policial, que frequentemente dificultam o acesso dos usuários aos serviços oferecidos e o torna nebuloso para o corpo burocrático.

Quanto a articulação com o governo estadual, especialmente durante a gestão de João Dória, trouxe avanços importantes através do alinhamento político, como a cooperação em projetos de revitalização urbana e a criação de novas ofertas de tratamento. No entanto, a mudança de governo em 2022 e a entrada de novos atores políticos trouxeram novos desafios, evidenciando a fragilidade das articulações intergovernamentais.

O'Toole (2010), argumenta que a interdependência entre entes governamentais pode gerar tantas oportunidades quanto barreiras para a implementação de políticas intersetoriais. Esse desafio também é apontado por Cunill-Grau (2014), que alerta para a necessidade de evitar uma intersetorialidade meramente formal, onde diferentes setores atuam paralelamente

sem cooperação real.

Por isso, este estudo que levantou informações de 2017 a 2023 para entender um programa, tem a responsabilidade de expor as fragilidades, as tomadas de decisões que vão minando a política pública. 2023 foi um ano desafiador para quem implementa a política pública, na articulação municipal com a PM e Polícia Civil na frente de segurança, e na frente de saúde para alinhar encaminhamentos, mas significou barreiras nas equipes da ponta. Em 2024, nas eleições municipais, foi um processo que já estava estremecendo a burocracia desde 2023. A mudança das lideranças para se aproximar mais da base política que o prefeito Ricardo Nunes construiu para se eleger, enfatiza a mudança de secretário como um dos principais pontos de inflexão e mudança de prioridades do programa.

O que culmina para em 2024, com uma grande mudança de atores na SGM, um atravessamento, principalmente nos serviços da SMS, reiterando, a maior rede atuante no Redenção. Gerando uma perda de foco nas discussões nos diferentes espaços de governança, com uma desestruturação no que deve ser a pauta de cada espaço, além do que os relatos apontam para continuidade apenas dos NACs, por serem instâncias estabelecidas principalmente nos serviços, sem necessidade da participação da SGM. Então o enfraquecimento dos fóruns de decisão, gerou desarticulação entre as áreas fins, o NT por exemplo é um fórum que deixou de ocorrer em 2024, prejudicando a articulação principalmente com as áreas com serviços mais focalizados como a SMDDET.

Contudo, há uma problemática que vai atravessando e ferindo os fluxos da rede, ainda mais complexo, que deixo para ser explorado em próximas pesquisas, que impactam a coordenação das frentes de trabalho e assim a articulação da política pública. No primeiro semestre de 2023, a mudança da direção da OS, atrelada com a criação do Serviço de Cuidados Prolongados (SCP), gerou uma mudança de direcionamento vasta da postura que a OS tem frente à SMS e ao programa. Antes, a contratada seguia os fluxos internos de gestão, que passavam da SGM, junto a SMS tomar decisões para a SMS passar para coordenadoria regional de saúde, que por sua vez repassa para a supervisão até chegar na OS. Com a referida mudança, a OS passou a desconsiderar essas instâncias e a OS tratar diretamente com os gabinetes da SMS.

Assim, esta nova direção, com valores distintos em relação a redução de danos, introduziu um conflito interno na SMS, que acaba impactando boa parte do programa que depende dessa rede bem articulada para funcionar. Logo, a falta de comunicação clara entre os diferentes níveis de gestão também impactaram a articulação e a coordenação das ações,

inclusive no alto escalão, com atravessamentos de diálogo com as instâncias da SMS.

De forma que a OS acabou interferindo no próprio desenho de implementação da política pública, por ter um apoio político atravessado no alto escalão, se perdendo a ponte de controle que as coordenadorias específicas possuem. Na ponta, a interferência também gerou tensões pela falta de comunicação com as equipes e o descumprimento de protocolos, já que de início o serviço SCP, ligado a esta nova gestão da OS, também enviou uma equipe para realizar abordagem de rua.

Assim, uma das descobertas pouco improváveis deste trabalho é a resistência das OS contratadas pela gestão municipal na implementação de uma política pública com uma frente de redução de danos. Percebe que nas instâncias burocráticas a redução de danos tem força e consolidação, para as RAPS do município se trata de um valor compartilhado, nos mostra que essa estratégia se infiltrou como um princípio para o atendimento ao sofrimento psíquico atrelado ao vício e uso abusivo. No entanto, mesmo isso sendo uma premissa da gestão municipal, suas contratadas mostraram resistência em diferentes contextos e tempos. Esta é uma política pública que precisa constantemente mostrar seu valor a cada mudança de ator chave. Além do caso na SMS, exemplos disso também é a própria mudança de OS para trabalhar no POT Redenção que gerou conflitos em relação a seleção de beneficiários e o tratamento via redução de danos que a direção da Fundação Porta Aberta era resistente. Contudo, o caso da SMDET foi uma resistência inicial, como os próprios técnicos trouxeram, mas na Saúde é preciso investigar mais para chegar em uma resposta conclusiva.

Portanto, analiso que há uma relação causal direto na política pública. Há uma clara correlação em como o fluxo relacional de trabalho, a política transpassada nas instâncias do executivo, impacta no processo final de implementação. Lotta (2019), que discute as dinâmicas da implementação e a influência do médio escalão na adaptação das políticas públicas à realidade concreta, mas esta parte da literatura converge parcialmente para realidade do Redenção.

Ao mesmo passo que o papel crucial dos burocratas de médio escalão torna-se mais relevante dado que parte dos trabalhadores foram herdados do DBA. Estes burocratas como articuladores entre as diretrizes políticas e a prática cotidiana da política pública, evidencia que senão bem articulados, não conseguem passar adiante a vontade política do alto escalão, portanto gera confusões na ponta do trabalho, nos serviços e na abordagem na rua. Contudo há um outro fluxo relacional que contrapõe o médio escalão. Na vida prática da implementação no território as relações podem tanto passar pelos mesmos conflitos

justamente porque não há instrução clara, quanto podem se articular na ponta para que o trabalho tenha um destrinchamento em comum.

Assim, sobre a mesma política pública percebe-se diferentes visões do que a implementação e articulação a depender da instância no arranjo, e não no local. Isto é, o Programa Redenção no nível executivo é dado como bem articulado, com participação quase na totalidade de todas as frentes propostas, onde há diálogo aberto sobre as ações que ocorreram no fluxo central para ciência de todos. Mas o mesmo não se repete para os outros escalões, pelas diversas dificuldades e resistências aqui já mencionadas, sendo uma descoberta dessa pesquisa que o médio escalão que necessitaria realizar a ponte entre as instâncias, às vezes é o menos informado sobre as ocorrências da implementação que podem escapar do fluxo normal.

Para concluir este trabalho não poderia deixar de mencionar a comunicação com a sociedade civil e a mídia identificada como uma falha significativa do programa. A estrutura de participação social, o COMUDA, foi pouco mencionada entre os participantes, quando citada foi colocada num lugar de maior importância na formulação da lei da política, mas no dia a dia da implementação perdeu-se o seu peso dado que algumas pessoas concentravam o debate e essas pessoas foram deixando de participar com o tempo por motivos diversos. Mas a falta de transparência e clareza na divulgação das ações e resultados do Redenção foram mais evidentes. Contribuiu para a manutenção de estigmas e preconceitos em relação à população atendida, dificultando a aceitação e o apoio social às políticas de redução de danos do últimos governos, inclusive respalda a falta de estudos acadêmicos depois do DBA. Logo, a imagem pejorativa e com uma rejeição social enorme que foi podando os alcances que o programa poderia ter. Perpassa uma disputa de narrativas ideológicas do que deve ser oferecido ou não, sendo, empobrecendo o debate a internação ou não, quando a realidade é muito mais complexa que isso.

Em suma, comparando o Programa De Braços Abertos (DBA) com o Redenção, observa-se que ambos os programas foram concebidos com o objetivo de atender a população em situação de vulnerabilidade na Cracolândia, mas com abordagens e estratégias distintas e o redenção contou com vantagens, tempo de implementação para aprender com os erros e alinhamento partidário. Assim, o Programa Redenção representa um avanço significativo na abordagem integrada das políticas públicas para a Cracolândia, mas também evidencia a necessidade de uma articulação mais eficaz, uma comunicação mais transparente e uma adaptação contínua às realidades e necessidades da população atendida. Em próximas

oportunidades de pesquisa, há uma janela para exploração das articulações de rede para além das instâncias do governo municipal e estadual e o apelo para que as análises de políticas públicas se debruçam sobre o tema do álcool e das drogas.

Para o futuro fica em aberto o que será o Programa Redenção do governo Ricardo Nunes nesta escolha de atores que promovem o desmonte do programa de redução de danos, com uma base ainda mais conservadora e extremista. Como alguém que já contribuiu para a implementação do programa, sabemos a complexidade de ter uma polícia ainda mais violenta como é no governo Tarcísio, o quanto isto impacta e gera desconfiança para os usuários no trabalho das pessoas que se esforçam durante semanas para gerar adesão ao tratamento.

À vista disso, para explorar em próximos estudos um primeiro eixo de investigação poderia se concentrar nos efeitos da ascensão da extrema direita na formulação e implementação das políticas públicas de álcool e drogas, especialmente no nível municipal e nas interações com o governo estadual. Para responder como as radicalizações no espectro político impactam a continuidade ou descontinuidade das políticas de álcool e drogas, e em que medida o discurso político influencia os arranjos intersetoriais e as estratégias adotadas no território. Essas questões são fundamentais para entender as dinâmicas políticas que moldam a governança das políticas públicas externas para

Ainda é relevante o aprofundamento na governança de redes, indo além da articulação burocrática do médio escalonamento comprovado neste trabalho. Enquanto este estudo se concentra nas interações institucionais dentro do poder público, futuras pesquisas poderiam examinar como diferentes atores – incluindo organizações da sociedade civil, movimentos sociais, grupos religiosos e entidades do setor privado – participantes da formulação e implementação dessas políticas. Compreender as relações entre esses agentes pode revelar o papel das redes informais na viabilização ou na limitação das políticas públicas, além de permitir uma análise mais aprofundada das estratégias de cooperação e conflito entre os diversos setores envolvidos.

Além disso, um estudo mais detalhado sobre os arranjos territoriais dos serviços direcionados à população em situação de rua e usuária de drogas seria fundamental para expandir a compreensão das articulações fora da região da Luz. Investigar como essas políticas se manifestam em outras partes da cidade e em diferentes contextos urbanos permitiria identificar boas práticas e desafios específicos de cada território, contribuindo para o aprimoramento das estratégias de intervenção.

Destarte, pesquisas comparativas entre as políticas públicas de intervenção em cenas de uso aberto na América Latina e no mundo poderiam oferecer insights relevantes sobre diferentes modelos de enfrentamento da questão do uso abusivo de drogas e suas interseções com políticas de saúde, assistência social e segurança pública. Comparar o Programa de Redenção com experiências de países que adotaram abordagens distintas permitiria identificar estratégias mais eficazes e possíveis adaptações para o contexto brasileiro

Portanto, é preciso ter criticidade para perceber que no fim, o cuidado com álcool e outras drogas culmina necessariamente em um cuidado integrado. A situação de calçada com agravante de vício é uma série de políticas que deram errado antes, é o resultado de uma sociedade que errou com estruturas desiguais onde políticas públicas como o DBA e Redenção são mitigadoras, mas não a solução, enxugam gelo de outros tantos problemas sociais.

A guerra às drogas muitas vezes declarada mais se parece com a guerra aos usuários dada a ineficiência das estratégias policiais, esta abordagem significa o fracasso para qualquer governo. Enquanto não for intrínseca a noção que a população que vive no território cracolândia não nasce ali, vem de algum lugar. São trajetórias de disfuncionalidades familiares herdadas, falta de acesso à educação, cultura, emprego, desigualdades sociais intrínsecas de raça, gênero e renda em cidades cruéis que precisam de políticas públicas eficientes de desenvolvimento social, ainda, que não se combate o tráfico somente com violência, os governos que entram e saírem vão continuar errando.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PÚBLICA. Truco: Haddad elogia programa na Cracolândia, mas omite contexto. Disponível

em:<https://apublica.org/chechagem/2017/06/truco-haddad-elogia-programa-na-cracolandia-mas-omite-contexto/>.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes; PERES, Paulo Sérgio. Nascimento, vida e morte de uma política pública: uma etnografia do programa De Braços Abertos. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 3, elocation e00213918, 2020.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. O surgimento da Cracolândia como problema público: O desenvolvimento do mercado lucrativo do crack e sua exploração político-midiática. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 14, n. 2, p. 465-488, ago. 2021.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. Interações, trilhas e caminhos de uma cidade em fluxo: etnografia na Cracolândia. *Revista de Antropologia*, v. 64, n. 1, 2021.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. Implementação de Políticas da Atuação de Gestores Públicos – Experiências Recentes das Políticas das Desigualdades. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2020.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. Eventos focalizadores e a pandemia da COVID-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 3, p. 644-661, 2021.

CAMARGO, Paola de Oliveira; OLIVEIRA, Michele Mandagará de; RAUPP, Luciane Marques; PEREIRA, Gabriela Botelho; RAMOS, Camila Irigonhê. Políticas públicas e sociais frente à vulnerabilidade social no território da Cracolândia. *Saúde e Sociedade*, v. 31, n. 1, 2022.

CANATO, Pamella; BICHIR, Renata. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo - RAP - Revista de Administração Pública . FGV EBAPE.

CANATO, Pamella de Cicco. Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades. *Análise de Políticas Públicas*, 2017 - 06-20.

CANDEL, Jeroen J. L.; BIESBROEK, Robbert. Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, v. 49, n. 3, p. 211-231, 2016.

CARMO, M.; GUIZARDI, F. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. *Physis - Revista de Saúde Coletiva*, v. 27, n. 4, p. 1265-1286, 2017.

CARVALHIDO, Anna Luiza. O estigma e o poder do conhecimento: um estudo sobre a Operação Centro Legal de 2012' 11/05/2014 147 F. Mestrado em Direito. Escola de Direito de São Paulo, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca Karl A. Boedecker - BKAB – SP.

COLLIER, Tamara Neder. Pedra, Papel e Tesoura: Direitos Humanos, Redução de Danos e Política Pública na Cracolândia de São Paulo. 17 jun. 2020. 165 f. Mestrado em Serviço Social. Instituição de Ensino: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Biblioteca Depositária: PUC SP.

CORTEZ, Ana Claudia Salgado. A socióloga Ana Claudia Salgado Cortez estuda influência religiosa em políticas para dependentes químicos. *Revista Pesquisa FAPESP*. Podcast. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/ana-claudia-salgado-cortez/>. Acesso em: 27 jan. 2025.

CORTEZ, Ana Claudia Salgado; TARGINO, Janine. Disputas narrativas acerca da espiritualidade no campo das comunidades terapêuticas. *Ciências Sociais e Religião*, v. 25, p. e023008, 2023.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas, 2012.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento

analítico-conceitual. *Gestión y Política Pública*, v. 23, p. 5-46, 2014.

FRÚGOLI JR., Heitor; SPAGGIARI, Enrico. Da cracolândia aos nóias: percursos etnográficos no bairro da Luz. *Ponto Urbe*, n. 6, 2010.

G1. População em situação de rua na cidade de SP sobe 24% em seis meses e chega a 80 mil, diz estudo. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/07/12/populacao-em-situacao-de-rua-na-cidade-de-sp-sobe-24percent-em-seis-meses-e-chega-a-80-mil-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 27 jan. 2025.

GONTIJO, J. G. L. Coordenação, cooperação, e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte, MG: PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

LOTTA, G.; CORTEZ, A. C.; MAGRI, G.; ALMEIDA, D. N. "Jesus Speaks Better": Interactions Between State and Faith-Based Organizations in Service Implementation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, p. 089976402311655, 2023.

MAGALHÃES, Tais Rodrigues Pereira. Campos de disputa e gestão do espaço urbano: o caso da 'cracolândia' paulistana. 13 mar. 2016. 150 f. Mestrado em Sociologia. Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo. Biblioteca Depositária: Biblioteca Florestan Fernandes.

MARTINS, Matheus Eduardo Rodrigues; BUCHELE, Fatima; BOLSONI, Carolina Carvalho. Uma revisão bibliográfica sobre as estratégias de construção da autonomia nos serviços públicos brasileiros de atenção em saúde a usuários de drogas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 8, 2021.

MASSARDIER, Gilles. Redes de política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas (Coletânea)*. Brasília: ENAP, 2006.

MENEZES, Leticia Ferreira. Entre a saúde e a repressão – políticas públicas na região da “Cracolândia” SP. 04 abr. 2016. 139 f. Mestrado em Saúde Pública. Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo. Biblioteca Depositária: Biblioteca da Faculdade de Saúde Pública da USP.

MIGUEL, André Q. C.; SIMÕES, Viviane; YAMAUCHI, Rodolfo; MADRUGA, Clarice S.; da SILVA, Claudio J.; LARANJEIRA, Ronaldo R.; ROLL, John M.; SMITH, Crystal L.; MCPHERSON, Sterling M.; MARI, Jair J. Sociodemographic and clinical profile of crack cocaine treatment-seeking individuals living in “Crackland,” Brazil - *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*; 71(1); 50-55; 2022-03.

NASSER, Marina Mattar Soukef. Entre a ameaça e a proteção: categorias, práticas e efeitos de uma política de inclusão na Cracolândia de São Paulo. *Horizontes Antropológicos*, v. 24, n. 50, p. 243-270, abr. 2018.

OLIVEIRA, Lilian Breschiari Franca de. Uma sala-de-estar na Cracolândia de São Paulo ou uma heterotopia De Braços Abertos. 19 mar. 2019. Mestrado em Psicologia (Psicologia Social). Instituição de Ensino: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Biblioteca Depositária: PUC/SP.

O'TOOLE JR., L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (orgs.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PEREIRA, Matheus Mazzilli; ARAGUSUKU, Henrique Araujo; TEIXEIRA, Jacqueline Moraes. Direitos humanos em disputa: (des)institucionalização e conflitos entre movimento LGBTQIA+ e ativismo antigênero no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Online)*, v. 38, p. e3811026, 2023.

PEREIRA, M. M. Movimentos Sociais, Partidos Políticos e Políticas Públicas: princípios e dimensões analíticas a partir do caso das interações entre movimento LGBT+ e PT. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 41, p. 467-486, 2022.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Desigualdade no Brasil: percepções, fatos e políticas públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

RAUPP, Luciane; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Circuitos de uso de crack na

região central da cidade de São Paulo (SP, Brasil). Temas Livres. Ciência & Saúde Coletiva, 16(5):2613-2622, 2011.

SANTANA, Alvaro Belloni. O fim do Programa De Braços Abertos/Redenção: trajetórias de beneficiários após os fechamentos dos hotéis sociais' 15/03/2023 undefined f. Mestrado em Psicologia Social Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária.

SILVA, Elizangela de Freitas. Do “De Braços Abertos” ao “Redenção”: um caminho percorrido e uma história a contar' 24/10/2021 111 f. Mestrado em SAÚDE COLETIVA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Unifesp

SOUZA, Marcos Muniz de. Políticas públicas de atenção residencial para usuários de álcool e outras drogas na cidade de São Paulo' 11/03/2021 undefined f. Mestrado em Psicologia (Psicologia Social) Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: PUC-SP.

TEIXEIRA, Mirna Barros; LACERDA, Alda; RIBEIRO, José Mendes. Potencialidades e desafios de uma política pública intersetorial em drogas: o Programa “De Braços Abertos” de São Paulo, Brasil - Physis: Revista de Saúde Coletiva; 28(3); -; 2018.

WINTER, S. C. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

ANEXOS

ROTEIRO 1

1. Qual foi sua trajetória profissional no contexto dos programas de intervenção na Cracolândia?
2. Quais parceiros institucionais, como secretarias, diretorias regionais ou equipamentos públicos, foram fundamentais para a viabilização das suas ações que você exerceu no (lugar no arranjo)?
3. Os espaços de governança estabelecidos em lei (Núcleo Técnico, e outros) influenciaram na composição dos parceiros? Ou foi preciso estabelecer novos espaços formais, como reuniões, até um contato direto.
4. Havia mudanças com frequência na rede? Isso influenciou a relação com os parceiros e os espaços decisórios?
5. E quanto às diretrizes do programa, você percebeu ser algo mais estável ou com mudanças?
6. Entrando mais nas alterações de diretrizes, o momento de transição entre o DBA e o Redenção, principalmente na chegada do Redenção, como se deu esse processo no seu trabalho?
7. Com tudo que trouxe e no período que esteve presente, quais foram as principais dificuldades de implementação?
8. Por fim, o que você acredita ter sido a maior contribuição desses programas no decorrer do tempo?
9. Você julga que as melhorias na política foram possíveis porque?

ROTEIRO 2 (para lideranças)

1. Quando você assumiu a pasta/programa era o objetivo quando você foi nomeado para o cargo?
2. Quais foram seus principais parceiros você teve nesse trabalho? Pessoas que você julga que foram importantes para viabilizar as ações no território e na expansão dos equipamentos/serviços.
3. Dentro desses parceiros, sabemos que o programa tem uma interface com o governo estadual, como você julga essa relação?
4. Os parceiros participam dos espaços de governança? Havia o Comitê Gestor, ele acontecia na prática ou foi preciso estabelecer novos espaços formais.

5. Na instância de alto escalão houve muitas mudanças na rede? Com troca de secretários ou da gestão, isso influenciou a relação com os parceiros e os espaços decisórios?
6. As mudanças na rede impactaram as diretrizes do programa?
7. O quanto teve influência do gabinete da prefeitura?
8. Com tudo que trouxe e no período que esteve presente, quais foram as principais dificuldades de implementação?
9. Por fim, o que você acredita ter sido a maior contribuição do programa no decorrer do tempo?
10. O que você percebe que foi o principal rompimento com o DBA e qual a principal continuidade que o redenção resguarda