



Muito além da dicotomia continuidade-descontinuidade: uma análise das políticas sociais na região da “cracolândia” de São Paulo

Autoria

Caio pereira pesaro torretta - caiotorretta5@gmail.com

Aluno avulso do mestrado em administração pública e governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Fernando Burgos Pimentel dos Santos - fernandoburgos@uol.com.br

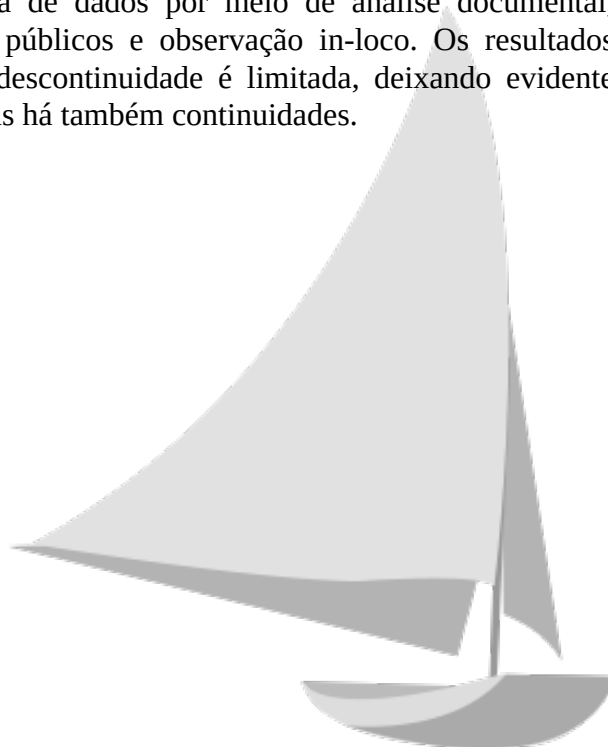
Mestr Prof em Gestão e Políticas Públicas - MPGPP/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Jose Henrique Bortoluci - jhbortoluci@gmail.com

Graduação Administração Pública/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Resumo

O debate entre continuidade e descontinuidade de políticas públicas é muito frequente na sociedade brasileira. No âmbito internacional, diversos estudos têm sido realizados buscando entender como funcionam as mudanças nas políticas. No entanto, as políticas sociais – e especialmente as políticas de enfrentamento ao crack – ainda são pouco analisadas sob essa ótica de policy change. O objetivo do artigo é analisar as políticas sociais formuladas para a chamada “cracolândia” de São Paulo: o programa estadual Recomeço (2013) do governo Geraldo Alckmin (PSDB), o programa municipal De Braços Abertos (2014) da gestão de Fernando Haddad (PT) e o programa municipal Redenção da gestão de João Dória (PSDB). Realizamos um estudo de caso com coleta de dados por meio de análise documental, entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos e observação in-loco. Os resultados mostram que a dicotomia continuidade-descontinuidade é limitada, deixando evidente que há mudanças nas políticas analisadas, mas há também continuidades.





Muito além da dicotomia continuidade-descontinuidade: uma análise das políticas sociais na região da “cracolândia” de São Paulo

Resumo

O debate entre continuidade e descontinuidade de políticas públicas é muito frequente na sociedade brasileira. No âmbito internacional, diversos estudos têm sido realizados buscando entender como funcionam as mudanças nas políticas. No entanto, as políticas sociais – e especialmente as políticas de enfrentamento ao crack – ainda são pouco analisadas sob essa ótica de *policy change*. O objetivo do artigo é analisar as políticas sociais formuladas para a chamada “cracolândia” de São Paulo: o programa estadual Recomeço (2013) do governo Geraldo Alckmin (PSDB), o programa municipal De Braços Abertos (2014) da gestão de Fernando Haddad (PT) e o programa municipal Redenção da gestão de João Dória (PSDB). Realizamos um estudo de caso com coleta de dados por meio de análise documental, entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos e observação in-loco. Os resultados mostram que a dicotomia continuidade-descontinuidade é limitada, deixando evidente que há mudanças nas políticas analisadas, mas há também continuidades.

Palavras-chave: Continuidade; Descontinuidade; Política Social; Crack; Policy Change

Introdução

Embora seja muito comentado por atores governamentais, mídia e população em geral, no Brasil, o debate acadêmico sobre continuidade e descontinuidade de políticas públicas e ações governamentais é restrito, possuindo poucas exceções (Spink, 1987; Limana, 1999; Spink, Clemente e Keppke, 2001; Nogueira, 2006; Machado et al., 2015). Em âmbito internacional, o debate ocorre de maneira diferente e parece não se ater à polarização continuidade-descontinuidade, mas sim tratá-la como um *continuum*, em que alterações radicais ou incrementais acontecem cotidianamente nos governos, sendo chamadas de *policy changes*. Apesar de os estudos clássicos de Lindblom (1959), Heclo (1974) e Sabatier (1988) serem predominantemente generalistas, muitos autores optam por focar em análises temáticas, como no caso da saúde (Pollitt e Bouckaert, 2009; Béland, 2010; Wilsford, 2010), políticas sociais (Heclo, 1974; Hacker, 2005; Wincott, 2011; Béland e Powell, 2016), política econômica (Hall, 1993), polícia (Pollitt e Bouckaert, 2009), riscos de inundações (Penning-Rowsell, Johnson e Tunstall, 2017).

No entanto, mesmo na literatura internacional, não encontramos estudos que tratam das mudanças de políticas sociais para territórios altamente vulneráveis. Assim, o artigo possui dois objetivos. O primeiro deles é apresentar como o debate sobre continuidade e descontinuidade é insuficiente para analisar políticas sociais. O segundo é mostrar que em territórios com grande vulnerabilidade - bastante comuns em cidades de grande porte de países mais pobres -, problemas complexos precisam ser analisados de maneira mais profunda. Assim, buscamos confirmar que visões simplistas e simplificadoras não possuem qualquer serventia para a análise de políticas sociais.

Um dos problemas complexos presentes no cotidiano das médias e grandes cidades – e que requer políticas sociais específicas – é o consumo de Crack. Uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (2010) apontava que a droga era consumida em cerca de 71% dos municípios e que em 98% deles havia problemas relacionados ao Crack. Boa parte do consumo no Brasil acontece nas cenas abertas de uso, que ganharam o nome popular de “cracolândias” (Ribeiro, 2017). Em São Paulo, o número de frequentadores do local flutuou



consideravelmente ao longo dos últimos anos, mas dados oficiais apontam mais de 1.500 usuários. Populações altamente vulnerabilizadas (Desmond, 2016; Goffman, 2014; Shaefer e Edin, 2018) e regiões com grande consumo de drogas ilícitas e marcadas por profundo estigma territorial (Wacquant, 2005; Blanco e Subirats, 2008), apresentam desafios de muitas ordens à administração pública e exigem políticas em constante modificação e readaptação, o que se soma às já comuns mudanças que costumam se dar em transições de gestão.

Por meio de um estudo de caso, o artigo analisa a maior cena de uso da droga da cidade de São Paulo, que surgiu aproximadamente em 1995 e é popularmente conhecida como “Cracolândia”. Depois, abordamos as políticas formuladas para a Cracolândia de 2013 até 2018: o programa estadual Recomeço (2013) do governo Geraldo Alckmin (PSDB), o programa municipal De Braços Abertos (2014) da gestão de Fernando Haddad (PT) e o programa municipal Redenção da gestão de João Dória (PSDB). A análise do *continuum* de continuidades e descontinuidades nas políticas entre a gestão Haddad e a gestão Dória, mostra como foi o processo de transição e quais as mudanças nas políticas.

As mudanças nas políticas públicas

O debate sobre mudanças nas políticas, continuidade, descontinuidade e sustentabilidade das ações não é novo. Lindblom (1959) pautou durante muito tempo esse debate com a ideia de incrementalismo, apontando que haveria um único tipo de mudança que ocorreria a partir de incrementos marginais em relação ao desenho inicial da política. Anos depois, ao analisar as mudanças do sistema de Welfare State na Grã-Bretanha e na Suécia, Hecló (1974) aponta que macro fatores como as mudanças nas condições sociais e econômicas (migrações, surgimento de novos movimentos sociais, eleições, inflação e desemprego, por exemplo) devem ser considerados. Mas o autor também aponta que a aprendizagem social é igualmente importante, quando as interações dos especialistas com a própria área (*policy community*) geram aprendizados sobre o funcionamento de maneira cada vez mais profunda.

Sabatier (1988) buscou traduzir as ideias de Hecló em um framework conceitual das mudanças nas políticas ao longo do tempo. Este framework baseia-se em três premissas. A primeira é que para se compreender o processo de mudança é necessária uma década, pelo menos, porque as decisões governamentais e seus impactos nas políticas levam tempo para serem compreendidas. A segunda premissa é que para entender a mudança de políticas nas sociedades industriais modernas o ideal não é focar em uma instituição governamental específica. Deve-se analisar um subsistema de políticas, ou seja, os atores de diversas organizações públicas e privadas que estão envolvidos, formuladores e implementadores de políticas, mas também jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação. A terceira premissa é que as pessoas que se envolvem com a política trazem consigo suas prioridades de valores, percepções de relações causais importantes, percepções da magnitude do problema e da eficácia de instrumentos políticos, etc, e isso influencia as políticas públicas – pelo menos em parte – e os meios de atingir os objetivos das mesmas.

Usando também a ideia de aprendizagem social, o processo de *policymaking* na área econômica da Grã-Bretanha foi analisado por Hall (1993). O autor dividiu esse processo em três níveis, de acordo com a magnitude da mudança. No primeiro, há mudanças, mas elas ocorrem apenas nos parâmetros já definidos, como por exemplo, um percentual de aumento ou redução do orçamento ou o incremento do número de servidores em determinada política. No segundo, as mudanças ocorrem nos tipos de instrumentos utilizados, ou seja, quando as escolas públicas passam a serem geridas por ONGs ou as empresas de segurança ficam responsáveis pelo policiamento ostensivo. No terceiro, há uma mudança no paradigma geral da política, e ocorreria em situações como a extinção da política de saúde pública, por exemplo. Hall dialoga



bastante com a ideia de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1991), segundo o qual as políticas vão sendo desenvolvidas de maneira incremental e equilibrada, até que esse equilíbrio é interrompido por alguma mudança mais profunda, sendo seguida por um novo período de equilíbrio.

Pollitt e Bouckaert (2009), buscam analisar não apenas as mudanças nas políticas, mas também mudanças nas organizações do setor público. Ao analisarem as mudanças em hospitais e na polícia, de forma comparada entre Inglaterra e Bélgica durante 40 anos, definiram seis tipos de mecanismos: simbólicos, legais, tecnológicos, financeiros, organizacionais e culturais. Os mecanismos simbólicos seriam aqueles ligados aos valores de uma região ou de uma determinada área (no caso, da criação de um novo hospital) para a população. Dentre os mecanismos legais, os autores destacam a importância de haver previsão legal para as políticas, ao invés de diretrizes ou princípios de boas práticas. Os mecanismos tecnológicos possuem um papel central, às vezes com apenas efeitos pouco esperados. Para os autores, diferentes arranjos organizacionais e legais levam a diferentes padrões e propósitos de uso da tecnologia. Já os mecanismos financeiros são os mais óbvios, mas a incapacidade de lidar com as regras de alocação orçamentária em momentos de solicitação de recursos, por exemplo, podem afetar as políticas. Também as rotinas organizacionais podem atuar como mecanismos poderosos para a continuidade. Às vezes, essas rotinas podem realmente ser incorporadas na lei, reforça o seu poder, mas mesmo as que não estão prescritas estatutariamente podem restringir a taxa e a direção da mudança. E, finalmente, os mecanismos culturais, compostos por normas geralmente auto-reproduzidas e que ajudam a dar um senso de sua identidade e história para as organizações ou grupos. Muitas vezes, segundo os autores, estes mecanismos agem para reforçar a continuidade e a estabilidade, mas, é perfeitamente possível que exista uma cultura organizacional que premie e recompensa inovação e mudança contínuas.

Importa pontuar que para os autores, a maioria das mudanças observadas não podem ser atribuídas ao funcionamento de um único mecanismo. Pelo contrário, a situação habitual é aquela em que vários mecanismos operam em conjunto, embora alguns possam atuar em períodos de tempo bastante curtos enquanto outros se acumulam por muito mais tempo. Assim, qualquer ideia simples de que a continuidade das políticas seria causada pelo "*path-dependency*" deveria ser abandonada. Segundo eles, a "norma" é uma situação em que a estabilidade da política é sustentada por uma variedade de mecanismos diferentes, com variações ao longo do tempo. (Pollitt e Bouckaert, 2009)

Capano (2009) apresenta os riscos teóricos e epistemológicos presentes nos estudos sobre policy change. O autor estabelece que ao analisar o processo de mudança nas políticas é fundamental separar os tipos de mudanças. Elas podem ser mudanças em processos, no relacionamento entre atores políticos, nos objetivos e valores básicos das políticas, nas estratégias, nos instrumentos, nas definições, e nos arranjos institucionais de uma determinada área. Cada uma delas pode implicar em diferentes mecanismos causais e impactos diferentes. Já Streeck e Thelen (2005) sugerem uma diferenciação entre *processos* de mudanças, que podem ser incrementais ou abruptas, e *resultados* da mudança, que poderiam gerar continuidade ou descontinuidade. O cruzamento entre processos e resultados geraria quatro tipos de mudança institucional: reprodução por adaptação; transformação gradual; sobrevivência e retorno; e, ruptura e substituição.

Metodologia

Para a análise das políticas relacionadas à "cracolândia" de São Paulo, optamos pela realização de um estudo de caso qualitativo. Entendemos, assim como Stake (1995) que a realidade é uma construção social e as quatro características definidoras da pesquisa qualitativa segundo o autor - holísticos, empíricos, interpretativos e enfáticos – foram observadas por nós.



Partimos de uma pergunta inicial sobre as mudanças que ocorreram nas políticas sociais envolvendo os dependentes químicos em uma região delimitada de São Paulo e a partir disso, estruturamos a análise de documentos, a observação in loco e as entrevistas.

A coleta de dados começou com a análise documental sobre as políticas. De acordo com Bowen (2009) os documentos podem ter formas muito variadas, incluindo: anúncios; agendas, registros de presença e atas das reuniões; manuais; documentos de referência; livros e brochuras; diários e revistas; programas de eventos; cartas e memorandos; mapas e gráficos; jornais (recortes / artigos); comunicados de imprensa; propostas de programas, formulários de candidatura e resumos; scripts de programas de rádio e televisão; relatórios organizacionais ou institucionais; dados de pesquisa; e vários registros públicos. Além da análise das legislações – leis, decretos e portarias –, optamos por focar nossa análise nos principais jornais e revistas – como a Folha de S. Paulo, o Estado de São Paulo, a Veja e Carta Capital – com o objetivo de compreender como a grande mídia abordava o tema em questão.

No segundo momento, foram realizadas oito entrevistas entre julho e novembro de 2018. Todos os(as) entrevistados(as) atuaram como *policymakers* em pelo menos um dos programas analisados, ocupando cargos como coordenadores(as), diretores(as) e secretários(as) municipais e estaduais de pastas diretamente relacionadas com a questão. As entrevistas eram semiestruturadas, seguindo um roteiro previamente definido e comum a todos(as) os(as) entrevistados(as). Durante o período em campo – tanto em termos de entrevistas formais com gestores públicos como nas observações in loco – buscamos respeitar o conceito de pesquisador-conversador de Spink (2008) e, optamos por perguntar “como” ao invés de “por que”, tal como proposto por Becker (1998) como uma forma de obter respostas mais amplas.

As políticas sociais na região da “cracolândia”

O ponto de partida para analisar as políticas em questão, é o lançamento em 2011 do programa do governo federal “Crack, é possível vencer”. Entre os principais objetivos do programa, estavam o aumento da oferta de serviços de cuidado ao usuário, o enfrentamento ao tráfico, a reintegração de espaços urbanos e a prevenção do uso de drogas. Através desse programa, o governo federal estabelece as diretrizes e realiza o repasse de recursos financeiros, com contrapartidas, para que os outros entes federativos possam implementar ações voltadas ao usuário e ao combate da droga.

No estado de São Paulo, até 2012 não existia um programa estadual efetivo para cuidar dos usuários de crack, havendo apenas algumas políticas isoladas nas áreas da saúde e da assistência social. Em janeiro deste ano ocorre a “Ação Integrada Centro Legal”, realizada pelo governo estadual, de Geraldo Alckmin (PSDB), e a prefeitura municipal de São Paulo, de Gilberto Kassab (PSD), sendo a primeira intervenção policial - dentro do período de tempo analisado - com o objetivo de prender e afugentar traficantes e depois abordar usuários para incentivá-los a buscar os equipamentos da rede municipal de saúde e assistência social. Sendo executada na região central de São Paulo e compreendendo a região da “Cracolândia”, a intervenção gerou uma repercussão negativa na mídia e ficou mais conhecida como operação “dor e sofrimento”, pois foi como o então coordenador de Políticas sobre Drogas da Secretaria de Estadual de Justiça e da Defesa da Cidadania definiu a estratégia utilizada no dia.

Após essa intervenção, o governo estadual começa a planejar uma ação de longo prazo para a região, tomando como base as *drug courts*, que são cortes judiciais nos Estados Unidos onde o usuário de drogas assume a responsabilidade de se tratar, com um acompanhamento, ou pode ser preso. Entretanto, a proposta exigia alterações para se encaixar a realidade nacional, uma vez que a lei brasileira não permite prender o usuário, a não ser que este fosse enquadrado como um traficante. A solução foi buscar um espaço onde pudessem receber os usuários de drogas e seus familiares, oferecendo um atendimento multidisciplinar - com assistente social,



psicólogo, médico e assistência jurídica. Esse atendimento foi estabelecido dentro do Centro de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (CRATOD), equipamento estadual localizado a poucas quadras da “Cracolândia” e que já tinha uma atuação no território.

Em maio de 2013, o governo Alckmin instituiu, através do decreto nº 59.164, o Programa Recomeço, que objetivava a “execução de ações de prevenção, tratamento, reinserção social, acesso à justiça e cidadania e de redução de situações de vulnerabilidade social e de saúde, aos usuários de substâncias psicoativas, especialmente o crack” (art. 1). O Recomeço tem três premissas básicas: acolhimento com escuta qualificada, tratamento e reinserção social. Em seu formato mais recente, estabelecido por um novo decreto publicado por Alckmin em 2015, o programa conta com um Grupo Gestor onde a Secretaria de Desenvolvimento Social ocupa a função executiva e as demais secretarias são designadas aos cinco pilares de atuação, sendo eles: Prevenção, a cargo da Secretaria Estadual de Educação; Tratamento, a cargo da Secretaria Estadual de Saúde; Reinserção Social, a cargo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social; Requalificação das cenas de uso, a cargo da Secretaria Estadual de Segurança Pública; e Justiça e cidadania, a cargo da Secretaria Estadual de Justiça e da Defesa da Cidadania.

De maneira concisa, o usuário ingressa no programa através do CRATOD, passa por um atendimento social, pode ser encaminhado para um atendimento psicológico e, por fim, passa por uma avaliação médica que irá definir qual é o encaminhamento mais adequado para aquele indivíduo. Entre as opções de encaminhamentos, existe a estadia em uma Comunidade Terapêutica conveniada, a internação hospitalar, ou um atendimento em um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD). Posteriormente, em meados de 2017, o governo estadual inaugura a “Casa de Passagem”, que faz um acolhimento temporário de indivíduos que passaram pelo Recomeço e esperam um atendimento em outros serviços de assistência social. A tentativa do programa é que o indivíduo leve uma vida sem drogas, oferecendo um tratamento baseado na lógica da abstinência.

Em paralelo, quando Fernando Haddad (PT) assume a prefeitura de São Paulo em 2013, é instaurado, através da portaria PREF nº 332/2013, o Grupo Executivo Municipal (GEM), com a função de pensar o “Plano Intersetorial de Políticas sobre o Crack, Álcool e Outras Drogas”. Compunham o GEM as secretarias municipais de Saúde, de Segurança Urbana, de Educação, de Cultura, de Habitação, de Trabalho, de Esportes, Lazer e Recreação, de Desenvolvimento Urbano, de Serviços, de Política para as Mulheres, além de organizações da sociedade civil, como o Fórum Intersetorial de Drogas e Direitos Humanos.

Por ser a maior cena aberta de uso de drogas na cidade, a “Cracolândia” passa a ser um dos focos do GEM, que a princípio, se baseia em experiências internacionais, em especial no Canadá, de *housing first*, que consiste em fornecer a moradores de rua habitação permanente, sem contrapartidas. A ideia é que ao conceder moradia, as pressões que esses indivíduos têm sobre outros serviços públicos (como saúde e assistência social) diminuam e o Estado consegue, assim, administrar essas necessidades e trabalhar na questão da reinserção social dessa população.

Utilizando um espaço físico herdado da gestão Kassab, a prefeitura inicia um atendimento em trios, como um profissional da assistência social, um médico psiquiatra e uma pessoa do Serviço Especializado em Assistência Social (SEAS) - responsável pela abordagem de rua. Nesse espaço eram desenvolvidas oficinas, com o propósito de oferecer atividades de cultura, lazer e esporte, criando vínculos entre os agentes e os frequentadores da “Cracolândia”. Esse contato possibilitou que o GEM acessasse com mais propriedade a situação, estabelecendo quem estava no território, por que estava lá e o que necessitavam. Inclusive, o nome do programa municipal é definido pelos usuários dentro de uma das oficinas, De Braços Abertos (DBA).

A partir das oficinas foi definido o tripé no qual o programa se baseava: Moradia, Trabalho e Assistência Social/Saúde. O DBA surge como uma alternativa ao modelo estadual



de abstinência, pois a lógica do programa era a da redução de danos, com um dos objetivos centrais sendo a “promoção e reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas”, através de uma melhora na qualidade de vida desses usuários, oferecendo moradia e outras atividades de esporte, lazer e cultura. O pilar do Trabalho se configurou como um dos desafios da gestão, pois esbarrava em questões como a falta de documentos e a dificuldade de se criar uma rotina para o usuário de drogas. A solução foi proporcionar trabalhos em sua maioria de zeladoria, como varrição de rua e manutenção de espaços públicos. A remuneração pelo trabalho era dividida entre o pagamento da moradia, o pagamento do Bom Prato - em uma parceria com o governo estadual - e o restante ficava para o indivíduo.

Central ao programa, o pilar da Moradia pode ser dividido em dois momentos. No primeiro, como a vida desses indivíduos era naquele território, o GEM entendeu como necessário que a moradia também fosse oferecida na região central de São Paulo. Para tanto, a prefeitura locava quartos em hotéis e pensões próximos, para que os usuários pudessem voluntariamente desmontar suas barracas na rua e mudar para um dos quartos disponíveis. Dadas as características do território, os hotéis e pensões dispunham de instalações precárias e a prefeitura não tinha uma equipe técnica dentro dos locais. No segundo momento, já no final do mandato de Haddad, a moradia passa a ser do programa De Braços Abertos. A prefeitura passa a fazer a locação do prédio inteiro e coloca uma equipe técnica, composta por um gerente, um técnico e um guarda civil metropolitano, este último para atuar como mediadora de conflitos.

A eleição de 2016 se mostrou desgastante para ambos os programas, que foram transformados em plataformas políticas pelos candidatos Fernando Haddad e João Dória (PSDB), desencadeando um processo que gerou perdas. Com a vitória de Dória, é estabelecido em janeiro de 2017 um novo Grupo de Gestão Municipal para pensar em outra proposta para a região da “Cracolândia”, se aproximando da proposta estadual do Recomeço, de seu padrinho político Geraldo Alckmin, e partindo da premissa de que a redução de danos proposta pelo DBA não funcionou. A ideia inicial dessa nova gestão era formular um programa em que a abstinência fosse o objetivo e a internação voluntária, o principal vetor.

Nos primeiros meses da nova gestão, o De Braços Abertos perde o status de programa e a gestão Dória retira a Inspeção de Redução de Danos da GCM dos hotéis, mas mantém o seu funcionamento. Dessa forma, os hotéis que já eram um dos pontos críticos do programa de Haddad, têm sua frágil situação agravada, deixando os agentes da Assistência Social e Saúde vulneráveis à violência do território.

Como em uma repetição dos passos de Alckmin em 2012, Dória realiza em 2017 uma intervenção policial, conduzida pela Polícia Civil e com a Polícia Militar na retaguarda, cujo o objetivo era prender traficantes. Contudo, um dos resultados dessa ação foi a dispersão dos usuários a força. A operação recebeu uma repercussão negativa na mídia, inclusive provocando a saída de membros da prefeitura, como foi o caso de Soninha Francine que deixou a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Nesse dia, Dória chegou a declarar “o fim da ‘Cracolândia’”.

Em seguida, a Procuradoria da Prefeitura de São Paulo entrou com um pedido no Tribunal de Justiça, para conseguir uma liminar que permitisse a internação compulsória de usuários de crack. O pedido foi negado com base na lei Antimanicomial nº 10.216. Com essa derrota, para internar compulsoriamente a prefeitura precisaria de uma avaliação médica e uma liminar judicial para cada caso.

Em meados de 2017, foram apresentadas as diretrizes do programa municipal para a “Cracolândia”, denominado Redenção, que se organizam em cinco eixos: Saúde, Assistência Social e Cidadania, Urbanístico e Zeladoria, Segurança Pública e Educacional. A proposta do programa é “tratar o paciente com dependência química em sua integralidade, durante e após a

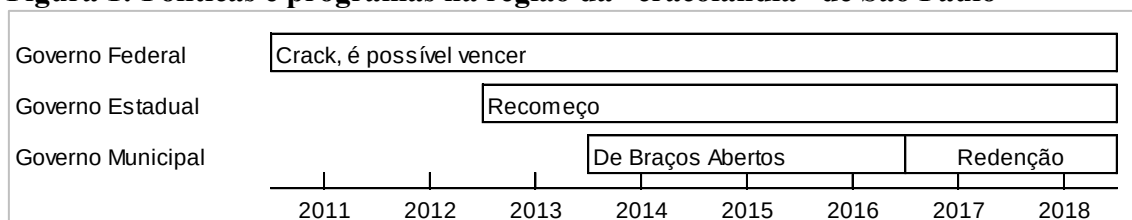


desintoxicação, e disponibilizar equipes de abordagem e acolhimento no território”. Apesar das diretrizes, no final de 2018, o projeto de lei do Redenção, ainda se encontrava em discussão na Câmara, fazendo com que a presença da prefeitura no território estivesse reduzida.

Com uma lógica de construir suas próprias ferramentas, a nova gestão implementa o Atendimento Diário Emergencial (ATENDE), de responsabilidade da Assistência e Desenvolvimento Social. Com três unidades espalhadas pela cidade, uma delas está localizada em frente à Sala São Paulo, ao lado da “Cracolândia”. Os serviços oferecidos nesse espaço são similares aos oferecidos pela extinta tenda do DBA, como alimentação, banho, atendimento psicossocial, mas com o diferencial de oferecer acolhimento - os usuários podem dormir nesse equipamento. Um dos objetivos é a criação de vínculo com os usuários, para facilitar o diálogo e oferecer encaminhamentos para internação voluntária que pode ser feito em um dos três hospitais conveniados ao programa.

A Figura 1 mostra, de maneira resumida, as políticas e programas dos três níveis de governo na região da “cracolândia”.

Figura 1: Políticas e programas na região da “cracolândia” de São Paulo



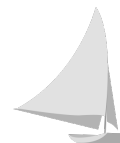
Fonte: Elaboração Própria

Continuum ou ruptura na “cracolândia”?

Embora a Figura 1 mostre uma descontinuidade do DBA, a triangulação de dados realizada mostra que a realidade, suas nuances, relações e contextos, é mais complexa. Nesse sentido, entendemos que os níveis de mudança propostos por Hall (1993) são úteis. O Quadro 1 traz a comparação entre os dois programas.

A análise das matérias jornalísticas e as entrevistas mostram que Dória provavelmente tinha a intenção de realizar uma mudança de terceira ordem, alterando o paradigma político - na esfera municipal pelo menos. Fatos que corroboram para isso são os seus discursos de campanha, suas primeiras ações como prefeito para desarticular o DBA por dentro, suas constantes idas a mídia para colocar seu posicionamento contrário à política de Haddad, em tentativas de desacreditá-la perante a sociedade, e o seu pedido de liminar na Justiça para que a prefeitura pudesse fazer internações compulsórias somente com avaliação médica.

Ao tentar tirar a credibilidade do DBA, atacando seu paradigma de uma melhora na qualidade de vida através da redução de danos e da promoção de direitos dos usuários, Dória errou ao desconsiderar a política no tempo-0 (Heclo, 1974). Quando mencionamos o tempo zero, nos referimos não somente ao programa de Haddad, mas também ao “Crack, é possível vencer” e até mesmo à Lei Antimanicomial – que acabou barrando a liminar requisitada para internação compulsória – pois todas essas políticas contribuíram para que o discurso de campanha de Dória se distanciasse do desenho do programa. Por mais que o paradigma político estabelecido por Haddad não aparentasse estar totalmente consolidado, como apontou uma das entrevistadas, o DBA deixa como legado a discussão na pauta, como que se trata o uso da droga e como a sociedade vai discutir isso. Em suma, ainda é possível identificar traços dele em alguns pontos do Redenção, como na inclusão da redução de danos no Projeto Assistencial Singular e nos ATENDEs, demonstrando que tiveram continuidades.



Mas isso significa que na prática existiu apenas a continuidade? Entendemos que não e isso fica evidente quando se observa a diferença de termos utilizados ou utilizando a tipologia de Pollitt e Bouckaert (2009), os mecanismos simbólicos e culturais. Enquanto no DBA temos “promoção; usuário; vulnerabilidade social; reabilitação psicossocial; inclusão social; diálogo; redução de danos; direitos”, além de referências às estruturas do SUS e do SUAS, no Redenção temos “tratamento; paciente; desintoxicação; campanha; recuperação urbana; PPP; tráfico” e a referência é a um equipamento criado pela própria gestão (ATENDE). Ou seja, se olharmos no plano das ideias, existe uma mudança clara e isso se reflete nas ações que foram implementadas por ambas gestões e no jeito que essas ações foram conduzidas também. Realmente são jeitos de abordar a situação e o contexto que diferem.

Quadro 1: Objetivos, instrumentos e técnicas nos programas municipais

Programa	Objetivos que guiam a Política	Instrumentos e Técnicas utilizados para alcançar os objetivos
De Braços Abertos	Promoção e reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas	•Promover a atenção integral aos usuários de substâncias psicoativas no âmbito do SUS; •Promover acolhimento, abrigamento e inclusão social dos usuários de substâncias psicoativas e seu núcleo familiar, no âmbito do SUAS; •Promover e fortalecer o diálogo da rede Intersetorial com a sociedade civil quanto à prevenção e o tratamento de usuários de substâncias psicoativas; •Promover a qualidade de vida por meio da redução de danos e promoção de direitos aos usuários de substâncias psicoativas •Criar um sistema complementar de acolhimento, tratamento e promoção de direitos dos usuários de substâncias psicoativas em parceria com entidades da sociedade civil;
Redenção	Tratar o paciente de forma integral	• Tratar o paciente em sua integralidade, durante e após a desintoxicação; •Fortalecer a rede emergencial de acolhimento: ATENDE 1, 2 e 3; • Promover campanhas preventivas e educativas nas mídias e nas escolas públicas; • Oferta de serviços que permitam melhora da autoestima do usuário; • Promover a recuperação urbana da região pelo adensamento populacional (PPP do Centro), da construção de equipamentos públicos e requalificação de logradouros públicos; • Combate contínuo ao tráfico por meio da Polícia Civil

Fonte: Elaboração própria

Todavia, a mudança na formulação da política não parece tão significativa quanto à mudança no discurso e nas ideias. Apesar de terem abordagens distintas, os “objetivos que guiam as políticas” (primeira coluna) são similares – pelo menos no papel – descartando a possibilidade de uma mudança de terceiro nível e, portanto, de uma mudança de paradigma político. Quanto aos “instrumentos usados” (segunda coluna), na questão da saúde e tratamento existe uma mudança de segundo nível – que é quando os instrumentos mudam - pois o DBA usa o SUS para fazer o tratamento (que não será via internação), aliado à redução de danos e promoção de direitos dos usuários, diferentemente do que o Redenção propõe, que é a desintoxicação via internação. Importante ressaltar que o Redenção acabou incluindo a redução de danos no seu programa – mostrando que a política anterior afeta a nova política. Na questão de assistência social, pensando no acolhimento especificamente, é possível argumentar a favor de uma mudança de segunda ordem, uma vez que o DBA busca junto com o acolhimento, a



inclusão social, e o Redenção faz somente o acolhimento; porém se pensarmos que ambos usam do acolhimento como instrumento, podemos considerar que não houve mudança.

Considerações finais

As disputas eleitorais trazem o debate de ideias e propostas para a solução dos complexos problemas enfrentados pela administração pública. Em São Paulo, a disputa entre João Dória e Fernando Haddad na última eleição foi bastante acirrada, refletindo a grande polarização entre PSDB e PT. Um dos eixos do debate foram as políticas sociais, com uma atenção especial ao programa de enfrentamento ao uso do crack, conhecido como De Braços Abertos. A vitória de Dória e a substituição do DBA pelo Redenção – tendo como grande inspiração o Recomeço do governo estadual – parecem em uma leitura mais superficial, mais um caso daquilo que a literatura nacional chamaria de descontinuidade de políticas em função de troca de governos ou de partidos.

A nossa pesquisa mostra que essa leitura é limitada. Utilizando os níveis de análise propostos por Hall (1993) fica evidente que há mudanças nas políticas analisadas, mas há também continuidades. Por exemplo, durante a pesquisa de campo, constatamos que no período de coexistência dos programas Recomeço e De Braços Abertos, inicialmente havia um estranhamento entre os agentes estaduais e municipais que estavam atuando no mesmo território, abordando a mesma população. Isso, porque estavam promovendo lógicas de tratamentos distintas, que foram concebidas por partidos rivais, PT e o PSDB. Todavia, com a convivência, as rusgas ideológicas diminuem e o diálogo entre os agentes que estão no território cresce, uma vez que se torna evidente que a situação da “Cracolândia” é de tal complexidade, que exige uma série de ações complementares. Por outro lado, a vitória de Dória gerou uma expectativa ainda maior de diálogo e colaboração entre as equipes do Redenção e Recomeço, dado que o prefeito e governador eram do mesmo partido, mas essa expectativa foi frustrada.

Os programas apresentados mostram que em territórios urbanos com alta vulnerabilidade social, a análise das políticas sociais requer a superação da tradicional dicotomia continuidade-descontinuidade. Muitas vezes, os nomes dos programas e das políticas mudam. Mas é preciso saber até que ponto os objetivos, valores, ideologias, instrumentos, estratégias, processos, relacionamento entre atores políticos, e os arranjos institucionais sofrem mudanças também. A nossa aposta é que no processo analítico destas políticas, encontremos continuidades em alguns destes pontos e descontinuidades e mudanças em outros.

Referências Bibliográficas:

- BAUMGARTNER, Frank R. & JONES, Bryan Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044–1074, 1991.
- BÉLAND, Daniel & POWELL, Martin. Continuity and Change in Social Policy. *Social Policy & Administration*, v. 50, n. 2, March 2016, pp. 129-147.
- BÉLAND, Daniel. Policy Change and Health Care Research. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35, No. 4, August 2010.
- BOWEN, Glenn. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, vol. 9, no. 2, 2009, pp. 27-40.
- CAPANO, Giliberto. Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11:1, pp. 7-31, 2009.
- DESMOND, Matthew. *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. New York: Crown Publishing Group, 2016.
- GOFFMAN, Alice. *On the Run: Fugitive Life in an American City*. Chicago: University of Chicago Press, 2014.



- HACKER, Jacob. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In: STREECK, Wolfgang & THELEN, Kathleen (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275, 1993.
- HECLO, Hugh. *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven, 1974.
- LIMANA, Amir. O Processo de Descentralização Política-Administrativa no Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 45 (21), agosto de 1999.
- LINDBLOM, Charles E.. The Science of "Muddling Through." *Public Administration Review* 19(2), 1959, pp. 79-88.
- MACHADO, Juliana Costa et al. Reflexões sobre o processo de municipalização das políticas de saúde: a questão da descontinuidade político-administrativa. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, v. 19, n. 52, p. 159-170, Mar. 2015.
- NOGUEIRA, Fernando. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2006, 139p.
- PENNING-ROWSELL, Edmund; JOHNSON, Clare; TUNSTALL, S.. Understanding policy change in flood risk management. *Water Security*, 2, 2017, pp. 11–18
- POLLITT, Christopher & BOUCKAERT, Geert. *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.
- RIBEIRO, Marcelo. O território da Luz e a "cracolândia". In: ZOLDAN, Luiz Gustavo Vala; RIBEIRO, Marcelo (Org.). *CRATOD 15 anos - Uma proposta de cuidado ao Dependente Químico*. 1. ed. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2017. cap. 1, p. 20-25.
- SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, Vol. 21, No. 2/3, pp. 129-168, 1988.
- SHAEFER, H. Luke & EDIN, Kathryn. Welfare Reform and the Families It Left Behind. *Pathways*, pp. 22-27, Winter 2018.
- SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.
- SPINK, Peter K. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia Social*, vol. 20, p. 70-77, 2008.
- STAKE, Robert E. *The art of case study research*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.
- STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, Wolfgang e THELEN, Kathleen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- WILSFORD, David. The Logic of Policy Change: Structure and Agency in Political Life. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35, No. 4, August 2010
- WINCOTT, Daniel. Ideas, Policy Change, and the Welfare State. In: BÉLAND, Daniel & COX, Robert H. (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press, 2011.