RACISMO E GESTÃO PÚBLICA

CUSTOS DAS POLÍTICAS DE DROGAS NA CRACOLÂNDIA

INICIATIVA NEGRA
POR UMA NOVA POLÍTICA SOBRE DROGAS

RACISMO E GESTÃO PÚBLICA:

CUSTOS DA POLÍTICA DE DROGAS NA CRACOLÂNDIA

INICIATIVA NEGRA
POR UMA NOVA POLÍTICA SOBRE DROGAS

Realização
Iniciativa Negra por Uma Nova Política sobre Drogas

Apoio
Instituto Ibirapitanga

Coordenação de Pesquisa
Ana Míria Carinhanha

Pesquisadoras/es
Amanda Caroline Rodrigues
Lays Cristina Araujo Silva
Maria Clara D'Ávila Almeida

Consultoria em levantamento de dados orçamentários
Pâmela Mattos

Consultoria de pesquisa
Joselicio F. S. Junior
Nathália Oliveira
Nilson Hernandes Fortes Filho
Tatiane Araújo

Redação pesquisa
Ana Míria Carinhanha
Amanda Caroline Rodrigues
Maria Clara D'Ávila Almeida

Revisão
Adriele do Carmo
Letícia Vieira
Tatiana Diniz

Capa
Thais Regina Oliveira

Projeto gráfico e diagramação
Letícia Vieira
Thais Regina Oliveira

Ficha Técnica Iniciativa Negra 2021
Coordenação Executiva
Nathália Oliveira
Dudu Ribeiro

Gestão
Coordenação: Ana Carolina Santos
Aline Rocha
Dandara Sousa

Pesquisa
Coordenação: Ana Míria Carinhanha
Amanda Caroline Rodrigues
Luciene Santana
Vitor Marques

Articulação Política
Coordenação: Jade Christinne da Costa
Belle Damasceno
Lays Cristina Araújo

Comunicação
Coordenação: Letícia Vieira
Adriele do Carmo
Thais Regina Oliveira
Thiago Freire

A Iniciativa Negra é a primeira organização negra da sociedade civil que atua na construção de uma agenda de justiça racial e econômica a partir da reforma da política de drogas. A partir do tripé pesquisa, comunicação e articulação política, promove ações de advocacy em direitos humanos e políticas sobre drogas, atuando em âmbito nacional e regional nas agendas de Segurança Pública, Sistema de Justiça e Saúde Pública.

Realização: Apoio:

INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLÍTICA SOBRE DROGAS

IBIRAPITANGA

sumário

1. Introdução: uma caracterização da Cracolândia 7

2. Percursos metodológicos 10

3. Aspectos históricos, sociais e políticos para pensar o racismo na Cracolândia 14

4. O racismo estrutural na centralidade do debate de política de drogas 23

5. Custos e investimentos gerais do território: entendendo como o orçamento se organiza no território 28

5.1. Entendendo a distribuição do orçamento por área de atuação (Função do Governo) 29

5.2. Entendendo a distribuição do orçamento por região da cidade 32

6. Duas políticas municipais sobre drogas: análise dos programas De Braços Abertos e Redenção 38

6.1. O De Braços Abertos 44

6.2. O Redenção 53

7. A Segurança Urbana na política sobre drogas 58

8. Custos do Racismo: a disputa entre viver e morrer na Cracolândia 75

Recomendações 81

Bibliografia 83

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Órgãos públicos responsáveis pelos pedidos de acesso à informação
Tabela 2 - Classificação das entrevistas
Tabela 3 - Distribuição da cor por sexo da população em situação de rua em São Paulo - 2019
Tabela 4 - Programas por Função de Governo - Subprefeitura da Sé
Tabela 5 - Marcos Regulatórios De braços Abertos e Redenção
Tabela 6 - Dados orçamentários do Termo de Convênio nº 003/2014/SDTE no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo
Tabela 7 - Fontes orçamentárias - Programa Operação Trabalho 2014-2017
Tabela 8 - Total de funcionários efetivos da GCM entre 2013 e 2020
Tabela 9 - Total de funcionários efetivos da GCM atuantes na região da Luz
Tabela 10 - Total de prisões realizadas pela GCM 2017-2020
Tabela 11 - Prisões efetuadas na região da Cracolândia por ano até abril de 2020
Tabela 12 - Total prisões em flagrante na região da Luz com tipificações
Tabela 13 - Ocorrências atendidas pela GCM de 2013 a abril de 2020
Tabela 14 - Custos com equipamentos de uso tático de combate entre 2013 e 2020
Tabela 15 - Total de armas apreendidas e pessoas autuadas pela IOPE no período de 2017 a 2020
Tabela 16 - Total e tipo de drogas apreendidas pelo IOPE entre 2017 e 2020

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - As seis maiores despesas da cidade de SP por função do governo (R$ bilhões)
Gráfico 2 - Despesas por funções de interesse da pesquisa em SP (R$ milhões)
Gráfico 3 - Participação das Subprefeituras no Orçamento da Cidade de São Paulo (R$ milhões)
Gráfico 4 - Despesa Liquidada por Subprefeitura - Acumulado 2013-2020 (R$ milhões)
Gráfico 5 - Participação da Subprefeitura da Sé no Orçamento da Cidade de São Paulo - Despesa Liquidada (R$ milhões)
Gráfico 6 - População de SP x Valor liquidado por população
Gráfico 7 - Distribuição Funcional da Subprefeitura da Sé - Despesa Liquidada
Gráfico 8: Comparativo de prisões em flagrante entre GCM e PM de 2017 - abril 2020
Gráfico 09 - Compra de materiais - SSU em reais
Gráfico 10 - Compra de materiais - SSU em reais
Gráfico 11 - Comparativo dos valores apreendidos X gastos com materiais

Lista de Imagens

Imagem 1- Total de habitantes em São Paulo por cor/raça X Concentração da população negra por subprefeituras
Imagem 2 - Distribuição espacial da população em situação de rua nos Distritos da Sé, Santa Cecília, República e Liberdade
Imagem 3 - Capturas da tela da página do programa de metas no site da prefeitura de SP
Imagem 4 - Captura da tela do relatório “Orçamento Cidadão na Cidade de São Paulo (2020) - Prefeitura de São Paulo”
Imagem 5 - Captura da tela do “Objetivo 1” - Programa de Metas 2013-2016 sobre o “De Braços Abertos”
Imagem 6 - Meta 11 incluída no Programa de Metas 2013-2016 sobre o “De Braços Abertos”
Imagem 7 - Dados orçamentários do Termo de Convênio nº 003/2014/SDTE no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo
Imagem 8- Projeto Redenção do Programa de Metas 2017-2020 da Prefeitura de SP
Imagem 9 - Recorte do “Objetivo estratégico 15” do Programa de Metas 2019-2020
Imagem 10 - Vista do satélite sobre a região da luz destacando as alamedas e avenidas citadas
Imagem 11 - Recorte das Metas associadas ao “Objetivo estratégico 15” do Programa de Metas 2019-2020

agradecimentos

Agradecemos pelas contribuições para a construção do presente projeto:

Ao Instituto Ibirapitanga, pelo apoio financeiro para a realização desta e de outras pesquisas;

A Maria Clara D'Ávila, pela sua inestimável parceria na concepção, construção e escrita da pesquisa;

A Pâmela Mattos pela brilhante contribuição na consultoria de coleta de dados orçamentários;

Ao Centro de Convivência É de Lei, pela confiança no compartilhamento de projetos;

A Dentinho, Carmen, Janaína, Natalina, Raquel, Aluizio, Thicka, Angélica e demais parceiros e parceiras do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, coletivo que propõe alternativas junto com a população luta para enfrentar a complexa situação vivida nos bairros Luz e Campos Elísios;

A Daiesse Jaala, por apresentar a ferramenta Iris como instrumento de prestação de contas do município;

A todas as pessoas que se prontificaram a compartilhar suas experiências, relatos de vida pessoal e inquietações por uma cidade mais inclusiva.

Agradecemos por toda confiança e generosidade.

1. INTRODUÇÃO:
UMA CARACTERIZAÇÃO DA CRACOLÂNDIA

Neste estudo, a Iniciativa Negra por uma Nova Política Sobre Drogas se propõe a compreender a Cracolândia paulistana para além de uma cena de uso de drogas. Abordamos este território como o resultado de um conjunto seletivo de ausências e presenças estatais que culmina em um projeto segregacionista e agravador de desigualdades econômicas e sociais, tendo o racismo como seu marcador preponderante.

Para adentrar a Cracolândia, a fim de melhor compreendê-la, convidamos primeiramente a uma reflexão sobre a política de drogas do Brasil e sobre os gastos a elas relacionados, cuja execução se dá de maneira intersetorial entre as pastas e os poderes que envolvem prevenção, cuidado e tratamento, segurança pública e sistema de justiça.

A gestão de investimentos públicos nessa temática deveria ocorrer de modo pacífico, porém, é atravessada pelo paradigma da guerra às drogas. De maneira paradoxal, parte da indústria atua em uma esfera totalmente regulamentada (como é o caso do álcool, do tabaco e medicamentos), enquanto outras substâncias (como a maconha, a cocaína, o LSD, as metanfetaminas, o crack e os opióides) têm a produção, o comércio e o uso criminalizados.

A opção política pela manutenção de uma guerra contra determinadas substâncias resulta em gastos públicos que não resolvem a questão enfrentada e produz um quadro de constante manutenção de conflitos em diversas camadas de nossa sociedade. Além disso, essa diferença de tratamento acentua desigualdades estruturais entre sujeitos negros e não negros.

Ainda que a atual Lei de Drogas seja de âmbito federal, os municípios têm papel fundamental na execução dessas políticas pois, a partir de distintas técnicas de regulamentação, os governantes estabelecem

concepções, objetivos, metas e instrumentos de ação[1] para concretizá-las. A determinação dos investimentos e distribuição dos recursos para cada área, estratégias de ação, programas, grau de abertura para a participação da sociedade civil, etc, compõem o conjunto de decisões que estão sob decisão da esfera municipal.

Na Capital paulista, grande parte da discussão pública relacionada à política de drogas gira em torno da Cracolândia - vizinha à estação de trem Júlio Prestes, no bairro de Campos Elíseos. Trata-se da maior cena de uso de drogas em espaço público da América Latina, organizada principalmente em torno do varejo e uso de cocaína fumada, popularmente conhecida como crack.

Essa cena de uso aberta caracteriza-se como um território à margem de políticas públicas efetivas, mas nem sempre foi assim: "no início do século passado abrigou a elite cafeeira. Entre 1961 e 1982 funcionou na área o Terminal Rodoviário da Luz. Após a saída do equipamento, numa época de grave crise econômica, já no final da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), a região foi abandonada pela prefeitura tornando-se o refúgio da população de baixa renda, atraída pelo baixo preço dos aluguéis cobrados em pensões instaladas nos antigos casarios."

A Cracolândia pode ser definida, compreendida, percebida e interpretada de diversas formas, a depender do interlocutor que a observa e a descreve. Há, inclusive, reivindicações legítimas pela não utilização de tal nomenclatura, por remeter à estigmatização dos bairros da Luz e Campos Elíseos, de modo a reforçar a depreciação desses espaços. Mas, fato é que a expressão segue sendo utilizada tanto por quem ali habita quanto pela mídia e pelas pessoas envolvidas na política institucional, para identificar um espaço delimitado territorialmente a partir da presença de pessoas que estão em situação de rua e/ou fazem o uso de crack ou outras drogas.

Propostas que visam a acabar com esse território são frequentes, especialmente em períodos eleitorais. Buscam dar fim ao fenômeno a partir de políticas repressivas pautadas em operações policiais truculentas que ganham destaque midiático (ainda que, posteriormente, seja constatado o retorno ou a permanência do fluxo de pessoas usuárias de drogas e em situação de rua nos arredores do bairro da Luz). Os diferentes tipos de interesse por este fenômeno, nem sempre convergentes, nos levam a questionar sobre a que exatamente os agentes políticos e econômicos se referem quando demonstram a intenção de acabar com a Cracolândia. E por que o fazem?

[1] Em abril de 2020, a Secretaria Municipal da Fazenda publicou a primeira edição do Orçamento Cidadão na Cidade de São Paulo que apresenta os dados da Lei Orçamentária Anual para 2020 e possibilita compreender o processo de elaboração do orçamento municipal. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/oramento_cidado_na_cidade_de_so_paulo_-_loa_2020_v1_1586467281.pdf/>. Acesso em 14 de julho de 2021.

As crises política e econômica do Brasil; o crescimento do neoliberalismo e a redução das políticas públicas de bem estar social e promoção de cidadania; os recorrentes processos de gentrificação dos territórios centrais das cidades brasileiras ao longo das últimas décadas; e a intensificação da repressão com uma política de drogas proibicionista e racializada (contando com mecanismos de abordagem seletiva e perfilamento racial) expressam um contexto vivenciado na região da Cracolândia em São Paulo.

Neste território somam-se múltiplas opressões e é possível identificar uma maioria de pessoas negras submetidas a grande vulnerabilidade social. O racismo se insere nas experiências individuais e coletivas vivenciadas na Cracolândia e está presente nas dinâmicas institucionais como mecanismo fundamental de poder, introduzindo o corte delimitador entre a vida e a morte.

Ao considerar esta hipótese, a Iniciativa Negra dedicou-se a investigar como se dão os investimentos e os custos das políticas de drogas na capital paulista e quais são as políticas direcionadas para este território e população específicos, predominantemente negros. Os resultados apresentados aqui foram colhidos no ano de 2020, a partir de um esforço investigativo que reuniu entrevistas, pedidos de acesso à informações, notícias e documentos públicos. A partir do monitoramento de dados dessa gestão bélica, buscamos apontar como o poder público municipal em São Paulo tem orientado suas políticas e destinado recursos públicos para realizar a gestão do território e das pessoas que habitam/transitam pela Cracolândia através de seu atual modelo de política de drogas. Também, compreender como o racismo estrutural e os seus desdobramentos cotidianos e da biopolítica de necropoder e necropolítica através do Estado divide a morte dentro de um espaço territorial onde exerce poder.

2. PERCURSOS METODOLÓGICOS

Por Política de Drogas, adotamos a diretriz instituída segundo o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), todas as ações e investimentos voltadas à prevenção, tratamento, segurança e inserção social, estudos e pesquisas devem estar alinhadas ao comprometimento, à cooperação e à parceria entre diferentes segmentos da sociedade, dos órgãos governamentais e não governamentais. Esta diretriz também imbui ao município a responsabilidade de integrar e articular ações entre os entes federados e a sociedade civil. Nesse sentido, buscamos ver como diferentes áreas (de habitação, saúde, assistência social e segurança pública, por exemplo) se relacionam, e como o município as prioriza a partir das escolhas políticas de destinação orçamentária.

Para compreender como o poder público municipal em São Paulo tem orientado sua política de drogas e destinado recursos públicos para realizar a gestão da Cracolândia e das pessoas que nela habitam/transitam, adotamos o método de estudos de caso. Coletamos dados relacionados direta ou indiretamente às políticas de drogas da Prefeitura da Cidade de São Paulo entre 2013 a 2020, período caracterizado pela existência dos programas De Braços Abertos e Redenção. Recorremos a diferentes fontes de evidências, reunindo informações quantitativas e qualitativas sobre o orçamento municipal e o seu uso em diferentes campos de atuação no que se refere à política de drogas.

A pesquisa foi realizada de fevereiro a dezembro de 2020. No primeiro ciclo de coleta de dados, nossa equipe realizou pedidos com base na Lei de Acesso à Informação a diferentes órgãos municipais com o objetivo de acessar dados de prestação de contas, relatórios, entre outros documentos, que pudessem demonstrar custos e investimentos nos programas De Braços Abertos e Redenção, destinadas ao território compreendido na região da Luz.

Os pedidos de acesso à informação foram realizados pelo Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC[2], do Portal da Transparência

do Município de São Paulo e também pelo Formulário de Solicitação de Informações[3] da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município, no caso das perguntas direcionadas ao Tribunal de Contas. Todos os pedidos de informações foram realizados em nome da própria Iniciativa Negra por uma Nova Política Sobre Drogas. Ao todo, solicitamos informações a 14 órgãos, todos listados abaixo:

Tabela 1 - Órgãos públicos responsáveis pelos pedidos de acesso à informação

	Órgão
1	SMS - Secretaria Municipal da Saúde
2	SF - Secretaria Municipal da Fazenda
3	SMDET - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
4	SGM - Secretaria do Governo Municipal
5	Subprefeitura Sé
6	SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeituras
7	SMSU - Secretaria Municipal de Segurança Urbana
8	SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
9	SIURB - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
10	SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
11	SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação
12	SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
13	AHM - Autarquia Hospitalar
14	TCM – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Os quesitos formulados eram, essencialmente, semelhantes entre si no sentido de buscar o detalhamento de cada órgão a respeito de dados quantitativos e valores orçamentários executados: a) na delimitação territorial da região da Luz; b) no período temporal de 2013 a 2020; c) nos Programas De Braços Abertos e Redenção. No entanto, as perguntas eram adaptadas e personalizadas de acordo com as competências de cada órgão para permitir maior aprofundamento em questões específicas de cada órgão (os pedidos estão disponíveis no Anexo).

Considerando os prazos para respostas, adiamentos ou necessidade de recursos, o primeiro pedido foi feito em 15 de abril de 2020 e a última resposta fornecida no sistema chegou em 6 de setembro de 2020. Em muitos casos, houve apenas um retorno formal pelo sistema do Portal da Transparência, e nem sempre as respostas forneceram os dados solicitados. Vale ressaltar que a coleta foi afetada diretamente pela pandemia do coronavírus, pois muitos órgãos pediram dilação do prazo com base nessa justificativa.

Em um segundo momento, através de consultoria especializada em análise em orçamento público, investigamos o detalhamento dos da-

[2]Disponível em< http://esic.prefeitura.sp.gov.br/>.
[3]Disponível em: < https://ouvidoria.tcm.sp.gov.br/Ouvidoria/Cadastrar?path=Ouvidoria>.

dos orçamentários municipais executados nesta delimitação territorial, temporal e relativo às políticas de drogas municipais. Para tanto, as fontes de dados partiram do acesso a: a) dados abertos; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA); c) Plano Plurianual (PPA) ; d) relatórios do Plano Plurianual (PPA); e) Contratos e licitações; f) Diário Oficial do Município.

Paralelamente, também realizamos entrevistas semiestruturadas com diferentes interlocutores que possuem algum tipo de relação com o território e que participaram de programas ou políticas de drogas que atendiam ao público da Cracolândia. Assim, foram entrevistadas pessoas que trabalham ou trabalharam na região, ativistas e militantes, gestoras e gestores públicos, moradores e moradoras. As entrevistas tiveram por objetivo entender as diferentes percepções sobre os custos e investimentos, econômicos e humanos, da política de drogas na região da Cracolândia, além de compreender a sequência temporal da construção das políticas, identificar marcos temporais, principais atores e entidades envolvidos, e as interrelações entre estes elementos, fornecendo evidências que nos auxiliaram a interpretar os dados coletados. Nesse sentido, é importante observar que não houve a intenção de realizar uma pesquisa quantitativa, com representatividade amostral, a partir das entrevistas, mas escutar interlocutores privilegiados que nos pudessem oferecer mais elementos para a interpretação dos outros dados coletados.

As entrevistas foram realizadas a partir do uso de um roteiro semiestruturado de perguntas disparadoras. A todas as pessoas entrevistadas foi apresentado um termo de consentimento, através do qual elas poderiam optar por ser ou não identificadas na pesquisa. A maioria das entrevistas foi realizada através de videochamadas, para garantir a segurança das entrevistadoras e pessoas entrevistadas, tendo em vista a pandemia do coronavírus. Ao todo, foram realizadas 14 entrevistas, sendo apenas três dessas realizadas presencialmente, com a garantia dos equipamentos de proteção individual e distância recomendada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para evitar o contágio pelo coronavírus.

Para garantia da preservação da identidade e segurança das pessoas envolvidas, os nomes foram ocultados e as entrevistas foram classificadas levando em consideração a representatividade institucional do ator ou atriz a partir de sua atuação: a) ativistas e militantes; b) gestoras e gestores públicos; c) moradores e moradoras; d) trabalhadores e trabalhadoras em serviços na região. Vale lembrar que, muitas vezes, essas categorias eram sobrepostas, mas mantivemos para fins didáticos da pesquisa. O resultado dessa seleção e classificação é resumido na Tabela 2:

Tabela 2 - Classificação das entrevistas

	Entrevistada/o	Código de Identificação
1	Ativista e moradora	A.01
2	Ativista e moradora	A.02
3	Ex-Gestora pública e ativista	G.P. 01
4	Pesquisador e ativista	P.01
5	Pesquisador e ativista	P.02
6	Ativista e morador	A.03
7	Trabalhadora de serviço	T.01
8	Pesquisador e ativista	P.03
9	Ativista e moradora	A.04
10	Ex-gestora pública	G.P.02
11	Ex-gestora pública	G.P.03
12	Ex-gestor público área da segurança pública	G.P.04
13	Gestor público	G.P.05
14	Pesquisador e ativista	P.04

Ao fim, a análise de dados foi feita a partir da triangulação das diferentes evidências, relacionando-as e interpretando-as a partir das categorias analíticas destacadas por nós, a saber: racismo estrutural a partir dos eixos norteadores concentração de riqueza, cidadania restrita e violência, ancorados ideologicamente pela meritocracia, securitização e o salvacionismo.

Esta é uma pesquisa de cunho exploratório-focal, ou seja, de acordo com nossas possibilidades de tempo e recursos, buscamos fazer uma análise com profundidade a respeito de um tema delimitado espacial e temporalmente. Não nos propomos a realizar análises comparativas em relação a outros territórios ou políticas nem mesmo generalizações aplicáveis a diferentes circunstâncias. Ao final deste relatório, apontamos passos possíveis para futuras pesquisas e investigações que possam dar conta dessas outras possibilidades identificadas.

3. ASPECTOS HISTÓRICOS, SOCIAIS E POLÍTICOS PARA PENSAR O RACISMO NA CRACOLÂNDIA

Nossa análise sobre políticas públicas destinadas à Cracolândia reconhece a categoria raça como produção social importante na definição de quem vive e quem morre no espaço urbano da metrópole paulistana, tal como propõe Jaime Amparo Alves (2011, p. 109). A categoria analítica a ser utilizada é o conceito de racismo estrutural desenvolvido por Dennis de Oliveira (2021) para compreender o racismo como estruturante das divisões de classe. Nesta perspectiva, o processo transitório do modo de produção do escravismo colonial para o capitalismo garantiu a manutenção do poder nas mãos da mesma elite colonial, produzindo uma profunda desigualdade social e econômica.

É necessário trazer a categoria raça para a centralidade da análise sobre políticas sobre drogas na região da Luz pois o processo histórico de constituição do centro da cidade de São Paulo é marcado pela segregação racial a partir da geografia urbana. Como narra Alves (2011), a partir do final do século XIX e início do século XX, com a remodelação do antigo centro, tem-se a intensificação do processo de segregação residencial por grupos étnico-raciais como os imigrantes europeus de determinados países, a população negra e os brancos nacionais. Nascem os "territórios negros" da Barra Funda e do Bixiga (ALVES, 2011, p. 111-112). Os marcos desse processo de segregação são identificados nas décadas de 1930 e 1940, quando os pobres, sobretudo os nordestinos, ocupam áreas centrais próximas das indústrias e fábricas. Entre 1960 e 1970, tem-se a dispersão dos mais pobres para áreas mais distantes do centro, desprovidas de infra-estrutura urbana, em um processo de periferização; e, nas décadas de 1980 e 1990, verifica-se um movimento inverso, com a população mais pobre vivendo no entorno de áreas urbanas ricas (ALVES, 2011, p. 113).

Em tais processos, a ideologia do embranquecimento é refletida em sua dimensão espacial ao buscar-se a higienização da raça também em sua reconfiguração territorial (ALVES, 2011, p. 112). Neste período, discursos sobre o medo e a violência foram impulsionados pela classe média para a criação de uma nova ordem urbanística marcada pela privatização da segurança pública, a apropriação privada dos espaços públicos e a elaboração de sofisticados discursos contra os pobres (CALDEIRA, 2000, p. 258, ALVES, 2011, p. 112).

Portanto, em São Paulo, a distribuição espacial da população obedeceu a interesses específicos, com as classes dominantes assumindo o controle de áreas com uma infraestrutura mais consolidada e a população pobre e não-branca sendo empurrada para áreas marginais (ALVES, 2011, p. 113).

Como argumenta Alves,

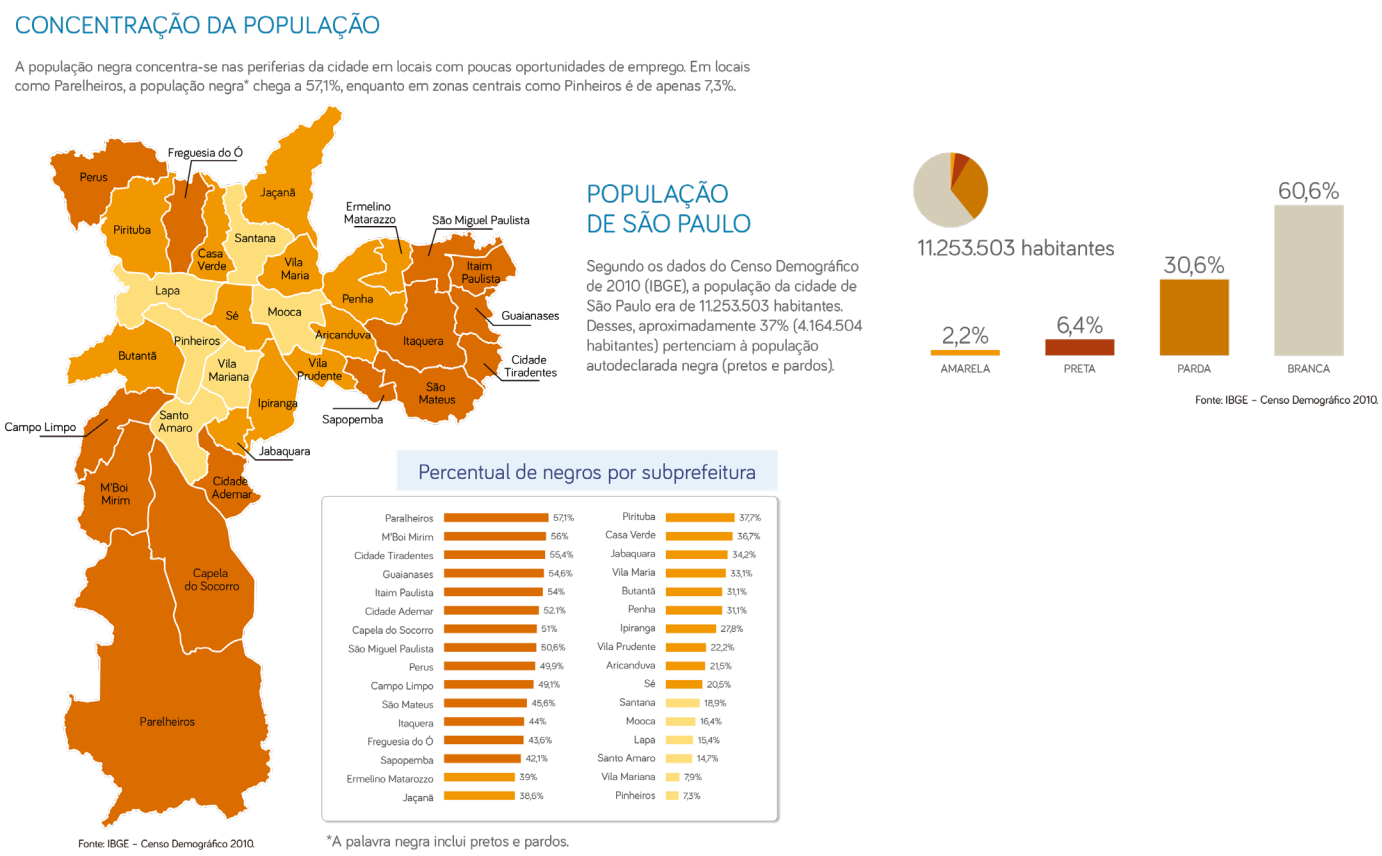
> *Se o espaço urbano é expressão das hierarquias sociais, e se no Brasil tais hierarquias assumem uma dimensão racial, sugerimos então que*

'raça' é uma categoria que deve também ser entendida na sua dimensão espacial. O que equivale dizer que em sociedades estruturadas a partir das desigualdades de raça e classe o viver urbano - o direito à cidade - dos grupos sociais é fortemente marcado pelo pertencimento racial e posição social.(ALVES, 2011, p. 113)

Partindo, agora, para os dados referentes à composição racial do bairro da Luz e da Cracolândia, em específico, é necessário utilizar alguns dados de diferentes fontes.

O relatório "Igualdade Racial em São Paulo: Avanços e Desafios"[4] reuniu os dados disponibilizados pelo Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais apontam que 37% da população da cidade de São Paulo é autodeclarada negra (composta por pretos e pardos), enquanto 60,6% dos habitantes pertencem à população autodeclarada branca. Outro dado relevante é que a concentração da população negra na cidade está nos territórios das periferias, como nos bairros de Parelheiros, M'Boi Mirim, Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaim Paulista, Cidade Ademar, Capela do Socorro e São Miguel Paulista que possuem mais da metade dos habitantes autodeclarados como pretos e pardos. Veja:

Imagem 1- Total de habitantes em São Paulo por cor/raça X Concentração da população negra por subprefeituras



[4] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/igualdade_racial/arquivos/Relatorio_Final_Virtual.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2021.

Contudo, nas zonas centrais, por exemplo, Pinheiros, a população negra é somente de 7,3% e na Sé, de 20,5%, como visto na imagem acima. Ainda, os dados do Censo IBGE 2010 classificados por setores, demonstram que as ruas, avenidas e alamedas por onde transitam o "fluxo" da Cracolândia também possuem, em sua maioria, habitantes pertencentes a população autodeclarada como branca, com pouca diferença em relação ao total dos habitantes da Sé, inclusive comparado com o percentual desta população após períodos históricos de operações realizadas na Cracolândia conhecidas como, a "Operação Limpa - 2005 a 2012", "Operação Sufoco - 2012 a 2017" e a "Operação maio de 2017".

Quando se fala sobre Cracolândia, importante dimensão acerca do perfil dessa população é a situação de rua. Ao mudarmos a ótica de leitura para os dados apresentados em 2019 pelo Censo da População em Situação de Rua da Prefeitura de São Paulo[5], observa-se a enorme sobrerrepresentação da população negra, sendo que 69,3% são de pretos/pardos. Em 2009, por exemplo, a proporção de não brancos era de 63,5%, ou seja, houve um aumento de pretos e pardos entre a população em situação de rua recenseada. Já o Censo da População em Situação de Rua começou a ser feito em 2000 e foi repetido em 2009, 2011 e 2015.

Tabela 3 - Distribuição da cor por sexo da população em situação de rua em São Paulo - 2019

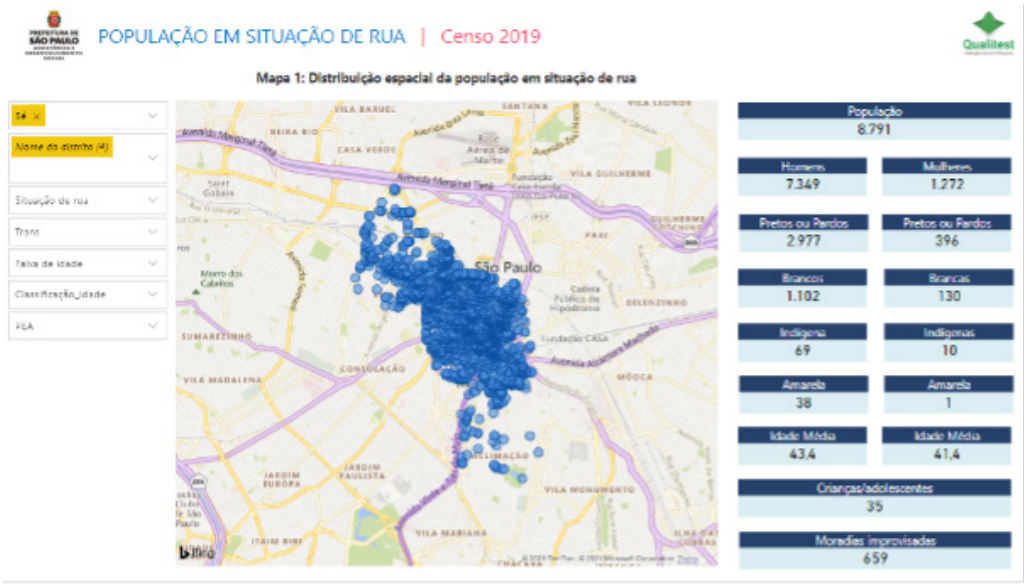
Cor/Raça/Etnia	Masculino	% de Masculino	Feminino	% de Feminino	Total	% do Total
Parda	7.444	48,20%	1.092	43,68%	8.536	47,59%
Branca	4.286	27,75%	749	29,88%	5.033	28,03%
Preta	3.318	21,49%	581	23,24%	3.899	21,72%
Indígena	257	1,66%	53	2,12%	310	1,75%
Amarela	138	0,89%	27	1,08%	165	0,91%
Total	**15.443**	**100,00%**	**2.500**	**100,00%**	**17.493**	**100,00%**

Fonte: Relatório Dinâmico do Censo da População em Situação de Rua - 2019 | Reprodução

De acordo com os dados do último censo, ⅔ das pessoas em situação de rua ou acolhida nos distritos abarcados pela Subprefeitura da Sé são negras.

[5] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626> Acesso em 20 de julho de 2021.

Imagem 2 - Distribuição espacial da população em situação de rua nos Distritos da Sé, Santa Cecília, República e Liberdade



Uma pesquisa de avaliação preliminar do programa De Braços Abertos realizada em 2016 pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas identificou uma intensa super-representação de pretos e pardos no perfil dos beneficiários do programa. Enquanto 23% dos beneficiários se autodeclararam brancos, 68% se reconheciam como pardos/mestiços e negros/pretos. A gritante predominância de pessoas negras no programa chama atenção em uma cidade em que cerca de 60% da população é branca, segundo os dados censitários mais recentes (IBGE, 2010).

Quando perguntados sobre a percepção da racialidade das pessoas na Cracolândia, nossos interlocutores foram unânimes em identificar uma presença de maioria negra e sua relação com o resultado da reprodução de desigualdades estruturais:

> *Não, evidente, né... isso é estatístico. Tem nem o que... tem nem o que falar, né. Se pegar os levantamentos que tem, por mais que sejam super questionáveis quando vai fazer, ali, a quantificação, o perfil do fluxo... majoritariamente negros, né. Marginalizados há séculos, né. Essa é a história cruel do país e também a história da formação da cidade de São Paulo, que sempre expulsou e, né, ignorou a presença negra e a história da presença negra. Então, isso não tem nem o que falar (P.01)*

A sobreposição de diferentes situações de vulnerabilidades relacionadas à predominância negra é percebida pelas pessoas com quem conversamos: *"é uma população que a gente observava que elas eram expulsas de todo lugar sempre - e isso ficava muito nítido, demonstrando que a pessoa já era violada... já tinha seus direitos violados desde criança".*

Podemos dizer que o estigma produzido em relação às pessoas que constituem a Cracolândia envolve, além do uso de drogas, uma relação entre racialização, empobrecimento e criminalização. E um ponto fundamental é sempre lembrado quando mencionado essa relação: o ciclo de institucionalização daquelas pessoas, isto é, passagens por diferentes instituições de controle como a prisão, comunidades terapêuticas, sistema socioeducativos, entre outros:

> *O que a gente tinha de pessoas ali que eram oriundas de... éé... abrigo de crianças e adolescentes, que viveram a vida inteira em instituição; saíram da instituição, foram pra Fundação Casa; saíram da Fundação Casa... elas se sentiam sem lugar no mundo. E o lugar no mundo que elas se encontravam é aquele lugar que tinha um monte de gente que nem elas - que eram pessoas que tinham sido violadas, que tinham seus direitos violados a vida inteira e que estavam à margem o tempo todo, né, consideradas à margem.- (G.P.01)*

> *[...] Cê imagina que na Cracolândia são os indesejáveis, né, são aqueles que são expulsos das periferias, aqueles que saíram do sistema prisional, e que encontram ali, talvez, um espaço de acolhimento entre os iguais, né? Mas isso gera um problema de saúde pública enorme, porque essas pessoas, elas estão em condições extremamente ruins, né. Então, esse problema é um problema local, evidente, mas é um problema que também tá relacionado com diferentes questões - e questões inclusive estruturais, né. [...] (P.01)*

Ana Flauzina e Thula Pires (2020) chamam atenção de que "o olhar criminalizante, lançado à rua como espaço de vida, se confunde com o olhar desumanizador voltado às pessoas que habitam esse território" (p. 80), em sua maioria, negras. Há também a ressalva de que a Cracolândia também acaba por se tornar um espaço em que há possibilidade de coexistência de plurais em razão das exclusões sofridas pelas pessoas provenientes de diferentes espaços da cidade, impactadas pelas desigualdades estruturais e outras formas de opressão.

> *R: Sim, há mais pessoas negras. Há uma relação com o sistema carcerário, muita gente que passou na Cracolândia passou por este.. Em uma conversa, ouvi o relato de um homem que ficou preso sete anos por homicídio, e sem perspectivas por essa marca, foi acolhido pela Craco e conseguia se movimentar e fazer dinheiro a partir dos contatos que tinha lá. E a Craco eu vejo sempre como o lugar que acolhe e que abre oportunidades para quem não tem em nenhum outro lugar, obviamente sem romantizar. Então, enfim, a maioria das pessoas é negra. (P.04)*

Tricia Calmon observa que a maioria das histórias de vida das pessoas que vivem nas ruas é marcada por eventos/processos de violência, tais como "abuso sexual, violência doméstica, homofobia, transfobia, prisão

ou morte violenta de parentes, por exemplo", sendo o uso de drogas, muitas vezes, parte de estratégia de sobrevivência nas ruas (CALMON, p. 132).

Apesar do reconhecimento da maioria negra no território, quando questionamos nossos interlocutores sobre se havia diferença de tratamento entre pessoas em razão da raça/cor, situações como conflitos entre comerciantes e moradores do bairro em relação ao "fluxo" foram lembradas, mas com maior ênfase à dimensão de classe. Levanta-se a questão de que entre os usuários de drogas, dentro do próprio território, não haveria discriminação racial por parte da polícia - ou "pau que dá em preto, dá em branco também", como afirmou uma das moradoras com quem conversamos. Mas haveria uma discriminação de uma forma geral com as pessoas do "fluxo".

> *Não, ali na Cracolândia eu nunca vi essa diferença. O negro, no território, ele é tratado igual ao outro mais claro - ou então, até mais pior. Né. Pelo fato dele ser usuário de droga. Né. Então, ali, a polícia não quer saber se é branco, se é negro. O pau que dá no negro, vai dá no branco também - só pelo fato d'ele ser usuário de droga e ele não ter alguém da família que vá defender ele, que se apresente: oh, eu sou pai, eu sou mãe, eu sou irmão, ele tem alguém por ele, né. (A.01)*

> *Acho que a polícia é violenta de forma geral. Havia uma tensão entre o pessoal das pensões e o fluxo, mas acho que não estamos falando apenas do fluxo e sim de todo o território, que é majoritariamente negro. Eu sempre senti que ocorria dentro do território menos, mas mais da cidade com o território. (P.04)*

A esse respeito, vale a observação feita por Jaime Amparo Alves em sua pesquisa, ao identificar em distritos onde a população negra é proporcionalmente maior - como Cidade Tiradentes (49,8%), Grajaú (48,8%) e Brasilândia (39,7%) - os índices de mortes violentas aumentam drasticamente com uma crescente vitimização também de brancos, como indica o gráfico. Alves atribui a esse fato uma possível explicação de que, se a violência letal incide com maior frequência sobre a população negra, brancos convivendo no mesmo espaço estão também vulneráveis, da mesma forma que, inversamente, também há uma redução nas taxas de mortes de pessoas negras em bairros predominantemente brancos:

> *Há, portanto, um rastro da violência letal/homicida que se concentra nas áreas predominantemente negras e que, embora tenham os negros como seus principais alvos, também transforma os brancos vivendo em tais áreas em potenciais vítimas. O corpo negro aparece, portanto, como o catalizador de um tipo de morte (violência homicida) que incide de maneira preferencial, embora não exclusiva, sobre os negros pavimentando o caminho para a vitimização de outros grupos. A vitimização branca seria, nesse sentido, uma consequência da ba-*

nalização da morte negra (ALVES, 2011, p. 123-124).

Outro aspecto que chama atenção é o fato que foi muito lembrado com relação a pessoas brancas na mesma situação de uso de drogas possuírem mais chances de geração de empatia, e com isso, acessar outras formas de "ajuda", como auxílios financeiros. Uma das nossas interlocutoras descreve essa situação:

> *E o que eu percebo é que, assim, quem atuava lá, os trabalhadores que atuavam lá, eles não tinham muito essa questão de tratar diferente, porque a população de rua já sofre um estigma, né. Então, sendo negro ou não, já tinha o estigma de PopRua. Mas, tinha aquela questão de ser o "PopRua arrumadinho", né. Eu tive um paciente particular que a mãe dele largou ele na Cracolândia com quinhentos reais, loiro, de olho azul, e ele ficou dois meses na Cracolândia - mas ele nunca entrou dentro do fluxo, porque ele recebia muita grande ajuda. [...] Mas, em relação ao atendimento de saúde assim, não era tão... não aparecia tanto. Mas, entre as pessoas que pediam coisas, os brancos sempre tinham vantagem, privilégios, isso... (G.P.01)*

Essa interpretação sobre pessoas que, apesar de fazerem uso de drogas no mesmo espaço, chamam mais atenção por representarem um estereótipo de pessoas que "não deveriam estar lá", merece maior profundidade. A normalização de pessoas negras, empobrecidas, naquele espaço, entra em confronto com a empatia gerada em relação a pessoas brancas na mesma situação, gerando sensação de que algo poderia ser feito para "retirá-las" de lá, por não pertencerem ao local. Uma das nossas interlocutoras retrata que esse imaginário social produzido pelo racismo acabava sendo reproduzido por trabalhadores nas áreas de saúde e assistência, por exemplo:

> *Então tem muito essa ideia: "nossa, esse cara é diferenciado". E às vezes esse diferenciado é alguém que, sei lá, estudou e teve alguma ruptura grande na vida, então cê fica mais atenta, porque é um cara que não precisa "cronificar"[6] nesse problema. Então, às vezes faz algum sentido você ter uma atenção ali, porque... são os primeiros momentos que cê precisa cuidar, né – que nem a gente fala, "na primeira infância", se você tem um bebê que tá com questões... é ali que cê tem que intervir, porque depois passa muito tempo... Então, assim, às vezes chega uma pessoa, que cê vê: pô, acabou de sair de casa. Se você cuidar agora, cê não deixa isso se cronificar. Então... tem essa importância, né. [...] Mas que geralmente é um cara branco que choca, branco e loiro, sabe, que choca porque ele tá lá e os outros chocam menos. [...] E os cronificados são na sua maioria negros - e não só negros, os mais escuros. Não sei se é assim... retinto, é assim*

[6] A expressão pode ser compreendida como "caso crônico".

> *que fala. Que também não é... não é qualquer coisa. Quem é mais... é isso, tipo, o cara não tem uma perna, não fala mais direito, é quem é mais "fudido", sabe? Geralmente são essas pessoas. Que têm muitos problemas, já não é mais só o crack. (T.01)*

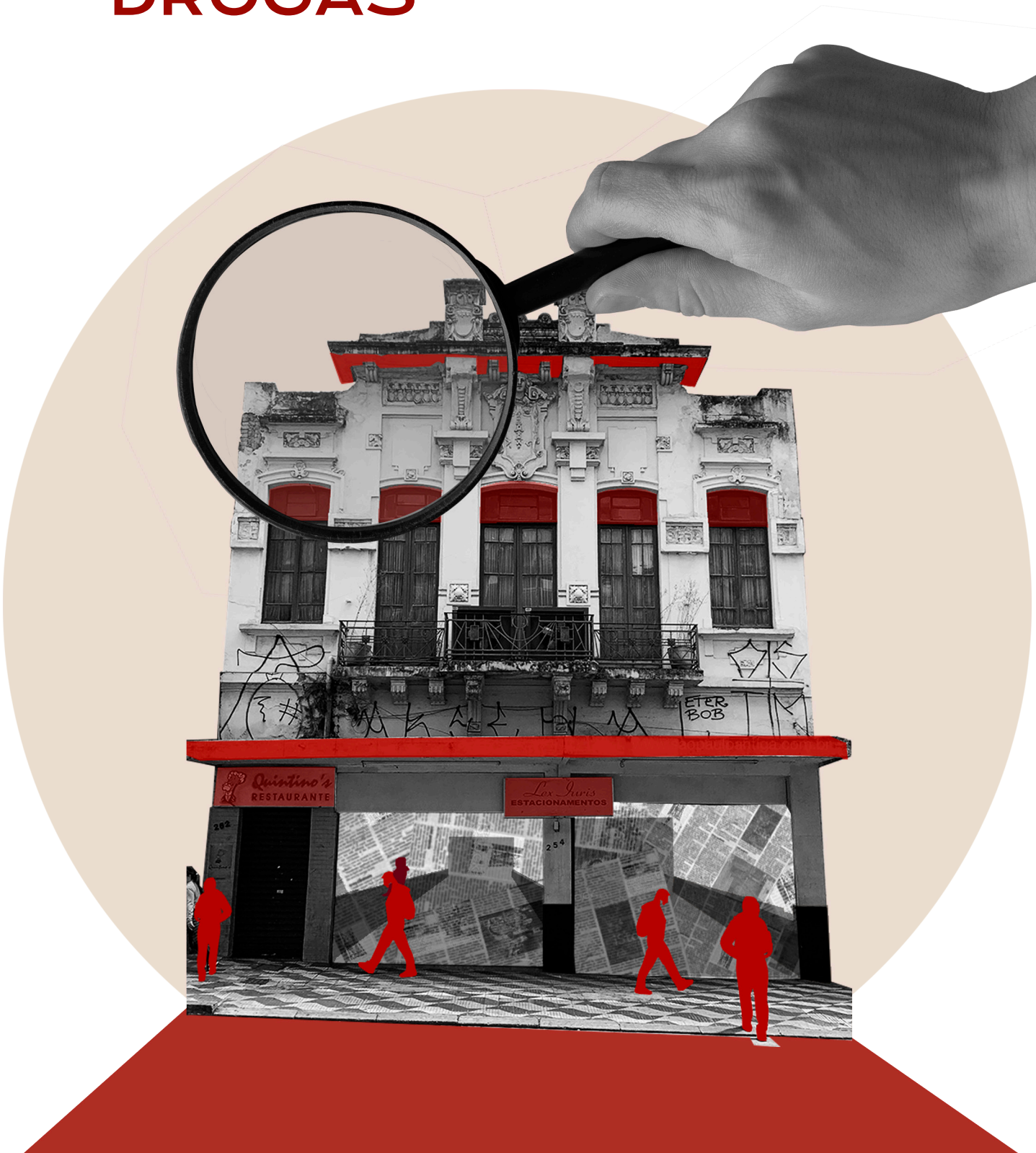
Nesta fala, identifica-se que a maioria das pessoas que estão ali não estão apenas pelo uso de drogas, mas também por exclusões sociais sofridas ao longo da vida, relacionadas a desigualdades estruturais. Essas vulnerabilidades são maximizadas pelo Estado a partir de um ciclo de institucionalizações (justiça juvenil, justiça criminal, presídios, internações). Por fim, essas pessoas apresentam características físicas que são associadas a estigmas, gerando a normalização de situações de exclusão social, criminalização e empobrecimento, que, por sua vez, também impedem o acesso a direitos, em um ciclo de produção desigualdade social retroalimentada por instrumentos de poder, como poder judiciário, polícia, equipamentos públicos e mídia.

Ana Flauzina destaca que "passagens pela polícia" e as "fichas criminais" representam passaporte livre para o extermínio dentro da cultura institucional policial:

> *Desde esse ponto de vista e a partir dos processos de desumanização engendrados pelo racismo, a biografia criminal dos indivíduos passam a justificar seu assassínio. Um sistema que criminaliza seletivamente, tornando delitos boa parte das alternativas de vida do segmento negro e lança sobre ele uma suspeição generalizada, pode se valer desses mesmos atributos para condenar à morte. A exemplo do que ocorria com a vadiagem, uma criação do Estado que servia de base na criminalização dos espólios do escravismo visando impedir o usufruto da liberdade, o sistema penal na contemporaneidade também cria as condições para que sua atuação possa incidir sobre os corpos negros, agora com o intuito expresso de eliminá-los (FLAUZINA, 2006, p. 116).*

Na Cracolândia, é possível identificar um método de gestão e controle social racializado. Assim, é necessário compreender a violência estatal em suas múltiplas dimensões, expressas também na negação de direitos básicos, na segregação espacial e na persistência da pobreza em áreas predominantemente negras, sendo a violência policial a mais explícita manifestação (ALVES, 2011, p.118-119). Propomos lançar um outro olhar sobre as diferentes manifestações do poder público neste território, para além da guerra e das políticas de cuidado.

4. O RACISMO ESTRUTURAL NA CENTRALIDADE DO DEBATE DE POLÍTICA DE DROGAS



A formação histórica do Brasil é marcada por um longo período de colonialismo escravista. Clóvis Moura aponta para dois grandes períodos do escravismo, sendo o primeiro deles o escravismo pleno, entre mais ou menos 1550 a 1850, abarcando portanto todo o período colonial, o reinado de Dom João VI e os impérios de Dom Pedro I e Dom Pedro II. O período foi marcado pela estruturação e dinamização do modo de produção escravista, determinando duas classes fundamentais na estratificação social: senhores e escravos. (MOURA, 2014).

Em 1850, com a Lei Eusébio de Queiroz que definia o fim do tráfico de africanos escravizados, temos início ao que Moura definiu como escravismo tardio, período que se estende até a abolição definitiva da escravatura em 1888. É nesse processo que a elite brasileira constrói sua transição para o capitalismo moderno, porém de forma dependente, voltada para atender demandas externas e se associando de forma subalterna ao capitalismo global.

Às ideias de Clóvis Moura soma-se a fundamental elaboração de Dennis de Oliveira, que estabelece a violência como prática política permanente e não episódica, articulada a partir da realidade (brasileira e das Américas) de forte concentração de riqueza e cidadania restrita, marcada pelo racismo estrutural e sustentada ideologicamente a partir de três pilares: a meritocracia, a securitização e o salvacionismo (OLIVEIRA, 2017).

No prefácio da 2ª edição de *Dialética Radical*, Dennis de Oliveira aponta a importância dessa opção de capitalismo dependente destacado por Moura:

> *É que, em nenhum momento neste processo de transição, houve uma aliança entre a burguesia e a classe proletária brasileira para um projeto de modernização das estruturas arcaicas. A produção de riquezas obtidas via a superexploração do trabalho permaneceu no novo sistema, e a existência de uma grande 'massa' de excluídos, como um grande 'exército de reservas de mão de obra', cumpre o papel de manter rebaixados os valores pagos ao trabalho. (MOURA, 2014, p. 17).*

Também é destacado por Oliveira que as instituições políticas que surgem desse processo são configuradas como mecanismo de manter reprimidos violentamente os movimentos de contestação. Vale salientar que nesse processo também houve intenso processo de estímulo à imigração europeia para a substituição da mão-de-obra, tendo como pano de fundo ideários do racismo científico e da eugenia que definia os negros como inferiores, incapazes e até mesmo um empecilho para o desenvolvimento nacional.

Para Dennis de Oliveira, a transição sem rupturas do bloco de poder dirigente (do modo de produção escravista para o capitalismo dependente)

produziu características que marcam a sociedade brasileira até a atualidade como: a concentração de riqueza, uma continuidade do processo de desumanização dos corpos negros, estabelecendo a humanização na forma de cidadão como um privilégio, algo restrito, e por fim, a violência como prática política permanente, tendo em vista que a manutenção de uma ordem social nesses termos - racista e concentradora de riquezas - só é possível por meio do permanente uso de instrumentos de repressão continuada. (OLIVEIRA, 2017)

No Brasil, não se constitui uma esfera pública como espaço de expressão de opiniões dos cidadãos e de discussões coletivas de interesses comuns, na prática são os representantes das elites que negociam entre si a apropriação dos aparelhos públicos, gerando uma privatização do Estado na sua origem. Oliveira aponta que a manutenção de um Estado com este perfil necessita de uma legitimação ideológica que o sustente: É aqui que entra o "autoritarismo social" como uma característica das relações sociais no Brasil e que fundamenta o que se conceitua como "matriz de opressão", expressa no racismo, no machismo e na opressão de classe. (OLIVEIRA, 2017, p.25)

Uma das formas de legitimação do autoritarismo social marcado pelo racismo é o que Paulo Freire conceitua como a cultura do silêncio, em que a percepção de que a ordem dada das coisas é natural, inclusive a condição de subalternidade, portanto não há a reivindicação do direito de fala porque está introjetado que não se deve falar. Esse processo de naturalização fica evidente quando observamos o papel das mídias hegemônicas no estabelecimento dos lugares sociais ocupados ou representados por negros e não-negros, seja na dramaturgia ou na cobertura jornalística.

Quando jovens negros são assassinados na periferia, são logo taxados de suspeitos de cometimento de algum crime e logo se tornam mais um número, quando é um jovem de classe média branco, a narrativa construída é de comoção, de uma vida prematura interrompida que teria um futuro brilhante. Vários outros exemplos ajudam a ilustrar essa desumanização, seja nas abordagens policiais, na postura da segurança privada em grandes centros comerciais, nas agências bancárias, na qualificação de boa aparência para vagas de emprego.

Quando observamos a Cracolândia, as mesmas chaves se apresentam: a desumanização e a legitimação de ações violentas ancoradas por uma ideologia conservadora. A partir do pensamento ideológico conversador a presença das pessoas na Cracolândia é resultado de um fracasso pessoal, falta de esforço, dissociando das condições sociais, das ausências das mais diversas ordens que as pessoas estavam submetidas, o que por consequência não justifica ações do estado no sentido de garantir qualquer benefício social como auxílio financeiro, moradia, entre outros,

portanto a cidadania é negada a partir de uma ideologia meritocrática.

De tempos em tempos, discursos em campanhas eleitorais ou de governantes de plantão prometem acabar com a Cracolândia, sempre numa perspectiva da ação violenta de ocupação militarizada, de combate ao tráfico, de dispersão das pessoas, de derrubada de prédios e revitalização do território, ações legitimadas pela ideologia da securitização, da garantia da lei e da ordem para que cidadãos de bem se sintam tranquilos e seguros. Outro atalho apresentado como solução mágica para o fim da Cracolândia são os processos violentos de internação compulsória capitaneados por comunidades terapêuticas vinculadas a grupos religiosos, alicerçados pela ideologia do salvacionismo-messiânico.

O presente estudo entende que a Cracolândia é um resultado direto do racismo estrutural, manifestação de uma sociedade profundamente desigual, onde a cidadania, através do pleno direito é algo restrito e tem a violência e o autoritarismo como forma de manutenção desse status quo, legitimado cotidianamente por uma ideologia conservadora. Portanto, parte dos caminhos para buscar uma superação da Cracolândia passa por romper esse ciclo de desumanização, passa por investimento público a partir do seu braço social e não repressor e sem dúvida, passa pela transparência e controle público dos gastos.

Para fundamentar este entendimento, recorreremos também à chave sugerida por Achille Mbembe que é a compreensão da dimensão racial como critério de classificação e hierarquização entre pessoas. Para ele, no mundo contemporâneo, diversas estruturas operam com o objetivo de provocar a destruição de alguns grupos. Mbembe chama de “mundos de morte” as formas de existência social de populações inteiras.

Esses mundos de morte são modelos de delimitação territorial e afirmação do controle físico e geográfico onde são produzidas fronteiras e hierarquias. Nesses espaços, as pessoas são classificadas de acordo com diferentes categorias. Imaginários dão sentido à instituição de direitos diferentes, para diferentes categorias de pessoas, para fins diferentes, no interior de um mesmo espaço. Em zonas como estas, grupos biológicos são geralmente selecionados com base no racismo.

Difícil de visualizar? Voltemos uma vez mais ao contexto colonial: povos europeus invadiram terras nos continentes africano e americano, exploraram as pessoas que lá habitavam, escravizaram, assassinaram, atentaram contra sua cultura e riquezas. Por que isso era aceitável nesses locais, mas em seus países, com a sua própria população, não o era? Mbembe explica que isso vem da constatação de que as colônias não eram organizadas como um Estado civilizado, tal qual eles eram: “Aos olhos do conquistador, ‘vida selvagem’ é apenas outra forma de ‘vida animal’, uma experiência assustadora, algo alienígena além da imaginação ou compreensão” (MBEMBE, 2016, p. 12).

Ou seja, é da negação racial de qualquer vínculo comum entre o conquistador e o nativo que os europeus colonizadores construíram o entendimento de que as colônias poderiam ser governadas na ilegalidade absoluta. Por exemplo, o direito de matar, nesse caso, não se sujeita a qualquer regra nas colônias. Pode-se matar em qualquer momento ou de qualquer maneira! No imaginário político europeu, como a colônia representa o lugar em que a soberania consiste no exercício de um poder à margem da lei, a paz assume a face de uma guerra sem fim.

Até aqui entendemos algumas coisas: que o Estado pode exercer poder sobre sua população e que esse poder envolve decidir sobre a morte entre pessoas, dentro de um mesmo espaço, a partir de um critério racial, onde alguns seres humanos são considerados selvagens, ao passo que outros são considerados civilizados. E, portanto, diferentes direitos se aplicam a partir desses critérios.

Mas como isso se opera na prática? Fanon descreve o modo como o necropoder opera na cidade do povo colonizado:

> *(...) é um lugar de má fama, povoado por homens de má reputação. Lá eles nascem, pouco importa onde ou como; morrem lá, não importa onde ou como. É um mundo sem espaço; os homens vivem uns sobre os outros. A cidade do colonizado é uma cidade com fome, fome de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz. A cidade do colonizado é uma vila agachada, com uma cidade sobre seus joelhos (FANON, 1991, p. 39)*

Fanon fala da fome não só de alimentos, mas também de sapatos, de carvão (para aquecer do frio) e de luz. Isso significa que a imposição da morte pode ser através da guerra mais explícita, uso de armas, mas também pode ser através da limitação forçada de acesso aos meios básicos de se viver uma vida digna. Na cidade de São Paulo, vemos isso ocorrer diariamente. O fechamento do último equipamento de assistência localizado na Cracolândia no início da pandemia é um exemplo de como a imposição da morte possui diversas facetas e é legitimada pelas instituições do Estado. O Atende II, último equipamento público de saúde e assistência no local, foi fechado sob o argumento de degradação da infraestrutura, deixando a população do “fluxo” sem acesso à água e à alimentação diária.

5. CUSTOS E INVESTIMENTOS NO TERRITÓRIO:
ENTENDENDO O ORÇAMENTO

Este trabalho de investigação busca se apresentar como documento facilitador para que a população se paute em realizar caminhos para o controle social do orçamento público e para que o Estado possa aperfeiçoar seus mecanismos de justiça social. Entendemos que o acesso à informação é ferramenta fundamental na busca por garantia de direitos, e que qualquer cidadã e cidadão deve poder participar dos debates a respeito de como o orçamento público deve ser manejado em seus bairros e comunidades.

Como foi dito no Capítulo 1, esta pesquisa objetiva compreender como o poder público municipal em São Paulo tem orientado suas políticas e destinado recursos públicos para realizar a gestão do território e das pessoas que habitam/transitam pela Cracolândia através de seu atual modelo de política de drogas.

Para compreender como o poder estatal opera neste território, iniciamos as investigações a partir dos custos e investimentos a ele direcionados. Porém, esbarramos na ausência de dados orçamentários municipais territorializados. Os recursos direcionados para políticas sobre drogas ficam distribuídos em diversas secretarias, dificultando portanto a identificação do total de investimentos. Um outro obstáculo são as inconsistências das respostas obtidas nos pedidos feitos através da Lei de Acesso à Informação, ressaltando que a maior parte dos pedidos sequer foram respondidos.

A necessidade de compreensão sobre o modo como o orçamento se organiza territorialmente e setorialmente nos conduziu a busca por tecer aproximações e análises específicas que nos permitissem entender sobre quais são e como são planejadas e executadas as políticas de drogas que se destinam à região da Cracolândia. Assim, neste capítulo, detalhamos como fizemos para compreender a organização do orçamento público municipal até chegar nas políticas de drogas municipais executadas na Cracolândia.

5.1. A DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO POR ÁREA DE ATUAÇÃO (FUNÇÃO DO GOVERNO)

Analisar as despesas por Função de Governo demonstra o quanto dos recursos públicos a administração municipal distribui em cada área de atuação, que pode ser, por exemplo, saúde, educação, saneamento, urbanismo, entre outras.

Isso também nos permite ter um panorama geral das prioridades de destinação de recursos em determinada esfera de atuação de cada gestão, ou seja, a partir dela é possível perceber a evolução das despesas

nas macroáreas[7], identificando se aumentam ou diminuem, e, com isso, avaliar quais são as prioridades em cada período.

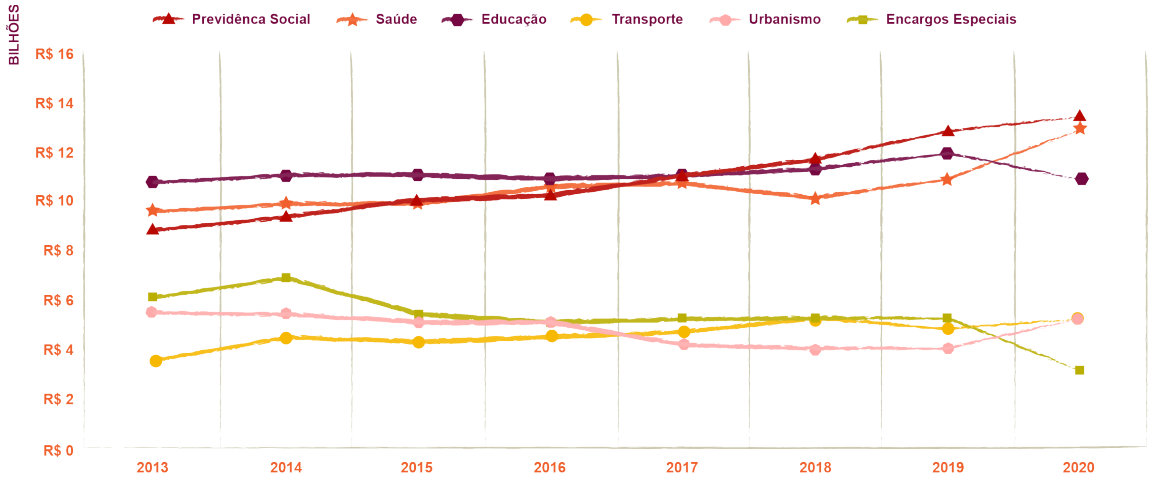
De acordo com os anos de abrangência da pesquisa, 2013 a 2020, temos os seguintes nomes à frente da gestão da cidade de São Paulo:

- 01 de janeiro de 2013 – 31 de dezembro de 2016: Fernando Haddad (PT)
- 1 de janeiro de 2017 – 06 de abril de 2018: João Dória (PSDB)
- 06 de abril de 2018 – 16 de maio de 2021: Bruno Covas (PSDB)
- 17 de maio de 2021 – (atualmente em exercício): Ricardo Nunes (MDB)

A análise por função do orçamento engloba as despesas em categorias já definidas, de acordo com os anexos da Lei Geral do Orçamento (Lei nº 4.320/64), e revelam as prioridades definidas por cada gestão da Prefeitura. Diferente da análise por órgão ou secretaria, a nomenclatura das funções é comum em todas as gestões, independente de quem seja a pessoa eleita, o que facilita a abordagem histórica deste tipo de análise. A análise por função também pode ser realizada a partir do "Quadro Detalhado de Despesa" apresentada na Prestação de Contas Públicas disponível no site da Prefeitura de São Paulo[8].

O gráfico 1, "Despesas por Função de Governo – As Seis Maiores", demonstra o comportamento da despesa executada por função no período de 2013 a 2020, com recorte nas seis maiores funções: previdência social, educação, saúde, encargos especiais (dívidas), urbanismo e transporte.

Gráfico 1 - As seis maiores despesas da cidade de SP por função do governo (R$ bilhões)



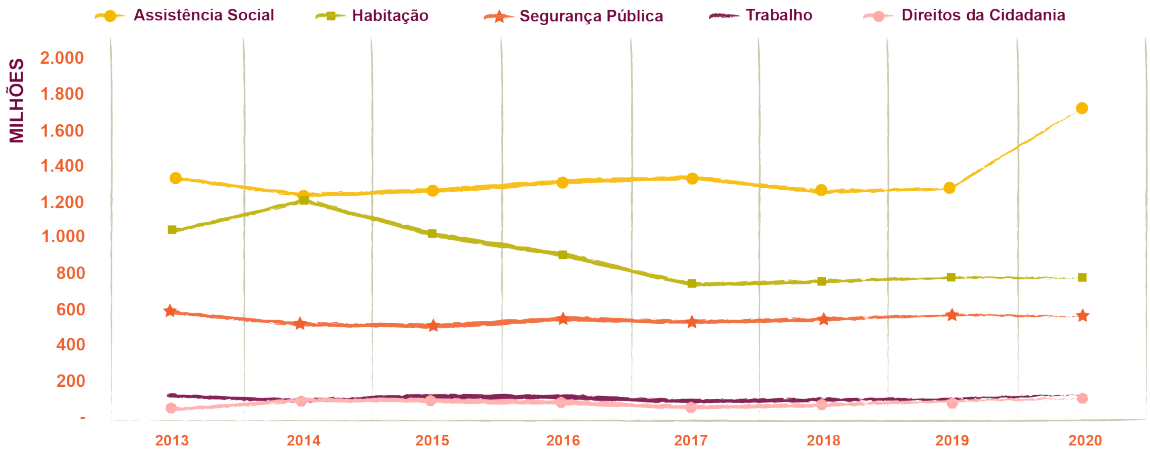
[7] Macroárea é uma divisão territorial que considera características urbanas, ambientais, sociais e econômicas similares em relação à política de desenvolvimento urbano.
[8] Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php.> Acesso em julho de 2020.

Observa-se que os valores destinados à previdência social, saúde e educação variam entre R$8,89 bilhões e R$13,48 bilhões. Já os valores para as áreas de transporte, urbanismo e encargos especiais variam entre R$3,66 bilhões e R$7,01 bilhões. As despesas que mais sofreram variações ao longo dos anos foram a da previdência social que foi crescendo gradativamente e os encargos especiais que reduziram em R$3,79 bilhões o orçamento de 2014 para 2020. A função de urbanismo teve uma queda em seus valores a partir de 2016 e assim seguiu até voltar a crescer em 2020. Já a função educação não teve muitas variações, mas em 2019 passou a ter um desinvestimento de R$1,05 bilhões em relação ao ano anterior.

Observando esse cenário, partimos para a compreensão dos dados orçamentários relativos aos custos das políticas de drogas, especificamente. Como não existe uma área específica sobre drogas, decidimos analisar as áreas que, de alguma forma, estão relacionadas à execução de políticas sobre drogas, direta ou indiretamente, sendo elas: habitação, assistência social, segurança urbana, desporto e lazer, trabalho, direitos da cidadania, saúde e urbanismo.

Contudo, nesse grupo de funções há uma grande diferença entre o valor destinado às funções "saúde" e "urbanismo", uma vez que já compõem as seis maiores áreas de investimento da prefeitura como apresentado no gráfico acima. Por isso, no próximo gráfico, apresentamos os dados das demais funções que consideramos relacionadas à política de drogas, com investimentos menores:

Gráfico 2 - Despesas por funções de interesse da pesquisa em SP (R$ milhões) (exceto saúde e urbanismo)



Neste quadro, é possível observar que as despesas que menos recebem investimentos na cidade de São Paulo são as áreas de trabalho e direitos da cidadania que variam entre R$54,78 milhões e R$131,46 milhões. Nota-se que a função habitação é a mais afetada pelas oscilações, quando, após considerável aumento de 2013 a 2014, passa por um desinvestimento de aproximadamente 46% entre 2014 a 2018, onde se mantém até o final de 2020 com R$789 milhões executados.

O orçamento destinado à Segurança Pública também apresentou uma diminuição gradual entre 2013 a 2015; e um aumento gradual entre 2017 a 2019, tendo pequena redução em 2020. Ao fim, a função de Assistência Social apresenta um aumento gradativo entre 2014 a 2017; depois uma diminuição entre 2017 a 2019; e, em 2020 aumento de R$ 462 milhões. Já as demais despesas seguem de maneira mais ou menos linear no período entre 2013 a 2020, sem grandes variações.

Para que possamos entender como essas despesas são distribuídas regionalmente na cidade, prosseguiremos com a análise do orçamento por região.

5.2. A DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO POR REGIÃO DA CIDADE

A Prefeitura de São Paulo, para além das secretarias, possui em sua organização 32 Subprefeituras, que ela classifica como "pequenos municípios distribuídos pela cidade[9]" e destaca:

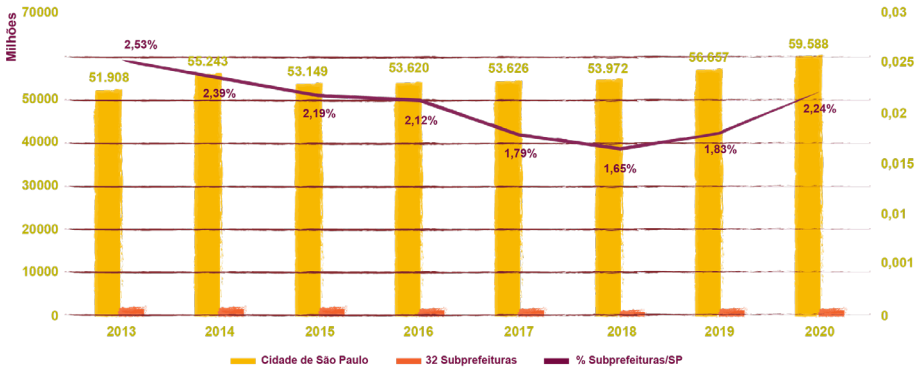
> *As Subprefeituras têm o papel de receber pedidos e reclamações da população, solucionar os problemas apontados; preocupam-se com a educação, saúde e cultura de cada região, tentando sempre promover atividades para a população. Além disso, elas cuidam da manutenção do sistema viário, da rede de drenagem, limpeza urbana, vigilância sanitária e epidemiológica, entre outros papéis que transformam, a cada dia, essas regiões da cidade em locais mais humanizados e cheios de vida (Prefeitura de São Paulo, 2020).*

O orçamento da cidade de São Paulo, contudo, não é dividido entre as atividades realizadas em cada Subprefeitura, o que representou uma primeira grande dificuldade em "territorializar" o orçamento, realizando uma análise regional da distribuição do recurso público.

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, as 32 Subprefeituras de São Paulo juntas têm participação muito baixa no orçamento, representando uma média de 2% no orçamento total do município no período de 2013 a 2020. Ou seja, isso indica que a maioria das ações são executadas pelas Secretarias Municipais e não pelas Subprefeituras.

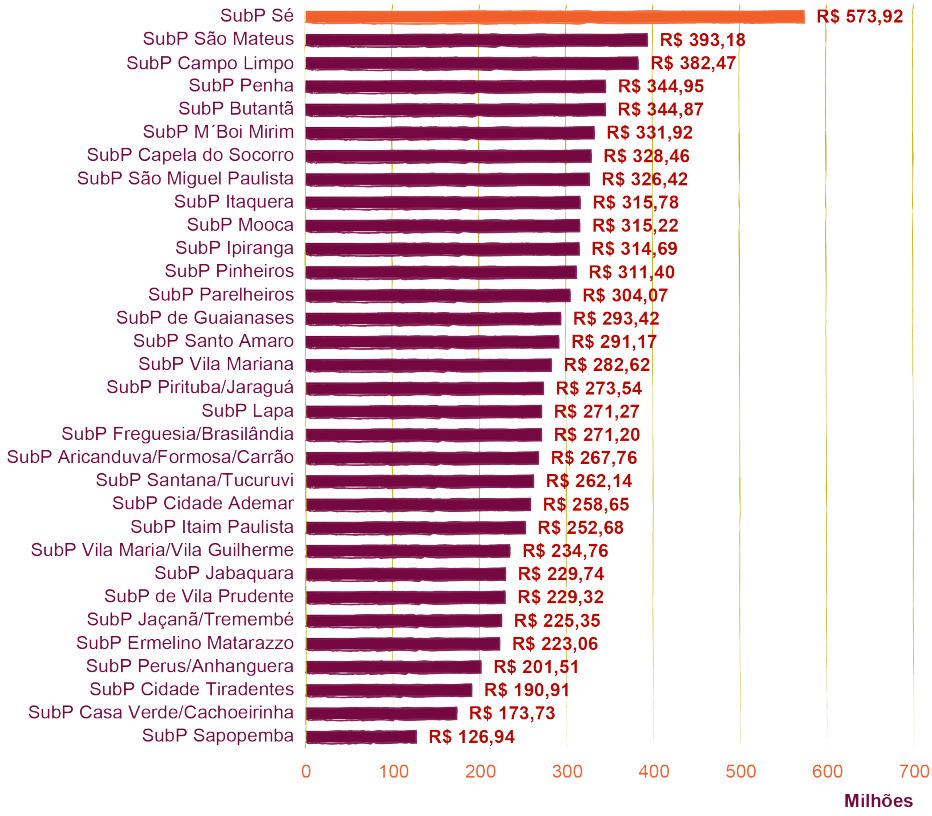
[9] Acesso em 26 setembro de 2020 disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/index.php?p=8978>

Gráfico 3: Participação das Subprefeituras no Orçamento da Cidade de São Paulo (R$ milhões)



No gráfico acima, demonstramos a soma da execução da despesa entre 2013 a 2020 em cada Subprefeitura. Com essa análise, é possível demonstrar em quais regiões esses 2% do orçamento de São Paulo estão sendo distribuídos. Nota-se que a Subprefeitura que mais recebe recursos é a da região da Sé, com R$573,92 milhões nos 8 anos que compõem o período observado.

Gráfico 4: Despesa Liquidada por Subprefeitura - Acumulado 2013-2020 (R$ milhões)



[10] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/se/historico/index.php?p=425>. Acesso em 26 setembro de 2020.

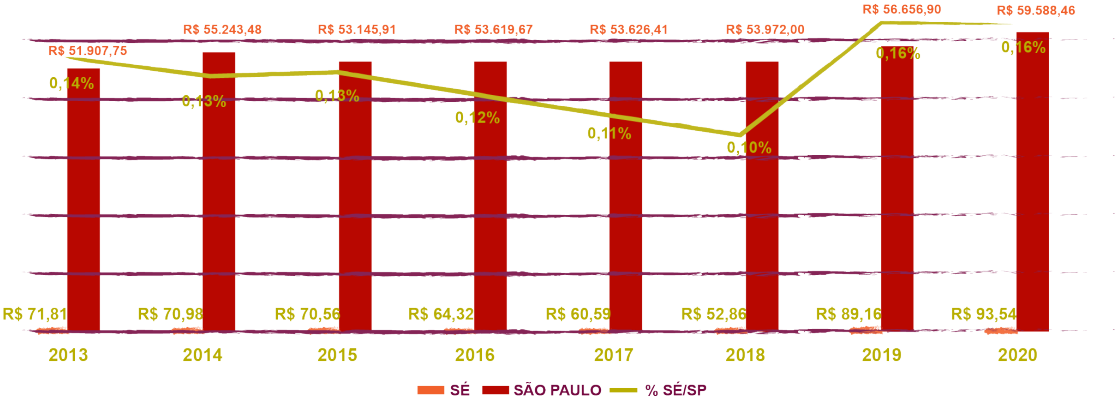
A Subprefeitura da Sé é, portanto, a maior Subprefeitura da Cidade de São Paulo em termos orçamentários. Localizada na zona central da capital, ela incorpora um território de 26,2 km², com uma população residente de aproximadamente 431.016 habitantes e compreende os distritos: Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé. É nesta área que se encontra o bairro de Campos Elíseos e, portanto, a Cracolândia. Além disso, estima-se que a população flutuante na área que engloba a subprefeitura é de cerca de 1,95 milhão de pessoas diariamente (SILVA, 2003)."

De acordo com a página virtual da Subprefeitura da Sé[10], suas finalidades são:

> *a) Manter a representação do poder público municipal na área geográfica sob sua jurisdição; b)A fiscalização do cumprimento das leis, regulamentos, normas e posturas municipais, notadamente em relação ao uso e à ocupação do solo; c) A fiscalização de obras e edificações residenciais, instalações de comércio e de serviços de pequeno porte (de até 1.500m²); d) A conservação de áreas públicas ajardinadas (praças e canteiros), bem como, também terá, agora, incrementado aos seus serviços de limpeza urbana, as atribuições do Departamento de Limpeza Urbana (Limpurb) e da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (Amlurb), que nesta gestão passam a compor a Secretaria Municipal das Subprefeituras; e) A execução ou contratação de pequenas obras e serviços públicos de manutenção de logradouros; f) O acompanhamento e fiscalização dos serviços de zeladoria: limpeza, manutenção e conservação do sistema de drenagem (bocas de lobo, ramais, galerias, córregos e piscinões); g) O acompanhamento dos serviços relacionados ao pavimento viário, quem envolvem as ações de tapa-buraco e de recapeamento, cuja atribuição é compartilhada com a SPUA (Superintendência das Usinas de Asfalto).*

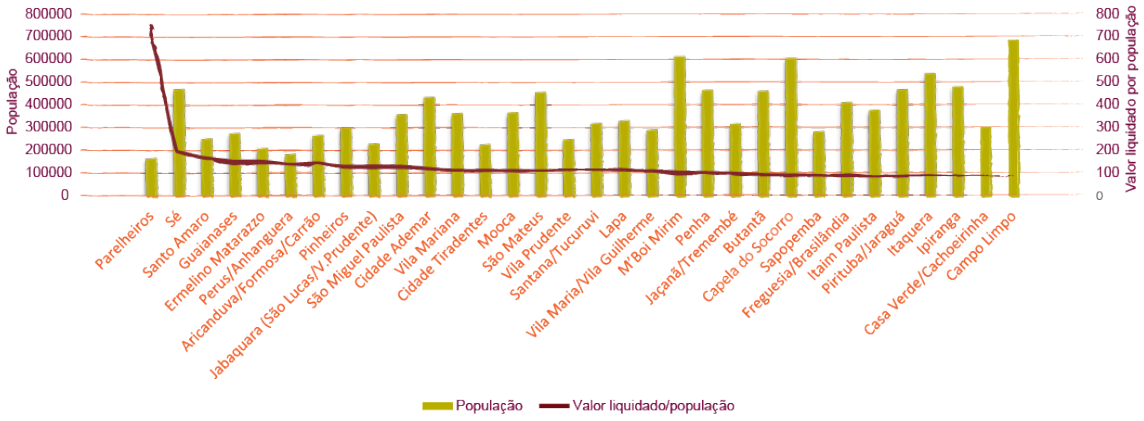
A Subprefeitura da Sé recebe, em média, R$ 82 milhões por ano do orçamento de São Paulo, o que significa uma participação por volta de 0,15% da destinação dos recursos na cidade, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 5: Participação da Subprefeitura da Sé no Orçamento da Cidade de São Paulo - Despesa Liquidada (R$ milhões)



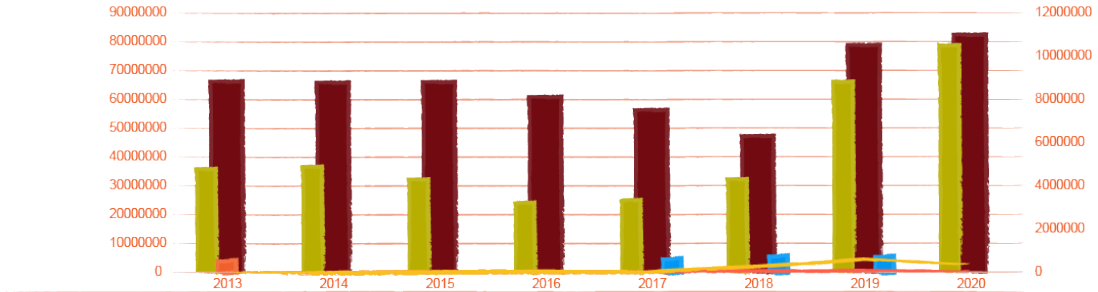
Vale ressaltar que, outras regiões, especialmente regiões consideradas periféricas, possuem orçamentos bem menores, mesmo com grandes densidades populacionais. Assim, apesar de nossa pesquisa se restringir à análise de um território inserido na Subprefeitura da Sé, é necessário registrar a ainda persistente disparidade na distribuição de recursos públicos por diferentes regiões.

Gráfico 6: População de SP x Valor liquidado por população



O valor recebido pela Subprefeitura é distribuído entre ações. Na Sub-Sé, elas são destinadas, prioritariamente, às funções de urbanismo e saneamento; e, pontualmente às funções de assistência social, direitos da cidadania e administração, conforme distribuição ilustrada nas tabelas a seguir:

Gráfico 7: Distribuição Funcional da Subprefeitura da Sé - Despesa Liquidada



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
URBANISMO	66430122	66067636	66245828	61079306	56549382	47521966	79098243	82686511
SANEAMENTO	4802585	4908016	4315799	3241656	3364699	4332716	8846434	10533507
ASSISTÊNCIA SOCIAL	579165	0	0	0	0	0	0	0
DIREITOS DA CIDADANIA	0	0	0	0	675753	804623	788693	0
CULTURA	0	0	0	0	0	0	0	0
ADMINISTRAÇÃO	0	0	0	0	0	200327	526985	315394

É possível observar que a função de Urbanismo possui a maior destinação orçamentária da região, seguido por saneamento. Ainda assim, vale ressaltar que a maior parte do orçamento destinado a Urbanismo foi alocada em Suporte Administrativo, conforme se observa na discriminação de cada uma das funções:

TABELA 4 - PROGRAMAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO - SUBPREFEITURA DA SÉ

PROGRAMAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO EXECUTADOS PELA SUBPREFEITURA DA SÉ									
Programas de urbanismo	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total por programa**
Aprimoramento da infraestrutura urbana	24.418.232	-	-	-	-	-	-	-	**24.418.232**
Cidade mais verde	5.654.632	-	-	-	-	-	-	-	**5.654.632**
Direitos da pessoa com deficiência	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Modernização e descentralização da gestão e prestação de serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Promoção da sustentabilidade ambiental	-	-	-	-	-	3.798.841	21.591.732	21.320.631	**46.711.204**
Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	-	30.483.910	32.295.857	27.442.878	25.245.964	17.084.236	31.270.819	37.823.753	**201.647.417**
Suporte administrativo	36.357.257	35.583.726	33.949.971	33.636.428	31.303.418	26.638.889	26.235.692	23.542.127	**247.247.508**
Total	**66.430.122**	**66.067.636**	**66.245.828**	**61.079.306**	**56.549.382**	**47.521.966**	**79.098.243**	**82.686.511**	**525.678.993**

Programas de saneamento	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total por programa**
Melhoria da drenagem urbana	4.802.585	-	-	-	-	-	-	-	**4.802.585**
Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas	-	4.908.016	4.315.799	3.241.656	3.364.699	-	-	-	**15.830.169**
Promoção da sustentabilidade ambiental	-	-	-	-	-	4.332.716	8.846.434	10.533.507	**23.712.657**
Total	4.802.585	4.908.016	4.315.799	3.241.656	3.364.699	4.332.716	8.846.434	10.533.507	**44.345.411**

Programas de Assistência Social	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total por programa**
Fortalecimento da rede de proteção social - Básica	579.165	-	-	-	-	-	-	-	**410.415**
Total	**410.415**	-	-	-	-	-	-	-	**410.415**

Programas de Direitos da Cidadania	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total por programa**
Prevenção e Proteção às Vítimas da Violência	-	-	-	-	675.753	804.623	788.693	-	**2.172.056**
Total	-	-	-	-	621.673	772.733	777.650	-	**2.172.056**

Programas de Cultura	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total por programa**
Acesso à cultura	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Total	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**

Programas de Administração	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total por programa**
Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do serviço público	-	-	-	-	-	200.327	526.985	315.394	**1.042.706**
Participação, transparência e controle social da administração pública	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Total						**200.327**	**526.985**	**315.394**	**1.042.706**

Total Geral	**71.643.122**	**70.975.652**	**70.561.627**	**64.320.961**	**60.535.754**	**52.827.742**	**89.249.314**	**93.535.411**	**573.649.582**

Diante dos dados encontrados, identificamos que os programas que se relacionam diretamente com a política de drogas municipal não são executados através da Subprefeitura da Sé. Isso prejudica a análise do detalhamento territorial de programas, isto é, não é possível visualizar como cada programa se desdobra territorialmente. No entanto, a Subprefeitura da Sé participa da política de drogas de maneira transversal, por meio de ações de fiscalização de estabelecimentos (ferros-velhos, que compram materiais recicláveis dos catadores, e comércio ambulante, que vende produtos mais baratos -cigarro, alimentos industrializados e bebidas- e, também, artigos usados consumidos pelas pessoas em situação de rua. Um exemplo é a chamada Feira do Rolo, na Baixada do Glicério) e de limpeza e conservação urbana, utilizando-se de equipes que vão desde varredores de vias públicas, que atuam três vezes ao dia na Cracolândia, até equipes que recolhem pertences das pessoas em situação de rua em vários logradouros do território central.

Essa prática de "desterritorialização" das informações orçamentárias, ou indicação "universal" dos gastos, sem observar nuances importantes para a compreensão das prioridades governamentais da utilização dos recursos públicos, dificulta o controle social do orçamento a partir de bairros e comunidades. Destacamos a importância da transparência na prestação de contas do uso dos recursos públicos e identificamos neste ponto um eixo importante para a realização de futuras pesquisas que busquem investigar e detalhar como o orçamento se desdobra em diferentes regiões não abarcadas por esta pesquisa.

Feitas essas observações e tendo identificado que os programas que se relacionam diretamente com a política de drogas municipal durante o período analisado, como o De Braços Abertos e Redenção, não passam necessariamente pela execução da Subprefeitura, mas a mesma participa de modo transversal, direcionamos agora a análise para os Programas executados pelos demais órgãos da administração municipal.

6. DUAS POLÍTICAS MUNICIPAIS SOBRE DROGAS:

ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE BRAÇOS ABERTOS E REDENÇÃO

Nos últimos anos, foram implementados dois principais programas municipais voltados à política de drogas no território da Cracolândia: o De Braços Abertos (DBA), da gestão do ex-prefeito Fernando Haddad (PT), de 2014 até sua descontinuação em 2017; e o projeto Redenção que o prefeito, à época, João Dória (PSDB), deu início, e posteriormente seguiu sob a gestão de Bruno Covas (PSDB).

Marco inicial importante de ser mencionado é o Programa "Crack: é possível vencer", lançado em dezembro de 2011 pelo Governo Federal, que tinha por objetivo "aumentar a oferta de tratamento de saúde e atenção aos usuários de drogas, enfrentar o tráfico e as organizações criminosas e ampliar atividades de prevenção até 2014". O programa previa que as ações deveriam ser executadas de "forma descentralizada e integrada, 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".

Partindo dessa determinação, para viabilizar a gestão local do Programa, a Prefeitura instituiu seu Grupo Executivo Municipal (GEM), através da publicação da Portaria PREF nº 332/2013 de 01/11/2013, com o objetivo de planejar, divulgar, implementar e monitorar as ações relacionadas ao Programa "Crack, é possível vencer". O GEM seria coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde, com a participação das demais Secretarias Municipais no mesmo grau de responsabilidade e participação.

Vale dizer que já em maio do mesmo ano, conforme narram Alves, Pereira e Peres (2020), técnicos da prefeitura circulavam pela Cracolândia com a finalidade de levantar o que deveria ser feito e como se agiria no local e foram realizadas reuniões no gabinete do prefeito Fernando Haddad. Um grupo de lideranças surgiu a partir dessas conversas informais e passou a ser convidado a auxiliar na definição e planejamento das ações do Programa (ALVES, 2017; ALVES, PEREIRA, PERES, 2020). O programa "Crack, é possível vencer" repassou verba ao município de São Paulo, mais especificamente para a SMSU/GCM, todavia é de difícil mapeamento.

Em 22 de julho de 2013, o DBA foi pré-iniciado com a instalação de um equipamento municipal na Rua Helvétia, próximo ao "fluxo", para servir como ponto de apoio. Seus objetivos iniciais eram assegurar que suas decisões administrativas fossem tomadas em assembleias com a participação dos frequentadores. Posteriormente, o Ponto de Apoio passou a ser a Tenda do DBA (ALVES, PEREIRA, PERES, 2020).

As primeiras atividades do Programa tiveram início em janeiro de 2014, depois "de um intenso processo de escuta no território" (FURTADO, 2018, p. 272). A ação intersecretarial destinada a ofertar abrigamento, tratamento de saúde, alimentação, atividade ocupacional, capacitação

profissional e auxílio financeiro aos beneficiários incluídos na execução de serviços de zeladoria nas ruas teve início dia 14 de janeiro de 2014 (ALVES, 2014). No dia 15 de janeiro de 2014, cerca de 300 pessoas que residiam em barracos da Rua Helvetia e Alameda Dino Bueno, próximos da Estação Júlio Prestes, foram transferidos para hotéis do entorno (ALVES, PEREIRA, PERES, 2020).

Tendo como pilares a garantia de moradia, alimentação e renda a partir da perspectiva da redução de danos, foram oferecidas acomodações em quartos de hotéis do entorno, três refeições diárias em um restaurante público local, oportunidade de trabalho e renda em serviços de zeladoria municipal e mediação de acesso a serviços de saúde para as pessoas identificadas como "usuárias de crack", sem a exigência de interrupção do consumo dessa ou de outras drogas. Com isso, o programa se caracterizou como uma política pública inédita em relação às medidas adotadas anteriormente, voltadas para a repressão e internação.

Seu marco regulatório foi instituído em 28 de abril de 2014, por meio do Decreto nº 55.067, que "regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho - POT". Segundo o Decreto, o DBA tinha por objetivo "promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas" (Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014).

A Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos', produzida pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD), identificou uma avaliação majoritariamente positiva por seus participantes e que, de fato, a aposta pública em oferecer trabalho, alimentação e moradia resultou na melhora das condições objetivas e subjetivas na vida dessas pessoas e na diminuição geral do consumo problemático de crack (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016).

Apesar disso, desde a campanha eleitoral para a prefeitura, João Dória já declarava sua discordância com o programa e anunciou sua extinção assim que foi eleito. O desmonte foi efetivado já no início da gestão, com o fechamento gradual dos hotéis e pensões, a rescisão dos contratos de trabalho e a desocupação dos locais (PINTO, 2019).

O ápice do desmonte aconteceu no dia 21 de maio de 2017, quando uma megaoperação policial foi realizada com o objetivo de pôr fim à Cracolândia: centenas de policiais civis e militares amanheceram atirando bombas e balas de borracha contra as pessoas do "fluxo", realizando a prisão de diversas pessoas, a derrubada de barracas e a retirada de pertences pessoais. Também houve a demolição de parte de um prédio, sem a confirmação de que o prédio estava vazio. As violações de direi-

tos cometidas no dia foram denunciadas por entidades a organismos internacionais e o Ministério Público e a Defensoria Pública ingressaram com ações judiciais. Ao término da operação, João Dória declarou, publicamente, o fim do De Braços Abertos e que "a Cracolândia aqui acabou, não vai voltar mais. Nem a prefeitura permitirá, nem o governo do Estado. Essa área será liberada de qualquer circunstância como essa. A partir de hoje, isso é passado"[11].

Sob questionamentos da sociedade civil acerca do que se tratava o novo projeto que estava sendo anunciado pela prefeitura como substituto do DBA, o Programa Redenção começou a ser delineado. Foi oficialmente lançado no dia 26 de junho de 2017[12], quando a Prefeitura apresentou as diretrizes do Programa, divididas entre: 1) Saúde (Medicinal); 2) Assistência Social e Cidadania (Social); 3) Urbanístico e Zeladoria (Operacional); 4) Segurança Pública (Policial); 5) Educacional[13].

O marco regulatório do DBA ainda permaneceu vigente até maio de 2019, quando foi publicado um novo decreto, nº 58.760/2019, que "regulamenta a Lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019, que institui a Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas, na qual se insere o Programa Redenção, bem como organiza o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no Município de São Paulo". Dessa forma, pode-se entender que o "De Braços Abertos" foi substituído pelo "Redenção".

A tabela a seguir apresenta os principais marcos regulatórios de cada programa, destacando o dispositivo referente à organização orçamentária em cada um:

TABELA 4 - MARCOS REGULATÓRIOS DE BRAÇOS ABERTOS E REDENÇÃO

MARCO REGULATÓRIO	EMENTA	ARTIGO REFERENTE AO ORÇAMENTO
Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014	Regulamenta o Programa De Braços Abertos e altera o Decreto nº 44.484, de 10 de março de 2004, que regulamenta o Programa Operação Trabalho.	Art. 10. As despesas decorrentes da implementação do Programa De Braços Abertos correrão por conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos nele envolvidos, suplementadas se necessário.
Lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019	Institui a Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas, no Município de São Paulo.	Art. 18. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.
Decreto nº 58.760/19, de 20 de maio de 2019	Regulamenta a Lei nº 17.089, de 20 de maio de 2019, que institui a Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas, na qual se insere o Programa Redenção, bem como organiza o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT no Município de São Paulo.	Art. 19. As despesas decorrentes da implementação do Programa Redenção correrão por conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos nele envolvidos, suplementadas se necessário.

[11] Cobertura jornalística relacionada disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886039-apos-acao-policial-secretario-de-doria-diz-que-nao-vai-mais-ter-cracolandia.shtml>. Acesso em 29 de outubro de 2020.
[12] Pronunciamento de Dória em vídeo publicado em sua página de Facebook oficial: facebook.com/watch/?v=1492842007439272. Acesso em 29 de outubro de 2020.
[13] Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/105/1020/Principais_diretrizes_do_projeto_Reden%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

Como se pode observar, em ambos os programas existe a previsão de que as despesas decorrentes da implementação "correrão por conta das dotações orçamentárias próprias dos órgãos nele envolvidos, suplementadas se necessário". Isso significa que cada órgão pode executar o programa dentro de seus próprios orçamentos, além dos recursos serem distribuídos entre diferentes setores e secretarias.

O fato dificulta a identificação do orçamento específico de cada programa. Ainda assim, para compreender como esses dois programas foram executados, decidimos analisar o orçamento destinado a cada um, por meio da qual buscamos revelar em quais programas e em qual órgão está localizada a execução das políticas de drogas municipais, bem como outros aspectos a elas relacionadas na região da Luz, dentro da organização do orçamento municipal de São Paulo.

Além da Lei Orçamentária Anual (LOA), existem outros instrumentos de planejamento municipal que são importantes, como o Programas de Metas[14]. Através deste documento é possível, de maneira mais objetiva, conhecer os programas da Prefeitura respectivos a cada gestão. A obrigatoriedade da elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo foi instituída em 2008 pela Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que diz:

> *Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. (...)*

Diferente das funções de Governo, o Programa de Metas está alinhado com as promessas e programas de determinado candidato ou candidata eleita. Nessa lógica, o Plano PluriAnual (PPA)[15] funciona como uma peça orçamentária que busca garantir que as políticas sejam executadas como Política de Estado (independente da gestão) e não como Política de Governo (depende da gestão), assegurando o cumprimento da oferta de serviços públicos das Prefeituras, Estados e da União, já que funciona da mesma forma para todos os entes da federação.

O Programa de Metas de cada gestão do Município de São Paulo pode ser acessado através do site da Prefeitura[16], conforme apresenta as imagens a seguir:

[14] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_de_metas/>. Acesso em 26 setembro de 2020.
[15] O Plano Plurianual - PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. É o instrumento de planejamento para quatro anos de gestão pública. Podemos entender que é um planejamento a médio prazo. Já o Programa de Metas são as prioridades da gestão.
[16] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_de_metas/>.

Imagem 3 - Capturas da tela da página do programa de metas no site da prefeitura de SP

Cada Programa de Metas precisa apresentar as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade.

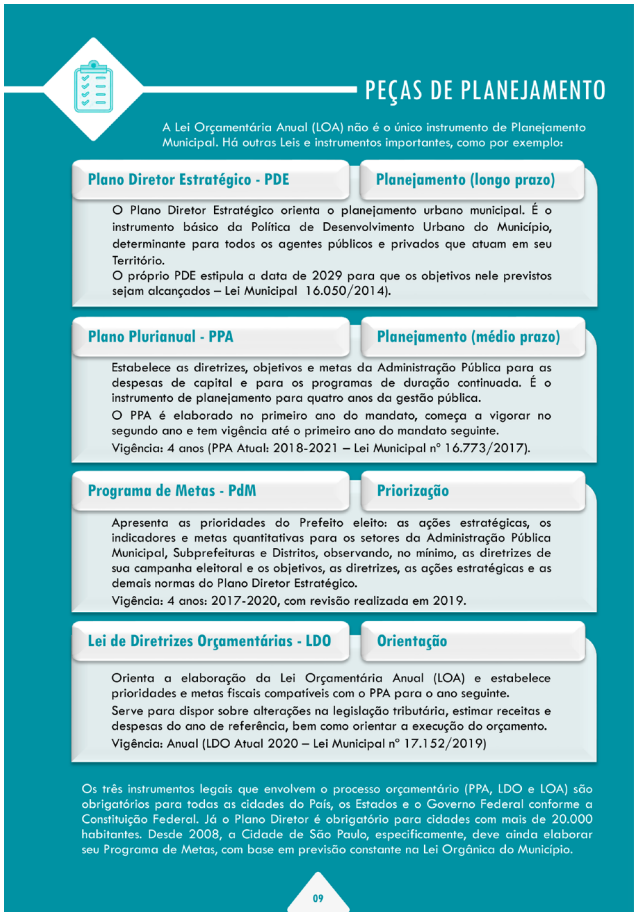
Para atingir as metas e os indicadores, os programas contam com ações orçamentárias, que estão ligadas e possibilitam a execução dos projetos. As ações orçamentárias são definidas também junto ao PPA, mas podem ser alteradas anualmente durante a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que reorganiza as metas – e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) – que disponibiliza os valores, observando atender os objetivos dos programas estipulados na LDO em conformidade com o PPA.

Os indicadores podem nos permitir avaliar se as metas foram atingidas; e as metas, por sua vez, devem estar diretamente relacionadas aos objetivos dos programas. Segundo o Governo Federal[17] - que define esses conceitos por meio da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 - essas ações “representam um detalhamento dos programas, por vezes segmentando os trabalhos com bases em linhas específicas para atender as necessidades da sociedade ou até de outros entes da federação”.

Abaixo, reunimos informações retiradas do Orçamento Cidadão na Cidade de São Paulo (2020)[18] que possibilitam uma compreensão melhor sobre as definições de cada instrumento orçamentário utilizado para o planejamento municipal:

[17] Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/programas-de-governo>. Acesso em 26 setembro de 2020
[18] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/oramento_cidado_na_cidade_de_so_paulo_-_loa_2020_v1_1586467281.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2021.

Imagem 4 - Captura da tela do relatório "Orçamento Cidadão na Cidade de São Paulo (2020) - Prefeitura de São Paulo"



Página 09 do Orçamento Cidadão na Cidade de São Paulo (2020) - Prefeitura de São Paulo

6.1. O DE BRAÇOS ABERTOS

No Programa de Metas 2013-2016[19] não consta a previsão expressa do programa "De Braços Abertos" (DBA), já que a sua criação e concretização ocorreu somente após a elaboração do Programa de Metas. Isso dificultou ainda mais o processo investigativo acerca de sua execução em termos orçamentários, uma vez que os investimentos a ele relacionados são distribuídos entre diferentes departamentos de atuação e em diferentes secretarias municipais.

Contudo, antes de partir para a análise de outros instrumentos orçamentários, vale pontuar sobre a única previsão expressa no Programa de Metas 2013-2016 que remete a uma política sobre drogas, que foi incluída após a realização das audiências públicas participativas. Segundo o documento:

> *Os primeiros passos para abrir esse espaço de participação social foram dados em abril de 2013, com a apresentação da primeira versão*

[17] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

do Programa de Metas 2013-2016 em 35 audiências públicas. Numa segunda etapa, efetivada em agosto, a população pôde conhecer as metas por região, já com as alterações geradas a partir das primeiras audiências. Foram realizadas 32 audiências devolutivas – uma geral e 31 nas subprefeituras –, que contaram com a participação de 3.400 pessoas. Nessa rodada, a população pôde conhecer as 123 metas do programa de forma regionalizada, além das novas metas criadas para atender aos temas por ela demandados, como por exemplo, aquelas referentes à população idosa, população em situação de rua, segurança alimentar, juventude, políticas sobre drogas, entres outros, que foram explicitamente incluídos nesta nova versão. A partir dessa rodada devolutiva, o processo de participação popular consolida-se com a instituição, pela SEMPLA, do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO). (BRASIL, SÃO PAULO. Programa de Metas da Cidade de São Paulo, 2013-2016. Prefeitura De São Paulo, 2013, p. 13)

Destacamos, nesse sentido, que a previsão relacionada a uma política sobre drogas dentro do Programa de Metas só se concretizou a partir da participação social. Essa previsão se concretizou com a implementação de equipes do Consultórios na Rua, em unidades de acolhimento, em um restaurante comunitário e no Serviço Especializado de Abordagem Social às pessoas na rua e em situação de rua que fazem uso das ruas para o consumo abusivo de substâncias psicoativas em cenas de uso (SEAS - modalidade 4).

O Programa de Metas 2013-2016 estabelece diretrizes de execução para as iniciativas do poder público que buscam unificar as ações nos diversos territórios, funcionando como eixos integradores. Tais diretrizes estão organizadas em três eixos temáticos:

1. Compromisso com os direitos sociais e civis;
2. Desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades;
3. Gestão descentralizada, participativa e transparente.

Cada eixo apresenta um conjunto de objetivos estratégicos que apontam aspectos importantes para a melhoria da vida na cidade de São Paulo. As metas são algumas das iniciativas que possibilitam o alcance desses objetivos, sendo possível seu monitoramento através dos indicadores referentes a cada um deles.

Assim, no Eixo Temático 1, “Compromisso com os direitos civis”, que possui como um dos seus objetivos, o Objetivo 1, que busca “Superar a extrema pobreza na cidade de São Paulo, elevando a renda, promovendo a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos para todos”, está inserida a Meta 11, que prevê “Implantar 12 novos Consultórios na Rua com tratamentos odontológicos e relacionados ao abuso de álcool e outras drogas”.

Imagem 5 - Captura da tela do "Objetivo 1" - Programa de Metas 2013-2016 sobre o "De Braços Abertos"

Objetivo 1: Superar a extrema pobreza na cidade de São Paulo, elevando a renda, promovendo a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos para todos

INDICADORES	Unidade de Medida	Tipo	Referência			Resultado 2016
			Data	Fonte	Índice	
Quantidade de famílias em situação de extrema pobreza não cadastradas no Cadastro Único(até 1/4 salário mínimo)	unidade	IR; R	31/12/2012	IBGE – CENSO 2010; Projeção SMADS	228.000	0
População em situação de rua	unidade	IA	31/12/2011	SMADS	14.478	
Percentual da população em situação de rua em centros de acolhida	%	IA	31/12/2011	SMADS	53,27	
Volume de microcrédito concedido	R$	IA	31/12/2012	ADE Sampa – SDTE	EC	

Metas atuais:

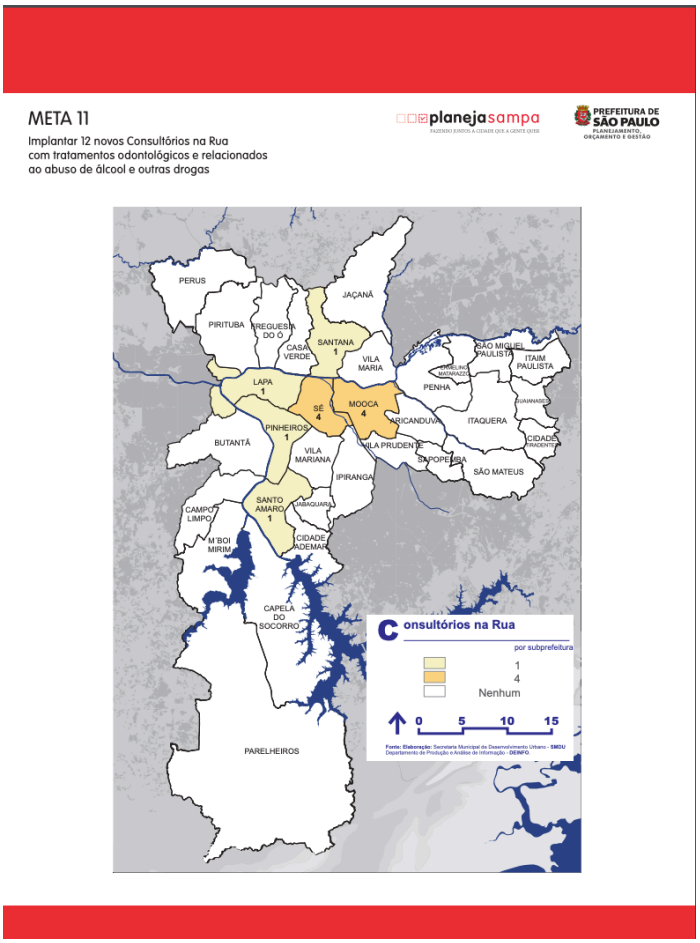
1. Inserir aproximadamente 280 mil famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único para atingir 773 mil famílias cadastradas
2. Beneficiar 228 mil novas famílias com o Programa Bolsa Família
3. Implantar 60 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
4. Implantar 7 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)
5. Garantir 100.000 vagas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)
6. Formalizar aproximadamente 22.500 microempreendedores individuais
7. Ampliar em 20 mil o número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e implantar 3 novos Centros Integrados (CIEJA)
8. Implantar 5 Centros de Referência Especializados para a população em situação de rua (Centros POP)
9. Implantar 2 restaurantes comunitários
10. Implantar 22 Serviços de Acolhimento Institucional à população em situação de rua
11. Implantar 12 novos Consultórios na Rua com tratamentos odontológicos e relacionados ao abuso de álcool e outras drogas
12. Promover ações para a inclusão social e econômica da população em situação de rua
13. Implementar 4 Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional e desenvolver ações de apoio à agricultura urbana e periurbana

Assim, apesar da ausência de previsão expressa a respeito do programa De Braços Abertos, a partir da Meta 11 é possível identificar uma das ações sobre política de drogas, que envolve o consultório na rua, definido pelo Programa de Metas[20] como "equipes de saúde móveis para atender à população em situação de risco e vulnerabilidade social, principalmente crianças e adolescentes e usuários de álcool e outras drogas".

A previsão de entrega referente a essa meta é a de "12 consultórios na rua em funcionamento com equipes multidisciplinares". A articulação territorial associada a essa meta é descrita como "resgate da cidadania nos territórios mais vulneráveis". Em mapa apresentado sobre onde os Consultórios na Rua seriam implementados, é possível identificar a previsão de 4 Consultórios na Rua na Subprefeitura da Sé, território onde está localizada a Cracolândia:

[20] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FichasProgrmadeMetas2Fase.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

Imagem 6 - Meta 11 incluída no Programa de Metas 2013-2016 sobre o "De Braços Abertos"



No Balanço Final de Gestão[21], da prefeitura de Haddad, a menção ao Consultório na Rua está relacionada ao destaque específico sobre o DBA, que, apesar de não ter sido previsto inicialmente no Programa de Metas, foi mencionado como uma ação que contribuiu para a realização do objetivo de Superar a Extrema Pobreza na Cidade de São Paulo.

> *Além das metas já apresentadas, entendemos fundamental destacar as principais ações além das metas que foram realizadas nos últimos quatro anos e que contribuem para realização do objetivo de Superar a Extrema Pobreza na Cidade de São Paulo, elevando a renda, promovendo a inclusão produtiva e o acesso aos serviços públicos.*
>
> *Programa De Braços Abertos (SMADS)*
>
> *Programa De Braços Abertos: política municipal voltada para população em extrema vulnerabilidade, em situação de rua e uso abusivo/indevido de substâncias psicoativas, propondo como alternativa o tratamento em meio aberto e inserido na sociedade. Regulamentado*

[21] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/gestao/arquivos/Balanco%20final%20de%20gestao%20-%20Haddad.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

pelo decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014, instituído em 15 de janeiro de 2014. É uma política inclusiva por ofertar às pessoas assistência social, moradia, alimentação, trabalho, renda, cuidado em saúde e respeito aos seus direitos humanos. O Programa De Braços Abertos tem como Ponto de Apoio os orientadores socioeducativos e agentes da saúde que atuam na região da Luz, um espaço de convivência, sendo a porta de entrada no Programa. Trabalha na lógica da Redução de Danos cujo conceito traz a perspectiva da saúde e o cuidado para o foco central da questão das drogas. A partir desta compreensão, parte-se para ações que visam melhorar a qualidade de vida, resgatar a dignidade e a cidadania dos usuários do Território da Luz e reduzir os danos do uso de substâncias psicoativas tanto para o indivíduo quanto para a sociedade. Os usuários beneficiários são atendidos pelo Programa Consultório na Rua, dados preliminares de 2015, registram 40 mil abordagens realizadas na "Cena de Uso" pelos agentes de saúde e 16 mil atendimentos da equipe de saúde.

O custo total para a ação do Consultório na Rua prevista no Plano PluriAnual (PPA) foi de R$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais). Contudo, pelos motivos já expostos, não é possível desmembrar esse valor para identificar qual parcela desse montante foi destinada especificamente à execução do DBA.

Para sanar a lacuna de fonte de dados sobre o orçamento do programa, recorremos a pedidos de acesso à informação, consultas a convênios realizados pela Prefeitura, registros bibliográficos, materiais de imprensa, bem como entrevistas com atores relevantes na implementação desse programa.

A primeira fonte oficial de dados sobre o orçamento do De Braços a Abertos foram as respostas aos pedidos de Lei de Acesso à Informação fornecidas pelas Secretarias de Governo Municipal e a Secretaria Municipal de Saúde, que informaram o seguinte:

O Programa São Paulo de Braços Abertos - DBA não contava com linhas específicas no Orçamento Público Municipal. Logo, a consulta às Leis Orçamentárias Anuais de 2014 a 2018 não fornecem clareza acerca de seu custeio. Ademais, cumpre destacar que a política pública em comento não fazia parte do Programa de Metas 2013-2016.

A despeito das dificuldades expostas, informo que na Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo, o DBA foi executado por meio de dois convênios com organizações da sociedade civil: 003/2014/SDTE, com vigência de outubro de 2014 a outubro de 2016, e 007/2016/SMTE, com vigência de novembro de 2017 a março de 2018, tendo sido convertido em termo de colaboração a partir de 1º de janeiro de 2018. Em relação a estes convênios, de 2014 até

março de 2018 foram executados R $35.097.389,69 (trinta e cinco milhões, noventa e sete mil, trezentos e oitenta e nove reais e sessenta e nove centavos).

Na Secretaria Municipal de Assistência Social, as despesas do DBA correram por meio da Ação Orçamentária 4308, que, na vigência do PPA 2014-2017, chamava-se Proteção Especial à População em Situação de Rua. Tal ação orçamentária contempla todas as despesas correntes que envolvem o público em situação de rua, não havendo especificação orçamentária quanto ao público que se inseria nas ações do Programa.

Em relação à Secretaria Municipal da Saúde as ações referentes ao DBA não incorrem em contratos que atendiam exclusivamente o público-alvo do programa.

Sobre a Ação Orçamentária 4308, intitulada "*Proteção Social Especial à População em Situação de Rua*", foi possível identificar apenas que se trata de ação que faz parte do "Programa 3023", inscrito no orçamento de São Paulo desde o Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, intitulado à época como "*Superação da extrema pobreza*". É preciso destacar as ações das equipes SEAS IV (Nova Luz); SEAS Regional (Sé, Santa Cecília e Bom Retiro) e os respectivos Centros Pop, além do custeio de serviços de acolhimento para a população em situação de rua, uma vez que o deslocamento dessa população é uma realidade no Centro. Na SMADS, a SAS Sé é responsável pela implementação da política SUAS.

Durante o período de vigência do PPA, de 2014 a 2017, esta ação orçamentária executou a despesa de R$869 milhões[22]. Destes, R$544 milhões (62,5%) foram investidos em "*manutenção dos serviços de acolhimento à população em situação de rua*", e o restante, R$326 milhões (37,5%) em "*atendimento à população em situação de rua nos Núcleos de Serviços*", de acordo com a Base de Dados do PPA 2014-2017, disponível para baixar no Portal de Transparência[23] da Prefeitura. Contudo, conforme informado pela própria Secretaria Municipal, de fato, não é possível identificar qual parcela deste orçamento foi destinada especificamente ao De Braços Abertos, de modo que não iremos nos ater ao detalhamento desta ação.

Dessa forma, segundo as respostas dos órgãos da prefeitura via LAI, as únicas fontes de informação que apresentam os orçamentos especificamente destinados ao De Braços Abertos são os dois principais convênios realizados com organizações da sociedade civil, no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE): o primeiro

[22] Valor corrigido pelo IPCA-E junho/2020.
[23] Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/ppa.php>. Acesso em 31 de março de 2021.

Convênio nº 003/2014/SDTE e o segundo Convênio nº 007/2016/SMTE - disponíveis para consulta através do site do Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, em Pesquisa de Contratos, Convênios e Parcerias[24] .

O conteúdo do primeiro Termo de Convênio nº 003/2014/SDTE estabelece uma parceria entre a Prefeitura do Município de São Paulo e a Associação de Desenvolvimento Econômico e Social às Famílias (ADESAF): "com vistas à gestão e operacionalização do Programa Operação Trabalho – POT, voltados ao Programa "De Braços Abertos", visando a promoção e reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas". Como representantes da Prefeitura no Convênio, foram elencadas as Secretarias do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), da Saúde (SMS), e de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

O Programa Operação Trabalho - POT é descrito como uma política pública de reinserção de pessoas em estado de vulnerabilidade econômica no mercado de trabalho. Foi instituído pela Lei nº 13.689, de 19 de dezembro de 2003, que altera o Programa Ação Coletiva de Trabalho para denominá-la Programa Operação Trabalho.

No âmbito do DBA, a frente de trabalho com bolsa-remuneração era oferecida conjuntamente com moradia, alimentação e cuidados e funcionava da seguinte forma:

> *[...] ao serem contratados pelo Programa Operação Trabalho (POT) da SDTE para trabalharem em atividades de zeladoria na região, ocupação pela qual passaram a receber um auxílio financeiro no valor de R$ 15 por dia de trabalho, incluindo os finais de semana para os assíduos. Esta forma de contratação é uma adaptação do POT e compreende um valor de auxílio pecuniário mensal de R$ 450,00 por 20 horas semanais de trabalho, ou quatro horas diárias nos chamados dias úteis. O POT prevê o investimento total de um salário mínimo e meio por beneficiário. (ALVES, 2014)*

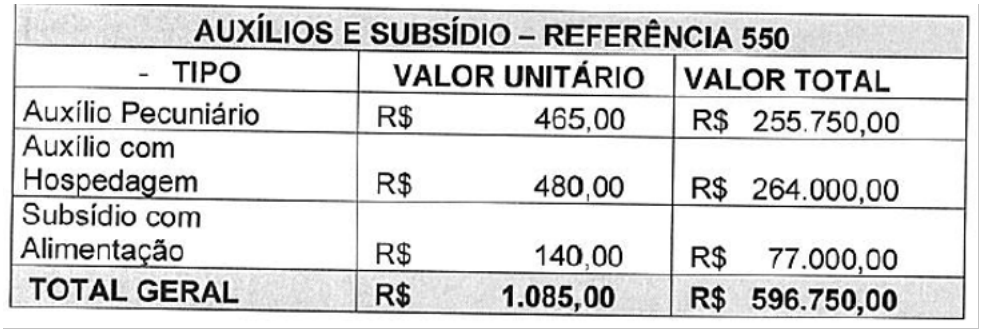
O POT foi gerenciado inicialmente pela ONG Brasil Gigante, contratada em caráter emergencial para gerir o programa em seus primeiros seis meses. Após, foi a Associação de Desenvolvimento Econômico e Social às Famílias (ADESAF) a responsável pelo gerenciamento. O Convênio com a ADESAF, datado de 1º de outubro de 2014, teve vigência por 12 meses, ou seja, até o dia 1º de outubro de 2015. Segundo o documento, o valor total previsto para o custo do programa para esse período foi de R$ 9.780.434,04 (nove milhões, setecentos e oitenta mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e quatro centavos), tendo o custo mensal de

[24] Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contratos-convenios-e-compras-publicas/>. Acesso em 9 de outubro de 2020.

R$815.036,17 (oitocentos e quinze mil e trinta seis reais e dezessete centavos).

O recurso envolve, além de despesas com cargos e salários e despesas gerais do programa (material pedagógico, capacitação profissional, etc); o pagamento dos próprios auxílios e subsídios aos beneficiários participantes do Programa. Esse último corresponde à maior parte do recurso ao programa e envolve auxílio pecuniário, auxílio com hospedagem e subsídio com alimentação: Tais recursos estão assim detalhados:

Imagem 7 - Dados orçamentários do Termo de Convênio nº 003/2014/SDTE no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo



AUXÍLIOS E SUBSÍDIO – REFERÊNCIA 550		
- TIPO	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
Auxílio Pecuniário	R$ 465,00	R$ 255.750,00
Auxílio com Hospedagem	R$ 480,00	R$ 264.000,00
Subsídio com Alimentação	R$ 140,00	R$ 77.000,00
TOTAL GERAL	**R$ 1.085,00**	**R$ 596.750,00**

Já o segundo Termo de Convênio nº 007/2016/SDTE, celebrado pela Prefeitura de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), e pela ADESAF, tem por conteúdo a parceria "*com vistas ao Programa de Braços Abertos para a gestão, implantação, operacionalização das ações e atividades de mobilização, sensibilização, formação, assistência técnico-profissional, acompanhamento do pagamento dos beneficiários estabelecidos pelo Programa Operação Trabalho – POT*". Neste termo não há a especificação da destinação orçamentária, apenas o valor total do recurso para a execução do projeto, previsto no montante de R$ 9.148.800,00 (nove milhões, cento e quarenta e oito mil e oitocentos reais), a ser repassado mensalmente o valor de R$ 762.400,00 (setecentos e sessenta e dois mil e quatrocentos reais).

O Convênio data de 01 de novembro de 2016 e prevê a vigência por 12 meses. Ou seja, considerando o término do Termo de Convênio nº 003/2014/SDTE estaria previsto para o dia 1º de outubro 2015, e que o Termo de Convênio nº 007/2016/SMTE tem início mais de um ano depois, é provável que o primeiro Termo tenha recebido aditamento.

tabela 5 - Fontes orçamentárias - Programa Operação Trabalho 2014-2017

Número do contrato	Data de vigência	Valor
003/2014/SDTE	01/10/2014 - 01/10/2015	R$ 9.780.434,04
007/2016/SDTE	01/11/2016 - 01/11/2017	R$ 9.148.800,00

Relembrando que a Secretaria da Saúde (SMS) em sua resposta ao pedido de LAI informa ainda que o último convênio teria sido convertido em termo de colaboração a partir de 1º de janeiro de 2018, e que, "em relação a estes convênios, de 2014 até março de 2018 foram executados R$ 35.097.389,69 (trinta e cinco milhões, noventa e sete mil, trezentos e oitenta e nove reais e sessenta e nove centavos)".

Já a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho - SMDET, por sua vez, informou, em resposta ao pedido de LAI, que:

> *Na SMDET, o Programa São Paulo de Braços Abertos - DBA foi executado por meio de dois convênios com organizações da sociedade civil: 003/2014/SDTE, com vigência de outubro de 2014 a outubro de 2016, e 007/2016/SMTE, com vigência de novembro de 2017 a março de 2018, tendo sido convertido em termo de colaboração a partir de 1º de janeiro de 2018. Considerando os valores pactuados e os respectivos aditamentos realizados nos convênios, os recursos aprovados foram:*
>
> *2014: R$2.445.108,51*
> *2015: R$11.157.585,31*
> *2016:R$12.268.377,87*
> *2017:R$7.814.600,00*
> *2018 (DBA):R$1.269.389,07*
> *[...]*
> *Rubricas oneradas (2014-2018):*
> *30.10.11.333.3019.8088.3.3.90.39.00.00 – R$ 14.536.910,19*
> *30.10.11.333.3019.8088.3.3.50.48.00.00 – R$ 20.560.479,50*
> *Orçamento anual em cada programa*
> *2014: R$ 1.515.033,84*
> *2015: R$ 7.052.524,65*
> *2016: R$ 8.339.331,04*
> *2017: R$ 5.033.408,19*
> *2018 (até março): R$ 1.106.910,09*

A SMDET informa ainda que, "*durante a vigência do primeiro convênio, a SMDET oferecia alimentação, moradia, qualificação profissional e auxílio-pecuniário mediante frequência nas frentes de trabalho*". Contudo, para o segundo convênio, "*a SMDET ficou apenas com qualificação profissional e auxílio-pecuniário mediante frequência nas frentes de trabalho*".

Ao observamos as respostas aos pedidos de informações para ambas as Secretarias, os dados apresentados são parcialmente conflitantes entre si, uma vez que não correspondem ao valor exato disposto nos dois convênios analisados. Além disso, também não foi possível acessar os aditamentos mencionados, impossibilitando a checagem da correspondência dos valores.

Nesse sentido, para fins desta pesquisa, partiremos da informação oficial fornecida pela Secretaria de Governo Municipal e pela Secretaria Municipal da Saúde de que o valor total do De Braços Abertos, ao menos com relação à execução do POT, principal instrumento do DBA, entre 2014 até março de 2018, foi de R$ 35.097.389,69 (trinta e cinco milhões, noventa e sete mil, trezentos e oitenta e nove reais e sessenta e nove centavos). Esse valor será utilizado como base para análises comparativas posteriores.

6.2. O REDENÇÃO

No âmbito do Plano de Metas Municipal 2017-2020[25], o Redenção foi incluído no texto da Meta 6, do Eixo Desenvolvimento Social, que prevê "criar 2.000 novas vagas para atendimento humanizado em saúde e assistência social especificamente para pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas". No detalhamento previsto no Plano, o projeto é descrito como:

> *Política municipal de atendimento em álcool e outras drogas e instituição de uma rede de atendimento por meio de um conjunto de ações de caráter intersetorial e integrado para o atendimento humanizado em saúde e assistência social por meio de atividades de prevenção, tratamento e reinserção de pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas na família, no trabalho e na comunidade[26].*

O plano descreve ainda a "situação encontrada" diante do projeto:

> *O uso abusivo de substâncias psicoativas configura um problema na vida de indivíduos e famílias com fortes repercussões de ordem social, de saúde e segurança pública, sendo um dos fatores que contribui para a constituição de cenas de uso de drogas, como as chamadas "cracolândias"[27].*

O orçamento previsto para o Projeto foi de R$ 10,9 milhões em despesas de investimentos (aumento do patrimônio público), e R$ 548,5 milhões em despesas de custeio (manutenção das atividades da Administração)[28], provenientes de recursos próprios do município.

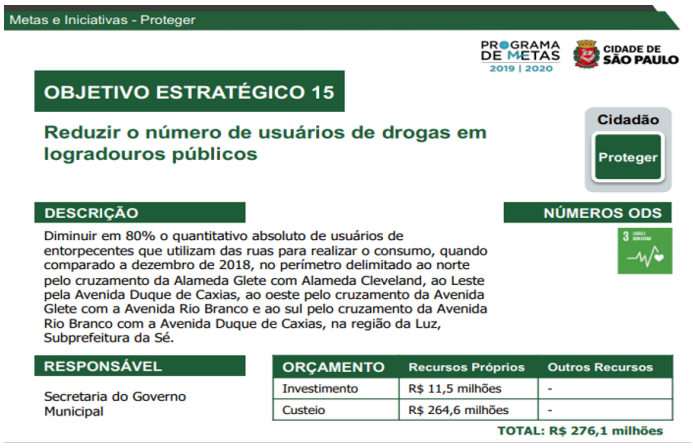
[25] Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/plano-de-metas-s-paulo-2017-2020.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2020.
[26] Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/plano-de-metas-s-paulo-2017-2020.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2020.
[27] Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/plano-de-metas-s-paulo-2017-2020.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2020.
[28] Segundo o Plano de Metas, "As despesas de investimento são aquelas aplicadas para gerar aumento do patrimônio público, como obras e aquisição de materiais permanentes. As de custeio, por sua vez, são as necessárias para a manutenção das atividades da Administração, como despesas com pessoal, serviços de terceiros e aquisição de bens de consumo. As fontes desses recursos também são identificadas. O munícipe pode verificar quanto do orçamento previsto contará com recursos próprios, do orçamento do Município, e quanto dependerá de outras fontes, como parcerias com o setor privado ou repasse de verbas estaduais e federais. Com informações claras, o controle social será mais eficaz e efetivo".

Imagem 8- Projeto Redenção do Programa de Metas 2017-2020 da Prefeitura de SP

Contudo, antes de chegar ao término de seu mandato, João Dória renunciou ao cargo para concorrer ao governo do estado. O então vice-prefeito Bruno Covas assumiu a Prefeitura em 06 de abril de 2018, e decidiu descontinuar o Plano de Metas de João Dória e elaborar o seu próprio Plano de Metas para os anos de 2019 e 2020[29]. Com isso, o Projeto Redenção também sofreu alterações substantivas.

No Plano de Metas 2019-2020, há um objetivo relacionado à política de drogas destinado especificamente à região da Luz. Trata-se do Objetivo Estratégico 15, inserido na categoria "Proteger", que prevê "reduzir o número de usuários de drogas em logradouros públicos". A descrição do objetivo estabelece a diminuição em 80% do total de usuários de entorpecentes, que utilizam das ruas para realizar o consumo, quando comparado a dezembro de 2018, especificamente no perímetro envolvendo a região da Cracolândia. Para tanto, a Prefeitura previu o orçamento total de R$ 276,1 milhões para a execução desse objetivo, sendo R$ 11,5 milhões em despesas de investimento (aumento do patrimônio público) e R$ 264,6 milhões em despesas de custeio (manutenção das atividades da Administração).

Imagem 9 - Recorte do "Objetivo estratégico 15" do Programa de Metas 2019-2020



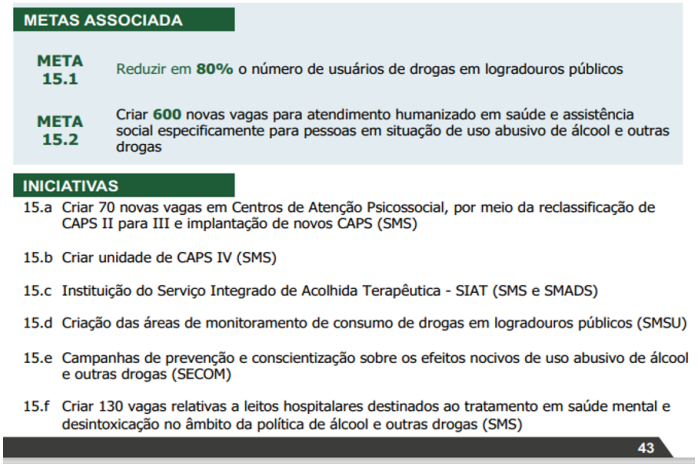
[29] Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/programa_de_metas/Programa-Metas-2019-2020.pdf>. Acesso em 29 de outubro de 2020.

O Programa de Metas prevê a Secretaria do Governo Municipal como responsável pela execução desse objetivo. Como se pode observar na imagem, a delimitação territorial descrita no objetivo abrange especificamente a região conhecida como Cracolândia, como pode ser observado na imagem abaixo:

Imagem 10 - Vista do satélite sobre a região da Luz destacando as alamedas e avenidas citadas

Além do objetivo que prevê "reduzir em 80% o número de usuários de drogas em logradouros públicos", o Programa de Metas, associadas ao Objetivo Estratégico 15, ainda prevê: "Criar 600 novas vagas para atendimento humanizado em saúde e assistência social especificamente para pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas". A essas metas estão associadas seis iniciativas para se chegar ao resultado esperado, conforme consta na imagem 13:

Imagem 11 - Recorte das Metas associadas ao "Objetivo estratégico 15" do Programa de Metas 2019-2020



METAS ASSOCIADA

META 15.1	Reduzir em **80%** o número de usuários de drogas em logradouros públicos
META 15.2	Criar **600** novas vagas para atendimento humanizado em saúde e assistência social especificamente para pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas

INICIATIVAS

15.a Criar 70 novas vagas em Centros de Atenção Psicossocial, por meio da reclassificação de CAPS II para III e implantação de novos CAPS (SMS)

15.b Criar unidade de CAPS IV (SMS)

15.c Instituição do Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT (SMS e SMADS)

15.d Criação das áreas de monitoramento de consumo de drogas em logradouros públicos (SMSU)

15.e Campanhas de prevenção e conscientização sobre os efeitos nocivos de uso abusivo de álcool e outras drogas (SECOM)

15.f Criar 130 vagas relativas a leitos hospitalares destinados ao tratamento em saúde mental e desintoxicação no âmbito da política de álcool e outras drogas (SMS)

43

A concepção do programa Redenção é focada na ordem social, de saúde e segurança pública, se voltando somente para políticas de assistência psicossocial e ampliação da vigilância e monitoramento sob os logradouros públicos e cenas de uso abusivo de álcool e outras drogas. Enquanto questões socioeconômicas referentes a moradia, trabalho, mobilidade, educação e cultura não são associadas ao planejamento orçamentário, mesmo assim, o projeto prevê uma enorme redução dos usuários de drogas nos logradouros públicos. Observa-se ainda que, esta redução está relacionado a delimitação territorial e a quantidade de pessoas em situação de uso de drogas presentes no espaço público, mas como é possível obter este resultado sem considerar outras políticas públicas que atuem integradas para a prevenção e redução das diferentes vulnerabilização sociais impostas às pessoas que transitam pela Cracolândia?

Da mesma forma que o De Braços Abertos, o programa Redenção também não possui orçamento específico, uma vez que também é caracterizado pela distribuição em diferentes setores e secretarias.

Em resposta ao nosso pedido de LAI, a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) informou o seguinte:

> *Os valores atribuídos ao custeio e investimento do Programa Redenção não estão categorizados por território de aplicação. Isto acontece porque as ações do Programa são intersecretariais e atendem aos públicos das cenas de uso aberto tanto quando estão presentes na cena, quanto quando decidem aderir ao tratamento, que é realizado em localidades distintas da cena de uso aberto da Luz. Portanto, o público presente nesta cena é atendido por serviços que possuem interface direta com investimentos em serviços territorializados no Centro, mas também por aqueles serviços localizados em territórios distintos da região, mas para onde esse público-alvo pode ser eventualmente encaminhado. Portanto, somando-se os valores dispensados pelo Município nos SIAT (I, II e III), CAPS IV e POT Redenção, no biênio 2019-2020, chega-se a um valor aproximado de recursos que contemplam, direta ou indiretamente, os munícipes da cena de uso aberto da Luz de R$ 79,5 milhões.*

Portanto, podemos observar que o Redenção não é territorializado, o que nos impede de se aprofundar nos custos voltados à Cracolândia. Além disso, a região da Luz possui outros serviços que integram o Redenção, como o Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT (I, II e III), o Centro de Atenção Psicossocial - CAPS IV e POT Redenção citados na resposta. Então, para os fins comparativos entre os programas analisados nesta pesquisa, iremos dispor os dados orçamentários somados pela SMS que chegam a R$ 79,5 milhões.

No capítulo seguinte iremos adentrar em uma área específica que não

se mostrou evidente na análise programática do orçamento do DBA e do Redenção: a política municipal de segurança urbana. Apesar de não ter aparecido explicitamente nos instrumentos orçamentários analisados relativos aos programas, trata-se de área que tem relação direta com o modo de gestão dos espaços e das pessoas na região da Luz, de modo que merece uma análise aprofundada.

7. A SEGURANÇA URBANA NA POLÍTICA SOBRE DROGAS

Questionamos a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) sobre os serviços municipais disponibilizados especificamente na região da Luz. A Secretaria informou os seguintes percursos normativos:

Linha do tempo dos serviços municipais disponibilizados pela SMSU na região da Luz

2013

Portaria PREF nº 332/2013

Em 1/11/2013 através da portaria PREF nº 332/2013 foi criado o Programa de Braços Abertos, intersecretarial, onde a GCM contribuiu com o eeftivo a pé e motorizado desde a sua criação

2016

Decreto nº 57.176/2016

Em 1/8/2016 através do Decreto nº 57.176/2016 foi criado a Inspetoria Redução de Danos (IRD) voltada a atuação integrada ao Programa de Braços Abertos, todo o efetivo e viaturas empregados de forma atuante; sob a ótica da REUÇÃO DE DANOS

2017

Projeto Redenção

Em 2017 foi mudado o nome para Projeto Redenção onde a GCM atua de forma contínua em ações de policiamento preventivo

2018

Decreto nº 58.199/2018

Na adequação das áreas operacionais da GCM com a divisão de regiões adotadas pela Segurança Pública do Estado de São Paulo, promovidas pelo Decreto nº 58.199/2018

até hoje

Guarda Civil Metropolitana

A IRD foi extinta após o decreto de 2018, e suas atribuições foram expandidas a todas as Inspetorias da GCM que atuam de forma contínua nos perímetros da Cracolândia na Operação Redenção até a presente data

Fonte: Resposta ao pedido de informação solicitado pela Iniciativa Negra à Secretaria de Segurança Urbana. Elaborado em 20 julho de 2021.

Pela resposta da Secretaria, nota-se que os serviços de segurança urbana compreendidos pela Prefeitura Municipal dão especial ênfase à presença da Guarda Civil Metropolitana (GCM) na região. A GCM foi criada pela Lei 10.115/1986, proposta pelo Executivo. Na campanha à Prefeitura de 1985, o candidato Jânio Quadros prometeu devolver aos paulistanos uma versão municipal da extinta guarda civil estadual. A primeira turma tinha 150 agentes e portava armas emprestadas pelo Exército[30].

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 dá uma nova orientação sobre o papel do Município na gestão da segurança pública. No novo paradigma constitucional, os cinco órgãos competentes para exercer a segurança pública são: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, as polícias civis, as polícias militares e corpos de bombeiros militares, todos com suas atribuições delimitadas no texto constitucional. Ao município é prevista a possibilidade de criação de guardas municipais "destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (BRASIL, 1988, art. 144, §8º). Isto é, a Guarda Municipal ficou de fora dos órgãos destinados ao exercício da segurança pública, em seu sentido restrito, limitando sua função aos bens e serviços municipais (BOUJIKIAN, 2020)

[30] Disponível em: < http://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes-anteriores/revista-apartes/numero-18/gcm-completa-30-anos/>.

Com a edição da Lei Municipal n. 13.866/2004, a Guarda Civil Metropolitana passa a ser definida como o "principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina" (art. 1º da Lei Municipal n. 13.866/2004). Ou seja, basicamente diretrizes do militarismo.

Em 2008, o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade[31] da parte da lei que fixava, dentre as atribuições da guarda municipal, "exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos" (BOUJIKIAN, 2020). Contudo, a atuação militarizada permanece até os dias atuais.

Em 2021, a Promotoria de Direitos Humanos do Ministério Público de São Paulo entrou com uma ação civil pública contra o Município de São Paulo para evitar que Luz e Campos Elíseos, em desrespeito às atribuições constitucionais. O documento parte da constatação do desempenho de funções policiais por guarda civil, em desvio de finalidade e abuso de poder, atuação violenta e truculenta em áreas urbanas com cenas de uso de drogas, especialmente na denominada "Cracolândia", ocasionando grave violação de direitos fundamentais de dependentes químicos, de usuários de drogas em situação de rua e de cidadãos e cidadãs[32].

Até maio de 2020, o efetivo da Guarda Civil Metropolitana era composto por 6.019 pessoas, sendo uma média de 210 atuando especificamente na Luz, segundo informado pela SSU:

Tabela 8 - Total de funcionários efetivos da GCM entre 2013 e 2020

Ano	Efetivo
31/12/2013	6072
31/12/2014	6350
31/12/2015	6135
31/12/2016	5809
31/12/2017	5849
28/6/2018	5978
26/7/2019	6159
19/5/2020	6019

Fonte: SIG/GCM/SUPLAN - 19/5/2020

[31] ADI nº 154.743-0/0-00, Rel. Des. Mauricio Ferreira Leite, j. 10/12/2008
[32] Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2684088.PDF> .

Tabela 9 - Total de funcionários efetivos da GCM atuantes na região da Luz

Efetivo Nova Luz - Cracolândia		
Ano	Efetivo	Unidade
2013	-	Sem dados
2014	-	Sem dados
2015	-	Sem dados
2016	250	IRD - INSP. REDUÇÃO DE DANOS - Efetivo da unidade
2017	218	IRD - INSP. REDUÇÃO DE DANOS - Efetivo da unidade
2018	164	IR - BR - Apoio outras unidades
2019	172	IR - BR - Outras apoio - média do efetivo escalado diuturnamente
2020	210	IR - BR - Outras apoio - média do efetivo escalado diuturnamente

Fonte: SiGGCM/SUPLAN/CETEL 27/5/2020

Apesar de constitucionalmente não ser atribuição da GCM a realização de policiamento ostensivo, diariamente são realizadas abordagens e prisões no município de São Paulo. O fato é reconhecido pela SMSU, que somente passou a contabilizar essas prisões a partir 2017[33]:

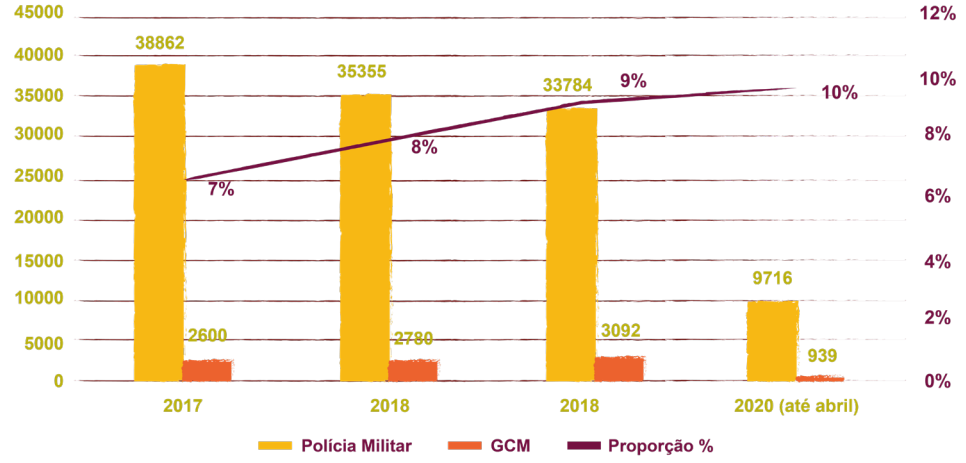
Tabela 10 - Total de prisões realizadas pela GCM 2017-2020

Espécie	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Total de autuados	2600	2780	3092	939	9411

Fonte: Clipping/GCM - Pesquisa feita em 18/5/2020

Pelos dados disponibilizados, é possível estimar que uma média de 3 pessoas são presas em flagrante diariamente por cada Guarda Civil efetivo na cidade de São Paulo. Partindo dos dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, é possível avaliar a proporção das prisões realizadas pela GCM em comparação com as prisões em flagrante realizadas pela Polícia Militar na cidade de São Paulo pelo mesmo período:

Gráfico 8 - Comparativo de prisões em flagrante entre GCM e PM de 2017 - abril 2020



[33] A SSU informou possuir dados somente a partir de 2017, quando passaram a ter ferramentas para extração de informações disponíveis no Sistema de Gerenciamento de Dados (SIGGCM).

Conforme se observa, há uma tendência de aumento da proporção das prisões realizadas pela GCM em relação às prisões em flagrantes feitas pela Polícia Militar na cidade no mesmo período.

A SMSU informou que também não possuiam o detalhamento que requisitamos a prespeito das informações sobre local do flagrante, tipo penal, e perfil da pessoa presa (idade, sexo, raça/cor, se possui moradia fixa ou não).

Buscando entender o impacto dessas prisões especificamente na Cracolândia, questionamos a Secretaria sobre as prisões efetuadas no local. Em resposta, a SMSU informou que 87 prisões foram efetuadas em 2017, 276 em 2018, 240 em 2019 e 89 até abril de 2020:

Tabela 11 - Prisões efetuadas na região da Cracolândia por ano até abril de 2020

Prisões efetuadas na Região da Cracolândia por ano								
Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presos	Não temos	Não temos	Não temos	Não temos	87	276	240	89

Fonte: CETEL/SEAC Gráfico enviado pela SSU através de pedido da Lei de Acesso à Informação

Em 2020 realizamos novo pedido de informação à SSU acerca das prisões, buscando complementar os dados desse ano. Contudo, o órgão forneceu uma tabela divergente da anteriormente apresentada, que resultou em números substancialmente maiores que os anteriores, conforme se observa:

Tabela 12 - Total prisões em flagrante na região da Luz com tipificações

Prisões em Flagrante			
	Prisões na região da Nova Luz	Prisões envolveram drogas	Abordagens envolvendo drogas
2013	0	0	0
2014	0	0	0
2015	0	0	0
2016	0	0	0
2017	2.600	67	42
2018	2.780	276	264
2019	2.901	296	204
2020	2.788	258	233
Total	**11069**	**897**	**743**

Nessa nova resposta foi acrescida ainda a informação sobre prisões e abordagens envolvendo drogas. Contudo, não se teve uma explicação da diferença entre os dois dados, impossibilitando saber se as abordagens resultaram também em prisões ou seriam casos separados.

A equipe de pesquisa questionou o órgão sobre a divergência dos dados apresentados. Contudo, até a conclusão deste relatório de pesquisa, não obtivemos resposta. Por isso, decidimos apresentar ambas as tabelas, sem cair no risco de indicar a hipótese para tal divergência, já que não foi possível confirmar de uma fonte oficial.

A divergência nos dados indica, por outro lado, a falta de uma padronização do monitoramento da política de segurança urbana e controle do trabalho de guardas civis metropolitanos, em que pese o elevado número de abordagens e prisões realizadas por esses profissionais. Novamente, a Secretaria também informou não possuir dados sobre o perfil dessas prisões, como os tipos de delitos. A ausência de dados mais completos prejudica a realização de uma análise técnica aprofundada acerca dessas prisões.

Sendo o exercício do policiamento ostensivo atribuição da Polícia Militar e o exercício da polícia judiciária atribuição da Polícia Civil, o que explica o número elevado de prisões realizadas por Guardas Civis?

A justificativa usualmente apresentada por quem defende a legalidade de prisões realizadas pela GCM é a de que qualquer cidadão pode efetuar uma prisão em flagrante, conforme a previsão do artigo 301 do Código de Processo Penal, o que permitiria a guardas civis realizarem essas prisões na condição de "qualquer do povo". Contudo, o que se nota na prática é que tais prisões são realizadas em decorrências de abordagens e revistas pessoais - o que não configura situação de flagrância. Essas abordagens e revistas pessoais são orientadas, portanto, a partir da identificação de "suspeitos".

Na Cracolândia, especificamente, a presença das forças de segurança é uma constante. A GCM aparece acompanhando a Polícia Militar em operações conjuntas, em operações de limpeza da Prefeitura, ou de forma ostensiva, momento em que revistas e abordagens ocorrem e, consequentemente, prisões. Não são raras as vezes em que agentes da GCM cometem abusos[34].

Averiguação de atitude suspeita é uma das estratégias adotadas pela polícia para a realização do que consideram como "policiamento preventivo". No formulário de registro de ocorrências utilizado pela Guarda Civil Metropolitana, a "Averiguação de atitude suspeita" é identificada pelo código C05, enquanto a "Detenção de suspeito" é identificada pelo código J03. Entre os anos de 2013 a abril de 2020, a Guarda Civil informou os seguintes quantitativos registrados sobre tais ocorrências:

[34] Um vídeo-dossiê elaborado pelo coletivo Craco Resiste registrou imagens de ataques violentos e sem motivação por agentes do Estado contra a população em vulnerabilidade social que vive na região da Cracolândia, no centro da cidade de São Paulo. Disponível em: <https://naoeconfronto.weebly.com/dossiecirc.html> .

Tabela 13 - Ocorrências atendidas pela GCM de 2013 a abril de 2020

Quadro quantitativo de ocorrências por natureza atendidas pelas unidades da Guarda Civil Metropolitana nos anos de 2013 a abril de 2020									
Natureza	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020[35]	Total
C05 - Averiguação de atitude suspeita	1.025	1.292	1.423	859	1.004	1.050	1.034	314	**8.001**
J03 - Detenção de suspeito	3	1	6	6	6	1	5	2	**30**

Fonte: Secretaria de Segurança Urbana disponibilizados via Lei de Acesso à Informação e dados da Secretaria de Segurança Pública publicados em seu portal <https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/pesquisa.aspx>

O dado não informa quantas pessoas podem estar envolvidas em cada abordagem, podendo ser mais de uma em uma mesma ocorrência. A Secretaria também afirmou não possuir os dados solicitados acerca dos locais em que cada ocorrência foi realizada, os perfis dessas pessoas consideradas suspeitas, nem, tampouco, quantas dessas abordagens resultaram em prisões. Ainda assim, para fins ilustrativos, se considerarmos que apenas o mínimo de uma pessoa por abordagem, podemos fazer a estimativa de que uma média de 9 pessoas por dia são abordadas pela Guarda Civil Metropolitana por supostamente apresentarem atitude suspeita.

Mesmo diante de poucos elementos para cruzamentos de dados, quem habita, convive e conhece a Cracolândia sabe o que – ou quem – normalmente pode ser considerado em atitude suspeita no local e estaria suscetível a uma abordagem e revista pessoal feita pela Guarda Civil Metropolitana. Uma das pessoas com quem conversamos relatou um caso que vivenciou sendo moradora do território e mulher negra:

> *Uma vez, vieram me avisar que minha filha tinha sido presa e eu, do jeito que eu tava na cama, eu levantei de desci - e eu não fui abordada, porque eu tava toda "maloqueira", né. E eu desci, fui saber da situação da minha filha, ela já tinha ido pra delegacia. E quando eu voltei, fui em casa, coloquei uma roupa melhorzinha, coloquei um tênis, peguei a bolsa, tornei a descer, a GCM me abordou. Aí, eu fui, peguei e falei: acabei de passar aqui de um jeito, vocês viram, e agora só porque eu estou com a bolsa, vocês querem me abordar? [mas ela respondeu] "Abre a bolsa, senhora"; [eu respondi] "eu não vou abrir a bolsa, porque vocês vão colocar droga na minha bolsa e vão falar que é minha", né. E ele falou assim: "não, a senhora tem que abrir a bolsa"; "mas por que que eu vou abrir minha bolsa? Eu não vou abrir minha bolsa". E aquilo gerou uma discussão, né. E chegou outro guarda, que sabe da nossa situação, que a gente tem ali, e falou: "não, libera a moça, que a moça é gente do bem". Né, o outro guarda quis questionar ainda e ele falou: "não, pode liberar a moça", e eles*

[35] Os dados sobre o ano de 2020 correspondem somente até o mês de abril. Não nos foi informado qual o dia exato do mês de abril foi levado em consideração para o fechamento do dado.

foi, pegou e liberaram. E ele foi, pegou e falou assim: "quando a senhora voltar, a gente vai conversar", me ameaçou. [...]. (A.02)

O fato de ser uma mulher negra carregando apenas uma bolsa foi o suficiente para uma Guarda Civil considerá-la como suspeita e justificar uma revista pessoal. A moradora ainda levanta o medo de que fossem forjadas drogas em sua bolsa, prática muito conhecida dentre as violências institucionais que ocorrem no território. Em seu próprio relato, ela reconhece que o desfecho da história poderia ter sido diferente caso não se tratasse de uma pessoa conhecida no território:

Na hora que eu voltei da delegacia, eu fui direto falar com o chefe maior dele, explicar o que que tinha acontecido, né, aí ele falou: "olha, na testa não tá escrito quem é, quem não é", aí eu falei assim: "mas eu tenho articulação aqui no território, todo mundo me conhece... por que que ele viu eu subindo de um jeito, eu desci de outro e ele veio me abordar, pedindo pra eu abrir minha bolsa?". Né. E a guarda, ela segurou no meu braço - segurou no meu braço com aquela violência de me jogar na parede [...]. (A.02)

Outra pessoa narrou como crianças e adolescentes também sofrem com abordagens da polícia no território, sendo adolescentes negros "confundidos com usuários de droga":

Mas evidente que tem uma diferenciação de tratamento. [...] Me lembro bem de uma professora da [escola no território][36], que ela me falou que os alunos negros [da escola] sofrem muito com a violência policial no território. Eles são confundidos com os usuários de drogas. Por quê? Pela cor da pele, né. Então, você vê como tem uma diferenciação de tratamento que ela é... ela é escancarada. Né. E o mesmo Estado que oferece o serviço de educação pra esse aluno, é o Estado que depois repreende ele quando ele tá voltando pra casa. É uma contradição, no mínimo, né. (P.01)

No Brasil, existe uma grande parcela da população que realiza o uso de substâncias psicoativas, legais ou ilegais, sem que isso seja considerado um problema de segurança pública. Em determinados locais, a associação de características raciais ao uso de determinadas drogas é suficiente para legitimar abordagens policiais, revistas pessoais e eventualmente prisões. O elemento de suspeição para o trabalho policial está profundamente fundado na filtragem racial e, na Cracolândia, em específico, essa associação imaginária é feita de forma praticamente instantânea, legitimada e contínua.

No trabalho policial cotidiano, as noções de suspeita estão necessariamente articuladas ao caráter estruturalmente seletivo do sistema pe-

[36] O nome da escola foi ocultado para a preservação do sigilo e segurança.

nal. Nesse sentido, a performance de resultados de um trabalho de policiamento ostensivo é normalmente calculada em ações de punitivismo e encarceramento, ao invés de ações de prevenção - mais difíceis de serem calculadas para fins de resultado da atividade policial:

> *[...] a noção de utilidade do serviço policial vincula-se ao encarceramento, isto é, o serviço policial é entendido útil e eficiente quando resulta em prisão do suspeito, bem como a Justiça Penal é entendida como útil e eficiente quando condena suspeito e, em última instância, o Sistema Penal é entendido como útil e eficiente quando promove o encarceramento do condenado (DUARTE, et al. 2014, p. 88).*

Nesse contexto, como pontuam os autores, é de se considerar que, em grandes centros, exista uma enorme "clientela" para ser alvo do encarceramento, especialmente se considerar as ações voltadas para a guerra às drogas no trabalho de policiamento ostensivo, mesmo que se reconheça que grande parte das ações acabam por atingir mais usuários do que os chamados "grandes traficantes". Atividades de suspeita, abordagem e flagrante se tornam, assim, cruciais para que os policiais correspondam às expectativas de utilidade do seu serviço (DUARTE, et al. 2014, p. 88)

As ações policiais são direcionadas para os suspeitos de ações delituosas realizadas no espaço das ruas, dos conflitos visíveis, que teoricamente poderiam ser "evitados" pela ação ostensiva (SILVA, 2009, apud DUARTE, et al. 2014), de modo que a divisão geográfica e a demarcação social do espaço urbano contribui para a construção do suspeito e para o direcionamento das ações policiais.

E existe, ainda, um intercâmbio entre a construção social, feita pela mídia, interações sociais, etc, marcadas pela exclusão física e simbólica de determinados grupos. Nesse sentido, a "filtragem racial" pode ocorrer tanto no âmbito interno da polícia quanto no âmbito externo da "sociedade" (DUARTE, et al. 2014). Através da espetacularização midiática das cenas de uso de drogas e do patrulhamento repressivo no trânsito da Cracolândia, a associação de características raciais ao uso de determinadas drogas vai se legitimando no discurso social, político e histórico[37].

A noção de produtividade do trabalho policial ostensivo também pode ser percebida no trabalho da GCM a partir da análise orçamentária dos gastos com compras de materiais destinados à instituição. O gráfico a seguir ilustra a representação dos gastos com compra de materiais entre 2017 e abril de 2020, a partir das categorias de destinação do uso.

[36] Para saber mais sobre como a espetacularização midiática das cenas de usos de drogas contribui para a legitimação do patrulhamento repressivo e do discurso punitivista, veja - LIMA, Mara Délia de. Concordam comigo ou será que eu tô errado?: a opinião através do Brasil Urgente. 2009. Disponível em: <**https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18374/000728469.pdf?sequence=1&isAllowed=y**>. Acesso em 25 de novembro de 2021.

Essa categorização foi feita pela própria equipe de pesquisa da Iniciativa Negra a partir da planilha de compra de materiais fornecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana através de pedido da Lei de Acesso à Informação.

Gráfico 9 - Compra de materiais SSU

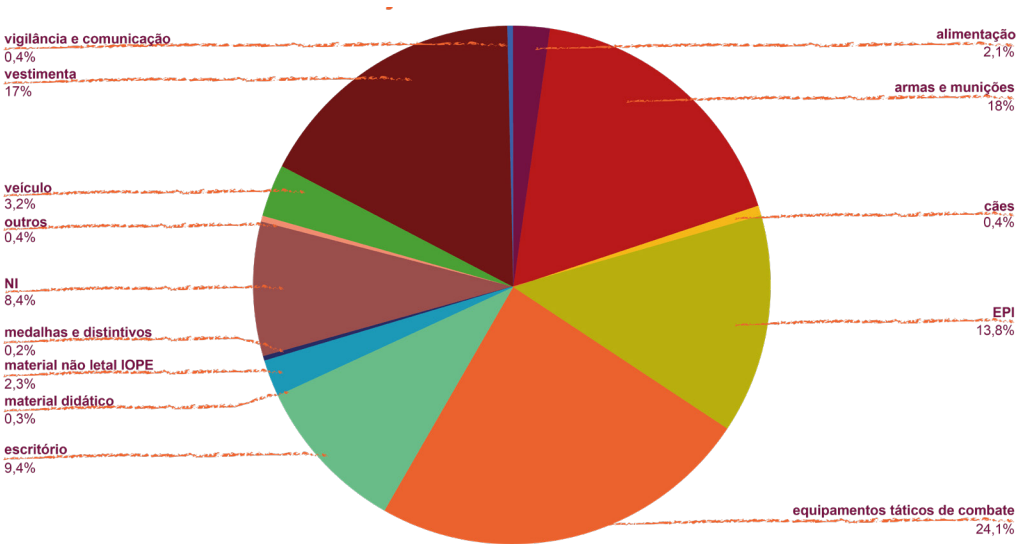
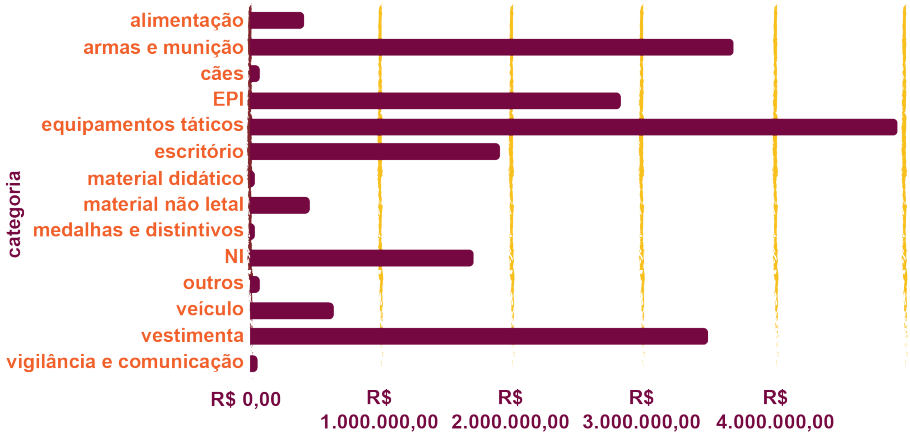


Gráfico 10 - Compra de materiais SSU (em reais)



Conforme se pode observar, os gastos com equipamentos táticos de combate e armas e munições representam o primeiro e segundo maiores gastos do órgão. Juntos, eles compõem 42% dos gastos totais de compras de materiais do principal órgão responsável pela política de segurança urbana no município. Isso sem contar gastos com veículos, equipamentos de vigilância e comunicação e cães, por exemplo, que também são utilizados para o exercício do controle e táticas de combate, mas que não entraram nessa contabilização.

Os montantes dos valores analisados individualmente também chamam atenção: o município informou ter gasto R$7.251.711,25 com equipamentos táticos de combate, incluindo armas e munições, entre 2017 e abril de 2020. Nessas categorias foram consideradas munições letais e

armas de choque, alvos para a prática de tiro, escudos, algemas, dentre outros equipamentos considerados de uso tático para estratégias de combate.

Para um maior detalhamento desses dados, foi feito um novo pedido de acesso à informação à SMSU solicitando o detalhamento dos gastos com equipamentos letais, armas e munições, até o fim do ano de 2020. Assim, foi possível ter acesso a montante de gastos, em valores absolutos, com essa categoria, conforme a Tabela 14, que retrata igualmente o dado encaminhado pela SMSU.

Tabela 14 - Custos com equipamentos de uso tático de combate entre 2013 e 2020

Custos com equipamentos de uso tático de combate			
Ano	**Objeto**	**Quantidade**	**Custo**
2013	Granadas explosivas de pimenta	50 unidades	R$ 12.347,50
	Escudo anti - tumulto	50 unidades	R$ 32.500,00
		Total	**R$ 44.847,50**
Ano	**Objeto**	**Quantidade**	**Custo**
2014	Revólveres calibre 38	400 unidades	R$ 900.000,00
		Total	**R$ 900.000,00**
Ano	**Objeto**	**Quantidade**	**Custo**
2015	Munição CBC 38SPL	25.000	R$ 70.500,00
	Pistolas cal. 380	76 unidades	R$ 1.989.000,00
	Granada explosiva de pimenta	50 unidades	R$ 13.443,00
		Total	**R$ 2.002.443,00**
Ano	**Objeto**	**Quantidade**	**Custo**
2016	Pistola calibre .380	141 unidades	R$ 410.028,00
	Capacetes anti-tumulto	200 unidades	R$ 88.800,00
	Caneleiras anti-tumulto	200 unidades	
	Escudo balístico	4 unidades	R$ 20.800,00
	Escudo acrílico	200 unidades	R$ 94.000,00
		Total	**R$ 613.628,00**

Custos com equipamentos de uso tático de combate			
Ano	**Objeto**	**Quantidade**	**Custo**
2017	Espargidores tipo gengibre	10 unidades	R$ 5.255,46
	Pistola calibre .380	600 unidades	Doação
	Caneleira anti tumulto	200 unidades	R$ 25.800,00
	Capacete de policiamento Azul Noturno	375 unidades	R$ 29.400,00
	Munição calibre .380	45000 unidades	R$ 162.000,00
	Munição calibre 38	50000 unidades	R$ 171.000,00
	Espingarda, cano em aço, calibre 12	2 unidades	R$ 4.602,12
	Espargidor de agente lacrimogêneo CS MAX	15 unidades	R$ 243.641,85
	Lançador CAL. 40mm de munições não-letais	2 unidades	
	Cartucho plástico CAL. 12 com projétil de borracha	100 unidades	
	Cartucho CAL. 40x46 MM com projétil de espuma	100 unidades	
	Projétil CAL. 37/40MM emissão lacrimogênea	100 unidades	
	Granada explosiva lacrimogênea	100 unidades	
	Granada explosiva de luz e som	100 unidades	
	Granada explosiva de pimenta	100 unidades	
	Granada lacrimogênea tríplice	100 unidades	
	Granada lacrimogênea tríplice hyper	100 unidades	
	Escudos Antitumulto	375 unidades	R$ 135.000,00
	Pró jato direcionado	10 unidades	Doação
	PSI pró com marcador	5 unidades	
	PSI pró em névoa	2 unidades	
		Total	**R$ 776.699,43**

Ano	Objeto	Quantidade	Custo
2018	Capacete de policiamento	500 unidades	R$ 59.000,00
	Espargidores PSI jato direcionado	1.476 unidades	R$ 194.964,84
	Espargidores do tipo agente lacrimogêneo CS Mini	4.429 unidades	R$ 529.059,48
		Total	**R$ 783.024,32**

Ano	Objeto	Quantidade	Custo
2019	Caneleira anti tumulto	120 unidades	R$ 46.720,00
	Cartucho 12/70 PROJ SING HI-IMPACT	4.000 unidades	R$ 44.160,00
	Cartucho 12/70 CH 3T	2.000 unidades	
		Total	**R$ 90.880,00**

Ano	Objeto	Quantidade	Custo
2020	Espingarda calibre 12	109 unidades	R$ 394.110,00
	Caneleira anti tumulto	170 unidades	R$ 28.560,00
	Pistola elétrica	150 unidades	R$ 862.444,00
	Cartuchos treinamento	500 unidades	R$ 755.075,0
	Espargidor de agente lacrimogêneo	155 unidades	
	Granada explosiva de efeito moral	400 unidades	
	Granada explosiva lacrimogênea	750 unidades	
	Granada explosiva de luz e som	229 unidades	
	Cartucho Plástico Cal. 12	6425 unidades	
		Total	**R$ 2.040.189,00**

Fonte: Pedidos de Acesso à Informação realizados pela Iniciativa Negra

Esse montante de investimentos em armamentos menos letais chama atenção, pois indica a priorização que o poder público tem dado a ações de repressão e violência, em detrimento à prevenção e garantia de direitos. Vale mencionar o Dossiê[37] elaborado pelo coletivo Craco Resiste, no qual se registra vídeos gravados por três meses, na Cracolândia, flagrando, diversos abusos cometidos por agentes da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e da Polícia Militar do Estado de São Paulo contra a população que vive na região. As imagens mostram policiais militares e guardas municipais avançando contra os usuários de drogas em horários distintos e atirando bombas. De acordo com a Craco Resiste, essas operações são comuns na região, sem aviso prévio do poder público.

Vale a menção ainda de um dado não especificado, descrito somente como "Material não letal IOPE", que aparece em duas compras no ano de 2018. Somadas, essas compras totalizam R$ 469.149,39.

IOPE é a sigla dada à Inspetoria Regional de Operações Especiais - GCM Operações Especiais. Ela foi criada pelo Decreto nº 50.448, de 25 de fevereiro de 2009, com as seguintes atribuições:

> I - apoiar as atividades da Guarda Civil Metropolitana no cumprimento de atribuições diferenciadas que envolvam grandes eventos e situações emergenciais;
>
> II - atuar na mediação de conflitos, com profissionais preparados para intermediar os entendimentos necessários sem o uso da força;
>
> III - oferecer profissionais habilitados para situações que exigem preparo diferenciado e equipamentos especiais, em apoio às Inspetorias da Guarda Civil Metropolitana.

Como se pode observar, a definição da IOPE não é muito específica sobre suas atribuições, uma vez que não define o que seriam situações emergenciais ou preparo diferenciado e equipamentos especiais. Além disso, a mediação de conflitos já faz parte da atribuição geral da GCM. Na prática, a atuação da IOPE é conhecida como "tropa de choque da GCM", protagonizando diversos episódios de abusos e violações:

> ***Você tem ali presente constantemente na Cracolândia o que se chama de IOPE, Inspetoria de Operações Especiais. Que é um grupo, assim, que é apelido da tropa de choque da GCM. Então, assim, você tem uma força que o papel dela era pra ser uma guarda patrimonial e, de repente, ela tem uma tropa de choque. Assim, o nível de distorção que a coisa chega ali. E essas pessoas tão ali, eles têm equipamentos... é isso, eles têm todos os equipamentos que seriam de uma tropa de choque - eles têm escudo, eles têm cassetete, eles têm spray de pimenta, eles têm bomba de gás, eles têm arma de munição letal, né (que, também, eventualmente, é usada munição letal) e tão lá no território e assim, né, como, assim? (P.03)***

[37] Disponível em: <https://naoeconfronto.weebly.com/dossiecirc.html> .

Em resposta à nossa pergunta via LAI, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana nos respondeu que "atualmente a Unidade IOPE possui um total 209 GCM's. Sendo que 24 atuam diretamente na região da Luz, porém todo efetivo pode ser acionado ao local quando ocorre alguma intervenção ou quando as equipes necessitam de apoio". Além disso, também informou que "no serviço DEAC (voluntários) a média do efetivo é de 20 GCM's diariamente". Quando questionada sobre o detalhamento das operações da IOPE, a SSU informou que "foram realizadas diversas operações de apoio a Agentes Públicos, Controle de Espaços Públicos, Apoio a Pessoas em situação vulnerável pela IOPE na cidade de São Paulo".

A partir da análise do quadro quantitativo de indicadores de serviços atendidos pelas unidades da guarda civil metropolitana nos anos de 2013 a abril de 2020, enviado pela SSU, não foi possível identificar esses exatos termos sobre as operações com participação da IOPE.

Mais uma vez, nos deparamos com uma ausência de transparência e classificação das informações na prestação de contas sobre a IOPE, ou ainda, a publicização do que este serviço público faz, como atua, quais seus indicadores e resultados, entre outras questões. Os dados obtidos geram mais dúvidas do que esclarecimentos e prejudicam o acesso à informação pela Sociedade Civil.

Já quando questionada sobre os resultados dessas operações, a SMSU informou como resultado de suas ações de segurança pública o saldo de autuação e apreensão de drogas, conforme as tabelas abaixo, intituladas "Total de armas apreendidas e pessoas autuadas no período de 2017 a 2020 pela IOPE" e "Apreensão de drogas no período de 2017 a 2020 pelo IOPE":

Tabela 15 - Total de armas apreendidas e pessoas autuadas pela IOPE no período de 2017 a 2020

Total de armas apreendidas e pessoas autuadas pela IOPE no período de 2017 a 2020				
Totais por região	2017	2018	2019	2020
Total conduzidos	23	8	52	29
Total autuados	16	8	39	26
Total de armas de fogo	0	0	0	0
Total de simulacros	0	0	3	0
Total de autos localizados	0	1	0	2
Total de ocorrências	**14**	**6**	**52**	**24**

Tabela 16 - Total e tipo de drogas apreendidas pelo IOPE entre 2017 e 2020

Total e tipo de drogas apreendidas pelo IOPE entre 2017 e 2020						
		Cannabis	Cocaína	Crack	Ecstasy	Lança Perfume
2017	Cigarro	334	49	14	0	24
	Comprimido	0	0	0	3	0
	Gramas	3886,64	2208,61	1232,9	0	0
	Involucro	575	68	1	0	0
	Pedra	2	0	321	0	0
	Pino	1	145	0	1	0
Valores Real/Dólar		R$34.231,20				
2018	Cigarro	176	27	305	0	0
	Comprimido	–	–	–	–	–
	Gramas	18891,88	1824	8576,71	1	0,07
	Involucro	1520	339	0	0	33
	Pedra	30	5	689	0	0
	Pino	0	50	0	0	0
Valores Real/Dólar		R$119.354,45		U$100,00		
		Cannabis	Cocaína	Crack	Ecstasy	Lança Perfume
2019	Cigarro	737	70	323	50	82
	Comprimido	0	0	0	8	0
	Gramas	17694,49	934,2	5127,62	0	0
	Involucro	1610	495	18	0	8
	Pedra	0	0	610	0	0
	Pino	72	637	19	0	0
Valores Real/Dólar		R$157.796,92				
2020	Cigarro	11	13	0	–	0
	Comprimido	–	–	–	–	–
	Gramas	6252,81	790,79	4151	–	170
	Involucro	1284	246	174	–	10
	Pedra	0	0	228	–	0
	Pino	0	123	0	–	0
Valores Real/Dólar		R$131.420,76				

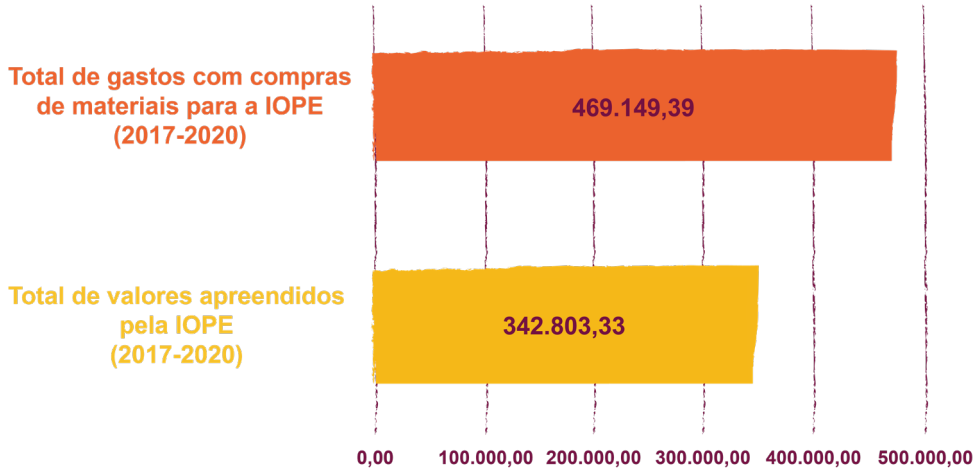
Nota-se, portanto, que a aferição dos resultados das operações da IOPE se dá pela quantidade de pessoas conduzidas ou autuadas e quantidade de drogas apreendida, o que confirma a falta de outros indicadores de segurança pública voltados à prevenção e garantia de direitos, recaindo apenas sobre indicadores de criminalização.

Partindo desses indicadores, verifica-se que nenhuma arma foi apreendida no período de 2017 a abril de 2020, apenas dois simulacros, que são objetos que apenas aparentam ser armas (como armas de brinquedo), e armas brancas (que não são armas de fogo). Com relação aos tipos e quantidades de drogas, verifica-se uma predominância de apreensão de cannabis (maconha).

As tabelas acima não informam com precisão se os valores (dólar/real) dizem respeito ao valor das drogas apreendidas, ou se foram valores em espécie apreendidos junto à quantidade de droga referida.

Além disso, se somarmos todos os valores apreendidos pela IOPE nesse período, temos o total de R$ 342.803,33, o que ainda é R$ 126.346,06 a menos que os próprios gastos com compra de materiais para a IOPE no mesmo período, que totalizou R$ 469.149,39.

Gráfico 11 - Comparativo dos valores apreendidos X gastos com materiais



Partindo da análise dos gastos da GCM e do resultado de suas atuações, em que pese sua atribuição seja constitucionalmente restrita à proteção dos bens, serviços e instalações do município, proibido o exercício do poder de polícia, na prática, a GCM tem operado como mais um braço militarizado do Estado que se soma às diversas instituições de controle no território:

> *Então, ali também tem... as políticas públicas são muito, cada vez mais, né, voltadas pra o que que se vai ver, né. Então, assim, ali, quando há repressão, é maior a repressão policial, né. Acho que é uma ação policial completamente desmedida. É um lugar que eu tenho segurança em dizer que é o lugar mais policiado da cidade de São Paulo – eu acho que, em nenhum lugar, a Guarda Civil Metropolitana tem uma estrutura tão grande como a da Cracolândia, seja de câmera, de drone, de viatura, de pessoal empenhado. A gente tem uma estrutura semelhante à da Polícia Militar; e, supostamente, ainda existe uma estrutura de investigação da Polícia Civil, né, do que eles dizem, ali, do combate ao tráfico de drogas. Então, assim, do ponto de vista da repressão, acho que, em quatro quarteirões, o que a gente tem de estrutura dessas forças policiais, tanto da esfera municipal, como da esfera estadual, é incomparável. (P.03)*

A visibilidade da Cracolândia e sua localização em região central é sempre lembrada por moradores e ativistas como fatores que fazem com

que seja um território tão particular com relação ao controle policial e atenção midiática.

A influência dos interesses econômicos imobiliários no local e o seu alinhamento com as ações de segurança são constantemente lembradas pelas pessoas entrevistadas e é fundamental para completar a análise. A iminência de ações urbanas, como despejos, é normalmente encadeada com grandes operações policiais, como a que ocorreu em maio de 2017.

Ali é um território extremamente em disputa, né. Vários atores - do mercado imobiliário, o próprio Estado - têm desejos ali naquele território e querem valorizar, né. Valorizar no sentido capitalista mesmo da coisa, né, da renda da terra, dessa terra valer mais e você conseguir especular em cima disso.

> *E esses problemas - ou conflitos, né, como eu gosto de chamar - eles se entrelaçam ao ponto de que, no lugar onde existe população em situação de rua, o território, ele desvaloriza, né. Então, você verifica uma dificuldade enorme dos planos de renovação urbana de se estabelecer nesse território (vide, mesmo, Nova Luz, de 2005, se não me engano) por conta desse empecilho, né. Então, a pedra do cachimbo é uma "pedra no sapato" também do mercado imobiliário. E, ao mesmo tempo - e, aí, acho que a grande perversidade - ao mesmo tempo, também, a oportunidade, né, porque, você vê, por exemplo, a presença da Porto Seguro no território, né. Imagina como que deve ter conseguido aqueles terrenos de forma barata, por conta que é um território desvalorizado - e, depois, se você consegue renovar, expulsar, o terreno vale mais. Então, ao mesmo tempo que é uma "pedra no sapato", também pode ser uma oportunidade.*
>
> *E esses problemas - na verdade, esses conflitos - de ordem urbanística, de ordem do mercado imobiliário, e a questão da saúde pública, eles estão completamente entrelaçados. Não dá pra pensar um sem o outro, né. (P.01)*

Vale lembrar a pontuação feita por Felipe Freitas, que observa a ocorrência de um "alargamento de formas de policiamento exercidas numa espécie de consórcio público-privado hegemonizado por interesses particulares e práticas de controle racial do espaço público" (FREITAS, 2020, p. 107).

Assim, a partir da leitura de como se organiza o orçamento voltado à política de drogas desenvolvida no território, sua relação com a influência de interesses imobiliários e a militarização do órgão de segurança urbana gerido pelo município, temos um aparato multifacetado capaz de gerir, controlar, vigiar, criminalizar e punir uma população marcada por desigualdades estruturais.

8. CUSTOS DO RACISMO ESTRUTURAL:

A DISPUTA ENTRE VIVER E MORRER NA CRACOLÂNDIA

Esse trabalho caminha de modo a elucidar como o racismo estrutural determina a política de drogas na região conhecida como Cracolândia e revelar os custos de políticas executadas no local, junto aos seus efeitos econômicos e sociais.

Buscamos demonstrar a forma como o orçamento se organiza no território através de políticas que dificultam acesso a direitos como habitação, alimentação, saúde e cultura; ao passo que vigiam, controlam e criminalizam a população, reflete a decisão de quem deve viver e quem pode deixar morrer. Essa distribuição da morte e vida segue critérios delimitados pelo racismo.

Os orçamentos públicos são considerados peças de difíceis acesso à população, e até mesmo os portais de transparência não são capazes de resolver esse impasse, uma vez que cabe à gestão organizar a execução dos seus projetos em programas de forma mais elucidativa.

Para resolver essas questões existem os orçamentos temáticos, sobretudo para execução de políticas que exigem a transversalidade entre os órgãos da administração pública. A Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas se encaixa nesse perfil, e merece mais atenção em relação à transparência, tanto financeira quanto em relação aos indicadores e metas.

Ao longo desta pesquisa, nos questionamos sobre como o município de São Paulo tem atuado na região da Cracolândia: quais são as agendas de prevenção? Como se dá o ordenamento urbano, as ações de fiscalização, os investimentos, a atuação da guarda municipal no tratamento dos conflitos e na proximidade com a população da região? Quais têm sido as prioridades do governo municipal de São Paulo para lidar com a política de drogas e a problemática representada pela Cracolândia?

Iniciou-se a pesquisa pela conceituação de racismo estrutural e os seus desdobramentos cotidianos e da biopolítica de necropoder e necropolítica e pela ideia de como a Soberania, ou ainda, o Estado divide a morte dentro de um espaço territorial onde exerce poder.

A partir disso, passamos para a demonstração dos maiores gastos da Prefeitura de São Paulo. Foi apresentado o quanto é direcionado para as demais funções de interesse da pesquisa, como assistência social, segurança urbana, habitação, direitos da cidadania e trabalho. Seguindo daí, a pesquisa foi levada para uma análise regional, observando que a Prefeitura de São Paulo busca descentralizar seu orçamento através das 32 Subprefeituras distribuídas pelo território da cidade. E como a análise busca ter foco na região conhecida como Cracolândia, pesquisou-se com mais afinco a Subprefeitura da Sé, que abrange os distritos centrais de São Paulo, onde está localizado o objeto da pesquisa.

Além disso, realizamos a análise programática, isto é, do orçamento es-

pecífico dos programas De Braços Abertos e Redenção, buscando identificar a execução da política de drogas e redução de danos, bem como outros pontos tocantes à região da Luz.

Enquanto estudo preliminar e exploratório acerca do orçamento público destinado às políticas de drogas na Cracolândia, não queremos apenas comparar friamente os valores dos dois orçamentos de duas políticas em um dado período de tempo. Essa comparação meramente de valores não incorporaria, nesse cálculo, os custos e investimentos sociais envolvidos em cada política pública. Assim, a análise do orçamento público de ambas as políticas envolve, além dos custos e investimentos, ainda: o pressuposto de problema do qual partem; seus objetivos e metas; seus instrumentos de ação; seus indicadores; e seus resultados alcançados, ainda que preliminares (no caso do Redenção, que ainda está em andamento).

Tabela 17 - Comparação entre os programas "De braços abertos" e "Redenção"

Programa	De braços abertos (2014-2016, Gestão Haddad)	Redenção (2017-2020, Gestão Dória) - (2019-2020, Gestão Covas)
Concepções gerais	É uma política inclusiva por oferecer às pessoas assistência social, moradia, alimentação, trabalho, renda, cuidado em saúde e respeito aos seus direitos humanos. O Programa De Braços Abertos tem como Ponto de Apoio os orientadores socioeducativos e agentes da saúde que atuam na região da Luz, um espaço de convivência, sendo a porta de entrada no Programa. Trabalha na lógica da Redução de Danos cujo conceito traz a perspectiva da saúde e o cuidado para o foco central da questão das drogas. A partir desta compreensão, parte-se para ações que visam melhorar a qualidade de vida, resgatar a dignidade e a cidadania dos usuários do Território da Luz e reduzir os danos do uso de substâncias psicoativas tanto para o indivíduo quanto para a sociedade.	É uma política municipal de atendimento em álcool e outras drogas e instituição de uma rede de atendimento por meio de um conjunto de ações de caráter intersetorial e integrado para o atendimento humanizado em saúde e assistência social por meio de atividades de prevenção, tratamento e reinserção de pessoas em situação de uso abusivo de álcool e outras drogas na família, no trabalho e na comunidade. Busca enfrentar o problema do uso abusivo de substâncias psicoativas configura um problema na vida de indivíduos e famílias com fortes repercussões de ordem social, de saúde e segurança pública, sendo um dos fatores que contribui para a constituição de cenas de uso de drogas, como as chamadas "cracolândias".

Programa	De braços abertos (2014-2016, Gestão Haddad)	Redenção (2017-2020, Gestão Dória) - (2019-2020, Gestão Covas)
Objetivos	Segundo o Decreto 55.067, de 28 de abril de 2014, Art. 1º, o Programa De Braços Abertos, instituído em 15 de janeiro de 2014, tem o objetivo de promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas.	No Programa de metas 2019-2020 há um objetivo relacionado à política de drogas destinado especificamente à região da Luz. Trata-se do Objetivo inserido na categoria "Proteger", que prevê "Reduzir o número de usuários de drogas em logradouros públicos". A descrição do objetivo estabelece a diminuição em 80% do total de usuários de entorpecentes, que utilizam das ruas para realizar o consumo, quando comparado a dezembro de 2018, especificamente no perímetro envolvendo a região da Cracolândia. Segundo o Decreto nº 58.760, de 20 de maio de 2019, Art. 2º, o Programa Redenção, inserido no âmbito da Política Municipal sobre Álcool e outras Drogas, tem a finalidade de promover atenção à saúde, reinserção social e capacitação laboral de indivíduos que façam uso abusivo de álcool e outras drogas e estejam em situação de vulnerabilidade ou risco social, com vista a garantir sua autonomia, seu direito à saúde, à proteção, à vida e à sua singularidade.
Custos indicados no Plano Plurianual	Programa de Metas 2014-2016: R$ 24 milhões para o Consultório na Rua	Programa de Metas 2017-2020: Total de 559,40 para a execução desse objetivo, sendo R$ 10,9 milhões em investimento, e R$ 548,5 milhões em custeio. Programa de Metas 2019-2020: Total de R$ 276,1 milhões para a execução desse objetivo, sendo R$ 11,5 milhões de investimento e R$ 264,6 milhões de custeio.
Custos totais do Programa	Informado via Lei de Acesso à Informação (LAI): R$ 35.097.389,69 de custos totais do programa para o período 2014-2018	Informado via Lei de Acesso à Informação (LAI): R$ 79,5 milhões de custos totais do Programa na Cracolândia

No tocante à concepção, apesar de ambas as políticas estarem relacionadas à questão das drogas, percebe-se que suas concepções partem de pressupostos muito distintos. Com isso, seus objetivos, metas e instrumentos de ação passam a tomar caminhos separados para lidar com o que, à primeira vista, seria o mesmo ponto de partida: a Cracolândia.

Para uma análise de política pública, é relevante perceber seus estágios iniciais de concepções. O que é percebido enquanto problema e qual a solução apontada para solucioná-lo?

Para o DBA, o que é definido como problema está relacionado a questões de saúde, dignidade e cidadania, além de extrema pobreza na cidade de São Paulo. Parte-se do resgate social de usuários de drogas por meio de trabalho remunerado, alimentação e moradia digna, com orientação

de intervenção não violenta. Suas diretrizes trazem um novo olhar sobre o dependente químico, que deixa de ser tratado como um caso de polícia e passa a ser encarado como cidadão, com direitos e capacidade de discernimento. O tratamento de saúde é uma consequência das etapas anteriores, e não condição prévia imposta para participar do programa. As ações são coordenadas pelas secretarias municipais de Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), Segurança Urbana (SMSU) e Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) (ADESAF, 2017, p. 20).

Para o Redenção, o que é lido pela gestão governamental enquanto problema é focado no uso abusivo de substâncias psicoativas, e relacionado a questões de ordem social, saúde e segurança pública como descrito no próprio Programa de Metas:

> *O uso abusivo de substâncias psicoativas configura um problema na vida de indivíduos e famílias com fortes repercussões de ordem social, de saúde e segurança pública, sendo um dos fatores que contribui para a constituição de cenas de uso de drogas, como as chamadas "cracolândias".*

A principal semelhança é a perspectiva intersetorial e interdepartamental de ambos os programas, isto é, envolvendo diferentes áreas de políticas públicas e setores do governos responsáveis pela sua execução. No entanto, as semelhanças se encerram por aí, na medida em que havia no De Braços Abertos uma intencionalidade declaradamente pública de oferta de cuidados vinculada à promoção de direitos e dignidade, independente do uso de substâncias, na medida em que o Redenção, além de cortar gastos em alimentação, trabalho e moradia, demonstra na prática, que sua intenção é investir em uma oferta de cuidado em saúde paliativa, que não compreende alimentação, renda e moradia como pilares para a produção de saúde integral.

Um dos principais marcos do DBA foi a adoção da estratégia denominada housing first, ou "hospedagem primeiro", em tradução livre, que é uma abordagem para reinserção social como primeira etapa, antes mesmo de tratamentos psicológicos. Neste tipo de moradia é possível a guarda de pertences e o desenvolvimento de atividades produtivas e de redução de danos. Este modelo não pode ser confundido com modelos tradicionais de abrigamento e/ou centros de acolhimento (ADESAF, 2017, p. 53).

Segundo a ADESAF (2017), de outubro de 2014 a outubro de 2016, mais de 400 pessoas tiveram acesso à moradia através do Programa de Braços Abertos, deixando a situação de rua.

De acordo com os dados levantados, podemos observar que esta é uma das principais diferenças entre a perspectiva do De Braços Abertos e o

Redenção, que desvinculou o acesso à moradia e alimentação da política, deixando de manter as políticas de forma integrada.

Como se pode observar, os custos do DBA não são significativamente maiores que o Redenção, considerando a abrangência de suas ações. Nesse sentido, é possível e viável, do ponto de vista do orçamento público, manter uma política municipal que contemple a perspectiva de redução de danos. A atual política se alinha ao objetivo de excluir pessoas da Cracolância, desconsiderando sua autonomia e garantia de direitos básicos.

O que observamos é que o foco da ação municipal tem sido a atuação ostensiva, sem metas de investimento e inovação na área, visando apenas a redução do número de usuários de drogas. Nesse processo, observamos que as maneiras de gerir essa problemática, ao implicar e aplicar o recurso público de diferentes modos, podem significar um preço muito alto (HART, 2014), sobretudo quando estamos tratando de vidas humanas.

A insistência na política bélica-repressiva de drogas tem gerado um custo político, social e econômico altíssimo, ao qual não se pode mais ignorar. Quando os governantes optam por tratar o consumo de drogas a partir da ótica repressiva/punitiva e não a partir da ótica das estratégias de prevenção e cuidado, quando decidem pelo patrulhamento ostensivo ao invés de priorizarem investigações e ações de inteligência, quando decidem por operações que materializam um “estado de exceção” pautado no medo e no terror.

A Iniciativa Negra se propõe a pensar uma política de drogas, com responsabilidade orçamentária, que envolva a participação da população diretamente envolvida, que reconheça a histórica violação de direitos contra a população negra ali presente na região, que repare danos e construa alternativas para garantia de direitos, não mais compactuando com a violação de direitos e genocídio em curso.

RECOMENDAÇÕES

É necessário ainda o aprofundamento nos estudos sobre os indicadores e resultados das políticas, principalmente do Redenção, que ainda está em curso. A Iniciativa Negra seguirá monitorando as políticas e divulgando dados na perspectiva de garantir maior transparência e acesso à participação em políticas públicas. Esse primeiro trabalho é um pontapé para auxiliar a sociedade civil a entender o orçamento público municipal e identificar como a política de drogas permeia os difíceis documentos públicos.

Com base nos achados da pesquisa, sistematizamos abaixo algumas recomendações, que não tem a pretensão de solucionar todas as questões tratadas nessa pesquisa, mas que no entanto podem ser importantes passos na construção de políticas sobre drogas que estejam alicerçadas na garantia de direitos e diminuição de vulnerabilidades, acentuadas a partir do racismo estrutural.

1. Estabelecer ações integradas de coleta e georreferenciamento de dados adequadas à distribuição orçamentária intersetorial e territorial do orçamento para que o acesso às informações seja transparente e elucidativo;

2. Inserir informações sobre gênero, raça/cor, idade e origem na metodologia de monitoramento das atividades e dos programas para possibilitar a análise de indicadores de vulnerabilização e impacto social;

3. Criar programas integrados explicitando as concepções, objetivos, metas, instrumentos de ação e custos para concretizá-las com base em evidências (recursos, estratégias de ação, avaliação de programas, grau de participação da sociedade civil, valores pautados em Direitos Humanos, etc);

4. Priorizar os investimentos em tecnologias de promoção social em oposição aos interesses políticos, econômicos e sociais sobre as tecnologias de guerra e repressão para abrir caminhos e acessos à dignidade humana, saúde, trabalho, moradia, educação e ao bem viver;

5. Elaborar políticas públicas de saúde, assistêncial social, educação, trabalho, moradia e bem viver que abordem e considerem as consequências do racismo, punitivismo, política de drogas repressiva e encarceramento da população que transita pelo território da Cracolândia a fim de romper com diferentes ciclos de guerra, tortura, violência e morte;

6 Revisar e aumentar o controle sobre as ações da Guarda Civil Metropolitana, inclusive com controle social, a fim de anular os confrontos territoriais, prisões arbitrárias e manutenção da violência e opressão racial legitimadas sob a população que transita pelo território da Cracolândia;

7 Intensificar e melhorar o treinamento da Guarda Civil Metropolitana para evitar comportamentos repressivos tanto contra os participantes dos programas como contra usuários não-beneficiários nos arredores das cenas de uso.

8 Qualificar a cobertura de veículos de comunicação, apoiando-se em fontes e dados científicos, para não ocorrer a espetacularização e estigmatização de pessoas usuárias de drogas;

9 Incorporar nos Conselhos de Políticas sobre Drogas e comitês de programas a pluralidade de práticas e atuações de organizações da sociedade civil.

10 Desenvolver políticas a partir de um embasamento em evidências científicas e em experiências exitosas, pautando-se no que existe de mais atual em pesquisa e na produção de conhecimento sobre o uso de substâncias psicoativas.

11 Fornecer informações e opções de tratamento a usuárias/os, permitindo a construção de estratégias que sejam customizadas e flexíveis ao invés de impor uma abordagem uniforme. Com programas escalonados de apoio e acolhimento, começando com abordagens nas cenas de uso e continuando com abrigos de curto e longo prazos que não exigem abstinência como pré-condição para oferta de direitos.

12 Promover incubadoras de projetos de economia solidária e criativa para a reinserção social de egressos do sistema penal e usuária/os de álcool e outras drogas.

13 Facilitar o ingresso no mercado formal de trabalho via projetos governamentais e não governamentais.

14 Criar ferramentas de mediação de conflitos para serem utilizadas por participantes do programa em suas residências/hotéis, bem como canais de comunicação entre beneficiários e prestadores de serviços e entre beneficiários e a polícia.

15 Envolver organizações locais para ajudar a articular políticas, instituições e serviços destinados a estas populações, estruturando fóruns intersetoriais e facilitando a inserção dessas populações na economia e no tecido social local.

16 Promover Conferências Populares de Segurança Pública com a finalidade de ouvir os diversos atores, inclusive sociedade civil, envolvidos na temática da segurança (e não só os gestores).

BIBLIOGRAFIA

ADESAF. Crack e outras drogas: o ineditismo e os resultados da política de redução de danos em São Paulo. Adesaf, 2017. Disponível em: <http://www.adesaf.org.br>. Acesso em 20 set 2020.

Alves, Jaime. Amparo. (2011). Topografias da Violência: Necropoder e Governamentalidade Espacial em São Paulo. Revista do Departamento De Geografia, 22, 108-134.

ALVES, Ygor. O programa De Braços Abertos da prefeitura paulistana: surgimento, consolidação e perspectivas. Mais substâncias para o trabalho em saúde com usuários de drogas, v. 1, p. 213-226, 2014.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes; PERES, Paulo Sergio. Nascimento, vida e morte de uma política pública: uma etnografia do programa de braços abertos. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, p. e00213918, 2020.

BOUJIKIAN, Kenarik. O Estado Policial e a Guarda Municipal. Justificando, 17 de setembro de 2020. Disponível em: http://www.justificando.com/2020/09/17/o-estado-policial-e-a-guarda-municipal/.

CALMON, Tricia. As condições objetivas para o enfrentamento ao Covid-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes. Revista NAU Social, v. 11, n. 20, maio/out. 2020.

DUARTE, Evandro C. Piza, et al. Quem é o suspeito do crime de tráfico de droga? Anotações sobre a dinâmica dos preconceitos raciais e sociais na definição das condutas de usuário e traficantes pelos Policiais Militares nas Cidades de Brasília, Curitiba e Salvador. Pensando a Segurança Pública e Direitos Humanos: Temas Transversais. 1ed. Brasília: Ministério da Justiça (SENASP), v. 5, p. 81-120, 2014.

FANON, Frantz. The wretched of the Earth, traduzido por C. Farrington. New York: Grove Weidenfeld, 1991: 39.

FERRUGEM, Daniela. Guerra às drogas e a manutenção da hierarquia racial. Belo Horizonte. Letramento, 2019. 142 p.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 2006.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; DE OLIVEIRA PIRES, Thula Rafaela. Políticas da morte: Covid-19 e os labirintos da cidade negra. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 10, n. 2, 2020.

FREITAS, Felipe da Silva. Polícia e racismo: uma discussão sobre mandato policial. Tese de Doutorado em Direito. Universidade de Brasília (UnB): Brasília, 2020.

FURTADO, Lumena Almeida Castro. A experiência do Programa De Braços Abertos. In:

LOPEDOTE, Maria Luiza Galle et al (org). Corpos que sofrem: como lidar com os efeitos psicossociais da violência? Editora Elefante, 2018.

HART, Carl. Um preço muito alto: a jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas. Carl Hart; tradução Clóvis Marques. - 1 ed. - Rio de Janeiro, Zahar, 2014.

Heitor Frúgoli Junior e Mariana Cavalcanti, « Territorialidades da(s) cracolândia(s)em São Paulo e no Rio de Janeiro », Anuário Antropológico [Online], II | 2013, posto online no dia 01 fevereiro 2014, consultado o 08 outubro 2020. URL: http://journals.openedition.org/aa/561.

LABCIDADE. Região da Luz em Disputa: mapeamento dos processos em curso. São Paulo, 8 de junho de 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-n77aCjawPIenNNRGtKcFc4Q2c/view>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. Arte & Ensaios. Rio de Janeiro, v. 2, n. 32, p. 122-151, 2016.

NASSER, Marina Mattar Soukef, Cracolândia como campo de gravitação. Ponto Urbe . A gestão da circulação de pessoas com acesso precário à moradia. Ponto Urbe. Revista do núcleo de antropologia urbana da USP, n. 21, 2017.

MOURA, Clóvis. Dialética radical do negro brasileiro. São Paulo: Fundação Maurício Grabois co-edição com Anita Garibaldi, 2014.

OLIVEIRA, Dennis. O combate ao racismo é uma luta anticapitalista. In: A luta contra o racismo no Brasil . São Paulo: Fórum, 2017. p. 12-35.

PINTO, Jaqueline Carneiro. O Programa De Braços Abertos e o Programa Redenção em São Paulo: uma reflexão sobre suas principais diferenças sob a ótica do Serviço Social. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019.

RUI. T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L.F. “Pesquisa preliminar de avaliação do Programa ‘De Braços Abertos’”. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

RUI, Taniele. Usos da “Luz” e da “cracolândia”: etnografia de práticas espaciais. Saúde soc., São Paulo , v. 23, n. 1, p. 91-104, Mar. 2014 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex-

t&pid=S0104-12902014000100091&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Sept. 2020. https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000100007.

RUI, Taniele. Vigiar e cuidar: notas sobre a atuação estatal na "cracolândia". Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, n. 2, 2012.

SÃO PAULO, Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758 Acesso em: 27 de abril de 2021

SILVA, Luis O.. "Decadência e Reabilitação do Centro de São Paulo" In: Dossiê São Paulo Rio de Janeiro. Campinas: PUC Campinas, 2003.

SINHORETTO, Jacqueline, et al. Relatório de pesquisa enviado ao CNP. Policiamento e relações raciais: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. 2020. Disponível em: http://www.gevac.ufscar.br/wp-content/uploads/2020/09/policiamento-ostensivo-rel-raciais-2020.pdf.

_____. Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica; 1ª ed. São Paulo: Dandara, 2021.

REFERÊNCIAS DE FONTES OFICIAIS

INFOCIDADE. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758

IRIS. Disponível em: https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/.

Prefeitura de São Paulo. Orçamento Cidadão. 2020. São Paulo. Lei orçamentária anual de 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/oramento_cidado_na_cidade_de_so_paulo_-_loa_2020_v1_1586467281.pdf. Acesso em 25/11/2021

BRASIL. Presidência. Legislação Federal Brasileira. Extraído do site: < https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7053&ano=2009&ato=b99MzZE5UeVpWT33d>.