

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARCO AURÉLIO BARBERATO GENGHINI

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À RECUPERAÇÃO DE
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE *CRACK* NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:**

*UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A OPERAÇÃO CENTRO LEGAL,
PROJETO NOVA LUZ, PROGRAMA DE BRAÇOS ABERTOS E PROGRAMA
RECOMEÇO*

São Paulo

2014

MARCO AURÉLIO BARBERATO GENGHINI

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À RECUPERAÇÃO DE PESSOAS EM
SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE *CRACK* NO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO:**

*UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A OPERAÇÃO CENTRO LEGAL,
PROJETO NOVA LUZ, PROGRAMA DE BRAÇOS ABERTOS E PROGRAMA
RECOMEÇO*

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito
Político e Econômico.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio

São Paulo

2014

G329p Genghini, Marco Aurélio Barberato

Políticas públicas destinadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack* no município de São Paulo: uma análise comparativa entre a Operação Centro Legal, Projeto Nova Luz, Programa de Braços Abertos e Programa Recomeço. / Marco Aurélio Barberato Genghini. – 2015.

136 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

Orientador: Gianpaolo Poggio Smanio

Bibliografia: f. 130-136

1. Políticas públicas. 2. Pessoas em situação de rua dependentes de crack. 3. Cracolândia. I. Título

CDDir 341.64

MARCO AURÉLIO BARBERATO GENGHINI

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À RECUPERAÇÃO DE PESSOAS EM
SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE *CRACK* NO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO:**

*UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A OPERAÇÃO CENTRO LEGAL,
PROJETO NOVA LUZ, PROGRAMA DE BRAÇOS ABERTOS E PROGRAMA
RECOMEÇO*

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie, como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito
Político e Econômico.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio - Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Humberto Barrionuevo Fabretti – 2º Examinador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Augusto Eduardo de Souza Rossini – Examinador Externo
Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - UNIFMU

Ao Pai Celestial, por ter me dado saúde, sapiência e persistência. E à minha família (Luiz, Edna, Elaine e Carolina), dedico esta obra.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luiz Antônio e Edna, por serem os responsáveis pela minha educação e sustento. E também por terem conseguido, ainda quando eu era uma criança e com inúmeros sacrifícios pessoais e profissionais, obter a própria titulação de Mestre, inculcando, no início do meu processo educacional, a ambição de a eles me igualar;

À minha irmã, Elaine, companheira de vida, médica exemplar e referencial de dedicação profissional e acadêmica, por sempre servir de exemplo de postura, firmeza e, ao mesmo tempo, ternura e amor à família;

À minha noiva, Carolina, por compartilhar comigo, a todo momento, das dúvidas e incertezas inerentes a todo processo do Mestrado. Agradeço-a pelo incentivo e apoio e, principalmente, por ter aceitado o meu pedido de casamento, desejando assim dividir sua vida com a minha, com todas as amarguras e sucessos;

Aos grandes amigos, Renato Sellaro, Tiago, Renato Gonçalves, Rodrigo Paiva, Rodrigo Diniz e Wagner pelos momentos de descontração e companheirismo;

Ao Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio, por suas orientações, seu direcionamento, seus conselhos e observações acadêmicas. Principalmente pelos incentivos e por acreditar no trabalho de mais um jovem pesquisador que lhe foi designado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie;

Ao Prof. Dr. Humberto Barrionuevo Fabretti, homem que há muito tempo superou as barreiras universitárias, trazendo sua pesquisa para a realidade e buscando sempre acreditar na segurança pública como meio de produção de cidadania. Agradeço-lhe, notadamente, por ter sempre incentivado e balizado meus rumos na pesquisa, desde os tempos de graduação;

Ao Prof. Dr. Augusto Eduardo de Souza Rossini, por aceitar compor a banca final, bem como por todas as considerações pertinentes e oportunas ainda na banca de qualificação, que ajudaram a engrandecer o trabalho, principalmente no âmbito macroinstitucional;

Ao Dr. Vitore André Zílio Maximiano, Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas, pela gentil recepção na cidade de Brasília, bem como por ter cedido diversos dados, materiais e acesso às instituições envolvidas no tratamento daqueles que se tornaram dependentes de *crack*. Estendo à sua pessoa o agradecimento a toda a equipe do Ministério da Justiça;

A todos os Comandantes de Polícia Militar aos quais fui subordinado ao longo de dez anos de serviço público, os quais agradeço na pessoa do Major PM Abelardo Júlio da Rocha, do Major PM Alexandre Henriques da Costa e do Capitão PM Ivaldo da Silva, que, de um modo ou de outro, permitiram o acesso a dados institucionais, bem como colaboraram no processo de cumprimento de créditos do Mestrado;

A todas as Praças de Polícia Militar com quem dividi viaturas e ações de policiamento ostensivo, na pessoa dos amigos Cabo PM Carlos Alberto Dudalski, Cabo PM Ronilton Santana e Cabo PM Genival Sufi, que diariamente cumprem a sua função pública com destemor e sentimento de causa pública, em que pese todas as adversidades, e que, seja como for, sempre colaboraram com esta pesquisa, a fim de trazer a sua visão prática;

Ao 1º ten. PM William Thomaz, Oficial de Polícia Militar humanista e preocupado com a causa pública, pesquisador no campo das políticas públicas pela FGV e fundador da Companhia de Policiamento destinada à questão das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, pela atualização dos dados referentes ao *Programa de Braços Abertos* e ao *Programa Recomeço*;

Ao Prof. Mrs. Fabio Lobosco, pelo companheirismo acadêmico e pela amizade, acompanhada de muitas viagens de *Harley Davidson* pelas estradas paulistas.

“Os lugares mais sombrios do Inferno
são reservados àqueles que se
mantiveram neutros em tempos de
crise moral”

Dante Alighieri

RESUMO

A presente dissertação busca investigar, sob um viés constitucional e de promoção da cidadania, as políticas públicas desenvolvidas para as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, que permanecem pelas cenas de uso da droga conhecida como *crack* no bairro da Luz, na região central da cidade de São Paulo e que é conhecida popularmente como *Cracolândia*. Em um primeiro momento, foi realizada a caracterização jurídica das pessoas em situação de rua e dos dependentes de drogas. Também foi estudada a formação histórica das primeiras cenas de uso do *crack* no bairro da Luz e as ações governamentais que se seguiram, principalmente na década de 1990 e nos anos 2000. Verificou-se detalhadamente cada política pública realizada (principalmente os conceitos da *Operação Centro Legal* em face do programa de *Braços Abertos* e do *Programa Recomeço*) e a forma como houve a violação ou a promoção da cidadania dos dependentes de *crack* em situação de rua. Em um segundo momento, mantendo como referenciais teóricos as pesquisas de Maria Paula Dallari Bucci, de Gianpaolo Poggio Smanio, de Patrícia Tuma Bertolin e com lentes no campo de pesquisa dos fundamentos jurídicos das políticas públicas, foi objeto de estudo o modo como se deram as ações governamentais, nos seus diversos planos de ação institucional (macro, meso e micro). Ao final do trabalho, essas mesmas políticas públicas ainda foram estudadas sob o ponto de vista de sua efetividade e seus resultados, além das suas perspectivas futuras, sempre com vistas à obtenção de um diagnóstico que pudesse apontar fundamentos de melhora no ciclo das políticas públicas como um todo para esta área.

Palavras chave: Políticas públicas; pessoas em situação de rua dependentes de *crack*; *Cracolândia*.

ABSTRACT

The present dissertation investigates on a constitutional bias and on citizenship promotion, the public policies that were developed for homeless crack dependent who stay on the drug use scenes in the Luz neighborhood, in the central part of São Paulo town and that is popularly known as *Cracolândia*. At first was held the legal status of homeless and drug dependent according to the Brazilian law. It was also studied the historical formation of the first crack use scenes in the neighborhood of Luz and government actions that followed, mainly in the 1990s and in the 2000s. Each public policy was researched in its details (especially the concepts of *Operação Centro Legal* compared to *de Braços Abertos* and *Recomeço Program*) and how there was a violation of human rights or the promotion of citizenship of homeless crack addicts. In a second step, keeping as a reference the research of Maria Paula Dallari Bucci, Gianpaolo Poggio Smanio, and Patricia Tuma Bertolin and with lenses into the legal grounds of public policies, the government actions were studied in its various institutional action plans (macro, meso and micro). At the end of this work, these same policies were also studied under the plan of its effectiveness and its results as well as its future prospects, always with a view to obtaining a diagnosis that could point improvement in its fundamentals in the cycle of public policy as a whole.

Keywords: Public policies; homeless *crack* addicts; Cracolândia (Cracoland).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 - A DROGA <i>CRACK</i> E SEUS REFLEXOS SOBRE A CIDADANIA DAS PESSOAS DEPENDENTES E EM SITUAÇÃO DE RUA	17
1.1. A localização da pessoa em situação de rua dependente de <i>crack</i> no espectro dos dependentes da droga e os efeitos sobre sua cidadania.....	18
1.2. As pessoas em situação de rua dependentes de <i>crack</i> no município de São Paulo: A <i>Cracolândia</i> , sua formação histórica e as políticas públicas implementadas	28
1.2.1. A importância e o declínio político, social e econômico da região da Luz, no centro de São Paulo, durante o século XX	29
1.2.2. As políticas públicas desenvolvidas na região da Luz sob os prismas urbanístico e de recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de <i>crack</i> , no século XXI.....	30
1.2.2.1. A Operação Centro Legal e o Projeto Nova Luz (administrações Serra/Kassab, no governo municipal e Alckmin, no governo estadual).....	31
1.1.2.2. O Programa de Braços Abertos e Recomeço (administração Haddad, no governo municipal e Alckmin, no governo estadual, respectivamente)	41
1.3. A necessidade da implementação de políticas públicas como meio de recuperação da cidadania das pessoas em situação de rua dependentes de <i>crack</i> no município de São Paulo	48
2. OS PLANOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS OPERAÇÕES, PROGRAMAS E POLÍTICAS OCORRIDAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO VOLTADOS À RECUPERAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE <i>CRACK</i>	53
2.1. O plano macroinstitucional.....	57
2.1.1. Leitura dogmática do plano macroinstitucional	57
2.1.2. As Políticas Nacionais para a temática das drogas e das pessoas em situação de rua.....	62

2.1.3. As implicações jurídicas nas políticas públicas desenvolvidas no município de São Paulo voltadas à recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de <i>crack</i>	71
2.2. O plano mesoinstitucional	74
2.2.1. Leitura dogmática do plano mesoinstitucional.....	74
2.2.2. A falta de articulação entre as Instituições como causa principal do fracasso na <i>Operação Centro Legal</i> (no plano mesoinstitucional) e razões econômicas e políticas para sua ocorrência	79
2.2.3. Panorama da articulação entre os órgãos públicos no <i>Programa de Braços Abertos</i> e no <i>Programa Recomeço</i>	92
2.3. O plano microinstitucional	96
2.3.1. Leitura dogmática do plano microinstitucional.....	96
2.3.2. A importância da existência do processo e dos procedimentos na criação das ações governamentais que compõem uma política pública voltada para pessoas em situação de rua dependentes de <i>crack</i>	100
2.3.3. Compreensão dos processos jurídicos criativos das ações governamentais inerentes às políticas públicas voltadas para pessoas em situação de rua dependentes de <i>crack</i> no Município de São Paulo: <i>Operação Centro Legal</i> e <i>Programa de Braços Abertos</i>	108
3 - ANÁLISE DOS RESULTADOS PROPOSTOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A RECUPERAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE CRACK E PERSPECTIVAS FUTURAS DAS JÁ IMPLEMENTADAS	117
CONCLUSÃO	127
REFERÊNCIAS	132

INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se a investigar e analisar as questões jurídicas envolvendo os planos de institucionalização das políticas públicas voltadas para a tutela das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* que “habitam” a região da Luz, na área central de São Paulo. Durante pesquisas anteriormente realizadas em outras etapas da vida acadêmica, encontraram-se dificuldades para a obtenção de dados seguros e consistentes. Semelhante realidade se deu em razão da falta de artigos, monografias, dissertações e teses no campo de investigação jurídico e institucional, em se tratando da questão das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

É com certa facilidade que se encontram nos bancos de dados dos periódicos da CAPES e nos bancos de dissertações e teses das Universidades Brasileiras pesquisas nas áreas de sociologia, antropologia, arquitetura e urbanismo sobre esta área. Entretanto, o estudo jurídico, que é essencial a todas elas em face do seu papel estruturante e institucionalizante, revelou-se para este autor como sendo algo extremamente carente de trabalhos acadêmicos.

Por outro lado, debates para a área das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, que por sua vez carecem de balizas científicas para serem tomados como acadêmicos, são ricos no cenário político e social brasileiro.

Não é raro encontrar na imprensa ou nas redes sociais - que cada vez mais agregam poder e importância política - opiniões prontas, seguras e estabelecidas para o debate das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, com soluções que variam e passam por todas as áreas do espectro político e que quase sempre se fundam em premissas jurídicas, nem todas necessariamente ligadas aos cânones constitucionais e de promoção da cidadania.

Sendo assim, a presente pesquisa busca contribuir com a construção de alguns fundamentos em determinados pontos da estrutura do plano jurídico que consideramos como essenciais para a formulação de qualquer debate sobre o tema,

principalmente naqueles que terminarão por decidir sobre a implementação e análise de políticas públicas a serem realizadas sobre o tema.

No primeiro capítulo, buscamos, por meio de consulta bibliográfica, pesquisar e investigar um modo de caracterizar juridicamente como e quem são as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. A consulta em questão fornecerá questões fáticas e jurídicas, as quais visam explicar as razões que levam os indivíduos a deixarem seus núcleos familiares para assumir o espaço público, principalmente ruas e praças, como seus domicílios.

Buscou-se também apontar os efeitos devastadores que esta droga acarreta em suas capacidades como sujeitos de direito, tendo como consequência a mitigação dos seus direitos humanos fundamentais, além de sua cidadania.

Tal recorte metodológico tem por principal objetivo delimitar o objeto deste trabalho, permitindo uma pesquisa mais completa e minuciosa sobre esta população específica, em detrimento de uma pesquisa que buscasse analisar todo o universo de dependentes de *crack*, o que consideramos extrapolar a capacidade e os meios disponibilizados em uma pesquisa individual para a obtenção de título de mestre.

Considerou-se a relevância social da pesquisa focada nas pessoas em situação de rua dependentes de *crack* porque estes sujeitos de direito, em todo o universo de dependentes da droga supracitada, são aqueles que se encontram em maiores condições de vulnerabilidade no que diz respeito aos aspectos de sua saúde física e mental, sociabilidade e participação econômica.

O primeiro capítulo ainda trará notas sobre a formação histórica das aglomerações das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* e que passaram a ser conhecidas em todas as esferas como *Cracolândias*. Serão apresentadas as ações governamentais que foram desenvolvidas nas esferas estaduais e municipais.

Ainda será demonstrado, com base em fundamentos jurídicos das políticas públicas, a necessidade da implementação e institucionalização destes conjuntos de ações como meio de promoção da recuperação da cidadania e dos direitos humanos fundamentais das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Ainda buscará a caracterização das ações governamentais realizadas no município de São Paulo, principalmente a *Operação Centro Legal*, das gestões *Serra-Alckmin/Kassab* (em âmbito estadual e municipal, respectivamente) e as ações governamentais sucessoras, quais sejam, o *Programa de Braços Abertos*, da gestão Haddad, e o *Projeto Recomeço*, da gestão Alckmin (em âmbito municipal e estadual, respectivamente) como políticas públicas que têm como finalidade a promoção da recuperação social, econômica e físico-mental das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Como principal marco teórico sobre o tema das políticas públicas, utilizaremos como supedâneo de duas obras recém-lançadas: a da Prof. Dr.^a Maria Paula Dallari Bucci (*Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013) e a coordenada pelo Prof. Dr. Gianpaolo Poggio Smanio e pela Prof. Dr.^a Patrícia Tuma Martins Bertolin e composta por artigos dos pesquisadores do grupo “Cidadania e Políticas Públicas” da Universidade Presbiteriana Mackenzie (*Direito e as Políticas Públicas no Brasil*, São Paulo: Atlas, 2014).

O estudo de Maria Paula Dallari Bucci, por sua vez, que continua a se aprofundar na área que foi inicialmente por ela desbravada e sistematizada, traz o campo jurídico para dentro da importantíssima discussão das políticas públicas estabelecendo como se dão os seus fundamentos.

Já a obra coordenada por Gianpaolo Smanio e Patrícia Tuma Bertolin revela-se como o fruto das reflexões de um grupo de pesquisa de alunos de pós-graduação sobre o tema das políticas públicas, trazendo os impactos jurídicos sobre a elaboração, implementação e verificação dos seus resultados em diversas áreas, ou seja, o seu ciclo como um todo.

No segundo capítulo, utilizaremos a mesma régua metodológica apresentada por Maria Paula Dallari Bucci para compreender os fundamentos jurídicos das políticas públicas que são destinadas à recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* em todos os planos de ação governamental, ou seja, as questões serão analisadas nos planos macro, meso e microinstitucionais

Serão analisadas em cada esfera respectiva as políticas e programas nacionais que tratam do tema: 1) a destinação orçamentária e as diretrizes

estabelecidas nas políticas a) nacional antidrogas e b) para pessoas em situação de rua dependentes de *crack* (plano macroinstitucional); 2) a forma como se deu o planejamento e a (falta de) articulação das instituições envolvidas nas ações governamentais e os fatores de ordem econômica e política que cercam esta esfera (plano mesoinstitucional); 3) as ações governamentais propriamente implementadas (plano microinstitucional), principalmente verificando-se suas ocorrências práticas e os agentes públicos e privados que as envolvem, tudo sob a lente da compreensão jurídica (a exemplo das decisões do Poder Judiciário paulista nas ações envolvendo a internação compulsória de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*)

Por último, no terceiro capítulo, serão objetivo de estudo os resultados práticos das supracitadas ações, a fim de verificar os obstáculos jurídicos encontrados e os resultados produzidos na promoção dos direitos individuais dos sujeitos de direito, objeto da política pública, e quais são os seus panoramas futuros.

1 - A DROGA *CRACK* E SEUS REFLEXOS SOBRE A CIDADANIA DAS PESSOAS DEPENDENTES E EM SITUAÇÃO DE RUA

No primeiro capítulo desta dissertação, iremos nos aprofundar nas questões inerentes à droga *crack* e aos seus efeitos no organismo (tanto no plano mental como no plano físico), nas relações sociais e econômicas do dependente.

Será realizada a análise do modo como a dependência do *crack* contribui para agravar a marginalização, a vitimização e a menos-valia do dependente, a partir do momento em que a pessoa passa a estar em situação de rua e, em um estágio final, passa a buscar a sociabilidade e a segurança em outros grandes grupos de dependentes da mesma droga e que também estão em situação de rua, no fenômeno social que passou a ser conhecido como *Cracolândia*.

Como principal objeto de estudo, as lentes serão colocadas sobre a região da Luz, no centro do município de São Paulo, local onde se formou a mais conhecida e antiga *Cracolândia*, ainda na década de 90 do século XX.

Neste tópico, observaremos como se deram, quais as prioridades e como foram executadas as ações governamentais desenvolvidas pelos órgãos públicos (eventualmente apoiados por agentes privados) para aquela área, de acordo com as políticas públicas e diretrizes estabelecidas pelos governos municipais e estaduais, os quais foram se sucedendo ao longo do século XXI.

O foco será a busca de pontos de tangência, tensão e dissonância principais entre a *Operação Centro Legal/Projeto Nova Luz* (período compreendido entre 2009 e 2012) e o *Programa de Braços Abertos/Projeto Recomeço* (período iniciado em 2013 e atualmente em execução).

Em seguida, escudado nas análises mais modernas construídas na esfera jurídica ao redor do conceito de cidadania, será explorada a situação dos dependentes de *crack*, de maneira a ser provada e demonstrada a sua extrema marginalização e vitimização, tornando-os objetos prioritários de políticas públicas a

serem estabelecidas com o objetivo e o intento de promover a sua recuperação física, social e econômica.

1.1. A LOCALIZAÇÃO DA PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTE DE CRACK NO ESPECTRO DOS DEPENDENTES DA DROGA E OS EFEITOS SOBRE SUA CIDADANIA

Sob o ponto de vista jurídico e normativo, apenas em 23 de dezembro de 2009, com a edição do Decreto nº 7053/09¹, que instituiu a Política Nacional para a Pessoa em Situação de Rua, é que o conceito foi cunhado e assim definido no parágrafo único do artigo primeiro:

Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Estudos acadêmicos de outros campos do conhecimento também trouxeram definições e conceitos para este termo, assemelhando-se à legislação federal (grupo humano heterogêneo, em pobreza extrema, sem vínculos familiares, sem moradia, por exemplo)² no sentido de apontar os requisitos da voluntariedade ou da extrema necessidade para a adoção das ruas como meio de estabelecimento físico de seres humanos em extremas condições de pobreza³.

¹ BRASIL. Decreto nº 7053/09, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 24/12/2009, p. 16.

² Por todos, citamos Ana Paula Motta Costa (COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. 2005. p.3) que afirma: "(...) algum infortúnio atingiu suas vidas, seja a perda do emprego, seja o rompimento de algum laço afetivo, fazendo com que aos poucos fossem perdendo a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia."

³ Emerson Garcia, em seu artigo sobre o tema (GARCIA, Emerson. **Pessoas em situação de rua e os direitos prestacionais**. Revista Brasileira de Direito Constitucional. Nº 19 – jan/jun 2012. P. 312),

Ana Paula Motta Costa⁴, por exemplo, contextualizando as pessoas em situação de rua sob o prisma econômico, observa o conceito dos “sobrantes”, que seriam os indivíduos atomizados, rejeitados dos circuitos que uma utilidade social lhes poderia atribuir, terminando por assim restar afastados da sociedade de mercado, pois ela não prescinde de sua força de trabalho, ocorrendo a perda deste seu único atributo.

Por sua vez, Vera Malaguti Batista⁵, invocando o conceito de “estranho”, que muito se identifica com o conceito de “sobrantes” acima citado, sobre a exclusão e a marginalização que pode ser associada sem qualquer embargo às pessoas em situação de rua no Brasil, afirma que:

A pureza e a higiene são o oposto da sujeira e da desordem (...) em alguns momentos da história, seres humanos foram concebidos como um obstáculo à higiene, e conseqüentemente à ordem (...). O estranho seria a síntese da sujeira automática, autolocomotora e autocondutora. É por isso que as sociedades lutam por classificar, separar, confinar, exilar ou aniquilar os estranhos. (...) Num mercado totalmente organizado em torno da procura do consumidor e, numa sociedade interessada em manter essa procura permanentemente insatisfeita, os consumidores falhos são os novos impuros, já que o novo critério de pureza, ou de reordenamento, é a aptidão e a capacidade de consumo.

Aparecida Magali de Souza Alvarez, Augusta Thereza de Alvarenga e Silvia Cristiane de S. A. Della Rina⁶ assim cunharam a definição de pessoas em situação de rua:

(...) pessoas que vivem em situação de extrema instabilidade, na grande maioria de homens sós, sem lugar fixo de moradia, sem contato permanente com a família e sem trabalho regular; são mandatários de serviços básicos de higiene e abrigo; em que a falta de convivência com o grupo familiar e a precariedade de outras referências de apoio efetivo e social fazem com que esses indivíduos se encontrem, de certa maneira,

assim cunhou a expressão: “Trataremos da situação de inúmeros seres, biologicamente enquadráveis na espécie humana, dotados de razão, isso ao menos no plano conceitual, e que, de modo voluntário, ou não, vivem (vegetam, não fosse a confusão conceitual com a botânica, certamente seria uma opção a ser considerada) no espaço público, seja, ou não, tecnicamente considerado uma rua (v.g.: parques, viadutos, árvores etc.)”.

⁴ COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. 2005. p.3.

⁵ BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro. Dois tempos de uma história**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 78 e 79.

⁶ ALVAREZ, Aparecida Magali de Souza, ALVARENGA, Augusta Thereza de, RINA, Silvia Cristiane de S. A. Della. **Histórias de Vida de Moradores de Rua, Situações de Exclusão Social e Encontros Transformadores**. Revista Saúde Sociedade, v.18, n.2, 2009, p.259.

impedidos de estabelecer projetos de vida e até de resgatar uma imagem positiva de si mesmos.

Em termos de fixação de conceitos, é interessante invocar a análise de Rubens Nunes da Mota⁷ sobre a dualidade e a diferença das noções de “pessoa em situação de rua”, defendida no meio acadêmico e doutrinário, em face do conceito “morador de rua”, presente no universo popular, cotidiano, e que muitas vezes é replicado erroneamente pelos meios de comunicação:

Exclusão e rua tornam-se sinônimos com características descritas por Moraes, Silva e Koller (2010) como um espaço de permanência, utilizando o termo situação de rua e não moradores de rua. **Nesta perspectiva não existem jovens que optam livremente por morar nas ruas, como se fosse sua casa. Estes jovens são fruto de um contexto que força essa permanência nas ruas, existindo uma situação de rua imposta e não uma moradia escolhida.**

Sobre os mecanismos que levam as pessoas à situação de rua, Rubens Nunes da Mota⁸ afirma que é necessário primordialmente compreender como se dá o processo de exclusão social, indicando que há mecanismos que as empurram para fora do sistema social, arrastando-as para espaços de marginalização e, por consequência, atraindo-as para as ruas.

Rubens Nunes da Mota aponta a vivência anterior à experiência na rua, o frágil sistema familiar e a lógica social perversa que intermedia a passagem do lugar de onde se vem (ambiente social - como perseguições e ameaças de morte), para onde se vai (rua). Por sua vez, Ana Paula Motta Costa⁹ apresenta mais mecanismos além das origens econômicas supracitadas como a “falta de pertencimento social, falta de perspectivas, dificuldade de acesso à informação e perda de autoestima”.

Destaca ainda Rubens Nunes da Mota¹⁰ o processo que atrai as pessoas para a rua, principalmente os jovens, observando que os laços e vínculos com a rua vão sendo construídos através de vários atrativos (relações com pessoas que já

⁷ MOTA, Rubens Nunes da. **A trajetória dos jovens em situação de rua usuários de crack**. Brasília: PUC, 2012. p. 33. Grifos nossos.

⁸ *Idem*. p. 31.

⁹ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 34.

vivem em situação de rua, amigos, drogas, liberdade, dinheiro, comida) e do encontro com as fragilidades (ausência de vínculos familiares e comunitários).

Sobre as violações em sua condição de dignidade humana, as pessoas em situação de rua, em sentido lato e não apenas os dependentes de *crack*, nas palavras de Rubens Nunes da Mota¹¹ passam por sofrimento físico (frio, fome) e social (vergonha, exclusão e sentimento de inferioridade).

Por conseguinte, Rubens Nunes da Mota¹² relatou acerca de outro processo de violência pelo qual a população em situação de rua é alvo constante, qual seja, a estatal. Por meio das forças que compõem o aparato de segurança do estado (notadamente as polícias ostensivas e de preservação da ordem pública, personificadas pelas Polícias Militares), o Estado termina por agir por meio de processos que têm como força motriz a higienização/limpeza sociais, incentivados e bancados pelos agentes econômicos da área arrazoados pelo injusto motivo pelo qual os primeiros seriam a causa de “pânico social”.

Outro exemplo de violação de seus direitos pelo Poder Público ocorre quando os dependentes de drogas são forçados a deixar seus ambientes naturais, a exemplo de pequenas municipalidades no interior das Unidades Federativas, concentrando-se em centros urbanos, como o bairro da Luz na cidade de São Paulo, onde está situada a *Cracolândia*. Assim destacou Walter Varanda¹³:

Na falta de trabalho e com restrições explícitas de poderes locais que não toleram a permanência de moradores de rua por muitos dias, muitas cidades forçam a migração destas pessoas para os grandes centros, fornecendo passes de viagem sob a justificativa de ajudarem-nos a chegarem ao seu destino (...).

Ana Paula Motta da Costa¹⁴ estende o espectro dos riscos e da violência a que estão submetidas as pessoas em situação de rua acrescentando ao rol da violência estatal o “medo cotidiano de ter os pertences roubados, de ser agredido

¹¹ *Idem. Ibidem.*

¹² *Idem.* p. 35.

¹³ VARANDA, Walter. **Do direito a vida à vida como direito – Sobrevivência, intervenções e saúde de adultos destituídos de trabalho e moradia nas ruas da cidade de São Paulo.** Dissertação de Mestrado – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2003, p. 44.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 10 e 11.

por alguém entre os iguais da rua em alguma briga por espaço ou em uma desavença, de ser vítima de violência sexual.”

Assim, percebemos que as pessoas em situação de rua formam e compõem o extrato mais baixo da pirâmide social brasileira, aproximando-se da miséria por estarem extremamente vulneráveis à fome, à violência, a perigos para a sua saúde a aliados de exercerem seu poder econômico. Em que pese serem amplamente reconhecidos como sujeitos de direitos em face da atual disposição do ordenamento jurídico pátrio, são faticamente, marginalizados e vitimizados ao se tornarem pertencentes a este meio ambiente, de forma permanente ou provisória.

As já frágeis condições sociais, de saúde e de segurança desta parcela da população são agravadas e ampliadas quando associadas à dependência do *crack*. O *crack* é uma droga que tem forte, devastadora e perversa influência sobre o sistema nervoso central do ser humano, afastando as suas capacidades e condições ordinárias¹⁵ ¹⁶. Luis Octávio Martins Mendonça¹⁷ assim descreve o mecanismo de vício na droga:

“(…) como a dopamina é **o principal regulador do sistema de prazer e recompensa**, o *crack* vicia rapidamente, o que o torna temeroso. O uso frequente da substância ocasiona a disposição da dopamina e o esgotamento de suas reservas. Então o cérebro se torna menos sensível à droga, e a sensação de prazer é substituída por alucinações. **O usuário passa a não sentir prazer por outros aspectos da vida**, como relação sexual e alimentação. Essa carência de sensibilidade de prazer pelo sistema nervoso gera uma insatisfação em relação à existência, um distúrbio conhecido como anedonia. **No inconsciente, resta apenas a sensação de prazer gerada pela droga. Com tal bloqueio o usuário passa a viver em razão da substância, ficando mais disposto ao vício**

¹⁵ Para uma leitura histórica da produção da droga cocaína, bem como do *crack*, seu subproduto, os efeitos no corpo humano, a criação de fatores de dependência química, o perfil sociodemográfico dos usuários de *crack*, e o estabelecimento do Programa Nacional de Combate às Drogas, a partir do ano de 2006, recomenda-se a leitura do artigo de Luis Octávio Martins Mendonça, intitulado “**Crack: o refúgio dos desesperados, à luz do Programa Nacional de Combate às Drogas**” publicado na Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, v. 17, n. 19, p. 289 – 308. Quanto aos modos de uso pelos usuários, recomenda-se o artigo de Lúcio Garcia de Oliveira e Solange Aparecida Nappo, nomeado “*Crack* na cidade de São Paulo: acessibilidade, estratégias de mercado e formas de uso”, publicado na Revista de Psiquiatria Clínica, 2008, Vol.35, p. 212-218.

¹⁶ A composição da droga, seus principais modos de uso e efeitos no corpo humano também são descritos de forma similar no site do Governo Federal do Programa “**Crack: É possível vencer**”, disponível em <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/a-droga/composicao-e-acao-no-organismo>, acesso em 07 de outubro de 2014.

¹⁷ MENDONÇA, Luis Octavio Martins. **Crack: O refúgio dos desesperados à luz do Programa Nacional de Combate às Drogas**. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. v. 17. n. 29. p. 292. Grifos nossos.

(...) no estado de depressão causado pela anomalia do prazer, esse leque de interesses vai se fechando – **aparece progressivamente um desinteresse e desencanto pelas coisas. A vida do usuário de crack não tem mais sentido, a não ser quando está sob os efeitos da droga.** Há estágios de tristeza e profunda solidão nos períodos onde o *crack* não está presente, um momento no qual a preocupação com o próprio sofrimento é o único interesse vivencial do deprimido e dependente”.

Outros efeitos apresentados são insônia, enquanto o dependente está sob o efeito da droga, assim como sonolência nos períodos em que este está sem a mesma¹⁸ além de sinais físicos como queimaduras e bolhas no rosto, lábios, dedos e mãos, em função da alta temperatura que a queima da pedra requer.

Com relação ao comportamento, a falta de atenção e concentração são sintomas comuns, que levam o dependente de *crack* a deixar de cumprir atividades rotineiras, como frequentar trabalho e escola ou conviver com a família e amigos. O dependente de *crack* também pode experimentar alucinações, sensações de perseguição (paranoia) e episódios de ansiedade, que podem culminar em ataques de pânico, por exemplo. Isolamento e conflitos familiares são comuns. O dependente pode, ainda, passar a furtar objetos de valor de sua própria casa ou trabalho para comprar e consumir a droga¹⁹.

Sobre a dependência de cocaína, pode-se dizer que não há cura na ciência atual, cabendo a consideração destes indivíduos como toxicômanos, sob o plano jurídico e normativo atual nos termos do Código Civil de 2002²⁰, estando inclusive

¹⁸ Sítio do programa federal “Crack: é possível vencer”, disponível em <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/a-droga/sinais-de-dependencia>, acesso em 07 de outubro de 2014, com grifos nossos. “Segundo o psiquiatra Felix Kessler: **“Os períodos utilizando a droga prolongam-se e os usuários começam a ficar períodos maiores fora de casa, gastando, em média, três dias e noites inteiros destinados ao consumo do crack. Neste contexto, atividades como alimentação, higiene pessoal e sono são completamente abandonadas, comprometendo gravemente o estado físico do usuário”.** (...) “Também se notam em alguns casos sintomas como flatulência, diarreia, vômitos, olhos vermelhos, pupilas dilatadas, além de contrações musculares involuntárias e problemas na gengiva e nos dentes”, aponta Fátima Sudbrack, coordenadora do Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas (Prodequi) da Universidade de Brasília (UnB).”

¹⁹ Sítio do programa federal “Crack: é possível vencer”, disponível em <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/a-droga/sinais-de-dependencia>, acesso em 07 de outubro de 2014.

²⁰ “A dependência é a principal complicação crônica, sendo que nenhum medicamento mostrou-se eficaz para proporcionar alívio aos sintomas de abstinência, tampouco atuar sobre o comportamento de busca da substância. (WEISS, R. D., GREEFIELD, S. F., MIRIN, S. M. *apud* PREFEITURA DE

sujeitos à medida de interdição judicial seguida de nomeação de curador, nos termos do artigo 1767 da citada lei²¹.

Rubens Nunes da Mota²² assevera que o *crack* foi inicialmente utilizado no Brasil por pessoas marginalizadas, de baixo poder econômico e escolaridade, que tinham como intento substituir o alimento que lhes faltava com os efeitos da droga (inibição do apetite), ou seja, em ambientes de exclusão social²³.

Conforme pesquisa desenvolvida pela FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) em realização do Censo das pessoas em situação de rua no município de São Paulo (liderada por Ana Maria Gambier Campos, Maria Antonieta da Costa Vieira, Michiko Shiroma de Carvalho e Silvia Maria Schor)²⁴, atualmente o *crack* passou a ser a principal droga utilizada por este público nesta municipalidade. Usam a droga 27,3% daqueles que vivem nas ruas da capital sendo que entre os jovens de 18 a 30 anos, esse índice sobe para 53,7%.

Como visto acima, um dos elementos caracterizadores do ser humano em situação de rua é ausência temporária ou definitiva de um lar e o afastamento quase que por completo dos vínculos familiares e de sociabilidade. Ana Paula Motta da Costa²⁵, quando classifica os três principais grupos de pessoas em situação de rua

SÃO PAULO. **Drogas – um guia prático**. Org. MARQUES, Ana Cecília Petta Roselli e RIBEIRO, Marcelo. São Paulo, 2006. p. 98)

²¹ A admissibilidade jurídica da interdição de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, seguida da nomeação de curador e de sua internação compulsória, foi analisada em nosso trabalho de conclusão de curso na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (GENGHINI, Marco Aurélio Barberato. **Interdição de moradores de rua usuários de crack**. Trabalho monográfico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie na disciplina Trabalho de Graduação Interdisciplinar, 2012)

²² *Op. cit.*, p. 24.

²³ No mesmo sentido caminha a colocação do Conselho Federal de Medicina, que afirma (BRASIL. CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Diretrizes Gerais Médicas para Assistência Integral ao Crack**. 2012. p.12): “O perfil do consumidor de crack é um jovem desempregado, com baixa escolaridade e baixo poder aquisitivo, proveniente de uma família desestruturada, com antecedentes de uso de droga e com comportamento de risco”.

²⁴ CAMPOS, Ana Maria Gambier, CARVALHO, Michiko Shiroma de, SCHOR, Silvia Maria e VIEIRA, Maria Antonieta da Costa. **Resultados das pesquisas com a população em situação de rua na cidade de São Paulo**, disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/13-08-30%20ppt%20fipe%20%20censo%202009%20e%20levantamento%202010.ppt/-](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/13-08-30%20ppt%20fipe%20%20censo%202009%20e%20levantamento%202010.ppt/), acesso em 07 de outubro de 2014.

²⁵ *Op. cit.*, p. 4. Grifos nossos: “**As pessoas que ficam na rua** – configuram uma situação circunstancial que reflete a precariedade da vida, pelo desemprego ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamento de saúde ou de parentes. Nesses casos, em razão do medo da violência e da própria condição vulnerável em que se encontram, costumam passar a noite em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento. **As pessoas que estão na rua** – são aquelas que já não consideram a rua tão ameaçadora e, em razão disso, passam a estabelecer

(“as pessoas que ficam na rua”, “as pessoas que estão na rua” e “as pessoas que são da rua”) coloca os dependentes de *crack* no terceiro grupo, indicando o processo de debilitação física e mental, a alimentação deficitária, a exposição e a vulnerabilidade à violência como fatores de maior risco.

No tocante ao plano em questão, Rubens Nunes da Mota²⁶ afirma que o *crack* exerce um dos seus efeitos mais perversos sobre a dignidade do dependente, uma vez que este acaba por buscar outras pessoas que se encontram na mesma situação de miserabilidade com o intuito de criar vínculos afetivos e sociais:

(...) em 1990 os usuários justificavam a busca da sensação de prazer na droga. No final da mesma década as alegações para o consumo eram a compulsão, dependência ou **uma forma de lidar com problemas familiares** e carências diversas (sono, comida e afeto). (...) a busca pelo prazer imediato, como euforia, até outras razões que dizem respeito ao contexto social como, estratégia de socialização, **aquisição de uma identidade grupal** e fuga das adversidades. Estes aspectos dizem respeito ao ambiente familiar e social em que vive o usuário, podendo revelar a influência do meio, na busca pelo *crack*.

O mesmo pesquisador²⁷ defende a ideia de que, maiores do que os males físicos causados pelo abuso do *crack* são aqueles causados pela sociedade, como a estigmatização e exclusão, o que impede a sua recuperação e reinserção social. Ainda observa com relação aos sinais físicos (principalmente a sujeira e o mau cheiro) da pessoa em situação de rua dependente de *crack* duas realidades²⁸: “a explícita diz respeito ao estado físico, visível. A implícita é a ausência do Estado diante da saúde fragilizada dessas pessoas”²⁹.

relações com as pessoas que vivem na ou da rua, assumindo como estratégia de sobrevivência a realização de pequenas tarefas com algum rendimento. É o caso dos guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas. **As pessoas que são da rua** – são aqueles que já estão faz um bom tempo na rua e, em função disso, foram sofrendo um processo de debilitação física e mental, especialmente pelo uso do álcool e das drogas, pela alimentação deficitária, pela exposição e pela vulnerabilidade à violência.”

²⁶ *Op. cit.*, p. 25. Grifos nossos.

²⁷ *Idem.* p. 27.

²⁸ *Idem.* p. 26.

²⁹ Em outro trecho, Rubens Nunes da Mota (*Idem.* p. 32) explica que: “A exclusão e a marginalização são nitidamente manifestas na situação do usuário, indo desde o uso de roupas sujas e a ausência de cuidado com o que come, até sua realidade cotidiana nas ruas, que é dormir ao ar livre, ficar exposto ao frio, à chuva e à violência.”

Em seguida³⁰ ainda aponta outro fato que agrava a condição dos dependentes de *crack* dentro do universo geral das pessoas em situação de rua. Assevera que a estigmatização de sua figura cria uma imagem estereotipada ligada à comportamentos desviantes e que terminam por levar por parte da sociedade a uma assimilação de regras que são desfavoráveis à sua autonomia como sujeitos de direito, prejudicando-os como um todo.

O uso e o abuso do *crack* se tornam mais impactantes entre os grupos de dependentes que estão em situação de rua e formam grandes aglomerações como meio de criação de sociabilidade e segurança, porque nesse meio-ambiente há uma catalisação de todos os aspectos que terminam por fortalecer as crises de abstinência e dificultar a busca pelo tratamento.

A esclarecedora imagem que será a seguir reproduzida foi obtida de um estudo de Anna Rose Childress e está disposta no *site* do *National Institute on Drug Abuse*³¹ (Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas) dos Estados Unidos, demonstrando como o cérebro do dependente reage à simples menção de apetrechos relacionados ao uso de drogas quando comparado com um ambiente em que a elas não há menção.

³⁰ *Idem.* p. 32.

³¹ NATIONAL INSTITUTE ON DRUG ABUSE, **The memory of drugs**, disponível em <http://www.drugabuse.gov/publications/teaching-packets/power-science/section-iii/2-memory-drugs>, acesso em 12 de setembro de 2014. Tradução livre do autor: “Neste estudo, o cérebro dos dependentes em cocaína foi escaneado enquanto estes assistiam a dois filmes. No primeiro filme, que não tratava sobre drogas, eram exibidas imagens da natureza – montanhas, rios, animais, flores e árvores. No segundo filme eram exibidos cocaína e petrechos para o seu uso como cachimbos, agulhas, fósforos e outros itens familiares aos dependentes. É assim que funciona a memória das drogas: a área amarela na parte superior da segunda imagem é a amígdala, uma parte do sistema límbico do cérebro, que é crítica para a memória e responsável por evocar emoções. Para um dependente, quando ocorre a abstinência e a fissura, a amígdala fica ativa o mecanismo é iniciado como um todo, causando a busca pela cocaína”.

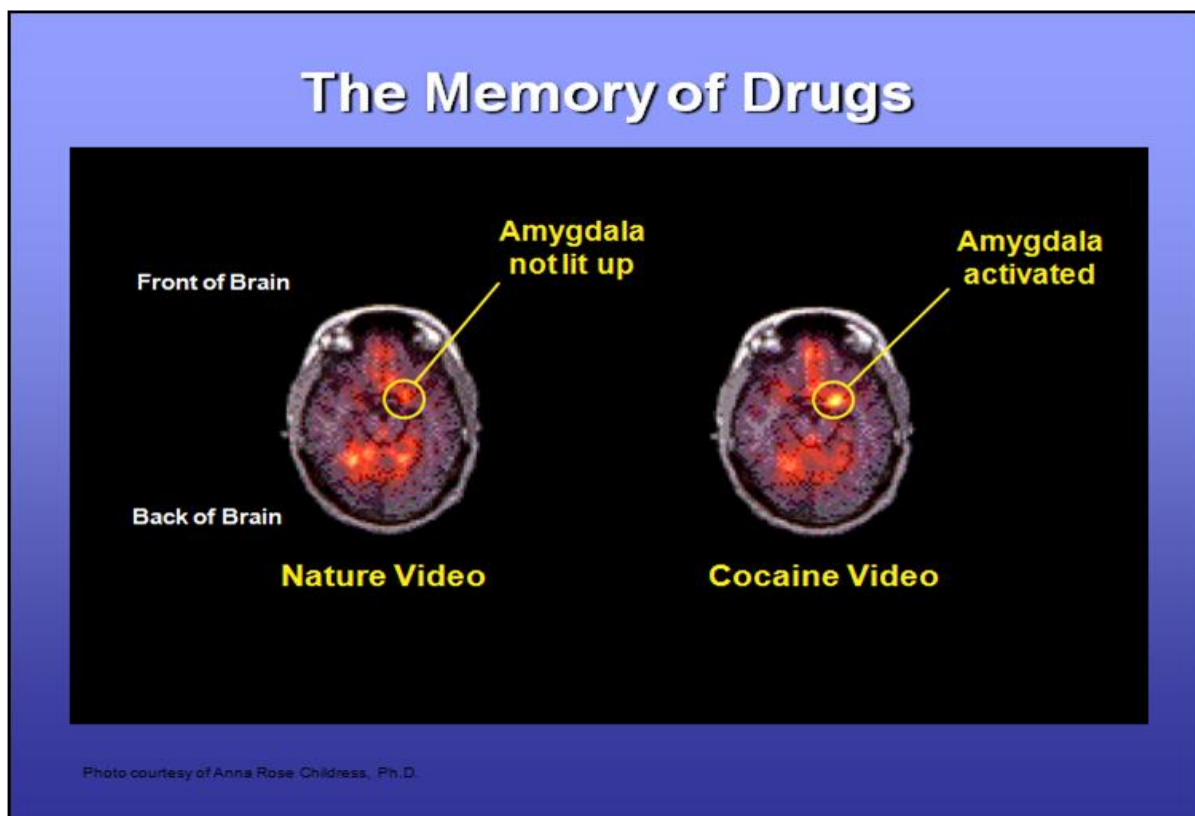


Imagem 1 – Reação do cérebro de um dependente à exibição de um filme com imagens de drogas (direita) quando comparado com um filme com imagens da natureza (esquerda).

Neste contexto, o dependente de *crack* que está em situação de rua é uma pessoa muito mais fragilizada e exposta a riscos do que o dependente que não está em situação de rua. Isso posto pelo fato de que, quando se depara com a oferta e com o consumo de *crack* por parte de outros dependentes, como ocorre nas regiões que se tornaram conhecidas como *Cracolândias*, o dependente passa a enfrentar elementos de ordem psicoquímicos, como o explicado acima, que dificultam a sua adesão aos meios de tratamento ambulatoriais e tradicionais de tratamento e recuperação.

Desta forma, para a promoção e a recuperação dos direitos humanos de primeira e segunda dimensões destes indivíduos, faz-se essencial o desenvolvimento de políticas públicas. A inexistência de tais políticas sempre se deveu, nas palavras de Rubens Nunes da Mota³², a uma escolha de público alvo por

³² *Op. cit.*, p. 32.

parte do Estado, entre os “pagantes” e os “não pagantes”, optando por direcionar recursos no orçamento ao atendimento das necessidades dos primeiros.

O segundo grupo, que inclui as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, segundo Ana Paula Motta Costa³³, começou a ser contemplado por políticas públicas que os beneficiem e que a eles são exclusivamente dirigidas, buscando afastar a sua marginalização, apenas no final da primeira década dos anos 2000, muito em razão das lutas sociais.

A seguir, veremos quais foram as iniciativas adotadas pelos poderes públicos municipais e estaduais para as pessoas em situação de rua dependentes de *crack* que permanecem na região da Luz, no local conhecido popularmente como *Cracolândia*, analisando em um primeiro momento a formação histórica daquela localidade.

1.2. AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE CRACK NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: A CRACOLÂNDIA, SUA FORMAÇÃO HISTÓRICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS

Apresentaremos como se deu a formação histórica e os principais processos econômicos e sociais envolvendo a principal, mais antiga e mais conhecida *Cracolândia* existente no Brasil, aquela existente no bairro da Luz, região central do município de São Paulo.

Em seguida, analisaremos as políticas públicas que foram implementadas na área ao longo dos governos municipais (Serra/Kassab/Haddad) e estaduais (Serra/Alckmin) no século XXI, destacando as principais ações governamentais em seus pontos de tangência e tensões e observando, por conseguinte, a sua institucionalização jurídica, por meio das legislações a elas ligadas.

³³ *Op. cit.*, p. 5

1.2.1. A importância e o declínio político, social e econômico da região da Luz, no centro de São Paulo, durante o século XX

Historicamente^{34 35}, o bairro da Luz, na região central do município de São Paulo, se desenvolveu como um bairro de grande passagem de pessoas e comerciantes, em razão do advento da ferrovia *São Paulo Railway* e da Estação da Luz, que foram construídos no século XIX. Já no século XX, contribuiu para o crescimento da região e aumento da sua importância social e econômica a chegada da *Estrada de Ferro Sorocabana* e da construção da Estação Júlio Prestes.

Entretanto, com a adoção do modelo de transportes predominantemente rodoviário durante a segunda metade do século XX e do conseqüente crescimento econômico do mercado automobilístico no Brasil, houve o declínio do uso da rede ferroviária de transporte de pessoas e de bens comerciais, ocorrendo o primeiro movimento de perda de importância regional.

Na década de 60, foi inaugurado o Terminal Rodoviário Luz que, por sua vez contribuiu para a manutenção da circulação de pessoas e recursos pela região, além do sustento da rede comercial de prestação de serviços, principalmente hoteleira, em razão dos inúmeros ônibus municipais e intermunicipais que lá faziam ponto final.

Ocorre que, com a construção do Terminal Rodoviário do Tietê, na década de 80, e a conseqüente desativação do Terminal Rodoviário Luz, a região perdeu definitivamente a antiga importância econômica e social. A rede comercial rapidamente deu lugar a cortiços e casas de prostituição, tendo sido as ruas tomadas por dependentes de *crack*, sendo que apenas o eixo de comércio de

³⁴ Maiores detalhes da história do bairro da Luz podem ser conferidos no sítio de *Internet* do *Projeto Nova Luz*. http://www.novaluzsp.com.br/regiao_hist.asp?item=regiao e na tese de doutorado de Pezoti (PEZOTI, Rosângela Helena. **O projeto Nova Luz e a participação dos sujeitos coletivos: um processo de reurbanização em questão**. São Paulo: PUC, 2012. p. 108 – 112 e 128 - 129).

³⁵ O processo de evolução histórica, social e econômica da região também é encontrado no início do trabalho de Raupp e Adorno (ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. RAUPP, Luciane. **Circuitos do uso de crack na região central da cidade de São Paulo (SP, Brasil)**. *Ciência & Saúde Coletiva*, Vol.16 (5), 2011, p.2614 e 2615)

eletrônicos da Rua Santa Ifigênia e a região de comércio de assessorios para motocicletas da região da Rua General Osório conseguiu manter a sua importância econômica regional.

A região da Luz, que outrora concentrou o núcleo da rede ferroviária no Município de São Paulo, passou a ser conhecida como *Cracolândia*, sendo ocupada por dependentes da recém - criada droga *crack* que, moribundos, vagavam pelas ruas, passando assim por um grande processo de desvalorização econômica e social, entrando no século XXI completamente degradada e desligada da metrópole. Os imóveis sofreram com a falta de manutenção estrutural e estética, passando a ser ocupados predominantemente por população de baixa renda, o que contribuiu ainda mais para a desvalorização imobiliária do bairro.

Por conseguinte, na década de 90, por meio da Lei Municipal nº 12.349, foi criada a *Operação Urbana Centro*, que buscava recuperar a degradada área central do município de São Paulo. O processo em questão ocorreu por meio de ações que incentivassem a sua ocupação habitacional e reativassem a economia local, valorizando a paisagem urbana, ampliando e articulando os espaços públicos, havendo igualmente ações previstas para a região da Luz. Entretanto, naquele tempo, as ações dos governos municipais durante a década de 90 foram tímidas, esparsas e inefetivas, sendo que somente começaram a existir em sede prática no século XXI.

1.2.2. As políticas públicas desenvolvidas na região da Luz sob os prismas urbanístico e de recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, no século XXI

Em face deste subtítulo, analisaremos as políticas públicas que foram nomeadas como *Operação Centro Legal* e o *Projeto Nova Luz*, que foram desenvolvidos pelos governos municipais Serra/Kassab e estaduais Serra/Alckmin, bem como o *Programa de Braços Abertos* e o *Projeto Recomeço*, desenvolvidos

pelas administrações Haddad, na esfera municipal e Alckmin, na esfera estadual, respectivamente. Serão observados principalmente os pontos de tangência, tensão e a forma como se iniciaram e findaram as políticas públicas, sendo que a sua institucionalização será discutida no Capítulo II desta dissertação.

1.2.2.1. *A Operação Centro Legal e o Projeto Nova Luz (administrações Serra/Kassab, no governo municipal e Alckmin, no governo estadual)*³⁶

Já no final da primeira década do século XXI, movimentos mais estruturados juridicamente como políticas públicas para a questão das drogas começaram a surgir na esteira dos cânones estabelecidos em razão da Política Nacional sobre Drogas, de 2006.

Em sede federal, devemos inicialmente grifar e ressaltar que apenas em 2010, por meio do Decreto Federal nº 7179, que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao *Crack* e outras drogas, é que houve um movimento legislativo por parte do Governo Federal (administrações Lula/Dilma Rousseff) em promover efetivas ações de políticas públicas que o envolvessem na questão, principalmente por meio de mecanismos dispostos no orçamento de financiamento.

É necessário ressaltar que as ações governamentais ocorridas neste subtítulo se deram, portanto, apenas com base orçamentária estadual e municipal, não havendo qualquer participação federal. A entrada desta esfera no cenário de ações governamentais e implementação de políticas públicas será melhor esmiuçada no subtítulo e no capítulo seguinte, quando trataremos do *Programa de Braços Abertos/Projeto Recomeço*.

Por sua vez, o Governo do Estado de São Paulo (administração Serra/Alckmin) em conjunto com a Prefeitura Municipal (administração Kassab)

³⁶ Parte do argumento desenvolvido neste subtítulo foi apresentado no artigo intitulado “Projeto Nova Luz (2005-2013): Intervenção na propriedade privada e participação do poder econômico na requalificação urbana por meio da concessão urbanística”. Ciências Sociais Aplicadas em Revista. 2013. Volume 13, p. 37-51

desenvolveu, principalmente entre os anos de 2009 a 2012, a *Operação Centro Legal* e o *Projeto Nova Luz*, no bairro da Luz, no município de São Paulo.

Como já exposto no subtítulo anterior, em face da supracitada degradação urbana que acometeu a região e decidindo por efetivamente buscar sua requalificação, a administração Serra/Kassab iniciou a implementação do *Projeto Nova Luz*. A decisão executiva, naquela ocasião, caminhou, se fundou e se motivou pelo entendimento de que somente a reorganização imobiliária da área da Luz seria o meio de promoção da cidadania naquela localidade, ao criar unidades habitacionais, reativar a atividade econômica e promover meios de recuperação aos dependentes de *crack*.

A Prefeitura de São Paulo³⁷ então passou a construir o arcabouço jurídico e administrativo que seria necessário para o seu início, definindo e conceituando juridicamente a Operação Urbana, da seguinte maneira:

A Operação Urbana é um instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico que visa promover melhorias urbanísticas em regiões previamente determinadas da cidade através de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Assim, determinando o instrumento jurídico que utilizaria para realizar a intervenção naquele meio ambiente urbano, o governo municipal estabeleceu os objetivos do *Projeto Nova Luz*. O objetivo deste projeto, estabelecido pela Prefeitura de São Paulo já durante a administração do Prefeito Gilberto Kassab, e disponibilizado por meio de uma cartilha pública³⁸, foi descrito do seguinte modo:

O que se busca com a implantação do Projeto é diversificar os usos instalados, intensificando o uso residencial e mantendo a dinâmica da região. Um local para morar, trabalhar e se divertir, no qual as pessoas estejam cercadas por elementos históricos e culturais, com espaços públicos convidativos para circulação e convívio de moradores e daqueles que fazem uso da área, privilegiando pedestres e ciclistas.

No tocante ao corpo do projeto finalizado propriamente dito, elaborado pelo Consórcio Nova Luz, união de entes da iniciativa privada que chegou a ser escolhido

³⁷ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Cartilha resumo do Projeto Nova Luz**, 2012. p. 8. A cartilha encontra-se disponível para download no *site* http://www.novaluzsp.com.br/proj_doc.a.sp?item=projeto, acesso em 14 de maio de 2013.

³⁸ *Op. cit.*, p. 3.

por meio de procedimento licitatório³⁹ de concessão urbanística seria encarregado de realizar a ação, o objetivo terminou assim definido^{40 41 42}.

O Projeto Nova Luz busca assim, **requalificar este trecho da região central da cidade de São Paulo elevando a qualidade do ambiente urbano**, com o objetivo de ampliar o uso residencial oferecendo mecanismos que possibilitem a permanência dos atuais residentes e atraindo novos moradores, consolidar as atividades comerciais existentes, em especial os eixos de comércio especializado e atrair novos negócios e atividades econômicas.

Como se pode verificar, em que pesem as pequenas variações, o objetivo da política pública instituída pela municipalidade buscou conjugar o uso residencial e comercial da região na Luz, associado a modernos conceitos arquitetônicos que privilegiassem os elementos históricos e culturais da região, facilitando a mobilidade urbana.

Com o claro propósito de não serem utilizadas verbas públicas na requalificação urbana da região da Luz, a Prefeitura, na administração Serra/Kassab, decidiu então pela adoção do modelo licitatório de concessão urbana. Em se tratando deste assunto, Beatriz Kara-José *apud* Luccas Ribeiro do Couto⁴³,

³⁹ Procedimento licitatório este que nunca chegou a ser concluído, como ainda será explorado neste estudo, principalmente em razão de diversas suspensões judiciais bem como por decisão discricionária da administração Haddad, logo que tomou posse do comando da Prefeitura do Município de São Paulo.

⁴⁰ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Projeto Nova Luz** - Subproduto 7.2: Relatório Circunstanciado (NL_PUE_A4_T032_R00), Outubro de 2012, p. 3. Grifos nossos.

⁴¹ Formalmente o objetivo geral do “Projeto Nova Luz” foi assim estabelecido (*Op. cit.*, p. 18. Grifos nossos): “A intervenção proposta pretende resgatar a área do Projeto Nova Luz como núcleo residencial no coração da cidade de São Paulo. A incorporação de novos usos, o aumento da população residente, a ampliação e dinamização dos usos existentes e a adoção de conceitos urbanos sustentáveis servirão de suporte fundamental para a **ressignificação desta localização com posterior incorporação na plena dinâmica da cidade**”.

⁴² De forma pormenorizada, os objetivos do “Projeto Nova Luz” foram assim definidos (*Op. cit.*, p. 18. Grifos nossos): 1) Preservar, recuperar e valorizar o patrimônio histórico, cultural e artístico existente no local; 2) **Promover o equilíbrio entre habitação, atividades econômicas e equipamentos públicos**; 3) **Implantar unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**; 4) **Manter e expandir as atividades econômicas instaladas, especialmente nos setores ligados à tecnologia**; 5) Ampliar a proporção territorial entre áreas públicas e privadas; 6) Ampliar as áreas públicas destinadas a praças e ao convívio; 7) Estimular a diversidade funcional da área, bem como incentivar as atividades terciárias relacionadas com os setores de cultura, lazer e entretenimento; 8) **Promover intervenções de forma planejada e progressiva com o objetivo de evitar, durante o período de obras, o agravamento de problemas sociais e minimizar os impactos transitórios negativos delas decorrentes**.

⁴³ COUTO, Luccas Ribeiro do. **Nem só o que é sólido se desmancha no ar: a Nova Luz na produção insubstancial do espaço urbano**. São Paulo: FFLCH-USP, 2011. p. 93. Grifos nossos.

sobre o conceito em questão e de forma crítica e contrária aos objetivos declarados pela Prefeitura de São Paulo, afirmou:

A expressão “requalificar”, dentre outras, passa a representar um conjunto de ações para se chegar na cidade-empresa e mercadoria, em que a cultura é um instrumento chave, seja na criação de cenários atrativos, projetados como imagens de modernidade, seja na criação de consensos em torno de ações permeadas pela ideia da melhoria do bem comum – oferta cultural, espaços renovados, **encobrimo um processo que tem como base a gentrificação.**

Segundo Luccas Ribeiro do Couto, esta visão, obviamente contrária ao que foi defendida pelos planejadores do *Projeto Nova Luz* da administração Serra/Kassab, endossa a tese de que o processo de requalificação urbana com apoio da iniciativa iniciado no bairro da Luz não passou de uma tentativa de “aburguesar” áreas que até então eram ocupadas pelas parcelas mais pobres da população, resultando valorização e posterior especulação imobiliária⁴⁴.

Ainda de acordo com Luccas Ribeiro do Couto⁴⁵ acerca da administração Serra/Kassab: “A Prefeitura assume de modo categórico, sem demagogia, a função de gerar confiança, estimular, minimizar os riscos e garantir a sustentabilidade aos capitais privados”, utilizando como supedâneo para o seu argumento o Plano Plurianual, então elaborado pela municipalidade na administração Kassab.

Rosângela Helena Pezoti⁴⁶ diferencia os conceitos de renovação urbana e reabilitação urbana, afirmando que na primeira temos uma reconstrução total da área, inclusive com o total afastamento da população e dos pequenos comerciantes do local, enquanto na segunda temos a manutenção desta população e agentes econômicos no local, que por sua vez seria dotado de nova e moderna infraestrutura.

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 96. Pezoti (*Op. cit.*, p. 35. Grifos nossos) também explica o processo de gentrificação (termo cunhado na Inglaterra), afirmando que nele “ocorre um conjunto de processos de transformação do espaço urbano que, quando concretizado, **possui um caráter excludente e privatizador, através da expulsão da população de baixa renda de determinados bairros centrais e sua substituição por moradores de maior poder aquisitivo.**”

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 98.

⁴⁶ *Op. cit.*, p. 33.

O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Polícia Militar do Estado de São Paulo^{47 48}, em sua página de *Internet*, assim define a *Operação Centro Legal*, que pode ser compreendida em sentido *lato* como a ação governamental dos órgãos do sistema de segurança/judiciário-penal para o tratamento das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* sem envolver, portanto, qualquer ação urbanística ou sobre a propriedade, que permaneceria restrita ao *Projeto Nova Luz*:

A operação integrada Centro Legal é constituída de atividades que envolvem as polícias e os órgãos estaduais e municipais ligados à segurança, saúde e assistência social. Seus objetivos são o resgate da cidadania, a elevação da dignidade humana por meio da reinserção social, a recuperação de áreas degradadas e o combate do tráfico de drogas.

É possível identificar que na fase de planejamento desta política pública havia a previsão do efetivo envolvimento público dos entes estadual e municipal, principalmente nos setores de saúde, segurança e assistência social com o patente objetivo de promover o reestabelecimento dos direitos humanos básicos daqueles que estão em situação de rua e são dependentes de *crack*, bem como possibilitar a recuperação do meio ambiente em que vivem.

Torna-se imprescindível diferenciar e qualificar de modo diverso a ação da *Operação Centro Legal* em face do *Projeto Nova Luz*. Enquanto o segundo propõe uma completa requalificação urbana da área, por meio do instrumento de concessão urbanística, o primeiro propõe o enfrentamento ao tráfico de drogas que assola a região da Luz, com o início de ações do sistema de saúde e assistência social, tendo como objeto os dependentes de drogas que permanecem na região, quase todos em situação de rua.

Diante do exposto, indagamos: - A *Operação Centro Legal* pode ser vista e classificada como uma política pública? Sob um olhar unicamente jurídico, pensamos que sim, nos subsidiando para tanto da noção trazida por Maria Paula

⁴⁷ *Homepage* da Operação Centro Legal, <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/hotsites/centrolegal/boletim.html>, acesso em 29 de setembro de 2013.

⁴⁸ Ainda será exposto na presente investigação as críticas que apresentaremos em face do protagonismo de um órgão público, cuja missão constitucional é a de preservação da ordem pública, ou seja, cuja atividade é estritamente ligada à segurança pública em um viés penal, ter sido o principal articulador e implementador de uma política que essencialmente demandava ações de saúde pública e assistência social.

Dallari Bucci⁴⁹, quando definiu o conceito de política pública (etéreo e em eterna mutação, como grifado pela própria autora).

No entanto, as ações perpetradas pelo Estado pouco se revelaram alinhadas com aquilo que havia sido planejado nas ações da *Operação Centro Legal*, tanto que esta passou rapidamente a ser apelidada e reconhecida como *Operação Dor e Sofrimento*, após a infeliz frase do então coordenador de políticas sobre drogas da Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, Luiz Alberto Chaves de Oliveira. O coordenador proferiu semelhante frase em uma entrevista coletiva em 05 de janeiro de 2012, dois dias após a ação pública ter se iniciado, por meio da ocupação ostensiva da área por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Segundo o planejamento, a Polícia Militar iria impedir a ação de traficantes de drogas, de modo a facilitar a abordagem dos dependentes de *crack* pelos agentes dos sistemas de saúde pública e assistência social^{50 51}:

A falta da droga e a dificuldade de fixação vão fazer com que as pessoas busquem o tratamento. Como é que você consegue levar o usuário a se tratar? Não é pela razão, é pelo sofrimento. Quem busca ajuda não suporta mais aquela situação. Dor e sofrimento fazem a pessoa pedir ajuda.

A consulta aos principais periódicos e jornais de grande circulação da época aponta para a ocupação física do terreno por parte de uma grande estrutura de meios humanos e materiais da Polícia Militar do Estado, provocando a circulação dos dependentes de *crack* em grandes grupos pelas vias públicas (também

⁴⁹ Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

⁵⁰ R7, **Prefeitura usa 'sofrimento' de usuários para acabar com Cracolândia**, disponível em <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/prefeitura-usa-sofrimento-de-usuarios-para-acabar-com-cracolandia-20120105.html>, acesso em 29 de maio de 2014.

⁵¹ Nos furtaremos ao debate, neste trabalho acadêmico de direito, de apresentar concordância ou discordância desta estratégia de abordagem de pessoas em situação de rua dependentes de crack, tendo em vista que o foco é estritamente sobre os limites jurídicos da política pública, bem como sobre a estruturação jurídica desta como um todo. Entretanto, em seguida, apresentaremos as linhas principais da Operação Braços Abertos, da administração Haddad, que segue cânones totalmente diferentes e que, no nosso sentir, promove mais eficientemente a cidadania e o respeito aos direitos e garantias fundamentais daquela população.

conhecidos como fluxos ou “Procissões do *Crack*”), sempre acompanhados destes agentes de segurança.

Em se tratando do plano urbanístico, pode-se afirmar que os imóveis em ruínas, cuja propriedade era dúbia, e que anteriormente eram utilizados pelos dependentes para o consumo de *crack*, foram demolidos e apossados pelo Poder Público, o qual preparava as fases posteriores do *Projeto Nova Luz* (revitalização da área por meio de iniciativa privada, com posterior venda deste espaço mediante obtenção de lucro).

Todavia, sob o prisma da saúde pública e de assistência social nenhuma ação governamental foi realizada, tendo em vista que sequer os espaços de atendimento dos dependentes de *crack* (principalmente o *Complexo Prates*, que iria dispor de leitos de atendimento ambulatorial e de internação, situado no bairro próximo do Bom Retiro) tinham sido finalizados.

Em razão do excesso de críticas logo no início da ação governamental, porém, tornou-se impossível a sua evolução. Não houve, na *Operação Centro Legal*, a possibilidade de realização dos diversos ciclos apresentados pelos pesquisadores como necessários para o sucesso da política pública⁵², tendo em vista que todos os dividendos políticos que poderiam ser angariados desta política pública já haviam sido perdidos. Assim, restou à *Operação Centro Legal*, já totalmente descaracterizada e desamparada de seus braços de saúde pública e assistência social, apenas ser mantida pelo sistema de segurança pública-penal, por meio da mesma criticada Polícia Militar e sistema judiciário/penal (Polícia Civil, Ministério Público e sistema penitenciário)⁵³, enfrentando ainda inúmeros questionamentos,

⁵² Em sentido *latu*, os ciclos das políticas públicas são apresentados por Clarice Seixas Duarte (O ciclo das Políticas Públicas *in* O Direito e as Políticas Públicas no Brasil (SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma (org.)). Atlas, 2014. p. 16 a 43) como: Formulação, Execução, Avaliação e por último Fiscalização e Controle.

⁵³ Exploraremos posteriormente neste estudo que a manutenção destes sistemas pode ser explicada, com fundamento nas teorias críticas, como a saída mais rentável para o Estado, que é atravessado pelos detentores do poder econômico em seus interesses dominantes. Isto por ser o sistema de segurança pública/penal menos custoso e que os sistemas de assistência social e saúde bem como as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, quando recuperadas, dificilmente possuem capacidade de produzir grandes lucros ou mesmo serem exploradas pelos detentores dos meios de produção.

limitações e suspensões por parte do Poder Judiciário, provocados pela Defensoria Pública e por setores do Ministério Público.

Humberto Barrionuevo Fabretti destaca que ações como estas dos órgãos do sistema de repressão/segurança podem ser também compreendidas por meio do modelo de segurança pública pela ordem, onde os mais pobres e marginalizados (como as pessoas em situação de rua dependentes de crack) são excluídos, submetidos ao controle estatal⁵⁴.

Desta forma, com menos de uma semana de efetiva ação governamental, ainda no mês de janeiro de 2012, a *Operação Centro Legal* já estava politicamente fadada ao fracasso, tendo sido tachada com imensa reprovação social e jurídica, principalmente em face da sua associação imediata à violação de direitos e garantias individuais, à realização de ações arbitrárias por parte do Estado, principalmente por parte da Polícia Militar do Estado de São Paulo. A referida Operação, contudo, prosseguiu, cada vez mais tímida e desarticulada durante o ano de 2012, deixando cada vez mais de se envolver com as grandes aglomerações de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Por sua vez, no início do ano de 2013, o Governo Estadual (administração Alckmin) iniciou a implementação de outro eixo da ação governamental na *Operação Centro Legal*, também voltada para a tutela médica das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Por meio do CRATOD (Centro de Referência para Álcool Tabaco e outras Drogas), órgão público situado no Parque da Luz, próximo ao núcleo da

⁵⁴ FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública: Fundamentos Jurídicos para uma abordagem constitucional**. 2014. São Paulo: Atlas, p. 126 e 127. Assim afirmou: “As políticas de segurança pública no Brasil sempre foram orientadas à manutenção da ordem pública, desde a época do Império até os dias atuais, de modo que todos aqueles que perturbassem a ordem desejada seriam considerados perigosos e deveriam ser neutralizados (...) Um exemplo que demonstra a atualidade desta lógica é a “Operação Centro Legal”, em andamento na cidade de São Paulo. O foco da operação é a região do centro conhecida como “cracolândia” (...). O que se presenciou durante os primeiros atos dessa operação foi o deslocamento dos usuários para outras regiões da cidade, uma série de denúncias de abuso policial, denúncias de que se tratava de uma estratégia para revitalização da região orientada por interesse de especuladores imobiliários etc. Além de tudo, o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com uma ação civil pública contra o Governo do Estado pedindo 40 milhões de reais a título de indenização, por danos morais coletivos, em virtude da violação dos direitos humanos”.

Cracolândia, os dependentes de *crack* seriam imediatamente avaliados por especialistas médicos e, no caso de comprovados os requisitos impostos pela Lei 10.216/01, seriam internados de forma compulsória com ordem judicial em estabelecimento de tratamento de drogas. No plano da ação governamental, um integrante do Ministério Público ingressaria com o pedido, sendo que a defesa do dependente de *crack* seria garantida por um integrante da OAB.

Ocorre que dois efeitos negativos e não previstos pelo executivo ocorreram quando do anúncio da política pública, levando também esta medida ao fracasso: em primeiro lugar, um grande fluxo de pessoas que possuíam dependentes de *crack* em sua família buscou o socorro do poder público, requerendo a internação de seus parentes (instrumento este previsto na sobredita lei como internação involuntária), demonstrando a fragilidade da estrutura de atendimento ambulatorial destes nos CAPS (Centro de Atendimento Psicossociais) disponíveis na cidade de São Paulo. Em segundo lugar, as pessoas em situação de rua dependentes de *crack* não foram internadas, sendo que em pouquíssimos casos o entendimento do juiz de plantão caminhou no sentido de entender ser necessária esta medida⁵⁵.

Ainda na segunda quinzena do mesmo mês de janeiro de 2013, as ações governamentais que envolviam o *Projeto Nova Luz* sofreram outro revés: O Poder Judiciário, após Ação Civil Pública interposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, suspendeu-o e determinou o refazimento de várias de suas etapas, sob a pena de imposição de multa diária. A decisão da juíza Luiza Barros Rozas⁵⁶, da Vara da Fazenda Pública, encampou diversos dos supracitados argumentos⁵⁷ contra

⁵⁵ Segundo dados do Governo de São Paulo, desde janeiro de 2013, quando foi iniciado o *Programa Recomeço*, foram realizadas 6.368 (seis mil, trezentos e sessenta e oito) internações, sendo 5.495 (cinco mil, quatrocentos e noventa e cinco) voluntárias, 870 (oitocentos e setenta) involuntárias e apenas 3 (três) compulsórias **in Haddad diz que faltam policiais na Cracolândia; PM nega redução**, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/11/1550822-haddad-diz-que-faltam-policiais-na-cracolandia-pm-nega-reducao.shtml>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

⁵⁶ SPRESSOSP, **Justiça suspende plano de urbanização Nova Luz**, disponível em <http://revistaforum.com.br/spressosp/2013/01/justica-suspende-plano-de-urbanizacao-nova-luz/>, acesso em 13 de maio de 2013.

⁵⁷ Nos autos da Ação Civil Pública nº 0019326-64.2012.8.26.0053, que tramitou perante a 6ª Vara da Fazenda Pública do TJ/SP, afirmou a citada autoridade judiciária em sua sentença, a qual pedimos vênias para transcrever em seus principais trechos com grifos nossos: "(...) Ocorre que a participação democrática na gestão da Cidade, inscrita nos artigos 2º, II e 43 do Estatuto da Cidade **requer mais do que tão somente a convocação da sociedade para os atos públicos que tem a participação popular, como pressuposto necessário**. Bem pelo contrário, a gestão democrática impõe à Municipalidade que, do início até o término dos trabalhos do plano diretor, **realize campanhas**

a execução do projeto de concessão urbanística, que versavam sobre o cerceamento da participação da sociedade civil no planejamento do projeto. As principais teses acolhidas pelo Poder Judiciário versavam principalmente sobre o atraso na formação dos conselhos populares, bem como a limitação na introdução de propostas dos moradores no seio do projeto.

massivas de conscientização e convocação dos munícipes, não só para audiências públicas, mas sim para promover a sua devida participação no processo administrativo como um todo. Campanha não é convocação para audiência, mas sim um trabalho de mobilização popular, que incute nos cidadãos a vontade de participar e o entendimento sobre a importância dos assuntos debatidos, tal como dos reflexos que o anteprojeto terá na cidade. Mas não só. **A campanha, de início, deve ser também aprofundada o suficiente para permitir aos cidadãos o entendimento material das ideias que a Municipalidade pretende ver presentes no novo anteprojeto, o que viabiliza, de antemão, que a comunidade formule críticas, sugestões ou reclamações em relação às pretensões governamentais.** Além disso, também é necessário clarear, já no início, quais são os mecanismos programados para intervenção popular. É fundamental que exista uma campanha capaz de informar aos cidadãos sobre o local em que podem encontrar representantes das comissões do projeto, como exercer o direito de petição junto à Administração Pública, particularmente no tocante à maneira de participar das comissões. Não basta a existência da possibilidade, uma vez que desta possibilidade só usufruem os já informados e interessados, ou seja, aqueles mínimos indivíduos para os quais não era necessária qualquer campanha. **É necessário cativar e instruir, facilitar e promover o acesso de todos, e não de poucos.** A população não é mera legitimadora: É contribuinte para o plano, e isso deve ser revigorado. O conhecimento gratuito que resta existente em cidadãos ávidos por participar, ou, se não ávidos, que poderiam assim estar quando tocados pelas campanhas de conscientização, deve ser levado em importância em nossa sociedade, afinal, este contexto faz parte do nosso texto jurídico. (...) No caso em tela, em relação à não participação de fato ao longo do processo de discussão do Conselho Gestor, **é fato que o Plano de Urbanização da ZEIS não levou em consideração, exceto do ponto de vista formal, a participação popular, e este fato se verifica em especial a partir da leitura da ata da reunião do dia 4 de abril (fls. 361/444), em que está registrado que diversos representantes da sociedade civil não estavam entendendo o que estava se passando, formulando questionamentos que não foram respondidos, essenciais para a apresentação de propostas objetivas.** Não apenas nesta ata, mas também da leitura da ata da reunião de 07/03/2012, verifica-se que **a participação popular foi apenas deferida para se autorizar que os representantes populares falassem, mas suas ponderações foram todas indeferidas, formando-se um verdadeiro muro diante das suas reivindicações. Os esclarecimentos foram dados de forma genérica, passando-se na reunião seguinte à votação, numa reunião em que, segundo consta na ata (fls. 365/367), o número de lugares para o público foi bem reduzido em relação às reuniões anteriores, e com limitações de filmagem.** A formação tardia do Conselho Gestor, o verdadeiro "paredão" formado quanto às propostas populares, é um sério indício de que a aprovação do plano veio sem a participação popular, com inobservância do disposto no artigo 175 do Plano Diretor e do artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004. (...) Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação civil pública para: a) anular o procedimento administrativo de participação popular do plano de urbanização referente a ZEIS 3 C 016 do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, a partir da última reunião do Conselho Gestor, realizada aos 04/04/2012; b) condenar a requerida ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na retomada do processo administrativo de participação popular da ZEIS 3 C 016 do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, a partir da última reunião válida, garantindo-se paridade do Conselho e incluindo-se as propostas de revisões da minuta do Plano de Urbanização da ZEIS 3 C 016 formuladas pelos conselheiros da sociedade civil, devendo ser observados o artigo 175 do Plano Diretor Estratégico do Município e o artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00. (...). Cabe ressaltar que durante a elaboração deste trabalho o feito ainda estava pendente de julgamento durante a fase recursal, na 6ª Câmara de Direito Público, tendo como relatora a Desembargadora Maria Olívia Alves.

Assim, durante o término do ano de 2012 e com o fim da administração Kassab no comando da prefeitura do município de São Paulo, o que se acompanhou foi o definhamento do *Projeto Nova Luz* e da *Operação Centro Legal*, sendo que as políticas públicas para a área da Luz e destinadas às pessoas em situação de rua dependentes de *crack* iriam sofrer uma grande revolução em seus valores fundamentais com a assunção do novo prefeito, Fernando Haddad.

1.1.2.2. O Programa de Braços Abertos e Recomeço (administração Haddad, no governo municipal e Alckmin, no governo estadual, respectivamente)

Logo na alvorada de seu governo, em janeiro de 2013, poucos dias após tomar posse como Prefeito Municipal e principalmente em face do teor da decisão judicial da 6ª Vara da Fazenda Pública, Fernando Haddad decidiu, tendo sido esta uma de suas primeiras medidas, abandonar por completo o *Projeto Nova Luz*, que então fora desenhado pelo *Consórcio Nova Luz* de ordem da administração anterior (Kassab). O novo prefeito acreditava que o modelo de concessão urbanística não se revelava como o mais adequado por não concordar com a delegação atribuída ao agente privado de tomar decisões a respeito dos bens que viriam a ser desapropriados⁵⁸.

Entretanto, naquela mesma ocasião, o Prefeito Haddad, no tocante às ações de políticas públicas em sede urbanísticas, não descartou a colaboração com a iniciativa privada quando da elaboração de projeto de requalificação urbana da região da Nova Luz. Declarou, na mesma ocasião, que o modelo de Parceria Público Privada (PPP), previsto na Lei 11.079/04, seria adotado para que empresas apresentassem propostas de construção de edifícios de uso misto, com comércio nos andares mais baixos e moradias populares nos demais.

⁵⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. **Haddad engaveta plano de Kassab do Projeto Nova Luz em SP**, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtml>, acesso em 13 de maio de 2013.

Acrescentou ainda que a nova ideia da Prefeitura, em ação conjunta com o Estado, se fundamentava no financiamento de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada apartamento, através do programa *Minha Casa, Minha Vida*, do Governo Federal,⁵⁹ o qual financiaria a construção do edifício e a iniciativa privada compraria o terreno, realizaria a construção e posteriormente exploraria as áreas comerciais.

Até a fase de conclusão desta pesquisa, todavia, nenhuma medida ou ação governamental de ordem urbanística fora anunciada pelas esferas governamentais dos poderes, sendo que é possível constatar grandes “vazios” na paisagem urbana, decorrente dos imóveis que foram demolidos no início da *Operação Centro Legal/Projeto Nova Luz*, a cujos terrenos não foi dada qualquer destinação.

Em se tratando da ação de políticas públicas destinadas à tutela e recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, somente em janeiro do ano de 2014 o prefeito Haddad iniciou as ações governamentais da política nomeada “Programa de Braços Abertos”⁶⁰. Tal política, por sua vez, vinha sendo planejada desde a metade de 2013 com a participação dos dependentes químicos que permaneciam na região, principalmente sendo observados os seus anseios, vontades e necessidades. A primeira fase do *Projeto de Braços Abertos* constituiu-se na retirada dos barracos que haviam sido levantados na região, a fim de serem construídos meios de habitação precária para os dependentes de *crack*.

Pode-se apontar neste momento, logo no início da implementação da ação governamental, a primeira medida que diferenciou o *Projeto de Braços Abertos* da *Operação Centro Legal*: a ausência das forças de segurança neste novo processo, o qual foi conduzido quase na sua integralidade por membros dos serviços de assistência social em consonância com os dependentes de *crack*, no sentido de retirá-los da rua para se estabelecerem em hotéis pagos, cuja diária seria financiada

⁵⁹ Segundo o sítio de Internet do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), “O “Minha Casa, Minha Vida” é um programa habitacional federal voltado para a contratação de unidades habitacionais com prioridade às famílias de baixa renda”. Disponível em <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>, acesso em 07 de outubro de 2014.

⁶⁰ Notícias sobre o *Programa de Braços Abertos* e informações podem ser obtidas por meio de sua página de perfil na rede social *Facebook*, disponível em <https://www.facebook.com/operacaobracosabertos>, acesso em 29 de maio de 2014.

pela municipalidade (por meio de uma ONG chamada *Brasil Gigante*). Relatou a Prefeitura de São Paulo que⁶¹:

A Prefeitura finalizou na tarde desta quinta-feira (16) a primeira etapa do programa De Braços Abertos, projeto intersecretarial que visa resgatar a dignidade das pessoas que viviam nos 147 barracos distribuídos entre as ruas Helvécia e Dino Bueno, na Luz, região central da cidade. Ao todo, cerca de 300 pessoas foram encaminhadas para hotéis da região. (...) Durante três dias, mais de 300 profissionais trabalharam na ação. Os trabalhos da primeira fase operacional do programa, que vêm sendo discutido há pelo menos seis meses, tiveram início na tarde da última terça-feira (14). Os moradores, que já haviam aderido ao programa, foram abordados por agentes da Saúde e assistentes sociais e, sob o seu consentimento, recolheram seus pertences e foram encaminhados para um dos hotéis da região que servirão como moradia.

Pode-se afirmar que neste primeiro momento começou a ser desenhada uma ação governamental que valorizava o “enfrentamento do problema sem uso de violência ou da mera dispersão dos usuários do local, valorizando o apoio em tratamento e acompanhamento.⁶²”. Ao contrário da *Operação Centro Legal*, que buscava turbar a permanência das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* sem oferecer em contrapartida um instrumento que pudesse auxiliar o seu reposicionamento no que tange ao aspecto e ao direito à habitação, o *Programa de Braços Abertos* alocou os dependentes em quartos de hotel, mantendo os laços de família, amizade e casamento, os quais foram constatados durante a fase de coleta de dados, enquanto os barracos ainda permaneciam nas calçadas da *Cracolândia*.

Tal opção, além de se revelar acertada no sentido de reconhecer a subjetividade e os direitos individuais dos dependentes de *crack*, promovendo a sua cidadania em último sentido, serviu como excelente meio de adesão e aproximação destes perante os agentes governamentais, que deixaram de ser vistos como agressores, suspeitos ou mesmo inimigos.

Em um segundo momento, o *Programa de Braços Abertos* passou a tangenciar o eixo da participação dos dependentes de *crack* na economia e na

⁶¹ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Prefeitura finaliza primeira etapa do programa ‘De Braços Abertos’ na Cracolândia**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/648#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014.

⁶² *Idem. Ibidem.*

circulação de mercadorias, das quais esta população era segregada por meio do pagamento de diárias em dinheiro (R\$ 15,00 por quatro horas de serviço) pela prestação de serviços de zeladoria urbana (limpeza de áreas públicas)⁶³ aliada à participação em programas de capacitação profissionais⁶⁴. Em notícia divulgada no sítio da Prefeitura⁶⁵, defendeu o prefeito Fernando Haddad o restabelecimento da capacidade de participação no circuito de trocas de mercadorias como um dos eixos essenciais na recuperação da dignidade e da cidadania dos dependentes de *crack*.

O eixo de atendimento à saúde também não foi olvidado, uma vez que serviços de atendimento médico ambulatorial (por meio dos CAPS, CAPS-Ad e Consultórios de Rua) e internações em comunidades terapêuticas foram oferecidos aos dependentes⁶⁶.

Ademais, outro ponto importante a estabelecer diferença entre o *Programa de Braços Abertos* e a *Operação Centro Legal* foi, pela primeira vez, a admissão por

⁶³ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Participantes do projeto têm primeiro dia de trabalho no Centro**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/649#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014: “as pessoas encaminhadas para os hotéis da região começaram a receber um kit uniforme, composto por duas camisetas, calça, sapatos, luvas e boné, com os quais deverão se vestir para ocupar a função”.

⁶⁴ *Op. cit.*, “(...) parte dos cadastrados iniciaram atividades de zeladoria na região, ocupação pela qual receberão um auxílio financeiro no valor de R\$ 15 por dia. Para isso, no entanto, eles precisarão também participar de um curso de capacitação profissional ofertado pela própria SDTE, cuja área dependerá de eventuais aptidões ou vontades dos beneficiários. Os participantes terão ainda direito a tomar café-da-manhã, almoçar e jantar em uma unidade do restaurante Bom Prato”. Em sítio de Internet (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Participantes do projeto têm primeiro dia de trabalho no Centro**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/649#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014, com grifos nossos) afirmou o secretário-adjunto de Trabalho, José Alexandre Sanches sobre os cursos de capacitação profissional: “Neste primeiro momento, daremos uma capacitação voltada à zeladoria. **Posteriormente, depois de fazermos este diagnóstico para compreendermos quem são essas pessoas, qual é a história delas e o que faziam antes de vir para a rua, vamos montar oficinas, respeitando eventuais aptidões ou interesses**”.

⁶⁵ *Op. cit.*, “Agora entrarão muito forte as questões de saúde e trabalho para que eles tenham uma condição de dignidade e uma renda mínima para comprar um sapato, uma meia, uma pasta de dente, cortar o cabelo.”

⁶⁶ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Saúde dos integrantes do programa terá acompanhamento contínuo** disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/650#ad-image-1>, acesso em 07 de outubro de 2014. “O planejamento da recuperação de cada um dos dependentes químicos será elaborado pela equipe multidisciplinar dos Centros de Apoio Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS – AD). Os profissionais realizam acompanhamento tanto nos dois CAPS da região, Prates e Centro, quanto no equipamento do programa Braços Abertos. As equipes são compostas de psiquiatra, enfermeiro, psicólogo, terapeuta ocupacional e monitores. Em conjunto, é elaborado projeto individual de atividades dentro e fora da rede de saúde. A intensidade, o tipo e a duração do tratamento variam conforme o histórico de cada caso. O objetivo é construir uma estratégia de reinserção social dos pacientes, inclusive com a possibilidade de reaproximação com a família. O tratamento prevê a possibilidade de localização de parentes e de reencontro. As unidades de CAPS espalhadas pela cidade, e pelo país, podem ser contatadas para auxiliar neste trabalho”.

parte o Poder Público da adoção de iniciativas de redução de danos nas condutas dos dependentes, não reprimindo diretamente o consumo do *crack* no interior dos hotéis cujos quartos a eles foram disponibilizados.

Conforme declarado perante o sítio de *Internet* da Prefeitura, o Secretário de Segurança Urbana, Roberto Porto, afirmou que mesmo o consumo de *crack* durante o exercício das atividades de limpeza e zeladoria remuneradas com o dinheiro público não seria considerado como falta grave o bastante para impedir o pagamento pelas horas trabalhadas⁶⁷. Anotou o psiquiatra Dartiu Xavier da Silveira⁶⁸, em entrevista quando da implementação do Programa de Braços Abertos:

“(...) a questão de usar ou não droga não deve ser a questão central. Um modelo baseado na abstinência é algo muito questionável hoje em dia. O indivíduo não para da noite para o dia de usar droga (...) para os indivíduos que não conseguem deixar de usar a droga (dois terços do total) temos a estratégia de redução de danos, ou seja, os indivíduos passam a ter certos comportamentos, certos padrões de uso que são compatíveis com uma vida normal, com o trabalho, com os estudos, uma vida familiar e assim por diante.”

Por sua vez, o *Programa Recomeço*⁶⁹, que ocorre na esfera estadual, foi lançado no governo de Geraldo Alckmin como uma evolução das medidas que haviam sido implantadas no CRATOD e que foram acima citadas, quando comentamos sobre a *Operação Centro Legal* (plantão judiciário, com a presença de promotores de justiça, juízes de direito, defensores públicos e advogados).

A diferença entre a *Operação Centro Legal* e o *Programa Recomeço* residiu principalmente no grau de institucionalização de ambos (a institucionalização será melhor explorada no Capítulo 2 da dissertação), em processos que envolveram a sistematização das estruturas então existentes e a articulação das medidas em eixos de prevenção, tratamento e reinserção social dos dependentes de *crack*, tudo nos cânones que haviam sido estabelecidos pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, na esfera federal, dentro do *Programa Crack: é possível vencer*.

⁶⁷ *Op. cit.*

⁶⁸ SILVEIRA, Dartiu Xavier. **Entrevista concedida ao Programa CBN São Paulo**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/648#ad-image-7>, acesso em 07 de outubro de 2014.

⁶⁹ Dados e vídeos sobre o *Programa Recomeço* podem ser encontrados na página da rede social Facebook, disponível em <https://www.facebook.com/programarecomeco>, acesso em 07 de outubro de 2014.

Dois foram os principais avanços do *Programa Recomeço* em relação à estrutura disponibilizada na época da *Operação Centro Legal*: 1) a ampliação da área de atuação, não apenas para o bairro da Luz, mas para diversas estruturas existentes no Estado de São Paulo; 2) a valorização do eixo do tratamento e da recuperação dos dependentes de *crack*. Nas palavras de Mário Sérgio Sobrinho⁷⁰, Coordenador de Políticas sobre Drogas da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, o credenciamento de entidades sem fins lucrativos, tais como comunidades terapêuticas, moradias assistidas, casas de passagem e repúblicas.

Por meio deste credenciamento e após serem atendidas as exigências constantes do edital lançado pelo governo⁷¹, seriam possibilitados convênios para que as comunidades terapêuticas, moradias assistidas, casas de passagem e repúblicas passassem a receber verbas do governo estadual mediante o oferecimento de vagas ao Estado para o acolhimento dos dependentes.

Em síntese, para o credenciamento das entidades voluntárias, o governo do Estado exigiu uma declaração de aceite com a indicação de vagas ofertadas, o plano de atividades a ser desenvolvidos pelo dependente no interior da entidade além de outros documentos de índole formal-jurídica com relação à idoneidade e constituição das sociedades⁷².

O financiamento do tratamento dos dependentes químicos, principalmente os dependentes de *crack*, se daria por meio de um mecanismo então batizado de *Cartão Recomeço*, que seria uma espécie de “vale-tratamento” até o valor de R\$ 1350,00 (hum mil, trezentos e cinquenta reais), por um período de até seis meses.

Em que pese a existência do cartão magnético e o seu acesso por parte do usuário, o planejamento da ação governamental anotava que os créditos financeiros pertenceriam às entidades credenciadas e não ao dependente ou à sua família,

⁷⁰ SOBRINHO, Mário Sérgio. **Entrevista concedida sobre o Programa Recomeço**, disponível em <http://www.spdm.org.br/saude/galeria-de-ideos/item/888-programa-recome%C3%A7o>, acesso em 08 de outubro de 2014.

⁷¹ GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Edital de Chamamento Público SJDC 01/2013**, publicado no Diário Oficial do Estado nº 15/01/14 – Seção 1 – p.71.

⁷² São os documentos: 1) Declaração de aceite para cada modalidade com a indicação do número de vagas; 2) Plano de atividades; 3) Certificado Regularidade Cadastral de Entidade (CRCE); 4) Cópias estatuto, ata eleição e posse diretoria, RG e CPF do responsável; 5) Licença da Vigilância Sanitária.

sendo que o dinheiro seria depositado diretamente em suas contas⁷³. O dependente apenas teria a si atribuído um cartão após passar pela rede municipal de atendimento, sendo que, juntamente com este, seria simultaneamente atribuída uma vaga nas entidades credenciadas.

Os principais marcos legais envolvendo o *Programa Recomeço* são o Decreto Estadual nº 59.164, de 9 de maio de 2013, alterado pelo Decreto Estadual nº 59.684, de 30 de outubro de 2013, que o instituiu em termos legislativos, e o Decreto Estadual nº 60.455, de 15 de maio de 2014, que instituiu, no âmbito do Estado de São Paulo, o *Selo Parceiros do Recomeço*⁷⁴.

Deste modo, vê-se que o *Programa Recomeço* e o *Programa de Braços Abertos*, com as suas alterações deônticas em relação ao *Projeto Nova Luz* e a *Operação Centro Legal* se revelaram como políticas públicas bem mais adequadas e propensas à recuperação de condições de dignidade das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* por eles atendidas.

Os seus processos de elaboração e formação, mecanismos legais que lhes estruturam, bem como os panoramas e arranjos entre os órgãos envolvidos, serão discutidos no capítulo 2, quando passaremos a tratar da institucionalização das políticas públicas. Abaixo, discorreremos sobre como as políticas públicas que, voltadas à promoção da cidadania e dos direitos sociais, são o único meio de provimento da recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

⁷³ Este dado foi ressaltado de forma enfática pelo Governador do Estado, Geraldo Alckmin, quando do lançamento do Cartão Recomeço, como é possível se verificar em entrevista disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=5INPvVBMAn4>, acesso em 07 de outubro de 2014 e pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, Rodrigo Garcia, como é possível verificar em declaração disponível em https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=Nn4INwGXRIE, acesso em 07 de outubro de 2014.

⁷⁴ O artigo 2º dessa legislação dispõe que o Selo Parceiros do Recomeço será conferido “a organizações públicas, privadas e da sociedade civil que desenvolvam programas, projetos e ações de promoção da prevenção, tratamento, reinserção social ou laboral, acesso à justiça e cidadania e de redução de situações de vulnerabilidade social e de saúde, aos usuários de substâncias psicoativas, especialmente o crack, e seus familiares, em seus ambientes e em suas áreas de atuação”.

1.3. A NECESSIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEIO DE RECUPERAÇÃO DA CIDADANIA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE CRACK NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A posição de primazia do ser humano no ordenamento constitucional é reconhecida, há muito tempo, em sociedades democráticas e pluralísticas. Emerson Garcia⁷⁵ indica que, em nossa Carta Constitucional de 1988⁷⁶, estes dispositivos estão reconhecidos logo em seu próêmio, a exemplo do contido no artigo 2º com a expressão “todo o poder emana do povo”, no estabelecimento da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado (artigo 1º, inciso III) e na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção do bem de todos e a erradicação da pobreza e da marginalização, como objetivo fundamental (artigo 3º, incisos III e IV).

Emerson Garcia⁷⁷ prossegue na explanação acerca do assunto indicando que tanto o “homem da rua”, ou seja, aquele que já definimos como estando em situação de rua nos subtítulos acima, como o “homem da casa”, ou seja, aquele que não se encontra nesta situação e possui moradia fixa, integram o conceito mais amplo de “povo”, sendo que, por consequência, o poder estatal deve emanar de ambos.

Este poder estatal tem como finalidade a de reconhecer a primazia dos direitos humanos, sendo que estes podem ser destinados à exigência do *facere* ou do *non facere*, tanto nesta esfera como na privada, voltados que são à preservação e à garantia da digna existência do ser humano⁷⁸. O autor⁷⁹ então aponta para o fato de que a dignidade humana pode ser identificada em dois elementos estruturais e que estão presentes na maior parte das construções teóricas acerca desta temática.

⁷⁵ *Op. cit.*, p. 313.

⁷⁶ BRASIL, **Constituição Federal de 1988**, publicada no Diário Oficial da União de 05/10/1988, p.1. (ANEXO)

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 314.

⁷⁸ *Idem, ibidem.*

⁷⁹ *Idem.* p. 316. “O primeiro deles consiste na própria existência do ser humano, enquanto ser vivo e racional, que deve estar protegido de qualquer ameaça que possa comprometer a sua continuidade, quer essa ameaça provenha de ações (v.g.: atentados à integridade física), quer de omissões (v.g.: indiferença ao estado de penúria). O segundo elemento se manifesta no estar humano ou, mais especificamente, na possibilidade de ser, fazer ou receber algo.”

Aponta o primeiro deles como sendo aquele que consiste na própria existência do ser humano enquanto o segundo consiste na manifestação do estar humano.

Emerson Garcia⁸⁰, em seguida, afirma que a dignidade humana é uma manifestação da identidade do ser humano, que dele não pode ser dissociada, ostentando o valor mais alto entre aqueles que lhe são afetos, terminando por regular o comportamento de todos que com ele interagem. Anota no mesmo ato que se “uma conduta ou situação específica viola a dignidade humana, estaremos afirmando, *ipso facto*, que essa conduta ou situação é atentatória à própria condição de pessoa humana”.

Observou Emerson Garcia⁸¹ três tipos de prestações essenciais ao reconhecimento da dignidade das pessoas em situação de rua, quais sejam: essenciais à sua continuidade biológica, essenciais a uma continuidade digna (estabelecimento do mínimo existencial⁸²) e úteis ao seu bem-estar. Em seguida, evoluindo seu pensamento, ponderou que o primeiro desafio a ser enfrentado como meio de efetivação dos direitos dizia respeito “ao conteúdo dessas prestações e ao modo de disponibilizá-las às pessoas que vivam ao relento, perambulando pelo espaço público”⁸³.

⁸⁰ *Idem.* p. 320.

⁸¹ *Idem.* p. 324, 325 e 328. Esmiuçando os três tipos indica, com grifos nossos, que: “**As prestações essenciais à continuidade biológica** são aquelas que se mostram instrumentalmente conectadas à preservação do bem mais valioso de qualquer ser humano: a vida (...) sob a ótica da continuidade da vida, o mais desses direitos (daqueles elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1998) certamente é a alimentação (...). **As prestações essenciais a uma continuidade digna** são aquelas que qualificam a vida do ser humano, permitindo-lhe estar humano (...). Por fim, tem-se as **prestações úteis ao “homem da rua”**, aumentando o seu bem-estar. Sob essa epígrafe estarão normalmente incluídas prestações ontologicamente idênticas às anteriores, mas que apresentam distinções de ordem qualitativa (v.g.: alimentação de melhor qualidade, habitação mais suntuosa, tratamento médico realizado por especialistas renomados etc.).

⁸² *Idem.* p. 326 e 328. “O mínimo existencial é a parte operativa da dignidade humana, indicando as liberdades fundamentais que a integram, de modo a delinear uma esfera jurídica imune a intervenções exógenas, públicas ou particulares, e as prestações positivas que as estruturas estatais de poder não podem negar ao indivíduo, isso sob pena de lhe ser negada a própria essência humana. Esse mínimo não congrega apenas as prestações necessárias à sobrevivência. Exige um *plus*: que essas prestações assegurem o pleno desenvolvimento da personalidade individual e que ofereçam os meios necessários a uma existência digna e saudável (...) Como requisito necessário à preservação da essência da pessoa humana, o mínimo existencial há de ser indistintamente assegurado àqueles que estejam no interior do respectivo círculo axiológico, o que lhe atribui contornos igualitários. Deve ser estendido a todos, com abstração das especificidades de ordem pessoal e do mérito de cada indivíduo”.

⁸³ *Idem.* p. 329.

Em face deste conceito apresentado, observamos que a grande fatia evolutiva das políticas públicas nomeadas como *Programa de Braços Abertos* e *Programa Recomeço*, em se tratando da *Operação Centro Legal*, foi a efetiva preocupação com a promoção e efetivação dos direitos sociais das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. Conforme indicou Dartiu Xavier da Silveira⁸⁴, estas políticas públicas não apenas atacaram os efeitos como também a causa dos problemas.

Houve o rompimento de uma tradição que não destinava às políticas públicas ligadas às pessoas em situação de rua dependentes de *crack* recursos de promoção dos direitos sociais. Ana Paula Motta da Costa⁸⁵ observou, com relação ao desinteresse histórico do Estado em criar políticas de atendimento e efetivação dos direitos sociais (e num sentido *lato* da própria cidadania) das pessoas em situação de rua, que há uma reflexão da “contradição com que a sociedade e a opinião pública tratam o tema, ora com compaixão, preocupação e até assistencialismo, ora com repressão, preconceito e indiferença.”

A concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 passa essencialmente pelas políticas públicas, que efetivam a letra constitucional. Conforme observou Gianpaolo Poggio Smanio sobre este tema⁸⁶:

(...) as políticas públicas têm sua legitimidade e eficiência ao garantir a efetivação da cidadania no Estado Constitucional (...) que deve ser um Estado Democrático e Social de Direito (...). **As políticas públicas a serem desenvolvidas em nosso país devem ter o norte da concretização da cidadania em todas as suas dimensões**, integrando os diversos aspectos sociais, políticos e econômicos, bem como atendendo às necessidades de inclusão social, pois esta é a determinação constitucional de 1988.

Leon Garcia, Roberto Tykanori Kinoshita e Vitore Maximiano⁸⁷ apresentam lições que podem ser extraídas de políticas públicas que são voltadas para a

⁸⁴ *Op. cit.*

⁸⁵ *Op. cit.* p. 5.

⁸⁶ SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania** in O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. Org. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins e SMANIO, Gianpaolo Poggio. São Paulo: Atlas, 2013. p. 12 e 13.

⁸⁷ GARCIA, Leon, KINOSHITA, Roberto Tykanori e MAXIMIANO, Vitore. **Uma perspectiva social para o problema do crack no Brasil: implicações para as políticas públicas** in Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras? Org. BASTOS, Francisco Inácio Bastos e BERTONI, Neilane. Rio de Janeiro: ICICT/FIOCRUZ, 2014. p. 153 e 154.

recuperação de dependente de *crack* e que ao mesmo tempo têm os seus valores e a sua orientação voltados para a reconstrução da cidadania, por meio da valorização e do respeito aos direitos fundamentais, como vêm ocorrendo com o *Projeto de Braços Abertos*.

Sobre a participação dos dependentes de *crack* ainda na fase de planejamento, por meio da constituição de grupos ou líderes individuais, indicam os pesquisadores que a importância da constituição de um sujeito coletivo⁸⁸ é importante para afastar a marginalização e estimular uma das dimensões fundamentais da cidadania, qual seja, a política.

Observaram os pesquisadores então que o sujeito coletivo que compõe o agrupamento de pessoas em situação de rua dependentes de *crack* encontra-se em manifesta desvantagem no que tange à participação no pacto social em razão de “sua baixa escolaridade e inserção no mundo do trabalho, à condição de ex-presidiários, à marginalização pela pobreza e ao preconceito de raça e de cor”. Assim, este sujeito coletivo termina por encontrar barreiras quase que intransponíveis, que terminam por perpetuar sua exclusão e marginalização, dependente da ação positiva do Estado por meio de programas governamentais para recuperar condições mínimas de cidadania. Nessa esteira, as ações de empregabilidade e capacitação profissional envolvendo o *Projeto de Braços Abertos* se mostram como uma grande evolução em face às políticas públicas anteriormente existentes, como a *Operação Centro Legal*.

Em seguida, apontam os pesquisadores para o fato de que é fundamental a garantia de um pacote de direitos básicos como a “seguridade do cidadão fundada em moradia, trabalho e renda, ofertados com um mínimo de exigências e condições”. Destacaram os sobreditos autores que no *Projeto de Braços Abertos* a autonomia da vontade e a “palavra” dos dependentes de *crack* foram respeitadas, sendo exigidas poucas contrapartidas por parte do Estado, o que revela uma ação governamental menos impositiva, quando comparado ao que ocorreu na *Operação Centro Legal*, que tinha como base principal de ação a presença dos agentes do

⁸⁸ Podemos resumir, em apertada síntese, como “sujeito coletivo” aquele que é singular na forma, mas expressa em si uma ideia de pluralidade, tal como o núcleo das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

sistema de segurança pública, o foco sobre a problemática das drogas (por meio do proibicionismo) e o desejo de geração de abstinência por meio da privação do acesso ao *crack*.

Nessa esteira, o *Projeto de Braços Abertos* estabeleceu nada mais do que uma relação contratual com os dependentes de *crack*, respeitando as suas condições como sujeitos de direito e não os tratando apenas como objetos diretos de uma ação governamental, o que é uma característica essencial no restabelecimento de sua dimensão cidadã.

No plano econômico, com a recuperação de sua capacidade de capitalização, ao receberem dinheiro pelos trabalhos prestados, os autores destacaram que houve a inclusão dos dependentes de *crack* na economia local, participando do circuito de circulação de mercadorias, mensagens e afetos da comunidade local, inserindo aproximadamente R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) por semana. Quando concluem seu pensamento, Leon Garcia, Roberto Tykanori Kinoshita e Vitore Maximiano observam que⁸⁹:

“o rompimento do ciclo vicioso exclusão-dependência-exclusão exige a implementação de políticas públicas abrangentes, intersetoriais e com integração entre diferentes unidades da federação, instâncias de governo e sociedade civil”

As dificuldades na implementação e as experiências enfrentadas por ações governamentais nas supracitadas políticas públicas serão esmiuçadas no Capítulo 2 desta dissertação, quando as analisaremos sob planos de institucionalização, ou seja, o macroinstitucional, o mesoinstitucional e o microinstitucional.

⁸⁹ *Idem.* p. 154.

2. OS PLANOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS OPERAÇÕES, PROGRAMAS E POLÍTICAS OCORRIDAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO VOLTADOS À RECUPERAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE *CRACK*

Inicialmente, antes do tratamento do tema específico das políticas públicas desenvolvidas para o tema das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, cremos ser necessária a invocação das pesquisas acadêmicas sobre o próprio tema das políticas públicas sob o prisma jurídico, que por sua vez organiza e fundamenta as medidas de caráter político, econômico e de gestão pública que serão adotadas principalmente pelo Poder Público.

Maria Paula Dallari Bucci assumiu a vanguarda na pesquisa deste tema no direito brasileiro e ainda segue portando o estandarte da pesquisa na área. Ainda no início de sua mais recente obra de pesquisa, a acadêmica já adverte para o fato de que o foco das maiores preocupações durante a organização da ordem constitucional brasileira em 1988 se revelava na “remoção das velhas estruturas do autoritarismo, mais do que na construção de novas”⁹⁰, sendo que o Governo não era visto, ao menos no início dos anos 1990, como capaz de fazer frente às demandas sociais então impostas pela recém - editada norma constitucional fundamental.⁹¹

A capacidade do Governo de promover políticas públicas, como aquelas que buscam a recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack* e que serão esmiuçadas neste trabalho, encontra-se carecedora do núcleo de estruturas jurídicas que lhe dessem o fundamento inicial e a base para o seu início. Como supracitado, bem como em outro contexto da obra de Maria Paula Dallari Bucci⁹², há riqueza em obras jurídicas no contexto pátrio que se debruçaram sobre a

⁹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 9 e 10.

⁹¹ *Idem*, p. 25.

⁹² *Idem*, p. 62.

demonstração do sentido negativo do governo, com relação aos limites e atividades que não lhe dizem respeito. Entretanto, são poucas as indicações acerca dos caminhos jurídicos que podem ser tomados quando da implementação do seu projeto aceito após a legitimação popular, pós - processo eleitoral.

Observa-se que o esforço de reorganização jurídica na sociedade brasileira, no período pós - ditadura militar, ainda se faz presente no tema das políticas públicas. A falta de maturidade persistente em suas estruturas, e principalmente em se tratando das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, revela-se como um problema histórico, e que certamente passa pelos mecanismos que compõem o direito nacional.

Ainda retornando aos fundamentos do tema de políticas públicas, temos de admitir o fato de que sua própria conceituação é tormentosa, dada a sua natureza complexa, multifacetada e transdisciplinar⁹³, optando a sobredita pesquisadora por entender ser melhor a busca por um método que melhor analisasse a questão⁹⁴. Entretanto, o seu conceito cunhado em 2006⁹⁵ ainda se mostra como sendo o mais adequado para balizar, facilitar a compreensão e determinar a ideia de políticas públicas, mostrando-se extremamente apropriado para fortalecer as argumentações da presente dissertação:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

⁹³ *Idem*, p. 290.

⁹⁴ *Idem, Ibidem*.

⁹⁵ *Idem*, p. 38. Este mesmo conceito vem sendo amplamente utilizado pelos pesquisadores nacionais em seus estudos, sendo múltiplas vezes mencionado nos artigos que compõem obras recém-lançadas sobre o tema das políticas públicas, mesmo quando tratado sob diversos enfoques, tais como cidadania, educação, proteção à criança e ao adolescente, às minorias, previdência social etc. Por estes artigos, citamos a obra “O Direito e as Políticas Públicas no Brasil” (organizadores, SMANIO, Gianpaolo e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins, São Paulo: Atlas, 2013).

As políticas públicas que devem necessariamente ser organizadas sobre base jurídica disciplinam os impulsos inovadores do poder público e o entrelaçamento destes com as estruturas e funções permanentes do Estado⁹⁶, sendo que a sua organização no que tange a esta primeira área é fundamental para o seu posterior sucesso durante as fases de implementação da política pública, organização política, composição de corpo de funcionários públicos ou ainda delegação de competência para particulares nas fases de execução.

A organização das políticas públicas, incumbência do Estado, tem como núcleos o planejamento e a execução coordenada das ações, em planos que envolvam ações e demandem a análise de resultados em curto, médio e longo prazo⁹⁷. A consequência do papel do direito na elaboração e implementação de políticas públicas, na feliz expressão cunhada por Maria Paula Dallari Bucci, é a “juridificação do poder”, que termina em demandar a divisão da atividade profissional burocrática da atividade política, dentro do âmbito estatal, de modo a propiciar a gestão pública institucionalizada e regrada pelo direito⁹⁸.

Não há que se falar em Estado desenvolvido sem o entrelaçamento de culturas políticas e sociais fortemente entrelaçadas com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas⁹⁹. A ausência deste congraçamento e da institucionalização leva o Estado à consideração de apenas emergente, aspirando ao nível de desenvolvimento das nações com melhores índices econômicos e de qualidade de vida, e que se vê longe de perturbar as estruturas da desigualdade social¹⁰⁰ presentes entre o seu povo.

Certamente, as políticas públicas para pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, em suas diversas fases e modo de execução, como a *Operação Centro Legal*, ocorrida na já findada administração Serra/Kassab, e o *Programa de Braços Abertos*, que é corrente na administração Haddad, são compostas de ações governamentais, que têm entre os seus objetivos estabelecidos

⁹⁶ *Idem*, p. 10.

⁹⁷ *Idem*, p. 33.

⁹⁸ *Idem*, p. 34.

⁹⁹ *Idem*, p. 29.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 30.

a eliminação da miséria que assola esta população, em termos de sua saúde, de sociabilidade e de inserção econômica.

O estudo de Maria Paula Dallari Bucci, que servirá como eixo fundamental do entendimento dos fundamentos das políticas públicas e que serão esmiuçadas no presente trabalho, demonstra a alta possibilidade de falência de uma política pública que é implementada com desamparo de base jurídica segura, institucionalizada e que caminhe em conjunto e de mãos dadas com as forças e agentes políticos e sociais.

Verificaremos neste capítulo como foi construída a base jurídica que sustentou a *Operação Centro Legal*, da administração dos prefeitos Serra/Kassab, bem como a que serve como fundamento para o *Programa de Braços Abertos* e para o *Programa Recomeço*, da administração do prefeito Haddad e do governador Alckmin, assim como foram operadas as ações e os arranjos institucionais dentro da estrutura estatal, com eventuais e pontuais intervenções privadas.

Neste capítulo, adotaremos a mesma régua metodológica proposta por Maria Paula Dallari Bucci, a fim de analisar as estruturas jurídicas fundantes da *Operação Centro Legal* e do *Programa de Braços Abertos* para compreender estas políticas públicas destinadas à tutela de pessoas em situação de rua dependentes de *crack* sob os planos macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional¹⁰¹.

¹⁰¹ Maria Paula Dallari Bucci assim explica os diferentes níveis de institucionalização (*Idem*, p. 37 e 38): “A partir de duas perguntas – o que é governo e como se relacionam, no governo, a política e o direito -, propôs-se, neste trabalho, examinar o fenômeno governamental, enquanto manifestação juridicamente disciplinada, em três planos de aproximação: macro, meso e microinstitucional. O plano macroinstitucional compreende o *governo* propriamente. No extremo oposto, plano microinstitucional, considera-se a *ação governamental* como unidade atomizada de atuação do governo. Na posição intermediária, o plano mesoinstitucional, analisam-se os arranjos institucionais, ação governamental agregada em unidades maiores. Enquanto o plano macroinstitucional tem por objeto a *politics*, os planos meso e microinstitucionais focam as *policies*, distinguindo-se entre eles apenas a chave de análise adotada.” A autora ainda conceitua ação governamental como “o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo. Já o arranjo institucional é “o conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicas diversas”. (*Idem*, p. 39). Outro modo de apresentar os três planos de institucionalização é assim descrito pela autora: “Tem-se, no plano macroinstitucional, as decisões políticas fundamentais, a “grande política”, bem como os rumos do planejamento de longo prazo. No plano mesoinstitucional, da “média política”, os arranjos institucionais, que desenham a ação governamental racionalizada, agregando e compondo os elementos disponíveis, em uma direção determinada, tornada previsível, com base em regras e institucionalização jurídica, que define as situações a serem experimentadas em operações futuras, resultando na reiteração da ação. Finalmente, a ação governamental nas suas menores unidades, a chamada “pequena política”, no

Em suma, verificaremos a forma como a política, por meio do governo, é institucionalizada pelo direito em diferentes níveis¹⁰². Por último, serão analisados os resultados destas operações e os impactos de evolução jurídica decorrentes das ações governamentais e dos arranjos institucionais.

2.1. O PLANO MACROINSTITUCIONAL

O plano macroinstitucional é apresentado por Maria Paula Dallari Bucci como o exame realizado sobre as tensões entre a política e as políticas públicas, realizando-se o clareamento entre a função do governo e os seus mecanismos de funcionamento¹⁰³. O segundo capítulo de sua obra é iniciado com a interessante ponderação de que quanto mais poderoso um governo num contexto democrático, mais regrado ele é, sendo dependente do direito para poder ser legitimado politicamente, ocorrendo assim um processo de racionalização do poder e de juridificação das estruturas do Estado que culmina numa diferenciação de Estado e Governo¹⁰⁴.

2.1.1. Leitura dogmática do plano macroinstitucional

Quando Maria Paula Dallari Bucci inicia o tema de sua obra propriamente dito e passa a avançar, começa a tecer considerações sobre Estado, Governo e Administração Pública. Sobre a última comenta o processo histórico da busca de

desenrolar dos processos jurídicos que levam à formação e desenvolvimento das políticas públicas; a decisão e as iniciativas legislativas pertinentes, além das decisões judiciais, nas hipóteses de conflito. Essa dimensão é aquela em que sobressai o papel dos indivíduos.” (*Idem*, p. 41).

¹⁰² *Idem*, p. 37.

¹⁰³ *Idem*, p. 39.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 46 e 48.

sua racionalização por meio do direito. A racionalização da Administração Pública, que deveria se distinguir das forças políticas que lideram o governo, foi proposta por meio da teoria sociológica de Max Weber, que definiu as características do Estado burocrático como sendo aquele formado em suas estruturas por funcionários profissionais, trabalhadores intelectuais especializados e qualificados, que não respondem pelo governo com divisão do trabalho e responsabilidade pessoal¹⁰⁵. O Estado burocrata, no contexto no capitalismo, seria aquele impessoal, técnico, eficiente, racional; em suma, burocrata.

Entretanto, não há como deixar de observar que passam pela estrutura e pelas entranhas do atual Estado contemporâneo e capitalista quaisquer mudanças de ordem política, social e econômica que venham a atingir de modo benéfico as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

A construção do Estado contemporâneo passa pelo fenômeno do direito. A promoção de políticas públicas como meio de efetivação da cidadania, aliás, revela a mais contemporânea face de compreensão do fenômeno do Estado, que deixa de ser lido como “Estado Democrático de Direito” para ser lido como “Estado Democrático e Social de Direito”. Assim anotou Gianpaolo Poggio Smanio¹⁰⁶:

A realidade social de hoje demanda do Estado uma enorme gama de atividades para a garantia da cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais, **daí a afirmação de que o Estado é Democrático e Social de Direito, significando que o Estado deve realizar políticas ou programas de ação, para atingir determinados objetivos sociais.**

Nesse trilhar, vemos que políticas sociais, principalmente em face dos comandos normativos das constituições contemporâneas, como a brasileira de 1988, também necessariamente têm que transitar por meio do Estado, não se limitando este a ser apenas um mero regulador e controlador das forças

¹⁰⁵ *Idem*, p. 56. Para definir Administração Pública, Maria Paula Dallari Bucci traz a definição de Giorgio Pastori: “Administração Pública é o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.” (*Idem*, p. 54). Já para governo, Maria Paula Dallari Bucci invoca a definição de Lucio Levi, que assim trata o Governo: “como o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade (...), e constitui um aspecto do Estado”. (*Idem*, p. 58)

¹⁰⁶ *Op. cit.* p. 6. Grifos nossos.

econômicas. Não há como haver mudança nas desigualdades sociais apenas por meio de agentes privados, sendo um requisito para a transformação a ação estatal.

Desta forma, em que pese o ceticismo, principalmente daqueles que acompanham correntes de pensamentos jusfilosóficos de ordem crítica e transformadora, principalmente de eixo de pensamento marxista, que entendem ser o Estado dominado pelas classes abastadas economicamente e detentoras deste poder econômico, servindo apenas para os seus interesses e manutenção no poder, tem-se, por esta linha de pensamento, a noção de que, para que ocorra qualquer transformação, se faz necessário passar por dentro da estrutura denominada Estado.

Nessa esteira, temos a ideia de que a inegável e inequívoca contribuição destes pensamentos para a construção de uma ordem social e econômica menos desigual, por vezes serve apenas para dificultar a sua intervenção e tornar nebulosa a compreensão do papel e dos meios de ação do Estado¹⁰⁷.

Maria Paula Dallari Bucci observou que estruturação e execução da política pública em âmbito macroinstitucional deve passar necessariamente pela estrutura estatal, sendo que o ordenamento jurídico-constitucional admite a possibilidade de intervenção por parte do Poder Judiciário, em seu rejuvenescido e ampliado papel decorrente do contexto garantista de direitos fundamentais pós - Segunda Guerra Mundial¹⁰⁸.

Explorando a participação do Poder Judiciário nas políticas públicas, Clarice Seixas Duarte¹⁰⁹ observou que este poder não tem a função precípua de formular e implementar políticas públicas, sendo que o seu papel é o de participação no processo, aprovando ou desaprovando uma determinada política pública à luz dos parâmetros juridicamente vinculantes, permitindo ao cidadão e às entidades de terceiro setor, ao Ministério Público e à Defensoria Pública o controle do poder que está concentrado nos outros entes estatais.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, p. 93.

¹⁰⁸ *Idem*, p. 97.

¹⁰⁹ *Op. cit.*, p. 27.

A intervenção do Poder Judiciário, quando da provocação e em sede de controle de políticas públicas, pode se dar, por exemplo, quando da não observância dos processos e procedimentos estabelecidos em lei, quando do afastamento da participação popular nos processos (como ocorrido nas irregularidades manifestadas nas audiências públicas do *Projeto Nova Luz* e exposto no capítulo anterior) ou ainda nas hipóteses de ocorrência de violação aos direitos fundamentais (como ocorrido na *Operação Centro Legal*, em decorrência da violação ao direito de livre permanência e circulação, que também foi exposto no capítulo anterior).

Nestas hipóteses de legítima e acertada intervenção, segundo Maria Paula Dallari Bucci, o Poder Judiciário, superando a ultrapassada ideia de proibição de censura dos atos governamentais, termina por judicializar a atividade política, exercendo o controle sobre as chamadas decisões difíceis (*hard cases*)¹¹⁰.

As políticas públicas que tratam sobre o tema das drogas lícitas/ilícitas, como a *Operação Centro Legal* e o *Programa de Braços Abertos/Programa Recomeço* se mostram como terreno fértil para o estudo das decisões político-jurídicas entendidas como difíceis, em especial aquelas sobre as quais nos debruçamos no presente estudo, ou seja, as destinadas às pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Não é raro o fato de o controle judicial ter incidido sobre as políticas públicas destinadas às pessoas em situação de rua dependentes de *crack* no município de São Paulo, principalmente em razão da sua falta de institucionalização, articulação governamental ou de respeito aos direitos humanos fundamentais, em casos isolados e pontuais, ou ainda de forma cumulativa em todas elas.

¹¹⁰ *Op. cit.*, p. 97. Ao introduzir o capítulo 04 de sua obra “Levando os Direitos a Sério”, o filósofo do direito norte americano Ronald Dworkin (DWORKIN, Ronald, **Levando os direitos a sério**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 127) inicia uma ponderação acerca de como deve ser a decisão dos juízes sobre os casos difíceis, anotando que: “O positivismo jurídico fornece uma teoria dos casos difíceis. Quando uma ação judicial específica não pode ser submetida a uma regra de direito clara, estabelecida de antemão por alguma instituição, o juiz tem, segundo tal teoria, o “poder discricionário” para decidir o caso de uma maneira ou de outra (...) O juiz continua tendo o dever, mesmo nos casos difíceis, de descobrir quais são os direitos das partes”. No mesmo trilhar caminha o artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4675, de 4 de setembro de 1942) que reza: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

É importante destacar o fato de que as falhas em questão, que em sua grande maioria ocorrem em razão do personalismo na esfera governamental, do imediatismo e da falta de planejamento na construção das políticas públicas, todos estes problemas são decorrentes da falta de institucionalização no plano macroinstitucional em um Estado pouco maduro, como o brasileiro.

Por conseguinte, faz-se necessário ressaltar que a intervenção do Poder Judiciário somente se dá à luz da observação de parâmetros jurídicos vinculantes, não lhe cabendo, em regra, a iniciativa concretizadora da política pública. Como exceção a esta regra, que em sentido amplo homenageia o princípio constitucional da separação dos poderes estatais, o Supremo Tribunal Federal decidiu nos autos do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715-5/SP¹¹¹ nos seguintes termos:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário (...) a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (...). No entanto, tal incumbência poderá atribuir-se, embora excepcionalmente, ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estrutura constitucional (...).

Maria Paula Dallari Bucci destaca que, quando implantadas as estruturas fundamentais da democracia, sendo superados estes estágios de democracia adolescente, as grandes disputas deixarão o campo macroinstitucional (grande política) para se darem na arena dos mecanismos de funcionamento efetivo e operacional do Estado e do governo, no interior do aparelho do Estado, principalmente nas áreas de execução e implementação de políticas públicas¹¹², caminhando-se assim para o plano mesoinstitucional, ou seja, o dos arranjos institucionais.

Com o amadurecimento das decisões governamentais, torna-se essencial a adoção de processos decisórios técnicos, fundados em estudos sobre administração e decisão, com lentes sobre os problemas concretos, alternativas, modos de

¹¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410.715-5/SP**, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 22/11/2005.

¹¹² *Op. cit.*, p. 99.

avaliações e resultados a serem atingidos¹¹³. Com relação aos processos decisórios que envolveram as políticas públicas destinadas às pessoas em situação de rua dependentes de *crack* implementadas no município de São Paulo, verificamos que um dos principais pontos se deu na falta de articulação entre os órgãos públicos envolvidos, em um diagnóstico que transita pelos planos macro, meso e microinstitucionais das políticas públicas.

2.1.2. As Políticas Nacionais para a temática das drogas e das pessoas em situação de rua

Historicamente, até o advento da Constituição Federal de 1988, não havia ordenamento jurídico estruturado e institucionalizado (salvo aqueles criminalizantes, como o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei de Contravenções Penais) que fosse voltado, direcionado e aplicado para a questão das pessoas em situação de rua dependentes de drogas em sentido *lato*.

Ana Paula Motta da Costa¹¹⁴ indica a alteração deste panorama com a edição da Carta Magna, no final dos anos oitenta, que considerou os direitos sociais como fundamentais a todo o cidadão, bem como com a edição da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei Federal nº 8742, de 07 de dezembro de 1993) que por sua vez regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, reconhecendo a Assistência Social como política pública. Segundo a citada pesquisadora¹¹⁵ passou então o Poder Público, após estes marcos jurídicos:

(...) a ter a tarefa de manter serviços e programas de atenção à população de rua, garantindo padrões éticos de dignidade e não-violência na concretização de “mínimos sociais” e de direitos de cidadania a esse segmento social.

¹¹³ *Idem*, p. 106.

¹¹⁴ *Op. cit.*, p. 6.

¹¹⁵ *Idem. Ibidem*.

Após quase dez anos sem grandes alterações legislativas que pudessem influenciar a população em estudo, somente com a instituição da Lei Federal nº 11.343/06 houve um novo direcionamento na política pública nacional para a questão de drogas.

Enquanto as legislações anteriores para esta temática se revelavam como repressivas e ligadas exclusivamente ao campo criminal do direito e da saúde mental, a nova e atual política mudou sua orientação político-ideológica, passando a se pautar pela prevenção ao uso de drogas e pelo tratamento dos dependentes em caráter de saúde pública¹¹⁶, além de abandonar a imposição de penas privativas de liberdade ao dependente.

Esta legislação, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD) e estabelece medidas para a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, é o marco legal da mudança de paradigma e de procedimentos no Brasil.

Trata-se de legislação que contempla a perspectiva da intervenção integrada, incluindo ações de promoção da saúde e de conscientização sobre os riscos do uso de *crack*, álcool e outras drogas, de disponibilização de serviços de atendimento e enfrentamento do tráfico¹¹⁷. O seu artigo 4º, inciso VII, trouxe como um de seus princípios norteadores a necessidade de articulação com os diversos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público visando à cooperação mútua nas ações do SISNAD (Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas).

Não é sem fundamento a existência deste princípio na política pública estabelecida em âmbito nacional pelo legislador pátrio, que entendeu ser essencial esta articulação para serem atingidos os objetivos nela inseridos. Luis Octávio Martins Mendonça ressalta que a articulação multidisciplinar e multiprofissional e que, logicamente, deve envolver diversos agentes públicos e privados, são

¹¹⁶ Conforme demonstrado no início do artigo de CARRIERI, Camila Ghizelli, CARRIERI, Giuliana Ghizelli e PIRES, Rodrigo Otávio Moretti. **O Estado perante a temática das drogas lícitas e ilícitas: avanços da nova legislação e desafios frente ao Sistema Único de Saúde**. Revista Eletrônica Saúde Mental, Álcool e Drogas. Volume 4. Número 2. Artigo 1. p. 3.

¹¹⁷ BRASIL. SENAD – SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. **Cartilha do Programa Crack, é possível vencer**. 2014. p.4.

requisitos obrigatórios para a implantação de uma política preventiva eficiente no enfrentamento às drogas pesadas, como o *crack*¹¹⁸. O mesmo autor ainda acrescenta que¹¹⁹:

A nova política determina a promoção e a garantia de articulação e integração em todo o território nacional das intervenções para o tratamento, recuperação, redução de danos, reinserção social e ocupacional dos dependentes químicos, elevando a importância do Sistema Único de Saúde e da necessidade de se ampliar e adequar o número de unidades de tratamento a uma maior capacidade de atender tais pacientes.

Por meio do Decreto Federal nº 5912, do mesmo ano de 2006, foi regulamentada a Lei Federal nº 11343, tratando das políticas públicas sobre drogas, bem como instituindo o SISNAD. Esta legislação traz em seu corpo a finalidade e a organização do SISNAD, estabelece a sua composição e define a competência dos órgãos que o integram.

Os principais órgãos que compõem o SISNAD são o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), além dos órgãos e entidades públicas da União, Estados, Distrito Federal e municípios envolvidos em atividades de prevenção de uso indevido de drogas, reinserção social dos dependentes, repressão à produção indevida e ao tráfico ilícito de drogas.

Como sintoma de orientação subjetiva da atividade jurídica, ou seja, da demonstração do interesse do legislador quanto ao fim a ser atingido pela política, há o caso da subordinação hierárquica da SENAD ao longo dos últimos anos. Quando da criação legislativa, a sua subordinação se dava diretamente à Presidência da República, por meio do Gabinete de Segurança Institucional (GSI). No ano de 2010, por meio do Decreto Federal nº 7426/10, e já sob a Presidência de Dilma Rousseff, que implantou grandes ações governamentais e estruturou políticas públicas para a temática das drogas, como veremos a seguir neste subtítulo, houve o remanejamento da estrutura da SENAD para o Ministério da Justiça.

¹¹⁸ *Op. cit.*, p. 301.

¹¹⁹ *Idem. Ibidem.* Grifos meus.

Sem embargo às atividades desenvolvidas pela SENAD nos últimos anos, e que vêm se revelando de grande importância na estruturação das políticas públicas sobre drogas no plano macroinstitucional, como ainda veremos no presente subtítulo, entendemos que a sua subordinação hierárquica e funcional deveria se dar em face do Ministério da Saúde e não em face do Ministério da Justiça, como ocorre e está determinado no modelo jurídico atual.

A subordinação ao Ministério da Justiça e, em momento legislativo anterior, ao Gabinete de Segurança Institucional (que são chefiados por Oficiais Gerais do Exército), indica, ainda que de forma subjetiva, a estruturação das ações governamentais com enfoque na repressão ao uso e ao tráfico de drogas, por meio do sistema policial-judiciário penal-penitenciário.

A movimentação da SENAD para o âmbito de competência do Ministério da Saúde se revelaria como a tradução definitiva da intenção e da vontade política dos governantes (em sentido macroinstitucional) de tratar a questão do uso das drogas e da dependência prioritariamente sob as lentes da reintegração social e da atenção à saúde, recebendo assim a maior parte dos recursos orçamentários em detrimento de ações de repressão lideradas pelo aparato de segurança-judiciário-penitenciário.

Aprofundando-se no tema, constatamos que outra legislação a impactar a temática das pessoas em situação de rua, no plano macroinstitucional, foi o Decreto Federal nº 7053, editado no final do ano de 2009, o qual instituiu a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua. Após conceituar e definir quem são as pessoas em situação de rua (tema explorado no Capítulo 1 da presente dissertação) a Política supracitada destaca a necessidade de desenvolvimento de ações articuladas entre União e demais entes federativos para a implementação e organização das ações governamentais que nela são previstas.

Esta legislação reforça e enfatiza a necessidade de articulação entre diversos setores sociais, determinando a formação de comitês intersetoriais com a participação de agentes de diversas áreas e com *expertise* em campos diversos do conhecimento para a elaboração das políticas públicas. Também são garantidas, nestes órgãos representativos, a participação popular de entidades representativas das pessoas em situação de rua, bem como a participação de entes privados, sempre por meio de convênios e instrumentos de adesão.

A Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua estabeleceu e se estrutura sobre os seguintes princípios fundamentais: igualdade, equidade, respeito à dignidade da pessoa humana, direito à convivência familiar e comunitária, valorização e respeito à vida e à cidadania, atendimento humanizado e universalizado e respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Além dos princípios citados, foram enumeradas diretrizes, além de serem estabelecidos objetivos¹²⁰ que, em suma, buscam o resgate, a valorização e a promoção da cidadania da pessoa que está em situação de rua.

¹²⁰ **São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:** I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; **III – articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;** **IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;** **V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;** **VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;** VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua; IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento; IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários; XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social

A edição da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua certamente teve implicância e serviu como marco legislativo e baliza para a implementação do *Projeto de Braços Abertos/Projeto Recomeço*, principalmente quando se observam os eixos de capacitação profissional, reinserção familiar e atendimento ambulatorial na rede de assistência social criada na Lei Orgânica de Assistência Social.

Além de tudo isso, ao prever em seu artigo 8º o assento para as pessoas em situação de rua no *Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua*, assegurou-se a sua participação em todas as fases da política pública, desde o planejamento e sua execução, até a sua avaliação final.

Logo após o referido evento, foi lançado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Crack, no ano de 2010, *por meio do Decreto 7179*, o qual consiste em outra política pública que, no plano macroinstitucional, representou definitivamente o enfoque do poder público na implementação de ações governamentais imediatas e estruturantes, com a finalidade de buscar o tratamento adequado à questão da referida droga.

É importante destacar o fato de que, logo no artigo 1º desta norma, a integração entre os diversos entes envolvidos na ação governamental denota um elemento essencial e estruturador¹²¹. Esta integração entre os participantes se dará

especial do Sistema Único de Assistência Social; XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

¹²¹ Em momento posterior, são apresentados os objetivos da legislação, no bojo do seu artigo 2º, com grifos nossos: I - estruturar, integrar, **articular** e ampliar as ações voltadas à **prevenção do uso, tratamento e reinserção social de usuários de crack** e outras drogas, contemplando a participação dos familiares e a atenção aos públicos vulneráveis, entre outros, crianças, adolescentes e população em situação de rua; II - **estruturar, ampliar e fortalecer as redes de atenção à saúde e de assistência social para usuários de crack e outras drogas, por meio da articulação das ações do Sistema Único de Saúde - SUS com as ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**; III - capacitar, de forma continuada, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas; IV - **promover e ampliar a participação comunitária nas políticas e ações de prevenção do uso, tratamento, reinserção social e ocupacional de usuários de crack** e outras drogas e fomentar a multiplicação de boas práticas; V - disseminar informações qualificadas relativas ao crack e outras drogas; e VI - fortalecer as ações de enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas em todo o território nacional, com ênfase nos Municípios de fronteira.

por meio da “conjugação de esforços entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observadas a intersetorialidade, a interdisciplinaridade, a integralidade, a participação da sociedade civil e o controle social”.

Após a edição da referida norma, a mais recente legislação a estabelecer uma política pública voltada para a temática do uso do *crack* foi a que se nomeou *Crack, é possível vencer*, capitaneada pelo Governo Federal. O programa em questão tem a finalidade de prevenir o uso e promover a atenção integral ao usuário de *crack*, bem como enfrentar o tráfico de drogas.

Seus objetivos estabelecidos são o aumento da oferta de serviços de tratamento e atenção aos usuários e seus familiares, redução da oferta de drogas ilícitas por meio do enfrentamento ao tráfico e às organizações criminosas e promoção de ações de educação, informação e capacitação¹²².

A política pública em questão ainda estabelece como metas a serem atingidas até o final do ano de 2014 a ampliação, o fortalecimento e a integração das redes de atenção à saúde, assistência social e prevenção nas escolas, além da capacitação de profissionais destes sistemas, bem como a revitalização das cenas de uso de *crack* nos espaços urbanos. Como meta última a ser alcançada tem-se a integração das forças de segurança nos três níveis de governo, com vistas ao combate ao tráfico de drogas e repressão aos traficantes¹²³.

Este programa governamental tem como diretrizes principais o estabelecimento da articulação e integração de todos os níveis do poder público com a sociedade civil organizada, o desenvolvimento de ações diferenciadas, de acordo com as necessidades dos usuários em diferentes áreas, o monitoramento das ações governamentais e a realização de pesquisas para atualização constante de indicadores temáticos, a responsabilização do poder público na estruturação e no financiamento da política pública, a democratização do acesso aos espaços e serviços públicos, a valorização de redes de prevenção e atendimento aos dependentes e às suas famílias, o respeito às potencialidades regionais no

¹²²BRASIL. SENAD – SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. **Cartilha do Programa Crack, é possível vencer**. 2014. p. 5.

¹²³*Idem*. p. 5.

desenvolvimento das suas ações locais e a oferta especial de atenção à crianças e aos adolescentes que estão em condições de vulnerabilidade¹²⁴.

Assim, com base no que estabelece o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), o programa *Crack, é possível vencer* estabeleceu três principais eixos temáticos de ações governamentais: a prevenção, o cuidado e a autoridade.

O eixo representado pelo termo *prevenção* visa fortalecer fatores de proteção e redução dos fatores de risco para o uso de drogas por meio do oferecimento de programas continuados, a partir da comunidade escolar, buscando trazer informações sobre as drogas e reforçar a capacidade dos jovens para escolher com consciência e responsabilidade seus caminhos. Além de ações educativas, o programa *Crack, é possível vencer* destina recursos à capacitação dos atores envolvidos nos processos educativos (professores, operadores do direito, profissionais de segurança, liderança religiosas etc.), bem como realiza ações publicitárias para o esclarecimento sobre as drogas¹²⁵.

Por sua vez, o eixo denominado *cuidado*, por sua vez, trata da estruturação das redes de atenção de saúde e de assistência social para o atendimento aos usuários de drogas e seus familiares. O programa busca o acolhimento dos dependentes e de seus familiares, ofertando cuidado e tendo a defesa da vida e a redução de danos à saúde como princípios¹²⁶.

A rede de cuidados para o usuário de drogas é composta por diversos serviços e equipamentos que oferecem ações distintas para necessidades diferentes. Compreende serviços da atenção básica, como os Consultórios de Rua e os serviços especializados, como os CAPS AD (Centros de Assistência Psicossocial - Álcool e Drogas), os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) que

¹²⁴ *Idem.* p.6.

¹²⁵ *Idem.* p.7. Em outro trecho da mesma cartilha (*Idem.* p. 16), sobre a capacitação, é afirmado que “as capacitações darão sustentabilidade do programa Crack, é possível vencer, uma vez que a população poderá contar com profissionais que passam a conhecer melhor o assunto e, por isso, intervêm de forma qualificada e eficaz nas situações relacionadas ao uso de crack, álcool e outras drogas”.

¹²⁶ *Idem. Ibidem.*

disponibilizam vagas para o acolhimento de usuários e comunidades terapêuticas, devidamente cadastradas perante a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

Finalmente, o eixo *autoridade* tem como objetivo a redução da oferta de drogas ilícitas no Brasil, tanto no âmbito nacional como no âmbito local. Em suas ações, concentra a articulação de forças de segurança na repressão ao tráfico de drogas e ao crime organizado, buscando a aproximação da polícia com a população na intenção de criar locais comunitários seguros¹²⁷.

A principal marca evolutiva, a qual representa a distinção do programa *Crack*, é *possível vencer*, quando comparada às demais políticas públicas aqui analisadas, diz referência à disponibilização de vultosos recursos financeiros aos Estados membros, aos municípios e ao Distrito Federal, mediante a assunção de contrapartidas e implementação de equipamentos de saúde, assistência social e segurança pública.

Conforme entrevista realizada por este pesquisador com o Dr. Vitore André Zilio Maximiano, Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas, na cidade de Brasília, entre os dias de 22 e 23 de setembro de 2014, a média anual de recursos financeiros disponibilizados ao FUNAD (Fundo Nacional Antidrogas) era de sete milhões e oitocentos mil reais entre os anos de 1999 e 2010.

No advento do Plano Nacional de Enfrentamento ao *Crack*, apenas no mês de dezembro de 2010 foram liberados mais de cem milhões de reais, os quais foram destinados à elaboração de cursos de capacitação dos operadores dos sistemas de segurança pública, saúde e assistência social.

A partir disso, o *Programa Crack*, é *possível vencer*, estabeleceu a programação do uso condizente da importante quantia de quatro bilhões de reais, dos quais três bilhões e duzentos milhões já seriam empregados em seguida, sendo a maior parte disso somente em equipamentos de saúde que tratam ambulatoriamente do dependente de drogas.

¹²⁷Idem. *Ibidem*. Em outro trecho da mesma cartilha (*Idem*. p. 54), sobre a autoridade, é afirmado que “os profissionais de segurança pública buscarão estabelecer laços de confiança com a comunidade e estimular a mobilização social em torno da resolução dos problemas de criminalidade e de violência que afligem a localidade”.

Deste modo, após a exploração individualizada das políticas públicas nacionais e as legislações que, diretamente ou indiretamente, envolvem a temática das pessoas em situação de rua no plano macroinstitucional, passaremos a analisar as suas implicações para o ambiente, o que denota objeto do presente estudo: a cidade de São Paulo.

2.1.3. As implicações jurídicas nas políticas públicas desenvolvidas no município de São Paulo voltadas à recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*

Com o estabelecimento e com a sedimentação de legislações e políticas públicas, no âmbito macroinstitucional, houve o fortalecimento e a estruturação das ações governamentais voltadas à recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* no município de São Paulo.

Vimos no subtítulo anterior que as estruturas jurídicas criadas neste plano permitiram o estabelecimento de um fluxo contínuo de orçamento e de finanças (a exemplo do ocorrido após o Programa Nacional de enfrentamento ao *Crack*), assim como a estruturação de órgãos públicos especializados no suprimento destas demandas (como o ocorrido com os órgãos elencados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS).

Legislações como a Lei Orgânica de Assistência Social, a Política Nacional sobre Drogas, a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua e o Programa *Crack*, *é possível vencer* impactam diretamente na estruturação e no financiamento das ações governamentais movidas pelo Estado, alçando a sua atuação a um nível de institucionalização que ultrapassa os governos eleitos, tornando-se perene e duradoura.

Como consequência da institucionalização do plano macroinstitucional, conforme previu Maria Paula Dallari Bucci em trecho supracitado no subtítulo 2.1.1.

desta dissertação, o palco das tensões e disputas políticas passa a ser os planos mesoinstitucionais e microinstitucionais.

No contexto jurídico-político, o desenvolvimento e a institucionalização das políticas públicas no plano macroinstitucional, principalmente nas décadas de 80 e 90, deu início à efetiva concretização dos mandamentos constitucionais, principalmente no que tange à promoção da cidadania, passando a beneficiar as pessoas em situação de rua que são dependentes do *crack*.

O estabelecimento de políticas públicas e ações governamentais, que possuem duração indefinida e manutenção continuada, passando pelo estabelecimento de programas de governo, que por sua vez possuem duração definida (pois não entram no plano plurianual do Governo), são juridicamente estruturados e garantem fontes de recursos para aplicação em ações governamentais custosas, como a remuneração do trabalho de zeladoria urbana (no *Programa De Braços Abertos*) e com o custeio de tratamento em comunidades terapêuticas (no *Projeto Recomeço*).

Em polo oposto, temos ações efêmeras e de curta duração (citamos como exemplo a *Operação Centro Legal*), que impedem a organização das ações governamentais sobre bases e estruturas sólidas e seguras, abrindo margem para discricionariedades, abusos e ilegalidades. Ações localizadas e desestruturadas juridicamente, como a *Operação Centro Legal*, não conseguem alçar financiamentos e angariar recursos, acabando da mesma forma súbita como surgem.

Somente por meio de estruturas jurídicas institucionalizadas é que se torna viável o financiamento de serviços de assistência social e recuperação de dependentes de drogas, tendo em vista a necessidade de demonstração da transparência na aplicação e no emprego do dinheiro público.

Não há como se desenvolver uma ação governamental no campo da recuperação de dependentes de drogas sem o emprego maciço de verbas, tendo em vista as particularidades, necessidades envolvendo as ações de saúde e a longa

duração necessária em suas ações¹²⁸. Em se tratando do campo da assistência social, ou seja, abordando um objeto muito mais amplo, Ana Paula Motta da Costa¹²⁹ assim indicou no ano de 2005, quando a grande maioria das políticas públicas aqui estudadas não havia sido criada:

(...) o financiamento da rede regular de serviços de Assistência Social é insuficiente e muito precário. Não existe uma fonte de recurso federal destinada à área, e os governos estaduais dificilmente tomam para si a tarefa de financiar programas para a população de rua, restando apenas aos municípios a tarefa de destinar recursos para as necessidades variadas de atendimento. Sendo assim, as entidades sociais que se propõem à prestação de serviços, muito frequentemente, não encontram fonte de financiamento no poder público.”

É imprescindível contextualizar a presente citação, publicada há quase dez anos, em face do ambiente macroinstitucional atual em que, após a criação de várias legislações para esta temática, foi disponibilizado grande volume de recursos disponíveis para o atendimento das demandas públicas envolvendo as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Estabelecido um ambiente favorável ao firmamento das políticas públicas no ambiente macroinstitucional, faz-se necessário seguir para o próximo nível de institucionalização, qual seja, o mesoinstitucional. Neste, a cooperação entre diversos órgãos públicos e em diversos níveis também foi destacada como essencial na implementação de qualquer política pública para o tema das drogas, como endossaram Camila Ghizelii Carrieri, Giuliana Carrieri e Rodrigo Otávio Moretti Pires¹³⁰. No subtítulo seguinte, verificaremos como se deu o planejamento de ações

¹²⁸ Com a disponibilização de verbas federais, por meio do Programa *Crack*, é possível vencer, a Prefeitura do Município de São Paulo conseguiu realizar os pagamentos aos dependentes para a realização dos serviços de zeladoria bem como os pagamentos referentes ao aluguel de suas habitações. Nesse sentido é a declaração constante do seu sítio de *Internet*: “A recuperação de cada uma das pessoas receberá o investimento mensal de um salário mínimo e meio. Deste valor, cerca de R\$ 480 financiarão as acomodações.” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Prefeitura finaliza primeira etapa do programa ‘De Braços Abertos’ na Cracolândia**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/porta1/noticia/648#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014).

¹²⁹ *Op. cit.*, p. 13.

¹³⁰ *Op. cit.*, p. 7. Grifos nossos: “(...) diante da magnitude do problema do abuso do álcool e drogas em nossa sociedade, a concentração de esforços constitui medida de extrema necessidade, pois, **através da cooperação e do desenvolvimento coordenado das políticas públicas, eleva-se o alcance populacional das mesmas, proporcionando, de maneira mais satisfatória, a realização dos objetivos eleitos pelas citadas políticas**”.

integradas, articuladas e coordenadas entre diversos públicos na *Operação Centro Legal*, no *Programa de Braços Abertos* e no *Programa Recomeço*.

2.2. O PLANO MESOINSTITUCIONAL

A descrição do plano mesoinstitucional realizada por Maria Paula Dallari Bucci¹³¹, no último trecho de sua obra de livre docência, após a descrição do plano microinstitucional - que ainda será explorado neste estudo - como sendo aquele focado nos arranjos institucionais, ou seja, como a categoria das instituições e que é transdisciplinar por natureza, proporciona os pontos de conexão e contato com as demais ciências que se revelam como utilitárias para a compreensão dos mecanismos de atuação do governo. O termo institucionalizar é, segundo a pesquisadora, a qualificação dos arranjos das medidas governamentais, estruturando e organizando de maneira despersonalizada os órgãos e serviços não só do Poder Público como da atividade privada¹³².

No presente subtítulo, observaremos o estabelecimento dogmático do plano mesoinstitucional, destacando o modo como a falta de articulação dos órgãos públicos levou a um colapso institucional que culminou no fracasso da *Operação Centro Legal*, bem como observaremos o panorama de integração no *Programa de Braços Abertos* e no *Projeto Recomeço*.

2.2.1. Leitura dogmática do plano mesoinstitucional

¹³¹ *Idem*, p. 41.

¹³² *Idem*, p. 41 e 42.

Inicialmente, quando passa a discorrer no capítulo específico sobre o tema em sua obra, Maria Paula Dallari Bucci¹³³ apresenta o plano mesoinstitucional como sendo:

(...) os arranjos institucionais, políticas públicas na sua forma exterior, conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado.

Ao iniciar a explicação sobre a importância das instituições, a pesquisadora¹³⁴ aponta para o fato de que, nestas, os seus processos de tomada de decisões são coletivos, já estabelecendo como diferença e também superando por consequência o modelo de tomada de decisões individuais, e toda a sua carga de singularidades e particularidades.

Acrescenta então, em sua obra¹³⁵, que as instituições são corpos ou entes sociais que possuem principalmente quatro características, sendo elas: a) existência objetiva e concreta, devendo sua individualidade, ainda que imaterial, ser exterior e visível; b) natureza social e não puramente individual; c) “fechamento”, individualidade própria; d) firmeza e permanência, cuja identidade não se perde com a mudança de seus elementos.

Com base nestas características próprias, as instituições assumem um caráter de individualidade que irá ditar o modo como se postarão e se relacionarão entre si durante o ciclo das políticas públicas. Estas características podem facilitar ou mesmo dificultar os relacionamentos entre si, os nomeados arranjos institucionais. Veremos no subtítulo seguinte como a falta de articulação entre as instituições envolvidas na *Operação Centro Legal*, principalmente por causa das suas individualidades que impediram o diálogo interinstitucional, resultou num dos principais motivos do seu fracasso, principalmente quando é dado foco às instituições do sistema de segurança pública (principalmente à Polícia Militar) em face do sistema de saúde pública e assistência social.

¹³³ *Idem*, p. 205.

¹³⁴ *Idem*, p. 207.

¹³⁵ *Idem*, p. 210.

Maria Paula Dallari Bucci¹³⁶ observa que a instituição consagra a despersonalização do poder, sendo expressão da objetividade do direito. O evento em questão, por consequência, faz com que aquela se torne diversa das pessoas que a criaram, pelo fato de terem a possibilidade de perdurar. No que diz respeito à relação entre Estado e Direito, que colabora com a formação das instituições, Maria Paula Dallari Bucci¹³⁷ invoca a seguinte afirmação de Santi Romano para sustentar seu argumento, o qual busca traduzir o mecanismo de poder político e fenômeno jurídico: “O direito é e não pode deixar de ser o seu princípio de vida, sua estrutura orgânica, sua essência”.

Por conseguinte, Maria Paula Dallari Bucci¹³⁸ apresenta as limitações do direito objetivo, ou seja, do fenômeno exclusivamente legislativo, sustentando-se agora em Hauriou para demonstrar o fato de que o mesmo não consegue apresentar inovações no campo social. O direito objetivo, por si só, tem suas regras como traduções dos limites impostos às pretensões dos poderes individuais e das instituições, antecipando-se aos eventuais conflitos que podem vir a surgir, limitando assim qualquer capacidade transformadora no campo social, mantendo-se como um instrumento conservador¹³⁹.

A pesquisadora¹⁴⁰ em questão passa a apontar o problema das fontes do direito como um ponto de tensão entre o institucionalismo jurídico e normativismo kelseniano ao anotar que o primeiro rejeita a redutibilidade do Estado às normas, enquanto o segundo adota como premissa a estatalidade do direito, isto é, a sua correspondência com o Estado. Maria Paula Dallari Bucci afirma, então, que o papel das políticas públicas passa a ser o de canalizar as tensões sociais, que

¹³⁶ *Idem*, p. 211.

¹³⁷ *Idem*, p. 216.

¹³⁸ *Idem*, p. 220.

¹³⁹ A noção de que o direito não é nada mais do que a forma jurídica imposta pela forma econômica capitalista, e que tem como papel servir de bloqueio às pretensões da classe trabalhadora, explorada pela burguesia detentora dos meios de produção, impedindo assim qualquer transformação social bem como a busca pela igualdade também é exposta por Alysson Leandro Mascaro em sua tese de doutorado, posteriormente publicada como livro. (MASCARO, Alysson Leandro. **A crítica da legalidade e do direito brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2ª Edição, 2008).

¹⁴⁰ *Op. cit.*, p. 231 e 232.

tradicionalmente se transformavam em lides judiciais no campo das ações governamentais¹⁴¹.

Dando prosseguimento em sua análise, Maria Paula Dallari Bucci¹⁴² cunha de forma precisa definições para os termos *institucionalização*, *institucional*, *institucionalizar*, *arranjo institucional* e *modelo institucional*, os quais passamos a transcrever a seguir em razão de sua clareza ímpar:

A institucionalização é a objetivação e a organização por meio da ordenação jurídica. É o que mantém a agregação, a força que impede a dispersão dos elementos e permite a caracterização destes como componentes de um arranjo funcional, a despeito de suas naturezas distintas. O adjetivo institucional refere-se ao conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que o tornam um objeto definido, distinto do ambiente que o cerca, a partir de certa ordenação e unidade funcional sedimentada, que produz a reiteração de determinados comportamentos.

Pode-se definir o termo *institucionalizar*, no sentido da ação governamental, como a iniciativa de estabelecer um determinado padrão de organização – permanente e impessoal, formalmente desvinculado da pessoa do governante ou gestor que desencadeia a ação -, que atua como fator de unidade em vários centros de competência em articulação, visando à composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz. (...) A institucionalização pode ser caracterizada basicamente pelos seguintes traços: a) objetivação, descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa; b) um padrão de organização; c) a juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas nos diversos atores – deveres, proibições, autorizações e permissões -, cujo exercício movimentam o programa de ação e lhe confere vida concreta; d) uma ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação.

Arranjo institucional é a locução que conota o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático. (...)

Modelo institucional significa um determinado padrão de arranjo institucional, passível de aplicação e replicação em contextos semelhantes.

Maria Paula Dallari Bucci pontua também que a importância da institucionalização reside no fato de que em sua razão ocorre a criação de corpo e o conseqüente fortalecimento da política pública, por meio dos mecanismos jurídicos

¹⁴¹ *Idem*, p. 234. Em outras palavras (*Idem*, p. 235), aponta que: “As políticas públicas não são entes ou corpos, mas materializam-se em arranjos de normas, decisões e medidas, correspondendo mais à figura das “tramas”, envolvendo competências públicas e interesses individuais e coletivos, em função de um objetivo comum”.

¹⁴² *Idem*, p. 236 a 238.

envolvidos. Deste modo, torna-se estabelecida a sua permanência nos sistemas políticos e jurídicos até ser eventualmente modificada por mecanismos de igual rito e procedimentos¹⁴³, sendo respeitada, assim, a sua existência de modo democrático ao longo do tempo¹⁴⁴. Ademais, ainda apresenta a pesquisadora¹⁴⁵ a observação de que a institucionalização da política pública, por meio dos citados arranjos institucionais, consiste num meio de viabilizar a participação social no seio do governo, democratizando as suas ações e processos.

Outro desafio também apresentado neste plano mesoinstitucional refere-se à necessidade de criação de articulação de normas¹⁴⁶ entre as diversas instituições, tendo em vista que não somente a articulação entre pessoas é bastante para o fortalecimento das relações jurídicas.

É importante destacar que as normas devem criar competências entre os agentes públicos, sendo de fundamental importância no plano da efetividade o estabelecimento de uma autoridade central para gerar decisões e execuções fiéis aos planos e aos objetivos visados. Outro ponto importantíssimo é o da manutenção desta mesma autoridade ao longo do ciclo de produção e implementação da decisão¹⁴⁷.

Cumprir observar que os arranjos institucionais, do ponto de vista do plano mesoinstitucional, se referem à organização dos agentes privados como participantes dos programas de ação governamental públicos, distribuindo papéis e

¹⁴³ *Idem*, p. 242.

¹⁴⁴ Estabelecendo um repúdio ao modo como são rompidas as políticas públicas com a mudança dos Chefes do Executivo, Bucci apresenta a seguinte ponderação (*Idem, Ibidem*): “O “estadista” distingue-se do mero governante pela alçada de sua atuação, descortinando visões e diretrizes que perduram por prazo longo, transcendendo o horizonte do seu tempo político presente, ou pelo menos de sua gestão governamental”.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 247.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 260.

¹⁴⁷ *Idem*, p. 261 e 263. Com relação ao plano de liderança em ações públicas envolvendo diversos agentes de alto nível hierárquico, a própria história militar se revela como uma fonte interessante de estudo. Como exemplo citamos o General Eisenhower, que foi nomeado Comandante Supremo das Tropas Aliadas por parte do Presidente Roosevelt e do Primeiro Ministro Churchill, na ação que seria eternizada como o “Dia D”, com o desembarque das tropas na Normandia. O modo como foi necessário a manejo de egos e interesses entre os líderes militares (principalmente o general inglês Montgomery) por parte de Eisenhower foi bem retratado na película “Ike – O dia D” (2004), do diretor Robert Harmon.

instituindo posições jurídicas subjetivas, não necessariamente com significado econômico¹⁴⁸.

Todos estes arranjos institucionais, que privilegiam a articulação entre os agentes públicos, terminam por facilitar a sua ação governamental, principalmente por meio da organização jurídica de suas estruturas que privilegia os resultados da ação, os indicadores de desempenho, por meio de parâmetros identificados em face de um excesso de formalismo que privilegiava ritos e regras administrativas¹⁴⁹.

Veremos em seguida como a falta de institucionalização, principalmente na esfera de articulação e integração entre os elementos públicos e privados envolvidos na *Operação Centro Legal* contribuiu para o seu fracasso.

2.2.2. A falta de articulação entre as Instituições como causa principal do fracasso na *Operação Centro Legal* (no plano mesoinstitucional) e razões econômicas e políticas para sua ocorrência¹⁵⁰

A *Operação Centro Legal* tinha como principal objetivo, anunciado em seus planos, a recondução das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* que permanecem na região na Luz a um patamar mínimo de dignidade humana¹⁵¹, sendo que as suas diretrizes estão alinhadas àquelas preconizadas pela política pública nacional sobre o tema, qual seja, a Política Nacional Antidrogas¹⁵². Edna

¹⁴⁸ *Idem*, p. 276.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 280.

¹⁵⁰ Parte do argumento desenvolvido neste subtítulo foi apresentado oralmente sob o mesmo título e publicado nos anais do III Congresso Jurídico e III Encontro Técnico Científico em Direito no Mato Grosso do Sul, realizado em 09 de maio de 2014.

¹⁵¹ Servimo-nos novamente da análise de Mendonça (*Op. cit.*, p. 292. Grifos meus) para apontar este quadro de baixíssima dignidade da pessoa em situação de rua dependente de *crack*: “O pequeno valor da pedra – entre R\$ 5 e 10 – é tentador e, ao mesmo tempo fantasmagórico. Inicialmente revela-se um prazer barato e fissurante. **Todavia, o viciado em *crack* precisa fumar 20, 30 vezes por dia, o que leva a se desfazer de todos os bens, deixar de comer, comprar roupas e se cuidar, furtar familiares e amigos e, por fim, assolar-se no mundo do crime e da prostituição**”.

¹⁵² Conforme assentou Mendonça (*Op. cit.*, p. 298, com grifos meus): “Em junho de 1998 foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas. Em 2002, a Política Nacional Antidrogas, atualizada em 2006, a qual destaca o país no cenário mundial pela abordagem e ideologia voltada à prevenção, atenção e

Maria Siqueira Santos, na mesma linha de pensamento, pontua que a prevenção e o combate às drogas somente se dão por meio de políticas públicas¹⁵³.

Importa destacar o fato de que qualquer programa de ação governamental, para ser considerado como política pública deve ter como pauta a concretização dos direitos humanos¹⁵⁴. A concretização de direitos por parte de prestações positivas do Estado é o fundamento das políticas públicas¹⁵⁵.

A *Operação Centro Legal*, em seu plano de ações e em seu objetivo, buscou estabelecer a garantia dos direitos humanos de primeira dimensão (inerentes ao indivíduo em si em suas liberdades e cidadania, no nosso caso com especial enfoque na saúde e na dignidade da pessoa humana) para então assegurar os direitos humanos de segunda geração (no nosso caso de trabalho, seguridade social, convívio familiar e social etc.).

Sendo assim, verifica-se que, dentro da proposta de promover a cidadania, a *Operação Centro Legal* se revestia de todos os requisitos bastantes e necessários para ser compreendida como uma política pública implementada pelo Poder Público Estadual e Municipal paulista e paulistano, dentro dos cânones estabelecidos pela política pública nacional sobre o tema, instituída pelo Governo Federal, no ano de 2006.

Pesquisadores que realizaram seus trabalhos e investigações diretamente na área da Luz apontam para o fato de que as primeiras ações de políticas públicas para o bairro da Luz e o atendimento da questão envolvendo pessoas em situação

reinserção social do usuário de entorpecentes e, principalmente, pelo distanciamento e distinção do tratamento dado pela legislação ao usuário e ao traficante de drogas (...) Em 23/8/2006, ao ser promulgada, a nova Lei Antidrogas instituiu o **Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad), prescrevendo medidas para a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de dependentes e usuários de drogas; prevendo diretrizes e normas para a prevenção do uso e repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de entorpecentes**; e diferenciando, pela primeira vez, o usuário do traficante de drogas, inovação de suma importância no cenário jurídico nacional”.

¹⁵³ SANTOS, Edna Maria Siqueira. **As políticas públicas sobre drogas no município de Ponta Grossa**. Revista Emancipação. 8 (2), Ponta Grossa, 2008. p. 60.

¹⁵⁴ Este pensamento foi apontado por Maria Paula Dallari Bucci (*Op. cit.*, p. 3), que anotou: “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais”.

¹⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado** in Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 144.

de rua dependentes de *crack* começaram a ser implantadas na primeira década dos anos 2000.

No entanto, as mesmas revelaram-se de todo tímidas sob o ponto de vista do assistencialismo social e bastante ostensivas no plano repressivo¹⁵⁶, sendo que o resultado óbvio consistiu apenas na migração das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* para outros bairros adjacentes da Luz, violando os seus direitos individuais e constitucionais, principalmente sobre a livre circulação e permanência, inserindo ainda novas áreas urbanas dentro do processo de degradação social e urbana e desvalorização imobiliária¹⁵⁷.

Além disso, esse processo de ação repressiva em lugar de uma ação que privilegiasse a assistência social e a saúde pública, serviu para qualificar e fortalecer o discurso que reforçava ser desnecessária e até perniciosa a presença de órgãos policiais na ação conjunta de políticas públicas para pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. Não obstante a inoperância desta prática, a mesma ainda alimentava a razão dos críticos da ação exclusiva do sistema repressivo estatal (polícias, poder judiciário penal e sistema carcerário) quando desmerecem a implementação de uma política pública para este público alvo com base em ações exclusivamente policiais.

Sem embargo, visualizamos que a mesma crítica é extremamente limitada, e por vezes ideologicamente e politicamente contaminada, quando se evita incluir na análise a omissão histórica dos sistemas de assistência social e saúde pública na busca de uma ação conjunta para promover a recuperação destes sujeitos, mesmo em face dos ordenamentos jurídicos estabelecerem como sua competência a ação de tutela e proteção integral a sujeitos como as pessoas em situação de rua

¹⁵⁶ Adorno e Raupp (*Op. cit.*, p. 2615) assim apontaram os primeiros trabalhos da Prefeitura Municipal, durante as administrações Serra-Kassab: “Visando incidir sobre esse “outro lado” da Luz, um projeto da Prefeitura, intitulado “Nova Luz”, desencadeou uma série de intervenções repressivas, objetivando ao controle e à expulsão dos grupos populares que circulam na região. Entre essas ações, a “Operação Limpa” de 2005, a qual procurava preparar o terreno para a consolidação de processos de requalificação urbana no bairro, foi a que atingiu de forma mais direta os usuários de *crack*. Nessa operação, vários estabelecimentos, particularmente pequenos hotéis que se prestavam ao comércio e uso de drogas, foram interditados, e os usuários expulsos das ruas que frequentavam, ocasionando modificações nos circuitos de uso de *crack*”.

¹⁵⁷ Assim descreveram Adorno e Raupp (*Op. cit.*, p. 2616), que acompanharam *in loco*, estes movimentos, que após o início da Operação Centro Legal, no ano de 2012, passou a ser noticiado pela imprensa como “As procissões do *crack*”.

dependentes de *crack*¹⁵⁸. Militando contrariamente ao nosso entendimento, e apontando como motivo para o atendimento dos dependentes de *crack*, encontra-se o seguinte pensamento de Ana Paula Motta da Costa¹⁵⁹:

A oferta, no entanto, muitas vezes não atende às necessidades, seja pela insuficiência, quando são restritas as vagas e as metas de atendimento disponíveis, seja pela baixa qualidade dos serviços prestados. Ao falar-se de qualidade, deve-se levar em conta que faz parte do histórico da política assistencial no país a disponibilização de “serviços pobres, já que são destinados a pessoas pobres”. Tal tradição tem origem na crença, ainda presente na cultura nacional, de que se trata de uma benevolência, de um favor prestado à população, e não de direitos sociais a serem garantidos.

No cenário brasileiro há uma especial dificuldade em se estabelecer políticas públicas para os dependentes de *crack*, em razão do fato de os estudos acadêmicos ainda serem bastante falhos no que tange ao estabelecimento de um perfil sociodemográfico, bem como nas definições dos seus padrões de uso da droga, conforme apontou Luis Octávio Martins Mendonça¹⁶⁰. Sem embargo, pensamos não ser este o caso da *Operação Centro Legal*, que tinha uma área física de abrangência delimitada (a área da Luz, ou Nova Luz, na região central do município de São Paulo) e um público alvo determinados (de forma primária e, em sua grande maioria, as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, que lá estabeleceram um livre território para o consumo da droga). Assim, o plano de ações da *Operação Centro Legal*, de proêmio, não sofria desta carência que é encontrada em âmbito nacional para a elaboração de uma política pública mais abrangente no que tange à matéria do combate/enfrentamento às drogas.

Em se tratando do fato de o plano de implementação de política pública (que será abaixo exposto com base no plano de ações desenvolvido pela Polícia Militar de São Paulo, único documento jurídico publicado a respeito), prever ações integradas e articuladas, com missões específicas de diversos órgãos públicos, a *Operação Centro Legal* se revelou como um retumbante fracasso, principalmente em face do problema da falta de coordenação e de criação de estruturas jurídicas

¹⁵⁸ Por todos os críticos, apontamos os argumentos de Adorno e Raupp como suficientes para apontar uma ação exclusiva das ações policiais como higienistas, elitistas e iniciadoras do processo de gentrificação urbana no bairro da Luz (*Op. cit.*, p. 2616 e 2617).

¹⁵⁹ *Op. cit.*, p. 12.

¹⁶⁰ *Op. cit.*, p. 296.

que sustentassem o seu planejamento e da repercussão extremamente negativa das primeiras ações perpetradas. Isso posto em referência ao período em que essa mesma instituição ocupou inteiramente o bairro, realizando inúmeras prisões e impedindo a formação dos fluxos de dependentes de *crack* nas vias públicas, como já exposto nos subtítulos anteriores.

Verificamos que na mesma esteira da Política Nacional para Drogas caminhou a *Operação Centro Legal*, quando instituída, no ano de 2009 em sua primeira fase, e no ano de 2012, em sua segunda fase. Seu projeto demonstrava de forma específica a necessidade da articulação entre os diversos órgãos públicos. A própria Polícia Militar do Estado de São Paulo, em sua documentação de Estado Maior que tratou sobre o tema, isto é, a Nota de Serviço nº CPC-002/3.3/12¹⁶¹, assim definia a sua missão no contexto da *Operação Centro Legal*, ressaltando ser essencial a articulação entre diversos órgãos públicos:

(...) 4.1. desenvolver ações próprias de polícia ostensiva preventiva e de polícia comunitária em cooperação da Polícia Militar com os diversos órgãos públicos, Estaduais e Municipais, Poder Judiciário, Ministério Público, autarquias e sociedade civil organizada, quer através da prisão de autores de crimes, de contravenções penais e de atos infracionais quer, protegendo profissionais especializados, possibilitando-lhes **promover a atenção integral ao dependente químico**, as pessoas abandonadas e desamparadas além de possibilitar a restauração de região conhecida como Nova Luz.

4.2. realizar ações de segurança pública, que resgatem a tranquilidade e a autoestima dos moradores daquela região e permitam o amparo e o encaminhamento daqueles que se achem em situação de rua através de ações sociais e de saúde, pelos órgãos designados.

Como se vê, por meio de um documento jurídico administrativo e público, a articulação, integração e coordenação entre diversos órgãos públicos era um requisito essencial para o bom andamento das ações empreendidas. No entanto, de acordo com o planejamento, os sistemas de segurança pública teriam um papel pequeno na ação direta de tutela das pessoas em situação de rua dependentes de

¹⁶¹ POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Nota de Serviço nº CPC-002/3.3/12** – Regula as ações do Comando de Policiamento da Capital – “Cel PM Hermínio” -, na Operação Integrada Centro Legal, na região da Nova Luz. Grifos nossos.

crack, limitando-se a atuar em face dos traficantes de drogas, como bem ilustra o enfoque dado ao assunto por Maria Paula Dallari Bucci¹⁶²:

Na linguagem da gestão pública, fala-se na articulação de competências, o que sem dúvida é um aspecto primordial para a execução das etapas de implementação da política pública, cujo objeto é, em geral, multifacetado e multidisciplinar.

Entretanto, o plano em questão ainda carecia de ações dos órgãos de segurança pública do Estado no tocante à capacidade de alcance e de vinculação às estruturas de saúde pública e de saúde social. Um expediente público que versasse sobre um planejamento deste porte e envergadura, em todas as estruturas da Administração Pública e da esfera pela mesma provida, mereceu um certo comentário de Maria Paula Dallari Bucci como sendo o “arranjo institucional” da política pública, que se revelaria da seguinte maneira¹⁶³:

O arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como empresas e consumidores, por exemplo.

Por outro lado, apenas a existência de uma norma que colocasse em comunhão e congregasse todas as estruturas da Administração Pública, por meio de ações governamentais, e que ao mesmo tempo se prestaria a atender o princípio da legalidade (inserto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988) não bastaria para a solução da questão. Maria Paula Dallari Bucci, com base nos institucionalistas clássicos minuciosamente explorados em sua obra, sustenta que não necessariamente o programa de ações governamentais surja com a norma.

Em verdade, o que se faz necessário é o aumento de sua densidade institucional, por meio dos arranjos institucionais que se revelam por meio da

¹⁶² *Op. cit.*, p. 263.

¹⁶³ *Idem.* p. 238.

articulação dos órgãos públicos¹⁶⁴, articulação esta que, pelo menos em sede da *Operação Centro Legal* não ocorreu, como exploraremos a seguir. Durante o desenvolvimento da *Operação Centro Legal*, desencadeada a partir de 05 de janeiro de 2012, mais uma vez manifestou-se a falta de articulação entre os órgãos públicos que detêm esferas de competência para atuar na esteira do problema, o que se deu em decorrência de uma falta de norma geral instituidora das ações públicas.

No tocante à prática, verificou-se que a existência de ações policiais, as quais tinham como único escopo impedir o tráfico de drogas e permitir a ação dos agentes de assistência social e de saúde consistiram, na verdade, nos únicos atos do Estado realizados¹⁶⁵. Mais uma vez o planejamento de uma política pública realizado pelo poder público com foco nos dependentes de *crack* em situação de rua fracassou, principalmente pela falta de estruturas jurídicas que fossem capazes de sustentar e respaldar as ações do Estado. Como apontou Maria Paula Dallari Bucci, a caracterização ideal de uma política pública busca a “amarração jurídica”, ou seja, a existência de um “regime de efeitos jurídicos, combinados, articulados ou conjugados decorrentes desses mesmos atos e atividades”¹⁶⁶.

Por mais que se pudesse ressaltar o interesse e a boa vontade dos membros dos órgãos do sistema de segurança pública em cumprir estritamente o seu papel planejado (ou seja, fragilizar o tráfico de drogas¹⁶⁷), na prática, a falta dos mecanismos de articulação e amarração jurídica entre os órgãos públicos relevou a impossibilidade de implementação das fases seguintes do planejado (fases de saúde pública e ação social). Além disso, não houve o estabelecimento de uma autoridade pública que detivesse os poderes hierárquicos com um feixe de atribuições que sustentassem a liderança e congregassem todos os órgãos públicos envolvidos na implementação das ações. Os órgãos de segurança assumiram um papel de liderança que não lhes incumbia no ordenamento jurídico em vigor, sendo

¹⁶⁴ *Idem*, p. 249.

¹⁶⁵ O acesso aos acervos digitais em sítios de Internet de jornais como o “O Estado de São Paulo”, “Folha de São Paulo” e revistas como “Veja”, “Época”, “Isto É”, no período compreendido entre 05 de janeiro de 2012 a março do mesmo ano, com palavras indexadoras como *Cracolândia*, *Nova Luz* e *crack* permite uma noção sobre os acontecimentos que se deram após o início dos trabalhos envolvendo a *Operação Centro Legal*.

¹⁶⁶ *Op. cit.*, p. 257 e 258.

¹⁶⁷ Ainda que isso seja questionado por diversas frentes acadêmicas, sociais e políticas, do ponto de vista constitucional, quando seguimos para o caloroso debate do campo da efetividade ou não da “guerra às drogas”.

que muitas das atividades de seu planejamento dependiam das ações de outros órgãos de segurança, o que certamente não ocorria, levando a uma situação de descumprimento de comando e não execução de condutas¹⁶⁸.

Cumpra igualmente ressaltar, durante o breve desenvolvimento da *Operação Centro Legal*, a ocorrência de um movimento das estruturas jurídicas do Estado (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) que apenas serviu de obstáculo para as poucas ações governamentais que foram colocadas em prática. As ações dos órgãos de segurança foram rapidamente atacadas por meio de ações judiciais, que controlaram a sua ação¹⁶⁹, mas ao mesmo tempo em nada contribuíram para o seu saneamento, revisão, análise ou melhoria, pois por vezes continham argumentos e impressões demasiado pessoais de seus membros¹⁷⁰. Nada se verificou quanto aos questionamentos sobre as omissões dos sistemas de saúde e de assistência social.

Andrea Boari Caraciola e Lourdes Regina Jorgeti Barone observam que o papel institucional do Ministério Público não pode permanecer restrito às suas tradicionais funções de *custos legis* e de titular da ação penal, que se revelam, em síntese¹⁷¹:

(...) no acompanhamento da aplicação da lei em casos concretos considerados os litígios relativos a direitos individuais indisponíveis, de sorte a exsurgir no processo como representante do Estado a zelar por direitos indisponíveis e interesses de incapazes. De outra parte, enquanto titular da ação penal pública, sua função consiste em acionar o Poder Judiciário em nome do Estado com vistas à aplicação da respectiva punição aos crimes previstos no ordenamento jurídico nacional.

¹⁶⁸ *Op. cit.*, p. 264.

¹⁶⁹ Pelo presente argumento não apresentamos de modo algum embargo a argumentos jurídicos e petições como aqueles contidos no Habeas Corpus nº 0039710-13.2012.8.26.0000, que tramitou perante a 1ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que de forma patente e clara, alinhado com os cânones de proteção dos direitos e garantias fundamentais, limitou as ações da Polícia Militar do Estado de São Paulo no que tangia a abordagens policiais vexatórias, limitação do direito de ir, vir e permanecer, bem como em razão do uso indiscriminado de munições químicas e de “menor potencial ofensivo” (como elastômeros, conhecidos como “balas de borracha”).

¹⁷⁰ Maria Paula Dallari Bucci (*Op. cit.*, p. 195) aponta que “do ponto de vista político há crescente rejeição à atuação considerada excessiva ou personalista de alguns membros de Ministério Público que adotam iniciativas típicas de agentes investidos de legitimação política, requisito que o *parquet* não detém”.

¹⁷¹ BARONE, Lourdes Regina Jorgeti e CARACIOLA, Andrea Boari. **A legitimidade do Ministério Público como forma de garantir o acesso à justiça** in SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma (org.). *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. Atlas, 2014. p. 151.

As mesmas autoras pontuam outros papéis inerentes ao Ministério Público, muito em razão das sensíveis alterações no ordenamento jurídico brasileiro, após o processo de reconstrução institucional pós - Constituição de 1988. A proposição da Ação Civil Pública, que é o instrumento processual concebido face aos chamados “novos direitos”, (difusos e coletivos) conferiu novo papel de legitimidade ao Ministério Público, a fim de conceder a cada cidadão o benefício de uma decisão judicial de forma igualitária e ampla.

No entanto, uma das missões imputadas ao Ministério Público no contexto da possibilidade de pedidos dentro das ações civis públicas, e que não se percebeu de forma efetiva no contexto das ações judiciais que buscaram o controle da *Operação Centro Legal*, foi o incremento da política pública. Conforme apontaram as citadas autoras, se o Ministério Público (e aqui estendemos o pensamento à Defensoria Pública) não tivesse legitimidade para participar da implementação de políticas públicas, o administrador ficaria totalmente livre, dentro de sua conveniência e oportunidade, para descumprir normas e dispositivos constitucionais¹⁷².

Como já observado no presente subitem, entendeu e reconheceu o *Parquet* do Estado de São Paulo que houve abusos e violações da cidadania dos dependentes de *crack*, quando da implementação das ações governamentais da *Operação Centro Legal*. Por outro lado, pouco colaborou para a melhoria e incrementação da política pública ou mesmo deixou de agir como articulador entre os órgãos públicos, no plano mesoinstitucional, agindo além da tutela do direito subjetivo.

Maria Paula Dallari Bucci, invocando Carl Schmitt, traz uma interessante ponderação nesse sentido, a qual transcrevemos a seguir, a fim de indicar o foco dos sistemas judiciais apenas na observância de pontos de violação jurídicos, sem o empenho de esforços na melhoria e no saneamento da política pública então iniciada:

O tipo decisionista está especialmente difundido entre os juristas, pois o ensino jurídico e uma ciência do direito que serve diretamente a práxis jurídica tendem a ver todas as questões jurídicas apenas sob a perspectiva de um caso de conflito e atuar como meros preparadores da decisão judicial

¹⁷² *Idem.* P. 152.

sobre o mesmo. (...) O pensamento jurídico orienta-se dessarte exclusivamente segundo o caso de colisão e de conflito.

Acompanhando esta linha de raciocínio, constatamos que no cenário brasileiro a opção estatal pela solução de demandas de ordem social relacionadas às drogas com o uso do aparato policial não se restringe apenas à região da Luz ou mesmo ao núcleo de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. Edna Maria Siqueira Santos apontou o mesmo problema no município de Ponta Grossa, no Paraná, quando a polícia passou a ser chamada para resolver os problemas de indisciplina ocorridos nas escolas¹⁷³.

Realizando um diagnóstico mais amplo sobre o tema, Gilberto Bercovici afirmou que a Administração Pública brasileira possui dificuldades históricas em direcionar e coordenar os planejamentos criados para serem atingidos os objetivos estabelecidos na Constituição Federal (no caso das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, principalmente a retomada da sua dignidade humana, prevista como fundamento da República Federativa do Brasil, no artigo 1º, inciso III, CF/88), muito em razão de sua organização tradicional, com modificações realizadas de modo improvisado¹⁷⁴. O mesmo autor destacou que a Administração Pública brasileira também não é unificada ou coesa, sendo que as suas divisões internas constituem um sério entrave para o desenvolvimento, tendo em vista que cada um dos órgãos públicos defendem os seus próprios interesses.¹⁷⁵

Gilberto Bercovici ainda apresentou uma interessante conclusão, no sentido de apontar a necessidade do fortalecimento do Estado, a fim de serem melhoradas as políticas de desenvolvimento para promoção da conquista e da ampliação da cidadania¹⁷⁶. O autor destaca que este fortalecimento se faz necessário em face do Estado brasileiro ser ainda bloqueado por interesses privados.

Passaremos a seguir a analisar a compreensão, no plano mesoinstitucional dos interesses privados (e principalmente os econômicos) que passam pelo Estado,

¹⁷³ *Op. cit.*, p. 69.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 147.

¹⁷⁵ *Idem*, p. 154.

¹⁷⁶ *Idem*, p. 160 e 161.

o invadem, capturam-no e mesmo assumem o seu controle e o seu direcionamento, na atividade de planejamento e execução das políticas públicas.

Uma das dificuldades encontradas na elaboração de uma política pública para o atendimento das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* envolve os seus custos altíssimos, principalmente nas áreas de assistência social e saúde, o que culmina em manifesta falta de interesse daqueles que detém poder econômico em gerar políticas públicas eficientes e adequadas aos cânones constitucionais no tocante a este tema.

Como demonstram as pesquisas lideradas pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)¹⁷⁷, os dependentes de *crack*, em sua grande maioria, são homens, jovens, não brancos, pouco escolarizados, os quais se encontram em situação de rua e que não dispõem de emprego/renda fixa.

A conseqüente menos valia destes sujeitos terminou por historicamente despertar pouco ou quase nenhum interesse dos agentes detentores do poder econômico e do Estado, em razão da grande quantidade de meios necessários (financeiros, principalmente, humanos, secundariamente) a serem empregados para a sua recuperação (em termos de salubridade e de sociabilidade) e da sua pouca capacidade em produzir economicamente durante e após este processo.

Não há qualquer interesse econômico por semelhantes indivíduos, sendo que a formação destes grandes grupos termina por gerar uma sociabilidade com sua dependência na droga. Marginalizados da sociedade, os grandes grupos de dependentes de *crack* terminam por formar a sua sociedade paralela, com as suas próprias regras e costumes, nos seios das grandes cidades brasileiras, sob a égide da omissão do Estado, que apenas dispõe dos seus aparatos de controle, repressão e punição para tutelá-los.

Constatamos que há poucos órgãos de assistência social existentes na estrutura estatal. A Política Nacional sobre Drogas, utilizando como base a estrutura disponibilizada pela Lei Orgânica de Assistência Social, estabeleceu os CAPS

¹⁷⁷ BASTOS, Francisco Inácio e BERTONI, Neilane. **Quem são os usuários de crack e/ou similares no Brasil? Perfil sociodemográfico e comportamental destes usuários: resultados de uma pesquisa de abrangência nacional** in Pesquisa Nacional sobre o uso de crack Rio de Janeiro: ICICT/FIOCRUZ, 2014. p. 67.

(Centros de Assistência Psicossocial) como principal núcleo de ação no atendimento a este público, principalmente para tutela no âmbito ambulatorial.

É patente o fato de que a sua atuação operacional, que demanda o emprego de grande estrutura para a promoção do tratamento de saúde e da ressocialização das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, se revela como insuficiente. Por outros olhos, mesmo após a criação do programa nacional *Crack*, *é possível vencer*, que disponibilizou vultosos valores para melhor estruturação dos sistemas de atendimento ao dependente de *crack*, os serviços públicos ainda se encontram em institucionalização, enfrentando a maciça demanda pública.

Basta uma comparação com os orçamentos¹⁷⁸ e a estrutura (tanto de meios como de recursos humanos) dos aparatos repressivos do Estado (Polícias Militares, Civis e Científicas, Poder Judiciário Penal e Sistema Penitenciário) em face dos orçamentos e da estrutura (também de meios como de recursos humanos) dos aparatos de assistência social, educação e saúde para verificar que as prioridades estabelecidas pelas classes dominantes do poder econômico (que dominam os setores mais importantes do Estado, com a capacidade de controle do dinheiro público, como descreveu Alysson Leandro Mascaro¹⁷⁹) passam ao largo do estabelecimento de uma estrutura bastante e suficiente para a promoção da recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. Assim, o trabalho de assistência social se torna hercúleo em face da sua pequena infraestrutura.

¹⁷⁸ Para o ano de 2015, o orçamento da Segurança de Segurança Pública do Estado de São Paulo foi previsto em R\$ 20.433.773.844 (vinte bilhões, quatrocentos e trinta e três milhões, setecentos e setenta e três mil reais e oitenta e quatro reais) enquanto o da Secretaria de Desenvolvimento Social foi de R\$ 967.709.235 (novecentos e sessenta e sete milhões, setecentos e nove mil, duzentos e trinta e cinco reais).

¹⁷⁹ Mascaro assim constata (MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 34): “No campo jurídico, as instituições de direito civil apresentaram-se historicamente, muito antes daquelas do direito do trabalho. Dentro do quadro de ministérios de um governo, os de fazenda, economia e planejamento são mais rigidamente controlados pela satisfação aos mercados, se tomados em comparação com aqueles ministérios ligados ao bem-estar social”. Em outro trecho (*Idem*, p. 47) este argumento é repisado: “Em se constituindo como derivação necessária das relações concorrenciais entre indivíduos, grupos e classes no capitalismo, o Estado não é imediatamente nenhum deles; no entanto, ele é atravessado, necessariamente, pela luta de classes e pelas dinâmicas das relações sociais em disputa. Instituições do Estado podem ser apropriadas ou influenciadas de modo majoritário por pressões de grupos ou classes específicas, fazendo com que a política estatal seja amplamente mais favorável aos seus interesses (...) se o Estado é autônomo em relação a indivíduos, grupos e classes, só o é relativamente também porque suas relações se fazem a partir dos limites da própria sociedade, embora o Estado possa, eventualmente, também assumir posições contraditórias, em face dessas mesmas contradições sociais”.

Observa-se que os esforços para o enfrentamento do sofrimento das pessoas em situação de rua por parte do Estado ocorrem em órgãos públicos dominados por movimentos, partidos e ideologias que vão de encontro aos principais interesses daqueles dominantes do poder econômico¹⁸⁰. Entretanto, a estrutura necessária para o estabelecimento de uma política pública eficiente esbarra na falta de meios para a sua concretização, muito em função fato de a implementação desta política pública não ser do interesse das classes dominantes.

Verificamos que o meio menos custoso, em termos financeiros, para o Estado tratar as pessoas em situação de rua dependentes de *crack* se revela na sua própria criminalização¹⁸¹. Os custos do encarceramento de certa porção de microtraficantes presos na região da *Cracolândia* e da manutenção de um aparato policial permanente na região da Luz são infinitamente menores àqueles necessários para a implementação de políticas públicas que sejam bastantes e suficientes para recuperar estes indivíduos. Trata-se de uma opção deliberada de ação regulatória por parte do Estado, intencional num contexto social pós-fordista (ou neoliberal para as teorias não críticas), como apontou Alysson Leandro Mascaro em outro trecho de sua obra¹⁸².

Desta forma, optando pela ação menos custosa em seu orçamento, o Estado contemporâneo criminaliza as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, ao invés de tratar de saúde, evitando ao máximo o empenho de recursos que podem ser mais interessantes para o aumento de condições de produção e de consumos de

¹⁸⁰ Em trecho posterior de sua obra, Alysson Leandro Mascaro explicita de forma cristalina esta afirmação (*Idem*, p. 49.): “Nos poderes executivos, o grande capital acessa e captura mais facilmente as deliberações dos ministérios e secretarias que gerem a economia. As classes trabalhadoras e mesmo os movimentos sociais, em algumas circunstâncias, até conseguem influência em instituições governamentais que lidam com o trabalho e a assistência social (...). As contradições que atravessam a sociedade capitalista se refletem dentro do próprio Estado, que, excetuando-se condições extremas, nunca é absolutamente capturado apenas por uma classe ou grupo”.

¹⁸¹ Assim anotou Mascaro (*Idem*, p. 124. Grifos nossos): O favorecimento aos capitais especulativos em desfavor do planejamento da produção é uma política constante e sistemática dos Estados nacionais, num tenso concerto de movimentação internacional dos capitais. **Mesmo a troca da regulação de bem estar social pela regulação de repressão à criminalidade da pobreza não é uma retirada do Estado do cenário econômico, político, social e cultural de hegemonia, mas sim, é uma presença massiva da forma política estatal**, variando no caso os meios e os horizontes de sua atuação.

¹⁸² *Idem*, p. 121.

mercadorias. Na mesma linha de pensamento, Maria Paula Dallari Bucci aponta ser essencial superar este cenário nas políticas públicas, assim afirmando¹⁸³:

E se é necessário compreender estrategicamente os movimentos internos ao Estado, que entrelaçam a política à maximização dos interesses econômicos, entre outros, a desconsideração da existência de uma esfera de interesse público autêntico, que se sobrepõe aos interesses individuais imediatos, com respeito à coletividade e podendo mesmo transcender o horizonte temporal da geração presente, geral como saldo uma compreensão da política.

O que confere densidade social à ação governamental é estar lastreada em fundamentação da moral coletiva, suficiente para gerar um sentimento compartilhado de utilidade e valor positivo. (...) Esse argumento é nuclear para uma abordagem das políticas públicas que considere a centralidade da ação governamental na vida social.

O retrato apontado por Alysson Leandro Mascaro e por Maria Paula Dallari Bucci, nas considerações acima expostas, encontra-se em concordância com a linha deontológica que se apresentou na realidade da *Operação Centro Legal*, em que pese o fato de o discurso e os enunciados constantes do seu planejamento terem caminhado e se declarado em sentidos opostos (o da plena assistência ao dependente de *crack*). Por sua vez, sob a administração Haddad, as políticas públicas destinadas a promover a recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack* no plano mesoinstitucional, principalmente no que tange à ação e articulação dos órgãos públicos envolvidos, caminharam em direção deontológica diferente, conforme veremos a seguir.

2.2.3. Panorama da articulação entre os órgãos públicos no Programa de Braços Abertos e no Programa Recomeço

É patente e notório o fato de que as ações governamentais desenvolvidas no Programa Braços Abertos, da Prefeitura Municipal na Administração Haddad e no Programa Recomeço, do Governo Estadual, caminham em um plano mais institucionalizado e que priorizam os direitos fundamentais e a atuação dos sistemas

¹⁸³ *Op. cit.*, p. 255.

de saúde pública e de assistência social em face dos sistemas de segurança, como ocorreu na *Operação Centro Legal* e no *Projeto Nova Luz*.

Atendo-se uma vez mais às ideias de Maria Paula Dallari Bucci¹⁸⁴, em sua obra que serve como referencial teórico para esta dissertação, temos um diagnóstico da incrementalização e da evolução das ações governamentais nos arranjos institucionais, que naturalmente aproveitou estruturas antigas (como as redes de atendimento multidisciplinar às pessoas em situação de rua de dependentes de *crack*) e rearticulou aquelas que não estavam alinhadas com os seus cânones (como a Polícia Militar do Estado de São Paulo e a Guarda Civil Metropolitana, que passaram a ter papel mais passivo em relação ao uso de drogas em vias públicas).

Nesse sentido, novamente invocamos o documento do Estado Maior da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual regula as ações da Instituição no contexto local das cenas de uso de *crack*, principalmente a *Cracolândia*, após a edição do programa *Crack, é possível vencer*, para apontar a mudança postural da instituição.

A Diretriz nº PM3-008/02/14¹⁸⁵, que disciplina a atuação de PMESP em decorrência do programa de governo *Crack, é possível vencer* pontua que são os seguintes os objetivos a serem atingidos pelo trabalho da instituição:

(...) 4.1. incrementar a percepção de segurança e a ação de presença policial-militar nas comunidades adstritas às áreas conhecidas como “cenas de uso” ou “cracolândias”, mediante a promoção de ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade, primando pela proximidade e assistência em relação aos usuários e dependentes de substâncias psicoativas e em relação à população circunvizinha diretamente afetada. 4.2. propiciar as condições de segurança necessárias para que os demais órgãos públicos estaduais e municipais possam desenvolver ações voltadas ao acolhimento e tratamento de pessoas que se encontrem, nas “cenas de uso” ou “cracolândias”, em estado de vulnerabilidade por conta de dependência química.

¹⁸⁴ *Op. cit.*, p. 250.

¹⁸⁵ POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Diretriz nº PM3-008/02/14 – Atuação da PMESP em decorrência do programa de governo “Crack, é possível vencer”**. Ressaltamos o fato de que este documento recebeu a classificação quanto à sua natureza de “Secreto”, sendo que a sua citação na presente dissertação foi autorizada pelo Comandante de Policiamento da Capital, Coronel PM Glauco Silva de Carvalho, em despacho na data de 08 de setembro de 2014.

Em outro trecho, a mesma norma dispõe sobre os princípios de atuação da PMESP¹⁸⁶, afirmando que:

6.2.8.3. considerando os objetivos desta norma (item “4.” e divisões), quando da presença na “cena de uso” ou “cracolândia”, de equipes de outros órgãos públicos estaduais e ou municipais participantes do programa, os policiais militares pertencentes ao efetivo destacado para a realização da sistemática deverão atuar articuladamente com essas equipes. Para tanto, caberá à equipe policial militar acompanhar e garantir a segurança das equipes dos demais órgãos envolvidos na sistemática, as quais realizarão o prévio trabalho de acolhimento e tratamento dos usuários e dependentes que, voluntariamente aceitarem ajuda”

Após o início do ano de 2014, diversos equipamentos públicos das áreas de saúde e assistência social foram instalados no bairro da Luz, onde antes somente havia bases policiais e cenas de uso de droga. O programa *de Braços Abertos* e o *Programa Recomeço* disponibilizaram instalações para lazer, descanso, higiene, atendimento médico básico e encaminhamento para qualificação profissional e emprego, encontrando-se todo este aparato muito próximo dos locais onde ainda persistiam as cenas de uso de *crack*, principalmente por pessoas em situação de rua.

Nas novas ações na região da Luz, uma importante preocupação no planejamento do programa *de Braços Abertos* e do *Programa Recomeço* consistiu no reestabelecimento da autoridade e dos canais de comunicações dos gestores públicos, assim como das instituições que representavam. A falta de autoridade, como já explicado, se revela como crítica no momento da aplicação da lei, pois o sujeito-objeto, mesmo estando em ação ilegal/ilegítima, busca meios para questionar, descredenciar e desmoralizar a ação do agente da lei¹⁸⁷.

O diálogo entre as lideranças naturais que surgiam entre os dependentes de *crack* realizou-se de modo a serem percebidas os seus anseios e necessidades, sendo que o mesmo ocorreu entre membros do governo municipal e estadual ainda na fase de planejamento. Por parte do sistema de segurança pública, foi designado para o comando da companhia de policiamento local, ao longo do ano de 2013 e de 2014, o 1º Ten. PM William Thomaz, oficial capacitado especialmente para esta

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Op. Cit.*, p. 266.

função e que frequentou pós-graduações na Fundação Getúlio Vargas na área de políticas públicas, terminando por desenvolver inúmeros contatos institucionais com os agentes públicos dos setores de saúde pública¹⁸⁸ e assistência social, que estavam inseridos diretamente nas ações do programa *de Braços Abertos* e do *Programa Recomeço*.

Obviamente que tensões e conflitos entre os órgãos públicos envolvidos nas novas políticas públicas ainda ocorrem, demonstrando sinais de falta de articulação no plano mesoinstitucional, o que vemos como resultado natural da maturação e da sua institucionalização. Como exemplos do exposto, citamos as posturas contraditórias em face de ações de órgãos de segurança pública na região da Luz quando, no mês de janeiro de 2014, o prefeito Fernando Haddad¹⁸⁹ criticou uma ação policial de iniciativa da Polícia Civil que culminou na prisão de traficantes que atuavam na região, com consequentes tumultos entre policiais e dependentes.

Por conseguinte, no mês de novembro, o mesmo prefeito Haddad atribuiu à Polícia Militar a responsabilidade pela existência de uma cena de uso de *crack* ao lado dos equipamentos do programa *de Braços Abertos*, demandando a prisão dos microtraficantes de *crack*¹⁹⁰.

Semelhantes comportamentos contraditórios também demonstram a falta de maturidade das políticas públicas, sendo que tais declarações dos chefes de governo apenas criam tensões institucionais entre os diversos órgãos públicos envolvidos. Desta maneira, apenas o surgimento de processos e procedimentos juridicamente definidos e estabelecidos poderá estabelecer segurança nas ações governamentais das políticas públicas, afastando-as de crises momentâneas ocorridas no âmbito governamental. O plano microinstitucional, por sua vez, será discutido no próximo subtítulo.

¹⁸⁸ Durante o mês de setembro de 2014, o pesquisador teve a oportunidade de frequentar o bairro da Luz, sendo apresentado aos dirigentes públicos e das entidades privadas envolvidas, aos equipamentos disponibilizados bem como à cena de uso de *crack*, pelo 1º Ten. PM William.

¹⁸⁹ Portal G1, **Ação da Polícia Civil termina em prisões e tumulto na Cracolândia**, disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/01/acao-da-policia-civil-termina-em-prisoos-e-tumulto-na-cracolandia.html>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

¹⁹⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, **Haddad diz que faltam policiais na Cracolândia; PM nega redução**, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/11/1550822-haddad-diz-que-faltam-policiais-na-cracolandia-pm-nega-reducao.shtml>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

2.3. O PLANO MICROINSTITUCIONAL

Em face do assunto em questão, Maria Paula Dallari Bucci apresenta o plano microinstitucional como sendo a retomada do conceito de política pública como ação governamental, analisando esta como a unidade da qual se movem os agentes públicos e privados, visando obter a decisão e sua execução¹⁹¹.

2.3.1. Leitura dogmática do plano microinstitucional

Em que pese a divisão lógica realizada no presente trabalho de investigação científica, entre os seguidos planos macro, meso e microinstitucionais, Maria Paula Dallari Bucci inicia a análise do plano microinstitucional no segundo capítulo de seu livro e logo de proêmio anota que “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados”¹⁹², ressaltando, entretanto, que a compreensão da noção de processo deve-se muito mais pelo prisma da ciência política do que pelo prisma do direito.

A pesquisadora aponta para o fato de que a noção de processo sob a ótica da ciência jurídica se dá pela análise das etapas da “vida institucional” de uma política pública, desde a sua inserção na agenda política, seguindo pela implementação da decisão, geração de alternativas e tomada de decisão final. Ela defende a ideia de que, por meio da adoção de processos em políticas públicas e ações governamentais, torna-se possível não apenas ao indivíduo familiar do direito

¹⁹¹ *Op. cit.*, p. 40.

¹⁹² *Idem*, p. 109.

acompanhar a atuação concreta do gestor público, mas sim a todos aqueles interessados em compreender o fenômeno político-institucional¹⁹³.

A importância do processo se dá em razão do fato de a sociedade conter em seu seio diversos conflitos e crises, sendo que a sua resolução sempre ocorre dentro do aparelho estatal. Com a tomada de decisões por parte do Estado, Maria Paula Dallari Bucci afirma que sempre alguns interesses são atendidos, enquanto outros são preteridos, servindo o processo estabelecido como parâmetro de compreensão da tomada de decisão em contexto de conflitos, ainda que fora do Poder Judiciário¹⁹⁴. Além disso, o sentido do processo, concretizado por meio de procedimentos juridicamente regulados, é o de polarizar os conflitos e crises sociais, ao longo do tempo, de modo que estes ocorram em cada vez menos casos¹⁹⁵.

Maria Paula Dallari Bucci apresenta uma interessante diferenciação entre procedimento e protesto, a fim de dinamizar a importância do primeiro em face do segundo, afirmando que, quando o conflito é absorvido pela estrutura da sociedade, apresenta-se na forma de procedimento, entretanto, quando não “funcionalizado”, o mesmo se torna um protesto¹⁹⁶.

A finalidade do procedimento, quando da elaboração da política pública na esfera microinstitucional, não seria nada mais que a organização do aspecto formal de debate¹⁹⁷, não podendo deixar de se alertar para o fato de que o aspecto material, ou seja, a discussão propriamente dita, pode terminar por cair para o segundo plano em razão do atendimento de um formalismo excessivo por parte daqueles agentes públicos e privados envolvidos nas discussões.

Não podemos deixar de registrar, quando da elaboração dos procedimentos envolvendo a concessão urbanística, durante o *Projeto Nova Luz*, que houve diversas objeções por parte de membros do Poder Legislativo (por meio dos então partidos de oposição ao governo Kassab, principalmente PT e PSOL) e da própria sociedade civil, que realizou diversos protestos quando da ocorrência destas

¹⁹³ *Idem*, p. 110.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 117.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 119.

¹⁹⁶ *Idem*, p. 120.

¹⁹⁷ *Idem*, p. 130.

audiências públicas, inclusive sob o argumento de que a forma como era gerido o Conselho se revelava como instrumento de legitimação das práticas abusivas do Poder Público¹⁹⁸.

Como já citamos anteriormente neste estudo, estas preocupações se revelaram como adequadas e justas e finalmente levaram à demanda ao controle do Poder Judiciário, por meio da Defensoria Pública que, conseguindo sucesso no pleito, ao menos perante o juízo de primeiro grau, conseguiu anular todos os atos administrativos praticados durante as audiências públicas do *Projeto Nova Luz*. Não houve análise jurídica por parte das instâncias superiores em razão do abandono do *Projeto Nova Luz* pela administração do prefeito Haddad.

Dentro ainda da finalidade do procedimento, Maria Paula Dallari Bucci aponta para o fato de que o fortalecimento da cidadania por meio do estabelecimento de processos decisórios é que deve ser o núcleo¹⁹⁹, devendo ser repelidas de pronto ideias que trafeguem em planos opostos definidos, num modelo “verdadeiro/falso” ou “preto/branco”, sendo que posições oriundas do consenso são sempre desejadas²⁰⁰.

Em se tratando do estabelecimento e na implementação de políticas públicas, faz-se mister o estabelecimento de meios para o julgamento de sua eficácia, bem como a atribuição de responsabilidades que venham a ocorrer em razão da violação

¹⁹⁸ Lucas Ribeiro do Couto (*Op. cit.*, p. 111) asseverou que o processo de aprovação da concessão urbanística foi cercado de protestos, objeções de inconstitucionalidade e denúncias de ilegalidade. O pesquisador ainda invocou dados sobre as doações de grandes sindicatos representantes do setor imobiliário a vereadores da cidade de São Paulo e dispôs (p. 114) as objeções dos vereadores ao modo como se realizara a concessão urbanística. Também registrou as inseguranças de moradores e comerciantes da região sobre a execução do projeto (p. 116 e 128). Marina Regitz Montenegro (*Op. cit.*, p. 51) assim resume as críticas: “Alguns questionamentos ao projeto vão no sentido deste não delinear como será realizada a desapropriação pelas empresas, ou seja, questionam a falta de detalhamento das concessões. Outros apontam que o projeto seria inviável juridicamente, uma vez que o texto não passou por uma análise das instâncias estabelecidas pelo Plano Diretor. Alega-se também que o projeto seria inconstitucional, pois o instrumento de concessão não existe para obras, apenas para serviços. Outros críticos afirmam ainda que a aprovação conjunta do projeto de concessão urbanística e do Programa Nova Luz beneficia o setor imobiliário, ao qual a atual administração municipal estaria estreitamente vinculada”. Rosângela Helena Pezoti (*Op. cit.*, p. 135 a 155) também dedicou 20 (vinte) páginas de sua tese para descrever minuciosamente e de forma científica este processo de reclamações, contestações e demonstração de posições contrárias às decisões do Poder Público, principalmente no âmbito do Conselho Gestor, que chegou a ser taxado de “instrumento para legitimar as decisões arbitrárias do Poder Público”.

¹⁹⁹ *Op. cit.*, p. 132.

²⁰⁰ *Idem*, p. 133.

de direitos inerentes aos sujeitos que sejam seus alvos ou objetos de ação, assim como os limites de atuação dos agentes envolvidos. Maria Paula Dallari Bucci indica que o estabelecimento de perguntas estruturantes da ação governamental pode ser útil para este fim, sendo que as replicaremos por considerarmos a sua importância, didática e impacto²⁰¹:

As perguntas mais recorrentes ou estruturantes da ação governamental podem ser organizadas num esquema passível de reiteração. Qual o escopo da ação governamental? Quem serão seus beneficiários? Qual a escala? Quais os seus custos? E se considerados os beneficiários unitariamente, qual o custo? Em outras palavras, qual a medida da eficiência da ação governamental? E sobre o processo decisório, quais os seus partícipes? Os beneficiários estão suficientemente informados dos benefícios? E dos ônus? Quais as alternativas? Há outros modelos? Como superaram esse problema países que passaram por esse estágio de desenvolvimento no passado? Como fizeram outros países/estados/municípios que enfrentaram o mesmo problema?

Outro importante desafio, quando da definição da ação governamental na política pública por meio do processo juridicamente estruturado, é a garantia do contraditório aos agentes envolvidos e participantes, em todas as esferas, de modo que as regras permitam a evolução por meio das discussões, sendo que os lados vencidos aceitem acolher a opção imposta pelos vencedores²⁰². Não deixamos de novamente nos remeter à decisão judicial que suspendeu o *Projeto Nova Luz*, que apontou em seus fundamentos a total ausência de contraditório por parte da sociedade presente nas audiências públicas, que pouco podia fazer para expor seus argumentos e se opor às medidas tomadas pelos governantes.

A importância do processo juridicamente estruturado e institucionalizado, por meio da garantia do contraditório, revela-se na prevenção da ocorrência de uma aberta luta de classes entre os agentes envolvidos, o que pode ocorrer de forma totalmente desregrada, com cada um defendendo os seus interesses políticos e econômicos²⁰³. Nas precisas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, o contraditório

²⁰¹ *Idem*, p. 133 e 134.

²⁰² *Idem*, p. 136 e 140.

²⁰³ *Idem*, p. 138

permite “que as decisões relevantes sejam sempre mediadas pelo diálogo social, com algum grau de formalização”²⁰⁴.

Por conseguinte, examinaremos de que forma os processos e procedimentos são importantes para a estruturação microinstitucional das políticas públicas voltadas para a recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

2.3.2. A importância da existência do processo e dos procedimentos na criação das ações governamentais que compõem uma política pública voltada para pessoas em situação de rua dependentes de *crack*

No tocante às questões envolvendo as políticas públicas destinadas aos atendimentos de pessoas em situação de rua, faz-se necessária a existência de um processo juridicamente organizado e estabelecido em todas as suas fases, pelo simples fato de os principais indivíduos atingidos por estas políticas serem sujeitos de direito que já são extremamente marginalizados nos campos econômico, social e político.

Ao mesmo tempo, as políticas públicas envolvendo áreas urbanas ocupadas por pessoas em situação de rua dependentes de *crack* também trazem em seu bojo inúmeras outras questões que não podem ser afastadas do debate, como a de ordem imobiliária e patrimonial daqueles que lá vivem ou estabelecem as suas atividades econômicas e que, por essas razões, buscam preservar e defender os seus interesses.

Naturalmente, em face da falta de penetração da defesa dos direitos individuais e sociais no diálogo político, social e econômico brasileiro, o debate que envolve de um lado a defesa dos interesses das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* (por meio de políticas públicas que podemos nomear como recuperativas), e de outro lado aqueles que buscam defender os seus interesses

²⁰⁴ *Idem, Ibidem.*

patrimoniais-econômicos [por meio de políticas públicas urbanísticas (como ocorreu no já encerrado *Projeto Nova Luz*)] denota um processo permeado de tensões, as quais podem ser compreendidas, novamente sob um prisma crítico, como a própria luta de classes no seio estatal em sua ação governamental, ou seja, na política pública.

Em razão da abertura interpretativa, que foi gerada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, numa “sociedade de intérpretes” da constituição, tivemos uma ampliação dos conflitos sobre os sentidos dados por este texto. Um perfeito exemplo deste caso é o do conflito (*hard case*) sobre os limites de intervenção por parte do estado na autonomia de vontade e na liberdade de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, que versa sobre conflitos nas searas dos direitos à saúde, educação, convivência social, participação econômica. Em suma, da própria dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, o processo, juridicamente sustentado, em todos os ciclos da política pública, é importantíssimo para poder balizar a contraposição de posições nesta situação naturalmente conflitiva, em face dos interesses acima expostos. Assim, para ser prevenida uma judicialização excessiva da política pública²⁰⁵, ultrapassando os limites de controle das ilegalidades e abusos, é extremamente necessária a estruturação das ações por meio de procedimentos que compõem o processo. Assumindo que não há melhor solução para a questão dos conflitos principiológicos no âmbito constitucional, a discussão em torno de um processo juridicamente esquematizado e organizado propicia a participação de diversos atores envolvidos nos interesses que circundam uma política pública, havendo contraposições equilibradas e fundamentação adequadas entre todos os interessados²⁰⁶.

Para a decisão de *hard cases* envolvendo matérias de direito constitucional, como as que estão sob lentes e são investigadas no presente trabalho, o processo e

²⁰⁵ Apenas grifando que o debate de políticas públicas perante o Poder Judiciário não pode ser proibido ou evitado. Entretanto, em razão das falhas na estruturação jurídica das políticas públicas, por muitas vezes os direitos são violados, levando as questões à tutela deste Poder. Entretanto, nos filiamos ao pensamento que políticas públicas estruturadas juridicamente, onde os processos e procedimentos são bem definidos, com participação plural e direito do contraditório, podem ocorrer no seio do Poder Executivo, sendo ao final mais céleres, menos custosos e mais eficientes.

²⁰⁶ *Idem*, p. 123.

o procedimento se revelam como instâncias de discussão e controle de ideias, permitindo uma aplicação do direito muito mais aproximada da prática e da realidade, adequando-se aos casos e situações que se apresentam na realidade social²⁰⁷.

Alysson Leandro Mascaro, em suas aulas no Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico, sustenta a ideia de ser este modelo, de decisão caso a caso, muito mais alinhado com a eterna perseguição da justiça nas decisões jurídicas. O pensador da filosofia do direito contemporânea afirma que o modelo casuístico permite a superação de injustiças que a inflexibilidade trazida pela estrita legalidade e pelo juspositivismo podem trazer, pelo fato de este não olhar para o sujeito, mas apenas e tão somente para o cumprimento do que preconiza a lei²⁰⁸.

Entretanto, mesmo em face da consideração de que a lógica casuística se mostra deveras pertinente para a análise das ações governamentais, que se considere também a premissa apresentada por Maria Paula Dallari Bucci, quando a mesma assenta que, para ser iniciado o debate, se faz necessário o estabelecimento de alguns pontos de entendimento comum (*topoi*, ou lugares comuns), de modo a permitir a organização do raciocínio lógico que irá compor as discussões e argumentações²⁰⁹.

Em sua obra, a professora avança quando considera que o método tópico é o único ponto de partida para a apreensão de certos fenômenos, devido à complexidade, variedade, complexidade e multiplicidade de formas e expressões em políticas públicas²¹⁰. Este método permite ainda a partida de uma atuação jurídica que deixe de olhar apenas para o direito posto, passando a um movimento criativo, ativo e transformador²¹¹.

A consideração de que as pessoas em situação de rua dependentes de *crack* compõem um espectro de grande miserabilidade econômica e social, conforme

²⁰⁷ *Idem, Ibidem.*

²⁰⁸ Devemos ressaltar que na filosofia jurídica de Alysson Leandro Mascaro a lei é um instrumento naturalmente pertencente às classes que detém poder econômico e que foi feito para assegurar os seus interesses, ainda na Idade Moderna.

²⁰⁹ *Op. Cit.*, p. 124.

²¹⁰ *Idem*, p. 126.

²¹¹ *Idem*, p. 128.

demonstrado no início deste estudo, bem como o que se constata por meio de uma análise da realidade prática comparada aos termos estabelecidos pelas convenções de direitos humanos nacionais e internacionais em vigor, poderia ser assumida como um *topos* na alvorada de qualquer discussão das políticas públicas voltadas para o seu atendimento, balizando desde o início as discussões e teses quando da sua implementação.

Maria Paula Dallari Bucci²¹² interessantemente insiste na construção e no estabelecimento de métodos para a organização das discussões nesta fase da construção de políticas públicas, anotando ser necessário definir os legitimados nos processos, distribuir os ônus na defesa de posições, assim como delinear o modo de realização de tais atos entre os partícipes da discussão e, finalmente, a competência decisória.

A professora e pesquisadora em questão sublinha um interessante papel do poder público na concretização das políticas públicas, indicando a realidade de que o mesmo deve ser voltado à ordenação do processo governamental, “num cenário de institucionalização ideal, considerando a ação governamental como motor de inovação institucional”²¹³. Por sua vez, o contraditório, neste processo, tem o papel de controlar a decisão, a desconstituindo ou a modificando, conforme a atuação oficial e das partes interessadas²¹⁴.

No campo das políticas públicas destinadas à tutela de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, faz-se extremamente necessária a continuidade das ações governamentais, de modo que a mesma se torne sustentável no tempo, podendo estar hábil a produzir os resultados desejados durante as fases de planejamento²¹⁵. Sendo assim, tem-se um grande desafio, principalmente em face da ação política e jurídica em vigor no contexto brasileiro que, não institucionalizada, provoca reviravoltas e suspensões, impedindo a maturação e a reflexão sobre as ações governamentais então realizadas.

²¹² *Idem*, p. 142.

²¹³ *Idem*, p. 148.

²¹⁴ *Idem*, *Ibidem*.

²¹⁵ *Idem*, p. 149.

As políticas públicas que se desenvolveram no município de São Paulo para a temática deste estudo também são o retrato da falta de continuidade nas ações governamentais (e não apenas da sua falta de articulação, como já mencionado anteriormente), uma vez que, em algumas ocasiões, têm as suas diretrizes alteradas por ações executivas (políticas) e, em outras, alteradas por decisões judiciais (jurídicas), todas quase sempre metodologicamente desamparadas, sustentando-se apenas em meros “decisionismos”.

Como exemplo de “decisionismos” que não possuem estruturação jurídica, André Karam Trindade²¹⁶ observa que, no Brasil, a teoria criada pelo jurista alemão Robert Alexy, e que versa sobre a demonstração da racionalidade na imbricação entre os direitos fundamentais, a proporcionalidade e a argumentação jurídica, é utilizada como “maquiagem” e meio de retórica para a expedição de decisões político-jurídicas baseadas quase que exclusivamente na discricionariedade. Afirma o autor que “se, por um lado, a teoria alexyana busca conferir maior racionalidade às decisões judiciais; de outro, na prática, o que se verifica nos tribunais pátrios é precisamente o oposto”.

Em outro breve artigo, André Karam Trindade e Lenio Luiz Streck²¹⁷ são ainda mais contundentes na crítica ao uso do princípio da proporcionalidade e da colisão de princípios fundamentais como meio de emprego para decisões “não racionais” e divorciadas da lei, dentro das decisões jurídicas. No tocante a este aspecto, assim afirmaram:

Na jurisprudência, por sua vez, os abusos são ainda maiores, o que torna o cenário ainda mais caótico, uma vez que todo rigor científico proposto por Alexy vai por água abaixo. Como num passe de mágicas, de repente, todas as questões jurídicas a serem resolvidas passam a envolver uma colisão de princípios. A justificação racional e legítima perseguida por Alexy reduz-se a petições de princípios e à referência meramente retórica do “princípio da proporcionalidade”. Em tempo: Alexy ratificou, novamente, que a proporcionalidade é uma regra — e, portanto, deve ser aplicada como tal —, embora “com nome de princípio” (sic).

²¹⁶ TRINDADE, André Karam. **Robert Alexy e a vulgata da ponderação de princípios**, disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-nov-16/diario-classe-robert-alexey-vulgata-ponderacao-principios>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

²¹⁷ STRECK, Lenio Luiz e TRINDADE, André Karam. **Alexy e os problemas de uma teoria jurídica sem filosofia**, disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-abr-05/diario-classe-alexey-problemas-teoria-juridica-filosofia>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

Como exemplo de atuação jurídica equivocada em seus fins, apresentamos a Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em face das ações da *Operação Centro Legal*²¹⁸. Sem embargo aos argumentos apresentados pelos membros do *Parquet*, com os quais comungamos durante a elaboração dessa dissertação, principalmente no que tange à falta de articulação entre os órgãos públicos, assim como o protagonismo das forças de segurança pública na ação governamental, verificamos como sendo extremamente limitados os pedidos formulados perante o Poder Judiciário, que se focaram apenas em aspectos patrimonialísticos e sancionatórios pecuniários e críticos à formação das instituições (como a PMESP), deixando de pedir a promoção de medidas saneadoras e articuladoras para a evolução da política pública.

Por sua vez, para sanear estes sintomas, tanto em decisões judiciais como administrativas, Maria Paula Dallari Bucci baseia-se na noção de Diogo Freitas do

²¹⁸ A íntegra da peça pode ser lida no sítio de Internet do Ministério Público do Estado de São Paulo, disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2012/junho_2012/acp%20cracol%C3%A2ncia%20-%20%C3%BAltima%20vers%C3%A3o%20-%2030%20maio.pdf, acesso em 05 de dezembro de 2014. 01. Os pedidos foram os seguintes, com grifos meus: **“01. Requer-se a condenação da Fazenda Pública do Estado de São Paulo a indenizar as pessoas submetidas à operação policial realizada pelo Governo Estadual nas ruas dos bairros da Luz, Campos Elíseos E Santa Efigênia, a partir de 03 de janeiro de 2012, e a população total da cidade de São Paulo, por danos morais individuais homogêneos e coletivos, no valor mínimo de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).** A condenação da ré deverá ser genérica, na forma do art. 95 da Lei 8.078/90, no sentido de que sejam indenizados pelos danos morais suportados, todas as pessoas que tenham se submetido àquela operação policial do Governo Estadual. A liquidação e a execução da sentença deverão ser promovidas pelas vítimas, nos termos do art. 97 do CDC; na hipótese de decurso do prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade e o valor do dano ou que não tenham atingido aquele valor mínimo, bem como o valor relativo aos danos difusos, o Ministério Público promoverá a execução da indenização devida (*fluid recovery*), como previsto no art. 100 do CDC, em favor, neste caso, do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, previsto no art. 13 da Lei nº 7347/85 e regulamentado pela Lei Estadual nº 6536/89, sem prejuízo de eventual responsabilização pessoal do agente que tenha provocado tal prejuízo ao Erário, por improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92. **02. Requer-se a condenação da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, por seu Comando da Polícia Militar, à obrigação de não fazer, consistente em, sem deixar de cumprir com as legais atividades rotineiras de policiamento ostensivo por toda a cidade de São Paulo, especialmente prevenindo e reprimindo os crimes previstos na Lei n. 11.343/06, abstenha-se imediatamente de empregar ações que ensejem situação vexatória, degradante ou desrespeitosa em face do usuário de substância entorpecente, especialmente, cessando qualquer ação tendente a impedi-los de permanecer em logradouros públicos ou constrangê-los a se movimentarem, isoladamente ou em grupo, salvo se houver situação de flagrante delito, sob pena de multa por ocorrência arbitrada em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), igualmente revertida ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, previsto no art. 13 da Lei nº 7347/85 e regulamentado pela Lei Estadual nº 6536/89, sem prejuízo de eventual responsabilização pessoal do agente que tenha provocado tal prejuízo ao Erário, por improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92.”**

Amaral e outros para trazer os princípios do processo administrativo como meio para propiciar a racionalização das decisões no âmbito das ações governamentais²¹⁹, afastando assim a superada noção de soberania e acerto no exercício da discricionariedade por parte do administrador público, sendo que mecanismos de coordenação são essenciais para o desenvolvimento das políticas públicas no âmbito brasileiro²²⁰. A fim de ilustrar a questão do mecanismo de coordenação durante o processo das políticas públicas, tem-se a reunião de serviços (*conferenza de servizi*), bem lembrada por Maria Paula Dallari Bucci²²¹ e que já foi melhor explorada ao discorrermos acerca da falta de articulação dos órgãos públicos, quando do planejamento e implementação da Operação Centro Legal.

Cabe lembrar que o processo em questão tem a sua importância maximizada por traduzir a vontade do administrador público, expor os motivos de sua decisão, sua justificativa técnica e o seu sustento na estrutura legal, principalmente quando termina por impactar sobre os direitos de cidadãos²²², como nas políticas públicas destinadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, como na *Operação Centro Legal*, no *Programa de Braços Abertos* e no *Programa Recomeço*.

Em um contexto de previsão de ações de políticas públicas tomadas por parte do Poder Público em conjunto (Executivo e Judiciário, principalmente), que podem culminar, inclusive, na decretação da internação compulsória do dependente de *crack*²²³, é essencial que o seu processo esteja juridicamente balizado e publicado, de modo a não ser violada a ampla defesa e o contraditório, bem como permitir o controle de agentes externos para coibir abusos e arbítrios. Em síntese, a

²¹⁹ *Op. cit.*, p. 150. “Os objetivos de uma legislação de processo administrativo podem ser sintetizados nos seguintes: a) disciplinar o funcionamento da Administração Pública, visando a racionalidade e reduzindo ou eliminando a burocratização; b) atuar na formação da vontade da Administração Pública, para decisões justas, legais úteis e oportunas; c) informação dos interessados e participação nas decisões; d) transparência das decisões e respeito aos direitos”.

²²⁰ *Idem*. p. 155.

²²¹ *Idem*, p. 157.

²²² *Idem*, p. 160.

²²³ Ainda que na prática o número de internações compulsórias tenha se revelado como insignificante em face da quantidade de internações involuntárias e voluntárias, como já comentamos acima com base nos dados obtidos perante o CRATOD, do Estado de São Paulo.

organização dos trabalhos de ação governamental em forma de processo não é nada mais do que uma garantia democrática²²⁴.

Em sede de ações de políticas públicas, um dos caminhos apontados por Maria Paula Dallari Bucci²²⁵ é a “processualização” das iniciativas ocorridas nas fases de implementação das políticas públicas e que, por falta desta ação, posteriormente terminam por se tornar objeto dos processos judiciais (mais morosos, custosos e menos eficientes que a ação executiva direta), nos quais sejam criados mecanismos que permitam o diálogo entre todas as instituições envolvidas em todas as etapas.

Em se tratando dos recursos públicos que servirão de meio de financiamento da política pública, um mecanismo apresentado por Maria Paula Bucci, e que poderia fragilizar a destinação de recursos em desacordo com os interesses dos mais ricos, fortalecendo a estruturação de políticas públicas voltadas para a promoção de direitos sociais, consiste no comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias, colocando nas palavras da pesquisadora um “carimbo” na despesa, e protegendo-o do ponto de vista financeiro, impedindo a sua reivindicação por setores concorrentes e antagonistas²²⁶.

Com relação aos processos políticos e eleitorais, um ponto de falha de sustentabilidade no processo governamental que envolve as políticas públicas no cenário político brasileiro, de sistema presidencialista, e que foi apresentado por Maria Paula Dallari Bucci²²⁷ se revela em face da falta de vinculatividade entre as propostas apresentadas no período eleitoral e as efetivas ações governamentais postas em prática durante os mandatos. Todavia, tal processo não ocorre no sistema parlamentarista, cujo programa de governo está vinculado às propostas anteriormente apresentadas, durante o certame. No sistema em vigor no Brasil, não há qualquer mecanismo de responsabilidade política dos governantes eleitos, o que certamente enfraquece o processo das políticas públicas como um todo, principalmente no campo da sua continuidade e efetividade.

²²⁴ *Op. cit.*, p. 161.

²²⁵ *Idem.* p. 199.

²²⁶ *Idem.*, p. 184.

²²⁷ *Idem.*, p. 201.

Assim, concluída esta análise dogmática com relação ao plano microinstitucional, em seguida analisaremos, sob o mesmo prisma, como se deram os processos e procedimentos jurídicos que envolveram a *Operação Centro Lega/Nova Luz* e no atual *Programa Braços Abertos* e *Projeto Recomeço*.

2.3.3. Compreensão dos processos jurídicos criativos das ações governamentais inerentes às políticas públicas voltadas para pessoas em situação de rua dependentes de *crack* no Município de São Paulo: *Operação Centro Legal* e *Programa de Braços Abertos*

Conforme a discussão evolui no presente projeto de pesquisa, verificamos que, no plano da macro institucionalização das políticas públicas voltadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack* no Brasil foram criadas, na década de 1990 e nos anos 2000, diversas legislações que finalmente passaram a dar suporte jurídico para esta temática. Já no plano de meso institucionalização, verificou-se a necessidade de articulação entre os diversos órgãos públicos envolvidos na implementação das políticas públicas planejadas.

Verificamos previamente, neste subtítulo, a necessidade do estabelecimento de processos políticos e jurídicos necessários à organização e implementação das ações governamentais, dentro das políticas públicas, sendo que é chegado o momento da verificação sobre a ocorrência das ações locais no bairro da Luz, que envolveram a *Operação Centro Legal* e o *Programa de Braços Abertos*.

Ana Paula Motta da Costa²²⁸ aponta para o fato de que, no Brasil, há pelo menos vinte anos, as pessoas que estão em situação de rua são alvo das políticas públicas de saúde mental que estão se adequando às alternativas antimanicomiais, de inserção social e comunitária (envolvendo aí aquelas destinadas exclusivamente à temática das drogas lícitas e ilícitas). Entretanto, na mesma ocasião, a

²²⁸ *Op. cit.* p. 8.

pesquisadora destaca que tais políticas, corretas em sua concepção, “não contam com todas as estruturas alternativas, capazes de acolher o grande número das pessoas que necessitariam de acesso” e indica que os serviços não estão adequados às necessidades e realidade do público alvo por dar tratamento isonômico a tal população, em face dos demais cidadãos, desconsiderando suas necessidades especiais²²⁹.

Sendo assim, a participação dos diversos elementos governamentais e privados, por meio de seus agentes, e que estejam envolvidos nas ações governamentais, deve necessariamente passar pela fase de realização de estudos integrados, para a formação dos desenhos jurídicos e políticos que virão a compor os processos e procedimentos que envolvem a política pública.

É importante destacar o fato de que a união de esforços entre os diversos agentes, durante a fase de realização de estudos e planejamentos, leva a formação de uma política pública que atende às necessidades e as particularidades das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, prevenindo a sua implementação com base em processos que não envolvem este público, tornando-se, assim, inócua.

Maria Paula Dallari Bucci apresenta um notável mecanismo de coordenação intragovernamental e que manifestamente não ocorreu durante a fase de planejamento da *Operação Centro Legal*, que é a chamada “reunião de serviços” (*conferenza di servizi*). Em suas palavras²³⁰:

(...) objetivo é a simplificação da área administrativa, disciplinando o dissenso na Administração Pública, por meio da reunião de serviços

²²⁹ *Idem.* p. 8 e 9. Complementando este pensamento, citamos Ana Paula Motta da Costa: “Pode-se dizer que, mesmo quando os serviços são ofertados para a população em geral, não contam com condições de acolhimento e de busca ativa do público que vive nas ruas. Um exemplo evidente dessa situação é a necessidade de comprovação ou de referência de residência para aqueles serviços de saúde que trabalham a partir de bases territoriais nas grandes cidades. Ora, quem vive na rua, em princípio, não pertence a nenhuma área de abrangência específica, portanto, torna-se invisível para a rede de serviços de saúde (...) por outro lado, além das dificuldades reais, inerentes à situação de rua, observa-se que os serviços de saúde não estão preparados para o acolhimento dessa população, nem mesmo quando são procurados espontaneamente, ou quando os usuários são encaminhados por outros serviços da rede. Ainda fazem parte da realidade da estrutura do atendimento o preconceito e a discriminação com essa população. Exemplos disso são as exigências de que as pessoas tomem banho para que venham a ser atendidas, a necessidade de que estejam acompanhadas, as negativas em fazer procedimentos por receio de contaminação etc.”

²³⁰ *Op.cit.* p. 157. Grifos meus.

públicos em sentido estrito, de acordos entre administrações públicas e de atividade consultiva, e com isso conferindo previsibilidade à arbitragem de decisões. Esse mecanismo visa à composição de pluralidade de interesses públicos envolvidos em procedimentos complexos (ex: tutela ambiental, paisagístico-territorial, **de saúde pública** etc.), por meio da reunião transversal de procedimentos conexos, visando proporcionar celeridade e concentração decisória. Trata-se de instrumento facultativo, de caráter instrutório ou decisório, neste último caso visando decisões “poliestruturadas”. (...)

Do ponto de vista procedimental e processual, os aspectos mais relevantes da conferência de serviços decorrem de ser um “modo para tornar colegial como norma o agir administrativo e, portanto, compensar o policentrismo organizacional com a unidade de decisão”.

Conforme destacamos anteriormente, a *Operação Centro Legal* foi basicamente planejada no seio de um órgão que compõe o sistema constitucional de Segurança Pública, qual seja, a Polícia Militar do Estado de São Paulo. Não se pode invocar os documentos públicos que envolveram o *Projeto Nova Luz* como elementos da ação governamental que teve como objeto as pessoas em situação de rua dependentes de *crack* porque neste plano havia o foco única e exclusivamente sobre a requalificação urbana.

Na ocasião da implementação da *Operação Centro Legal*, por sua duração efêmera, falta de estruturação jurídica e articulação política não poderia ter sido considerada como política pública. O próprio lançamento das ações governamentais, que envolveu a ocupação militar-policial do bairro da Luz, num movimento que causou apenas a migração das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, foi atribuído ao segundo escalão da Polícia Militar do Estado de São Paulo e da Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania²³¹.

Se até os tempos atuais ainda figuram como obscuras as circunstâncias de lançamento das ações governamentais na Luz, em janeiro de 2013, quando do início da *Operação Centro Legal*, indicando pouca articulação entre os entes governamentais, é patente o fato de que naquela ocasião não tenha havido

²³¹ Estes fatos, em que pese não documentados oficialmente bem como ausentes de pesquisas acadêmicas, foram amplamente noticiados pela imprensa quando da deflagração da *Operação Centro Legal*. Por todos citamos o jornal “O Estado de São Paulo”, em sua edição de 07 de janeiro de 2013. Citação idêntica por realizada por Humberto Barrionuevo Fabretti (*Op. cit.*, p. 126) envolvendo a polêmica sobre a autoridade pública responsável pela deflagração das ações governamentais na Luz.

participação popular alguma ou mesmo de movimentos sociais e coletivos que representassem as pessoas em situação de rua dependentes de crack, objetos últimos das ações.

A organização, por meio de regras jurídicas, do processo e dos procedimentos da *Operação Centro Legal* que iriam em *ultima ratio* compor o debate político entre os diversos agentes envolvidos e interessados na temática, nos moldes da proposição de Maria Paula Dallari Bucci, nunca ocorreu²³².

Por outro lado, o *Programa de Braços Abertos* já envolveu grande participação da população local e dos dependentes de *crack* durante a sua fase de planejamento, de modo a serem percebidos e levados em conta os seus interesses, necessidades e expectativas em face das ações governamentais²³³. Sob o plano microinstitucional houve grande evolução em comparação com a *Operação Centro Legal*. Neste sentido, destaquemos a afirmação do Secretário de Saúde do Município de São Paulo, José de Filippi Júnior²³⁴:

O planejamento do De Braços Abertos foi realizado de forma participativa com os moradores da região. “Desde julho tratamos deste assunto. Nós ouvimos dos dependentes químicos ao longo destes meses aquilo que eles esperavam de nós. Apareceram quatro coisas: primeira coisa era a ajuda na alimentação, outra na higiene pessoal, outra com pequenos cuidados médicos, pequenos curativos, e a questão do trabalho”, explicou o secretário da Saúde, José de Filippi Jr. (...)

Discorrendo ainda acerca dos processos e procedimentos envolvendo as políticas públicas voltadas à recuperação de dependentes de *crack*, passa-se a observar a estrutura constante do programa *Crack, é possível vencer*, de âmbito nacional e administrado pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, quando estabelece um roteiro a seguir seguido quando ocasião da implementação da política pública.

A estrutura dos processos e procedimentos estabelecidos pelo programa *Crack, é possível vencer* exerceu grande influência na estruturação do programa *de*

²³² *Op. cit.*, p. 140.

²³³ *Idem*, p. 141.

²³⁴ Sítio de Internet da Prefeitura do Município de São Paulo, **Prefeitura finaliza primeira etapa do programa ‘De Braços Abertos’ na Cracolândia**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/648#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014.

Braços Abertos e do *Projeto Recomeço* de modo as seguintes diretrizes foram e ainda vêm sendo cumpridas como meio de garantia para o início do financiamento federal.

Nos termos do programa *Crack, é possível vencer*²³⁵, são estabelecidos seis passos no processo de implementação da política pública, que serão abaixo esmiuçados: 1º) Criação dos comitês gestores estaduais, municipais e distrital; 2º) Pactuação dos serviços; 3º) Adesão ao programa; 4º) Oficinas de alinhamento conceitual de equipes locais; 5º) Implantação dos equipamentos e serviços pactuados; 6º) Acompanhamento e monitoramento.

No primeiro passo do processo em questão, destaca-se a necessidade da criação de comitês gestores em âmbito estadual, municipal e distrital para assegurar a articulação das ações necessárias à implementação do programa *Crack, é possível vencer* principalmente no âmbito dos representantes eleitos e daqueles que exercem funções de confiança em secretarias. A estes comitês gestores também foi atribuída, dentro do planejamento do programa, a função de planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações desenvolvidas em âmbito local, sendo que, em âmbito federal, a estrutura foi estabelecida por meio do Decreto Federal nº 7637, de 8 de dezembro de 2011, que criou o Comitê Interministerial composto por interlocutores de diversos setores do governo.

O segundo passo estabeleceu a pactuação dos serviços públicos voltados para os dependentes de *crack* que o ente público tenha interesse de acordo com as suas necessidades, após o devido planejamento dos gestores por meio de um instrumento jurídico nomeado “Plano de Ação”²³⁶. Tais “planos de ação” são estudados pela comissão interministerial do governo federal que, em momento posterior, realiza reunião com os comitês gestores para saneamento dos feitos e preparação dos instrumentos de adesão.

²³⁵ *Op. cit.*, p. 8.

²³⁶ Nos termos da cartilha do programa *Crack, é possível vencer* (*Op. cit.*, p. 11), e tratando diretamente com o governo federal, por meio do plano de ação, que é um formulário eletrônico, o ente federado designará o agente responsável pela coordenação das ações locais, a estrutura jurídica que foi criada para a formação dos comitês gestores, o mapeamento da cena local de uso e tráfico de drogas, a identificação das redes de assistência social, saúde, e segurança pública existentes no local, a identificação e o planejamento dos serviços a serem implementados bem como as áreas que necessitam de atendimento prioritário, que servirão para orientar as equipes dos serviços de “Consultórios de Rua”, abordagem social e policiamento de proximidade.

Por conseguinte, no terceiro passo ocorre a assinatura do termo de adesão, que é o instrumento jurídico que estabelece o compromisso entre os governos, descrevendo os compromissos e a responsabilidade de cada uma das partes, as metas a serem atingidas, os cronogramas e as estruturas de governança²³⁷. O programa *Crack, é possível vencer* prevê que os chefes do Poder Executivo municipais e estaduais são os responsáveis pela assinatura desse instrumento jurídico.

No tocante ao quarto passo, pode-se afirmar que são realizadas oficinas de alinhamento conceitual das equipes locais que estão diretamente envolvidas nas ações decorrentes das mais diversas políticas públicas voltadas para os dependentes de *crack* (saúde, assistência social, educação, desenvolvimento e emprego e segurança pública) de modo a ser promovida a sua articulação e compreensão dos valores contidos na política pública. É neste momento que são realizadas reuniões para a “promoção de um espaço intersetorial de troca de saberes, discussão de estratégias de rede e compartilhamento de conceitos para definição de fluxos conjuntos de atuação”²³⁸. É um perfeito exemplo da *conferenza de servizi*, já citada no subtítulo anterior.

Na quinta etapa, por sua vez, a da implantação dos serviços e equipamentos pactuados, os entes pactuantes deverão colocar em prática os planos de ação anteriormente propostos, sendo uma incumbência dos gestores públicos buscar a integração desses serviços, de modo a construir uma rede de atendimento integral aos dependentes de *crack* e às suas famílias. Diante do pouco tempo transcorrido entre a implementação da política pública e o encerramento deste estudo (menos de dois anos), compreendemos que é nesta fase que atualmente se encontra o programa *de Braços Abertos*, vez que não há dados seguros sobre os seus resultados e ações saneadoras, que ocorrem no sexto passo, como será a seguir exposto.

Em finalizando, o sexto passo indica o acompanhamento e o monitoramento das ações realizadas, gerando informações sobre o funcionamento dos equipamentos e dos serviços públicos, por meio das constantes atualizações dos

²³⁷ *Op. cit.*, p. 12.

²³⁸ *Idem. Ibidem.*

planos de ações propostos pelos governos municipais e estaduais e que foram pactuados perante o governo federal. Trata-se, em síntese, da análise dos resultados e da proposta de constantes melhorias das políticas públicas, tema que será visto no próximo subtítulo com lentes mais aproximadas.

No âmbito municipal, a Prefeitura de São Paulo, com as verbas oriundas do programa *Crack, é possível vencer*, e dentro do programa *de Braços Abertos*, vêm estabelecendo parcerias com entidades privadas para a gestão das frentes de trabalho e das moradias em hotéis da região de Luz, que foram locados para o estabelecimento dos dependentes de *crack*.

No início do ano de 2014, foi contratada em regime licitatório emergencial a ONG *Brasil Gigante*, que deu início ao pagamento dos benefícios e subsídios concedidos aos dependentes de *crack* bem como realizou a locação de quartos em hotéis da região da Luz.

No mês de setembro do mesmo ano, a *Associação de Desenvolvimento Econômico e Social às Famílias (Adesaf)* foi a vencedora da licitação na modalidade chamamento público para celebração de convênio. O convênio celebrado entre a Prefeitura de São Paulo com a *Adesaf* terá duração de doze meses, podendo ser prorrogado nos termos da legislação vigente²³⁹. O custo mensal será de oitocentos e quinze mil reais, que servirão para o pagamento das despesas do programa *de Braços Abertos*, como a contratação de profissionais em áreas multidisciplinares, os auxílios e os subsídios concedidos aos dependentes de *crack* que são beneficiários do programa, nos moldes e formas já explicados no capítulo 1 desta dissertação.

No que tange ao âmbito estadual, também com as verbas do programa federal *Crack, é possível vencer*, o governo do Estado, por meio do *Programa Recomeço*, também vem agindo em convênio com entidades privadas. Assim, por meio da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, o *Programa Recomeço* está constantemente credenciando e habilitando entidades de acolhimento institucional para reabilitação das pessoas usuárias de substâncias psicoativas, tudo com o fim

²³⁹ O edital de chamamento, a retificação ao edital e a ata da sessão do chamamento público que considerou a *Adesaf* como vencedora podem ser encontrados no sítio da Prefeitura de São Paulo, **Programa de “De Braços Abertos” tem nova entidade gestora**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3749>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

de oferecer o devido tratamento com o objetivo de promover a sua reintegração à vida comunitária. O modelo licitatório adotado para essas entidades receberem as verbas do “Cartão Recomeço”, dentro dos moldes já explicados no capítulo 1, foi o chamamento público²⁴⁰.

Em âmbito nacional, conforme informações disponibilizadas ao pesquisador pelo Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas, Dr. Vitore André Zilio Maximiano²⁴¹, no mês de setembro de 2014 havia trezentas e trinta e duas comunidades terapêuticas credenciadas e conveniadas, com sete mil, quatrocentos e cinquenta e seis adultos, adolescentes e crianças dependentes de drogas ilícitas e lícitas internados, passando por tratamento médico, reestabelecendo seus vínculos sociais e passando por treinamento profissional. O custo dos convênios celebrados apenas com as comunidades terapêuticas empregou a quantia de noventa e três milhões, quinhentos e dezesseis mil reais, tudo oriundo do programa *Crack, é possível vencer*,

Deste modo, vemos que nos últimos quatro anos, dentro do cenário brasileiro, as políticas públicas brasileiras que são voltadas para a questão do abuso das drogas, e principalmente do *crack*, passaram por um grande processo institucionalizante em todos os níveis (macro, meso e micro).

Entretanto, é de se destacar o fato de que o reconhecimento dos dados que permitem a sua análise ainda seja tão raro e pouco disponibilizado ao público estranho à administração pública, sendo que os mesmos permanecem em sua grande maioria restritos aos seus operadores e administradores.

Por sua vez, o estudo das políticas públicas, em sede acadêmica, esbarra na falta de publicidade dos resultados, impedindo uma análise detida e minuciosa. É forçoso o reconhecimento que muitas das fontes citadas neste estudo têm como origem a própria administração pública (seja por dados por ela publicados ou via imprensa), o que restringe a dimensão do seu impacto, mas não diminui sua credibilidade.

²⁴⁰ O edital de chamamento público nº SJDC 01/2013 foi publicado no Diário Oficial do Estado nº 9, de 15 de janeiro de 2014, Seção 1, p.71.

²⁴¹ Dados obtidos em entrevista na sede da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, em Brasília/DF, na data de 22 de setembro de 2014.

Ainda assim, em seguida apresentaremos, com base nos materiais colhidos, uma análise dos resultados até agora produzidos nas políticas públicas voltadas para a recuperação dos dependentes de crack, principalmente aqueles que estão em situação de rua, de modo a serem observadas, também, quais as suas perspectivas futuras.

3 - ANÁLISE DOS RESULTADOS PROPOSTOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A RECUPERAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA DEPENDENTES DE CRACK E PERSPECTIVAS FUTURAS DAS JÁ IMPLEMENTADAS

Ao iniciar o tópico dos resultados esperados em uma política pública contemporânea e juridicamente estruturada, constatamos não ser possível esperar resultado outro que não o da promoção dos direitos humanos de primeira e segunda dimensões, principalmente com o claro objetivo de ser atingida a cidadania plena.

Sabe-se que a cidadania é a base e o fiel da balança, que determina o fim a ser atingido pelos governantes, sendo que, para as políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, os custos econômicos e o retorno imediato dos dependentes da droga como participantes do mercado de trabalho e do circuito de circulação de mercadorias, como fatores de cálculo, devem ser desprezados.

Maria Paula Dallari Bucci²⁴² traz a importância da compreensão das políticas públicas em face dos direitos humanos de primeira geração, afirmando que:

A necessidade da compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais. Como se sabe, os chamados direitos humanos de primeira geração, os direitos individuais, consistem em direitos de liberdade, isto é, direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar.

Retornando para a obra que é o principal referencial teórico neste estudo (*Fundamentos Jurídicos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*), a pesquisadora agora ressalta que há modernos movimentos no sentido de expressar a responsabilização administrativa que se expressa nas diretrizes de *accountability*, eficácia, gestão por resultados e similares permitindo a cobrança e fiscalização dos

²⁴² BUCCI, Maria Paula Dallari, **O conceito de políticas públicas em direito** in Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 3.

administradores públicos em face dos resultados das ações governamentais nas políticas públicas por ele desenvolvidas²⁴³.

Em se tratando de uma análise financeira-social da *Operação Centro Legal*, do programa *de Braços Abertos* e *Programa Recomeço*²⁴⁴, se revelaria interessante uma análise econômica sobre os custos envolvendo uma ação dos aparatos de segurança pública-penais-judiciários em face dos custos dos aparatos sociais. Qual o custo diário de manutenção de uma tropa da Polícia Militar, de uma equipe plantonista de uma Delegacia, do aparato MP/Judiciário Criminal além das estruturas carcerárias em face do sistema de assistência social e saúde, inclusive com as estruturas ambulatoriais e de internação?

Os dados atuais e já citados no presente estudo demonstram que a Prefeitura de São Paulo vem empregando mensalmente a importância de oitocentos e quinze mil reais à *Associação de Desenvolvimento Econômico e Social às Famílias (Adesaf)*, para o desenvolvimento das ações que lhe incumbem no programa *de Braços Abertos*²⁴⁵.

Claro está que a determinação dos custos das ações dos sistemas de segurança pública e penitenciário-penal depende de estudo multidisciplinar e que em muito extrapola o objeto de investigação da presente dissertação. Entretanto, cremos que os ganhos sociais do segundo conjunto de estruturas (sociais, de saúde pública e assistência social, como empregados no programa *de Braços Abertos* e *Programa Recomeço*) já se revelariam como manifestamente mais vantajosos em termos de investimento em face das primeiras estruturas (policial, penitenciário-penal, como ocorreu na *Operação Centro Legal*), sendo que a responsabilidade dos

²⁴³ *Op. cit.*, p. 164.

²⁴⁴ O tema já foi explorado neste estudo, no tópico da falta de articulação entre os órgãos públicos como causa de fracasso da *Operação Centro Legal*, quando, por meio de lentes críticas, foi analisado que não interessa às estruturas detentoras do poder econômica e dominantes dos principais mecanismos financeiros do Estado investir na recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, principalmente em razão de sua menor valia e possibilidade mínima de retorno financeiro na forma de lucro. Assim, o meio mais barato de controlar esta população é por meio do aparato policial-penal e no fomento à “guerra contra as drogas”.

²⁴⁵ O edital de chamamento, a retificação ao edital e a ata da sessão do chamamento público que considerou a *Adesaf* como vencedora podem ser encontrados no sítio da Prefeitura de São Paulo, **Programa de “De Braços Abertos” tem nova entidade gestora**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3749>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

administradores públicos poderia também ser aferida por meio desta análise de custos.

Ainda seguindo na aferição dos custos da política pública, que certamente serão essenciais na fase de aferição dos resultados da mesma, Maria Paula Dallari Bucci aponta que a alocação de meios para a implementação de uma política pública não necessariamente passa somente pelos recursos previstos no orçamento público (como ocorreu no caso da *Operação Centro Legal*, que se utilizou dos recursos previstos nos orçamentos dos sistemas de segurança pública e saúde), podendo haver também os créditos fiscais, empréstimos públicos, cessão de uso de áreas ou bens públicos e recursos humanos e materiais²⁴⁶.

Para as políticas públicas destinadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, a utilização destes mecanismos é válida e de interesse, pois permite o engajamento da iniciativa privada, por meio de empresas de todos os portes, nas ações de recuperação da saúde, sociabilidade e reinserção no mercado de trabalho desta população. Ademais, a cessão de pessoal, imóveis e recursos facilitam e incentivam também a ação filantrópica e de entidades de terceiro setor, tão caras e necessárias no sucesso da política pública como um todo.

Como exemplo de ação prática já implementada nas políticas públicas em vigor no bairro da Luz, citamos o *Selo Recomeço*, dentro do contexto do *Programa Recomeço* que busca valorizar as empresas e organizações da sociedade que ajudem o dependente químico em tratamento a encontrar uma vaga no mercado de trabalho.

Outros resultados que podem ser visíveis na região da Luz, no contexto do programa de *Braços Abertos* e do *Programa Recomeço*, com as verbas oriundas do Programa *Crack*, *é possível vencer*, dizem respeito aos equipamentos e serviços disponibilizados ou em fase de disponibilização para o atendimento dos dependentes. Citamos os seguintes equipamentos, que serão a seguir esmiuçados:

- 1) Consultório de Rua;
- 2) Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas Nível III (CAPS AD III);
- 3) Enfermarias Especializadas;
- 4) Unidades de Acolhimento Adulto;
- 4) Comunidades terapêuticas;

²⁴⁶ *Op. cit.*, p. 174.

Segundo a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)²⁴⁷, os “Consultórios de Rua” prestam atenção integral à saúde da população em situação de rua considerando suas necessidades além de trabalhar junto aos usuários de drogas lícitas e ilícitas, tendo como orientação a estratégia da redução de danos. As equipes dos consultórios de rua são multidisciplinares e atuam de forma itinerante e *in loco*, desenvolvendo ações compartilhadas e integradas aos sistemas de assistência social e saúde pública. Os marcos legais que envolvem os “Consultórios de Rua” são as Portarias nº 122 e 123 de 25 de janeiro de 2011.

Nos termos do que define a SENAD²⁴⁸, os Centros de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas nível III (CAPS AD III), acolhem pessoas encaminhadas por outros órgãos bem como aqueles dependentes de drogas que os procuram espontaneamente, oferecendo atenção continuada e integral, 24 (vinte e quatro) horas por dia, todos os dias da semana. Os CAPS AD III têm como regulamentação legal a Portaria nº 3088, de 23 de dezembro de 2011, que institui as RAPS (Rede de Atenção Psicossocial), a Portaria nº 130, de 26 de janeiro de 2012, que dispõe sobre os CAPS AD III e a Portaria 3089, de 23 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o financiamento, todos ancoradas na Lei Federal nº 10.216, de 2001.

Por conseguinte, invocamos a conceituação da SENAD acerca das “Enfermarias Especializadas”²⁴⁹, que são os leitos de saúde mental em hospitais gerais que oferecem suporte de curta duração para situações de urgência/emergência, decorrentes do uso, do abuso e da abstinência de *crack* e outras drogas, atuando como retaguarda do sistema de saúde restante, funcionando em período integral, todos os dias da semana. Seus marcos legais são a Portaria nº 3088, de 23 de dezembro de 2011, que institui as RAPS (Rede de Atenção Psicossocial) e as Portarias nº 148 e 349, de 2012, todos ancoradas na Lei Federal nº 10.216, de 2001.

São equipamentos igualmente essenciais, os acima apresentados, no tocante às ações governamentais em locais como a *Cracolândia* do bairro da Luz as

²⁴⁷ *Op. cit.*, p. 33.

²⁴⁸ *Idem.* p. 35.

²⁴⁹ *Idem.* p. 38.

Unidades de Acolhimento Adulto que, segundo a SENAD²⁵⁰, os quais oferecem acolhimento transitório às pessoas de ambos os sexos, com necessidades decorrentes do uso e do abuso de drogas, encaminhadas pelos órgãos dos sistemas de saúde e assistência social (principalmente os CAPS AD, em todos os seus níveis). Nas Unidades de Acolhimento Adulto os dependentes podem permanecer por até seis meses, em caráter voluntário, garantindo os direitos de moradia, educação e convivência familiar e social. Seus marcos legais são a Portaria nº 3088, de 23 de dezembro de 2011, que institui as RAPS (Rede de Atenção Psicossocial) e as Portarias nº 121, de 25 de janeiro de 2012, todas ancoradas na Lei Federal nº 10.216, de 2001.

Para finalizar, as comunidades terapêuticas, que se encontram inseridas principalmente no contexto do *Programa Recomeço*, por meio do uso do *Cartão Recomeço*, que segundo a SENAD²⁵¹ são centros de acolhimento que oferecem atenção e cuidado aos adultos, de ambos os sexos, com necessidades em razão do uso e do abuso de drogas lícitas e ilícitas, contendo aproximadamente entre 15 (quinze) e 30 (trinta) vagas. Seus marcos legais são a Portaria nº 3088, de 23 de dezembro de 2011, que institui as RAPS (Rede de Atenção Psicossocial) e as Portarias nº 131, de 26 de janeiro de 2012.

Segundo informações do observatório do Programa *Crack*, *é possível vencer*²⁵², na data de conclusão do presente estudo, o município de São Paulo dispõe da seguinte estrutura para atendimento ao dependente: Equipes de Consultório na rua: 1; Unidade de Acolhimento Adulto - UAA: 9; Unidade de Acolhimento Infante Juvenil - UAI: 1; CAPS AD III 24h: 6; Outros CAPS: 90; Vagas em Comunidades Terapêuticas: 10; Centro Pop - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua: 2; CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social: 22

À guisa de conclusão da presente dissertação, apresentamos os principais desafios futuros às políticas públicas voltadas à recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de crack, principalmente quando analisado o campo

²⁵⁰ *Idem*. p. 39.

²⁵¹ *Idem*. p. 41.

²⁵² Observatório do programa *Crack*, *é possível vencer*, disponível em <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/pesquisa.html>, acesso em 11 de dezembro de 2014.

jurídico. A pesquisa em questão buscou demonstrar que a ação governamental, na região das cenas de uso de drogas como a *Cracolândia*, por meio das políticas públicas, enfrenta inúmeros desafios, como os tortuosos caminhos do orçamento público e do financiamento de programas de recuperação dos dependentes de *crack*, as dificuldades na recuperação dos danos físicos e mentais causados pelo abuso da drogas além das inúmeras dificuldades na reintegração social e econômica dos dependentes, que muitas vezes têm origens familiares completamente desestruturadas e não possuem qualquer educação ou qualificação profissional básica.

O campo jurídico não apresenta um panorama diferente, tendo todos os agentes e autoridades públicas que lidar com questões de conflitos normativos sobre as ações a serem adotadas, inefetividade normativa ou mesmo áreas de extralegalidade. Concordamos com a anotação de Maria Paula Dallari Bucci²⁵³ quando a mesma afirma que é de rigor, como um todo na ordem jurídica nacional, a questão do enfrentamento ao problema da inefetividade das normas como mecanismo de formação do direito, que termina por limitar e enfraquecer iniciativas e políticas públicas que busquem transformar as estruturas da sociedade. Afirma a pesquisadora que podem existir situações de ilegalidade ou extralegalidade. Sobre a segunda, comenta que “quando o padrão do descumprimento é de tal ordem generalizado e reiterado que se está diante da inexistência ou negação da autoridade”²⁵⁴.

Quando da ação pública em face do uso de drogas em cenas localizadas em áreas públicas este desafio se torna mais patente, sendo que a lei de drogas prevê a criminalização dos dependentes (ainda que não os imputando penas privativas de liberdade) ao mesmo tempo em que prevê a adoção de políticas de redução de danos para o abandono do uso da droga e aproximação das autoridades envolvidas na política pública²⁵⁵ (políticas de redução de danos que em síntese podem ser

²⁵³ *Op. cit.*, p. 248.

²⁵⁴ *Idem*, p. 264.

²⁵⁵ Segundo o sítio de *Internet* do programa *Crack*, *é possível vencer*, <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/cuidado/reducao-de-danos>, acesso em 05 de dezembro de 2014, com grifos nossos: “**Nem sempre é possível alcançar, de imediato, a abstinência do uso da droga e muitas pessoas continuarão a usá-la, mesmo depois de um processo de tratamento.** Nesse sentido, **é preciso encontrar alternativas capazes de reduzir os**

compreendidas como medidas que por exemplo toleram uso da droga pelo dependente, como parte de um processo terapêutico e contínuo de mitigação do uso do *crack*, sem grandes choques que podem levar à crises agudas de abstinência, instalação de salas de uso seguro de droga, longe da violência das ruas, fornecimento de equipamentos esterilizados, a fim de prevenir a transmissão de doenças etc.).

Nessa mesma esteira, o programa *de Braços Abertos* não estabelece medida sancionatória para o dependente de *crack* que, momentaneamente, abandone os trabalhos de zeladoria para fazer uso da droga. A mesma medida vale para os dependentes que consumam o *crack* dentre dos hotéis locados pelo programa para o seu alojamento.

Um exemplo corrente da mudança de panorama e dinâmica entre a *Operação Centro Legal* e as ações do programa *de Braços Abertos*, diz respeito a atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, instituição que é historicamente criticada por agir com violência e por praticar arbítrios quando do envolvimento com pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. A instituição foi inserida dentro do âmbito dos princípios inovadores do programa *Crack, é possível vencer*, passando a agir dentro

prejuízos associados a este consumo. Incentivar o dependente de crack a cuidar de si, sem que a condição para isso seja a interrupção total do uso da droga, é a estratégia central das ações de Redução de Danos à saúde do usuário. Ao reduzirem os problemas associados com o uso de drogas no âmbito social, econômico e de saúde, estas estratégias beneficiam o usuário, seus familiares e a própria comunidade. Segundo Tarcísio Andrade, psiquiatra e professor adjunto da Faculdade de Medicina da Bahia, as práticas de Redução de Danos **são baseadas em princípios de pragmatismo e compreensão da diversidade. As ações são pragmáticas porque tratam como imprescindível a oferta de atendimento para todas as pessoas nos serviços de saúde, inclusive para aqueles que não querem ou não conseguem interromper o uso do crack.** O esforço é pela preservação da vida. Do mesmo modo, as estratégias de redução de danos **se caracterizam pela tolerância, pois evitam o julgamento moral sobre os comportamentos relacionados ao uso do crack e às práticas sexuais, assim como intervenções autoritárias e preconceituosas. Oferecer estes serviços de abordagem, muitas vezes na própria rua e nos contextos de uso da droga, também pode evitar a exposição a outras situações de risco e aproximar o usuário das instituições de saúde, abrindo a possibilidade de que ele venha pedir ajuda quando necessário.** Além disso, permite que o serviço de saúde possa acompanhá-lo de forma mais próxima. (...) a estratégia de redução de danos para usuários de crack prevê a distribuição de preservativos, a disponibilização de informações sobre os riscos de contaminação pelo compartilhamento de cachimbos e sobre os cuidados para a prática de sexo mais seguro. **Assim, a atividade de abordagem dos usuários nos locais de uso da droga não é um fim em si, mas um serviço oferecido junto a muitos outros, com o objetivo geral de preservação da saúde.** Nesse processo de Redução Danos, ações preventivas, como a substituição de cachimbos improvisados por outros de melhor qualidade, evitam a contaminação do usuário por bactérias. "Oferecer cachimbos que não superaquecem ajuda a reduzir lesões bucais e infecções secundárias", afirma Francisco Inácio Bastos, psiquiatra e doutor em saúde pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)."

do conceito de polícia de proximidade que, nos termos da cartilha do programa²⁵⁶, pode assim ser entendido:

(...) tal policiamento será feito com a disponibilização, pelo Governo Federal, de equipamentos como: bases móveis com videomonitoramento, apoiadas por veículos e motocicletas; tecnologias de menor potencial ofensivo, e a instalação de câmeras de videomonitoramento em pontos fixos como forma de possibilitar maior segurança à população, preservando as intervenções urbanas a serem feitas nestas localidades e melhorando a pronta atuação policial.

Se, por um lado, o programa *Crack*, é possível vencer e o programa de *Braços Abertos* adotam, em seus valores fundamentais, a política de redução de danos e o conceito de policiamento de proximidade, vemos a normatização regulamentadora da Polícia Militar do Estado de São Paulo ainda reforça em alguns trechos o caráter criminalizante do dependente/usuário, seguindo em termos estritos a legislação nacional de drogas, prevendo o seu encaminhamento ao sistema judiciário-penal ao mesmo passo que aciona o sistema de saúde pública-assistencial social. Vejamos novamente os termos da Diretriz nº PM3-008/02/14²⁵⁷ que regula as ações da instituição em face do programa *Crack*, é possível vencer.

(...) 6.2.8.4. Constatada a presença de pessoas nas “cracolândias” usando ou traficando substâncias psicoativas que causem dependência, os policiais militares deverão adotar as seguintes providências:

6.2.8.4.1. providenciar a condução dessas pessoas, juntamente com os objetos apreendidos, à presença da autoridade de polícia judiciária, elaborando o respectivo BO/PM (...);

6.2.8.4.2. acionar as equipes representantes das áreas de saúde ou assistência social que porventura estejam presentes no local, ou, caso não estejam presentes, acioná-las via COPOM/CAD, para que compareçam à Delegacia ou ao Distrito Policial, a fim de que possam dar as medidas de atenção ou de reinserção social voltadas aos usuários e dependentes; (...)

Não obstante, em face do manifesto descumprimento da legislação de drogas, sendo desconsiderado o seu aspecto repressivo, nas cenas conhecidas como *Cracolândias*, há que ser levantado o questionamento para quais são as

²⁵⁶ *Op. cit.*, p. 55.

²⁵⁷ *Op. cit.*

ações necessárias para “fazer esta lei pegar” em uma região ocupada por pessoas marginalizadas pela situação de rua e pela dependência de *crack* ou mesmo se é necessário um projeto que supere a criminalização do porte de drogas, conseqüentemente levando a um novo projeto das ações dos sistemas de segurança pública/policiais.

Maria Paula Dallari Bucci aponta para o fato de que o descumprimento generalizado de normas (como é o caso do uso de drogas e não necessariamente o tráfico) é resolvido no plano macroinstitucional²⁵⁸:

O descumprimento generalizado ou o “estado de tolerância” é um problema no plano macroinstitucional similar à questão da lacuna, no plano normativo, a qual, como sabemos, deve ser colmatada com base em mecanismos de integração previstos nas regras do próprio sistema, a fim de evitar o comprometimento da integridade deste (...) trata-se de uma situação comunicativa de “desconfirmação”, isto é, aquela em que o “endereçado” da norma nem a cumpre, nem a contesta, mas se retira do papel de colaborador no processo de implementação da norma.

Como já apontado, o caminho da superação dos atuais comandos da Lei de Drogas, principalmente em sua parte penal, é defendido pelos setores de assistência social e saúde para o convencimento dos dependentes de *crack* na adesão aos tratamentos de saúde oferecidos pelo Estado. A nossa pesquisa, acompanhando a evolução das políticas públicas voltadas à recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, ao longo dos últimos quinze anos, nos leva à comunhão com esta linha de pensamento.

A inovação na ordem jurídica pode ser uma alternativa que demandará menores custos para a autoridade pública²⁵⁹. Nesse caso, a retirada das ações do sistema de segurança pública em face das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, por uma questão de abolição dos tipos penais, poderia permitir o remanejamento destes recursos materiais, humanos e financeiros para o implemento dos sistemas de saúde e de assistência social.

Abordando-se o campo das perspectivas futuras das políticas públicas para esse campo, a descriminalização do uso das drogas, ao menos em situações

²⁵⁸ *Idem*, p. 268.

²⁵⁹ *Idem*, p. 269.

particularizadas e determinadas, até mesmo casuísticas, ao critério do julgador ou mesmo da autoridade pública, representa uma questão a ser enfrentada, com participação popular, transparência e sempre sob as lentes da cidadania e dos direitos humanos.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, pode-se afirmar que se iniciou a presente dissertação com a caracterização jurídica das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, passando-se, em seguida, à exploração da legislação brasileira aplicada às pessoas em situação de rua e no momento próximo ao histórico das políticas públicas voltadas a esse público, no âmbito da cidade de São Paulo e de suas cenas de uso (conhecidas como *Cracolândia*). Em seguida, estudou-se a dimensão da importância das políticas públicas no tocante à (re)construção da cidadania das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, analisando-se, para tanto, os seus planos de institucionalização, seguindo-se a métrica proposta por Maria Paula Dallari Bucci (macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional).

De todo o material pesquisado, nos diversos campos de conhecimento e em diversas esferas, verificou-se que houve um foco unicamente direcionado para a análise do que foi feito no âmbito das políticas públicas, deixando de ser realizada uma análise minuciosa sobre o que deve ser feito em atos futuros para a incrementação das ações governamentais relativas às pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Constatou-se, por conseguinte, que as omissões históricas do sistema de assistência social e de saúde pública para a temática das políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua são negligenciadas, esquecidas ou minimizadas, enquanto é dada uma importância excessiva para a atuação estatal repressiva na área de segurança pública e penal-penitenciária. Sabe-se que não há investigações acadêmicas profundas que investiguem as ações (ou omissões) históricas dos sistemas de assistência social e de saúde pública, principalmente no tocante à questão do foco de efetividade e eficiência em seus resultados apresentados

Trata-se, em suma, de um lugar comum a questão das pessoas em situação de rua dependentes de *crack* ser objeto de uma política pública que envolva a saúde pública e a assistência social, e não o sistema de segurança pública. Entretanto,

mesmo em face da despenalização do porte de drogas, restando apenas a sua criminalização por uma questão formal da lei de drogas de 2006, o foco das contestações às políticas públicas sempre se dá e termina por passar pelas polícias, pelo Poder Judiciário Penal e pelo sistema penitenciário.

Conclui-se que a análise minuciosa efetuada sobre todas as ações dos órgãos de segurança pública é completa (seja em âmbito de pesquisa acadêmicas como no âmbito da ação jurídico, citando-se, como exemplo, as ações judiciais que enfrentaram as ações da *Operação Centro Legal* logo após o seu desencadeamento, e que foram interpostas pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público), limitando e condicionando as suas ações aos limites democráticos e do direitos, enquanto a inércia de demais sistemas legalmente constituídos para o auxílio dos necessitados e miseráveis tem sido realizada sob lentes distantes. Pouco ou nada se observou no que tange à propositura de reformas nas políticas públicas implementadas, sendo apenas ressaltados e apresentados pedidos de limitação da atuação governamental.

Por conseguinte, dá-se a insistência nos gastos com pesquisas, nas quais ocorre desperdício demasiado de energia e tempo em criticar as supracitadas instituições do aparelho repressivo estatal sem, contudo, chamar para o seu devido lugar de importância os serviços de assistência social e de saúde pública. A crítica corre pelos campos sociológicos, antropológicos e médicos, mas pouco adentra na seara jurídica, negligenciando as competências estabelecidas pela Constituição e pela lei. Assim, órgãos que estão envolvidos na política pública e que deveriam ter papel mínimo de ação (sistema repressivo) recebem atenção máxima, enquanto aqueles que deveriam ser protagonistas nas ações das políticas públicas se conformam com um papel de mediocridade e permanente crítica.

Observou-se que pouco se discute acerca do impacto prejudicial e negativo que as contradições das Lei de Drogas de 2006 têm sobre o exercício das políticas públicas, impulsionando os órgãos a agirem em sentido contrário e prejudicando o objetivo final, que é o da recuperação dos dependentes de *crack*. O campo jurídico encontra-se ainda carente de promover soluções institucionalizantes que superem a punição à posse de drogas e efetivamente coloquem em prática a política de redução de danos e atendimento integral ao dependente, por meio das diversas

estruturas estudadas e que foram disponibilizadas por meio do programa *Crack, é possível vencer*.

Por conta disso, dá-se o conflito, a omissão ou a falta de estruturas jurídicas para as políticas públicas que envolvem a recuperação das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, as quais, na prática, encontram-se, a cada dia, mais e mais martirizadas, marginalizadas e bestializadas. Em virtude de seu vício, agrava-se ainda mais a sua situação, uma vez que assim se caracteriza um fator decisivo para a inércia e omissão do Poder Público em colocar em marcha uma política pública eficiente para o tratamento da questão.

A pesquisa em questão revela igualmente o fato de que a superação do problema da criminalização do porte de drogas por pessoas em extremo estado de miserabilidade social e dependência consiste num passo essencial para que as lentes das políticas públicas sejam finalmente colocadas em foco, catalisando os esforços administrativos. Não se atreve aqui a adentrar na discussão da descriminalização irrestrita das drogas, mas tem-se como resultado que, para pessoas que já tiveram a sua cidadania mitigada aos menores padrões de dignidade reconhecidos pela humanidade, a sanção de ordem penal se torna manifestamente irrelevante, desnecessária e custosa.

A institucionalização das políticas públicas, por meio da sua estruturação jurídica, representa o caminho exitoso a ser trilhado como um objetivo a ser atingido, uma vez que, no plano macroinstitucional, as legislações que se seguiram à Carta Cidadã de 1988 permitiram o estabelecimento de princípios das ações públicas que fossem voltados à promoção da cidadania e do resguardo dos direitos individuais.

A evolução do plano macroinstitucional permite a organização e o reforço estruturante das políticas públicas, substituindo ações efêmeras (como a Operação Centro Legal) por programas públicos, mais evoluídos e devidamente resguardados no orçamento público (como o programa *de Braços Abertos*, o *Programa Recomeço* e o programa *Crack, é possível vencer*).

Por sua vez, o plano mesoinstitucional nos demonstrou que se faz necessária e obrigatória a promoção de ações de integração e coordenação entre os órgãos públicos envolvidos nas políticas públicas voltadas para a recuperação de pessoas

em situação de rua dependentes de *crack*, para fins de desenvolvimento de ações governamentais que sejam capazes de promover a justiça por meio da recuperação da saúde e da sociabilidade das pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. Entende-se, por conseguinte, que o futuro das ações públicas passa pela necessária articulação, integração e coordenação entre os órgãos públicos envolvidos na questão.

Faz-se necessária a atenção para a criação de estruturas jurídicas que respaldem a ação do Poder Público e de seus agentes, pelo simples fato de a mesma ser uma questão que envolve principalmente direitos fundamentais e o seu núcleo essencial e intangível. A ciência jurídica deve se impor na criação de normas que tratem desta questão, a fim de evitar o estado de letargia dos sistemas de assistência social e saúde públicas, bem como prevenir abusos de autoridade, poder e força por parte dos sistemas de segurança pública.

Importa destacar que passa ainda pelo Direito o dever de criar meios de integração entre os sistemas de saúde, assistência social e segurança pública que, sem integração, nunca conseguirão sozinhos e por seus próprios meios criar soluções satisfatórias para a questão das pessoas em situação dependentes de *crack*.

Claro está que o Estado brasileiro, como um Estado Social, conforme reconhecido na Constituição Federal de 1988, também tem por dever superar os interesses econômicos que venham a fragilizar a sua ação social. A busca pela justiça social passa necessariamente pela recuperação daqueles que são os mais marginalizados e bestializados socialmente.

Vislumbra-se a necessidade da imposição de uma agenda de ações entre os diversos órgãos públicos, assistida principalmente por profissionais da área de jurídica, de forma a organizar as ações de integração, coordenação e articulação em seus atos e ações.

Diante das propostas do plano mesoinstitucional, tornou-se possível constatar o fato de que o plano microinstitucional tem muito a colaborar no tocante à estruturação das políticas públicas, além de definir a conduta a ser adotada nos

processos e procedimentos juridicamente organizados com o objetivo de se obter a ação governamental e a articulação entre os órgãos.

Inegável o fato de que políticas públicas como o programa *de Braços Abertos* e o *Programa Recomeço*, impulsionados pelos recursos financeiros do programa *Crack*, *é possível vencer*, representaram um grande avanço em todos os planos da institucionalização das políticas públicas voltadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*, proporcionando melhores resultados no que diz respeito à promoção da cidadania e dos direitos humanos.

A revisão dos processos falhos, o reforço e a disseminação das ações bem sucedidas, aliada à busca constante por melhores e mais eficientes práticas, sempre permeada pela participação dos sujeitos objeto da política pública, reforça a perspectiva futura positiva em torno das políticas públicas voltadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*.

Assim sendo, conclui-se que a reeducação do olhar com vias para um futuro promissor, corrigindo-se e saneando-se os erros do passado, por meio da constante estruturação jurídica e promoção da articulação, constitui na mais adequada ação que o Estado brasileiro pode adotar, em todos os níveis federativos, para superar ações temporárias de governos e adentrar o modelo de políticas públicas de Estado, voltadas todas para o fim e/ou a recuperação desses seus cidadãos, que se tornaram, em algum momento de suas vidas, martirizados pela dependência e pelo abuso desta temível droga que é o *crack*.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. RAUPP, Luciane. **Circuitos do uso de crack na região central da cidade de São Paulo (SP, Brasil)**. Ciência & Saúde Coletiva, Vol.16 (5), 2011, p.2614 e 2615.

ALVAREZ, Aparecida Magali de Souza, ALVARENGA, Augusta Thereza de, RINA, Silvia Cristiane de S. A. Della. **Histórias de Vida de Moradores de Rua, Situações de Exclusão Social e Encontros Transformadores**. Revista Saúde Sociedade, v.18, n.2, 2009, p.259-272.

BARONE, Lourdes Regina Jorgeti e CARACIOLA, Andrea Boari. **A legitimidade do Ministério Público como forma de garantir o acesso à justiça** in SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma (org.). O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. Atlas, 2014. p. 139 a 155.

BASTOS, Francisco Inácio e BERTONI, Neilane. **Quem são os usuários de crack e/ou similares no Brasil? Perfil sociodemográfico e comportamental destes usuários: resultados de uma pesquisa de abrangência nacional** in Pesquisa Nacional sobre o uso de crack Rio de Janeiro: ICICT/FIOCRUZ, 2014. p. 45 a 67.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro. Dois tempos de uma história**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado** in Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**, publicada no Diário Oficial da União de 05/10/1988, p.1. (ANEXO)

_____. Decreto nº 7053/09, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 24/12/2009, p. 16.

_____. CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Diretrizes Gerais Médicas para Assistência Integral ao Crack**. 2012.

_____. SENAD – SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. **Cartilha do Programa Crack, é possível vencer**. 2014

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **O conceito de políticas públicas em direito** in Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva: São Paulo, 2006. p. 3.

CARRIERI, Camila Ghizelli, CARRIERI, Giuliana Ghizelli e PIRES, Rodrigo Otávio Moretti. **O Estado perante a temática das drogas lícitas e ilícitas: avanços da nova legislação e desafios frente ao Sistema Único de Saúde**. Revista Eletrônica Saúde Mental, Álcool e Drogas. Volume 4. Número 2. Artigo 1.

COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. 2005.

COUTO, Luccas Ribeiro do. **Nem só o que é sólido se desmancha no ar: a Nova Luz na produção insubstancial do espaço urbano**. São Paulo: FFLCH-USP, 2011.

DUARTE, Clarice Seixas. **O ciclo das Políticas Públicas** in SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma (org.). O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. Atlas, 2014. p. 16 a 43.

DWORKIN, Ronald, **Levando os direitos a sério**. 4ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança Pública: Fundamentos Jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

GARCIA, Emerson. **Pessoas em situação de rua e os direitos prestacionais**. Revista Brasileira de Direito Constitucional. Nº 19 – jan/jun 2012.

GARCIA, Leon, KINOSHITA, Roberto Tykanori e MAXIMIANO, Vitore. **Uma perspectiva social para o problema do crack no Brasil: implicações para as**

políticas públicas in Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras? Org. BASTOS, Francisco Inácio Bastos e BERTONI, Neilane. Rio de Janeiro: ICICT/FIOCRUZ, 2014.

GENGHINI, Marco Aurélio Barberato. **A falta de articulação entre os órgãos públicos como causa do fracasso da implementação da Operação Centro Legal no Centro Legal no Centro de São Paulo**. Artigo publicado nos anais do III Congresso Jurídico e III Encontro Técnico Científico em Direito no Mato Grosso do Sul, realizado em Campo Grande em 08 e 09 de maio de 2014.

_____, **Interdição de moradores de rua usuários de crack**. Trabalho monográfico apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie na disciplina Trabalho de Graduação Interdisciplinar, 2012.

_____, **Projeto Nova Luz (2005-2013): Intervenção na propriedade privada e participação do poder econômico na requalificação urbana por meio da concessão urbanística**. Ciências Sociais Aplicadas em Revista. Volume 13, 2013, p. 37-51.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Edital de Chamamento Público SJDC 01/2013**, publicado no Diário Oficial do Estado nº 15/01/14 – Seção 1 – p.71.

MASCARO, Alysso Leadro. **A crítica da legalidade e do direito brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2ª Edição, 2008.

_____, **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDONÇA, Luis Octavio Martins. **Crack: O refúgio dos desesperados à luz do Programa Nacional de Combate às Drogas**. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. v. 17. n. 29. p. 289 – 308.

MONTENEGRO, Marina Regitz. **O circuito inferior no centro de São Paulo frente às dinâmicas da globalização e ao uso corporativo do território**. Revista Tamoios. nº 2, 2010. p. 42 – 53.

MOTA, Rubens Nunes da. **A trajetória dos jovens em situação de rua usuários de crack**. Brasília: PUC, 2012.

PEZOTI, Rosângela Helena. **O projeto Nova Luz e a participação dos sujeitos coletivos: um processo de reurbanização em questão**. São Paulo: PUC, 2012.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Diretriz nº PM3-008/02/14 – Atuação da PMESP em decorrência do programa de governo “Crack, é possível vencer”**.

_____. **Nota de Serviço nº CPC-002/3.3/12** – Regula as ações do Comando de Policiamento da Capital – “Cel PM Hermínio” -, na Operação Integrada Centro Legal, na região da Nova Luz.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Cartilha resumo do Projeto Nova Luz**, 2012.

_____. **Projeto Nova Luz** - Subproduto 7.2: Relatório Circunstanciado (NL_PUE_A4_T032_R00), Outubro de 2012.

SANTOS, Edna Maria Siqueira. **As políticas públicas sobre drogas no município de Ponta Grossa**. Revista Emancipação. 8 (2), Ponta Grossa, 2008.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania** in O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. Org. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins e SMANIO, Gianpaolo Poggio. São Paulo: Atlas, 2013.

VARANDA, Walter. **Do direito a vida à vida como direito – Sobrevivência, intervenções e saúde de adultos destituídos de trabalho e moradia nas ruas da cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2003.

WEISS, R. D., GREEFIELD, S. F., MIRIN, S. M. *apud* PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Drogas – um guia prático**. Org. MARQUES, Ana Cecília Petta Roselli e RIBEIRO, Marcelo. São Paulo, 2006. p. 98.

Sítios de Internet consultados

ALCKMIN, Geraldo. **Entrevista coletiva concedida quando do lançamento do Cartão Recomeço**, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=5INPvVBMA4>, acesso em 07 de outubro de 2014.

BRASIL, **Homepage do Programa “Crack, É possível vencer”**, disponível em <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/home>, acesso em 29 de maio de 2014.

_____, **Homepage do Programa “Crack, é possível vencer”**, <http://www2.brasil.gov.br/crackepossivelvencer/cuidado/reducao-de-danos>, acesso em 05 de dezembro de 2014,

_____, **Homepage do Programa Minha Casa, Minha Vida**, disponível em <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida>, acesso em 07 de outubro de 2014.

CAMPOS, Ana Maria Gambier, CARVALHO, Michiko Shiroma de, SCHOR, Silvia Maria e VIEIRA, Maria Antonieta da Costa. **Resultados das pesquisas com a população em situação de rua na cidade de São Paulo**, disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/13-08-30%20ppt%20fipe%20%20censo%202009%20e%20levantamento%202010.ppt/-](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/13-08-30%20ppt%20fipe%20%20censo%202009%20e%20levantamento%202010.ppt/), acesso em 07 de outubro de 2014.

CONSÓRCIO NOVA LUZ, **Homepage do Consórcio Nova Luz**, disponível em http://www.novaluzsp.com.br/regiao_hist.asp?item=regiao, acesso em 08 de maio de 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO, **Haddad diz que faltam policiais na Cracolândia; PM nega redução**, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/11/1550822-haddad-diz-que-faltam-policiais-na-cracolandia-pm-negareducao.shtml>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

_____. **Haddad engaveta plano de Kassab do Projeto Nova Luz em SP**, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtml>, acesso em 13 de maio de 2013.

G1, **Ação da Polícia Civil termina em prisões e tumulto na Cracolândia**, disponível em <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/01/acao-da-policia-civil->

termina-em-prisoas-e-tumulto-na-cracolandia.html, acesso em 01 de dezembro de 2014.

GARCIA, Rodrigo. **Entrevista concedida sobre o Cartão Recomeço**, disponível em https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=Nn4INwGXRIE, acesso em 07 de outubro de 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Perfil do Programa Recomeço na rede social Facebook**, disponível em <https://www.facebook.com/programarecomeco>, acesso em 07 de outubro de 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Petição inicial da Ação Civil Pública interposta em face da Operação Centro Legal**, disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2012/junho_2012/acp%20cracol%C3%A2ncia%20-%20%C3%BAltima%20vers%C3%A3o%20-%2030%20maio.pdf, acesso em 05 de dezembro de 2014.

OBSERVATÓRIO DO PROGRAMA CRACK É POSSÍVEL VENCER, **Consulta de ações por municípios**, disponível em <http://www.brasil.gov.br/observatoriocrack/pesquisa.html>, acesso em 11 de dezembro de 2014.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, **Homepage da Operação Centro Legal**, disponível em <http://www.policiamilitar.sp.gov.br/hotsites/centrolegal/boletim.html>, acesso em 29 de setembro de 2013.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Participantes do projeto têm primeiro dia de trabalho no Centro**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/649#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014

_____, **Perfil do Programa de Braços Abertos na rede social Facebook**, disponível em https://www.facebook.com/_operacaobracosabertos, acesso em 29 de maio de 2014.

_____, **Prefeitura finaliza primeira etapa do programa 'De Braços Abertos' na Cracolândia**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/648#ad-image-0>, acesso em 07 de outubro de 2014.

_____, **Programa de “De Braços Abertos” tem nova entidade gestora**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3749>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

_____, **Saúde dos integrantes do programa terá acompanhamento contínuo** disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/650#ad-image-1>, acesso em 07 de outubro de 2014.

NATIONAL INSTITUTE ON DRUG ABUSE, **The memory of drugs**, disponível em <http://www.drugabuse.gov/publications/teaching-packets/power-science/section-iii/2-memory-drugs>, acesso em 12 de setembro de 2014.

R7, **Prefeitura usa 'sofrimento' de usuários para acabar com Cracolândia**, disponível em <http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/prefeitura-usa-sofrimento-de-usuarios-para-acabar-com-cracolandia-20120105.html>, acesso em 29 de maio de 2014.

SILVEIRA, Dartiu Xavier. **Entrevista concedida ao Programa CBN São Paulo**, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/648#ad-image-7>, acesso em 07 de outubro de 2014.

SPRESSOSP, **Justiça suspende plano de urbanização Nova Luz**, disponível em <http://revistaforum.com.br/spressosp/2013/01/justica-suspende-plano-de-urbanizacao-nova-luz/>, acesso em 13 de maio de 2013.

SOBRINHO, Mário Sérgio. **Entrevista concedida sobre o Programa Recomeço**, disponível em <http://www.spdm.org.br/saude/galeria-de-videos/item/888-programa-recome%C3%A7o>, acesso em 08 de outubro de 2014.

STRECK, Lenio Luiz e TRINDADE, André Karam. **Alexy e os problemas de uma teoria jurídica sem filosofia**, disponível em <http://www.conjur.com.br/2014-abr-05/diario-classe-alexys-problemas-teoria-juridica-filosofia>, acesso em 01 de dezembro de 2014.

TRINDADE, André Karam. **Robert Alexy e a vulgata da ponderação de princípios**, disponível em <http://www.conjur.com.br/2013-nov-16/diario-classe-robert-alexys-vulgata-ponderacao-principios>, acesso em 01 de dezembro de 2014.