**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ENFERMAGEM**

MARCELA MARIA CARVALHO PONTES

**DE BRAÇOS ABERTOS:
LUMPEMPROLETARIADO NA REDE NEOLIBERAL DE CONTROLE**

**São Paulo
2017**

MARCELA MARIA CARVALHO PONTES

**De Braços Abertos:
lumpemproletariado na rede neoliberal de controle**

Versão corrigida da dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Enfermagem
da Escola de Enfermagem da Universidade de
São Paulo para a obtenção do título de Mestre
em Ciências.

Área de Concentração: Cuidado em Saúde

Orientadora: Profa. Livre-Docente Cássia
Baldini Soares

**São Paulo
2017**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

Catálogo na Publicação (CIP)
Biblioteca “Wanda de Aguiar Horta”
Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo

Pontes, Marcela Maria Carvalho

De braços abertos: lumpemproletariado na rede neoliberal de controle / Marcela Maria Carvalho Pontes. São Paulo, 2017. XXX p.

Dissertação (Mestrado) – Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cássia Baldini Soares

Área de concentração: Cuidado em Saúde

1. Políticas públicas. 2. Neoliberalismo. 3. Drogas de abuso. 4. Enfermagem. I. Título.

Nome: Marcela Maria Carvalho Pontes

Título: De Braços Abertos: lumpemproletariado na rede neoliberal de controle.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Enfermagem da Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de concentração: Cuidado em Saúde

Aprovada em: __/__/__/

Banca Examinadora:

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____
Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Agradeço à minha família pela paciência nesses dias em que estive ausente. Aos meus pais pela formação que me deram e pela sabedoria com a qual me guiaram nos caminhos; sei que não foi fácil. Aos meus irmãos, Ana e Tiago, pelas conversas e pelas dúvidas tiradas, pelo apoio que me deram durante o nosso crescimento.

Agradeço ao companheiro de longa data, Henrique Figueiredo, com o qual partilhei muitos momentos e a quem devo minha formação política inicial – o caminho ao materialismo foi orientado por você. O seu olhar externo, crítico para o mundo, guiou-me. E, sem você, não seria possível chegar até aqui.

Agradeço às minhas amigas de trabalho, Fabiana Lucena e Nadja Aguiar, pois, vocês debateram comigo as experiências de trabalho e vida no Bairro da Brasilândia, indicaram-me muitos rumos e com eles, o Grupo de Pesquisa Fortalecimento e Desgaste no Trabalho e na Vida: bases para a intervenção em Saúde Coletiva.

À Professora Cássia que muito me ensinou, colocou-me a estudar e de fato, mostrou os caminhos de como realizar essa pesquisa. Ela é e sempre será um exemplo de dedicação e responsabilidade. Uma intelectual que é referência para mim.

Agradeço aos Professores e Pesquisadores que participaram das bancas de qualificação e defesa, além dos Professores das disciplinas cursadas durante a construção do mestrado, posso dizer que nunca aprendi tanto! Aos Professores Wilson Barbosa, Ricardo Mussi, André Mota, Áquilas Mendes, Cassia Baldini Soares, Célia Campos, Paulo Arantes, Nildo Viana, Lúcia Skromov, Givanildo Manoel, Taniele Rui e Rafael Godói a minha eterna gratidão pela formação.

Agradeço aos amigos, que entre conversas e trocas de experiências me apararam as arestas, dividiram sofrimentos e reflexões sobre o processo de trabalho, indicaram autores e emprestaram livros. Ainda bem que os conheci: Hugo Winter, Yasmin Afshar, Priscila Santos de Souza, Marcus Vinicius Correia Biaggi, Douglas Anfra, Fernanda Elisa Pontes Colla, Nilson Jacques, Ana Elisa C. P. Machado, Marco Aurélio Machado, Letícia Canonico e Leôncio Amâncio Jr. e tantos outros companheiros de luta e botequim!

Aos companheiros de luta, jovens e antigos, toda a minha gratidão. Sem o antigo não existe conhecimento e cabe à juventude recolocar a história para a próxima geração. A formação política acontece, exclusivamente, pelo encontro e pelo aprendizado – o conhecimento teórico e sobre a práxis não seria possível sem o Outro.

Agradeço ao meu companheiro Christian Gilioti pelas trocas teóricas e pela construção prática de nossa militância, sem esse trajeto com você, a escrita seria outra. A sua dedicação, inteligência e espírito de coletividade são únicos!

Fotografia 3X4

*Eu me lembro muito bem do dia em que eu cheguei
Jovem que desce do norte pra cidade grande
Os pés cansados e feridos de andar légua tirana
De lágrimas nos olhos de ler o Pessoa
E de ver o verde da cana*

*Em cada esquina que eu passava um guarda me parava
Pedia os meus documentos e depois sorria
Examinando o 3x4 da fotografia
E estranhando o nome do lugar de onde eu vinha*

*Pois o que pesa no norte, pela lei da gravidade
Disso Newton já sabia: cai no sul, grande cidade
São Paulo violento, corre o Rio que me engana
Copacabana, zona norte e os cabarés da Lapa onde eu morei
Mesmo vivendo assim, não me esqueci de amar
Que o homem é pra mulher e o coração pra gente dar
Mas a mulher, a mulher que eu ameï
Não pode me seguir não*

*Esses casos de família e de dinheiro eu nunca entendi bem
Veloso, o sol não é tão bonito pra quem vem do norte e vai viver na rua
A noite fria me ensinou a amar mais o meu dia
E pela dor eu descobri o poder da alegria
E a certeza de que tenho coisas novas
Coisas novas pra dizer*

*A minha história é talvez
É talvez igual a tua, jovem que desceu do norte
Que no sul viveu na rua
Que ficou desnorreado, como é comum no seu tempo
Que ficou desapontado, como é comum no seu tempo
Que ficou apaixonado e violento como você
Eu sou como você
Eu sou como você
Eu sou como você que me ouve agora
Eu sou como você
Como você*

(Belchior)

Pontes, Marcela MC. De Braços Abertos: lumpemproletariado na rede neoliberal de controle. [dissertação]. São Paulo: Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo; 2017.

RESUMO

Esse estudo realizou análise documental das políticas públicas implementadas no espaço da Cracolândia de São Paulo durante o período no qual o Governo Federal esteve sob o comando do Partido dos Trabalhadores – Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016). Trata-se de análise discursiva documental, acrescida da análise conjuntural acerca da produção das políticas públicas com o objetivo de delineamento do objeto de pesquisa, referenciando-se no materialismo histórico e dialético. O objeto pesquisado é o controle social de Estado sobre a classe lumpemproletarizada da cracolândia de São Paulo. O corpo do texto está dividido em 5 partes. O capítulo 1 – **Apresentação** dispõe a trajetória da autora e desta pesquisa. O capítulo 2 – **Metodologia** orienta o referencial teórico-metodológico de pesquisa e o material de análise. Trata-se da análise documental dos materiais de Estado: peças legislativas, portarias, decretos, cadernos e manuais ministeriais e de secretarias públicas, além de documentos de mídia impressa e materiais acadêmicos balizadores das práticas de gestão pública. A metodologia empregada foi a análise dialética do discurso legislativo e demais documentos a partir de três pontos de apoio: o escrito, subscrito e sobrescrito. O capítulo 3 – *Três Ensaio Acerca das* **Considerações Teóricas** tem por finalidade buscar a relação entre o Estado e a classe lumpemproletarizada, historicamente e de maneira totalizante. *Superestrutura e Lumpemproletariado* realiza abordagem teórica dos conceitos de superestrutura e lumpemproletariado, assim como do objeto de pesquisa: o controle social durante o período de acumulação pós-década de 1970. *Panorama histórico* está dividido em três subdivisões; o primeiro, *Respostas Brasileiras ao Lumpemproletariado*, retrata através de abordagem histórica algumas das relações entre o Estado brasileiro e o lumpemproletariado, das formas de controle arcaicas às modernas (a partir de algumas das produções acadêmicas sobre o tema). Em *Estado e Cracolândia* e *Capital Imobiliário e Cracolândia* estão reportadas algumas das relações entre estado, capital e os sujeitos de pesquisa. *Fetichismo: droga como mercadoria* é a terceira parte do capítulo 3 e realiza discussão acerca das relações ocultadas e fetichizadas pela mercadoria droga ilícita. O capítulo 4- **Análise do Objeto: Lulopetismo: militarização e capilarização da sociedade civil** representa a análise dos documentos selecionados a partir do conteúdo ideológico e da produção e planejamento das políticas demonstrando que essas se orientam conforme as condicionalidades das instituições financeiras internacionais. O capítulo 5 – **Considerações Finais** finaliza o trajeto de pesquisa demonstrando que as formas de controle da classe social apartada da terra e não absorvida pelo trabalho produtivo apresenta aspectos das formas arcaicas misturadas aos processos “modernizadores”, entre instituições totais e políticas de manutenção da reprodução social da classe lumpemproletariada. E que o período estudado, o Lulopetismo, contribuiu para o processo de consolidação da reordenação superestrutural iniciada na década de 1990 com o período Collor. A lógica operacionalizada foi a construção de redes neoliberais (de forte imbricação público-privada), articuladas ministerialmente ou através das secretarias e a partir do orçamento público destinado às políticas

focais, provocando inchaço da burocracia civil e com isso, a sua capilarização ideológica de classe e um projeto de controle social militarizado. Houve capilarização da sociedade civil e aumento da militarização como mecanismo de controle da população lumpemproletariada.

Palavras-chave: Política Públicas, controle social, lumpemproletariado, neoliberalismo, drogas, crackolândia, enfermagem.

Pontes, Marcela MC. **De Braços Abertos: Lumpemproletariat in the Networks of Control.** [dissertation]. São Paulo: School of Nursing, University of São Paulo; 2017.

RESUMO

This study did a documentary analysis of the public policies implemented in the area known as Cracolândia in São Paulo city during the period when the Federal Government was under the control of the Worker's Party – The Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff governments of 2003-2016. It is a discursive analysis of documents, plus the conjunctural analysis of the creation of public policies aiming at the experimental design of the research object, referring it in the historical and dialectical materialism. The object of study is the social control by the State over the lumpemproletarian class from São Paulo's Cracolândia. The body of the text is divided in 5 parts. Chapter 1 – **Presentation** discusses the aims of the author and the research. Chapter 2 – **Methodology** guides the theoretical-methodological referential of the research and the material of analysis. It covers the documentary analysis of the material from the State: legislative pieces, ordinances, decrees, journals and Ministry and public secretaries' manuals, besides printed media and academic material, the guiding principles of public management practices. The methodology used was the dialectical analysis of the legislative speech and other documents from three supporting points: the written, underwritten and overwritten. Chapter 3 – *Three Essays on the* **Theoretical Considerations** has as its aim to find the relation between the State and the lumpemproletarian class, historically and in a comprehensive manner. *Superstructure and the lumpemproletariat takes* a theoretical approach to the concepts of superstructure and the lumpemproletariat, as well as the object of the research: the social control during the accumulation period after the 1970's. *Historical Panorama* is divided in three subdivisions; the first one, *Brazilian Answers to the Lumpemproletariat*, portrays through a historical approach some of the relations between the Brazilian State and the lumpemproletariat, from the archaic to the modern forms of control (starting from some academic works on the theme). In *State and Cracolândia* and *Real State Capital and Cracolândia*, relations between State, capital and the research subjects are reported. *Fetishism: drugs as merchandise* is the third part of Chapter 3 and discusses about the relations that are unseen and fetishized by the illicit drug merchandise. Chapter 4- **Subject Analysis:** *Lulism: militarization and capillarization of the civil society* represents the analysis of documents selected based on the ideological content, and of the production and planning of the polices showing that those are guided according to the conditions of the international financial institutions. Chapter 5 – **Final Considerations** ends the research path showing that the ways of controlling the social class that was segregated from the land and not absorbed by the productive labor presents aspects of the archaic ways, mixed with the “modernizing” processes, between total institutions and polices of maintenance of the social reproduction of the lumpemproletarian class. And that the studied period, Lulism, contributed to the process of consolidation of the superstructural reordering initiated in the 1990s with the Collor era. The operationalized logic was the construction of neoliberal networks (with a strong public-private imbrication), articulated via Ministries or through the Secretaries and from the public budget allocated to focal polices, causing the swelling of the civil bureaucracy and with that, the ideological capillarization of the class and

militarized social control project. There was the capillarization of the civil society and the increase of militarization as a way to control the lumpemproletarian population.

Key words: public policies, social control, lumpemproletariat, neoliberalism, drugs, Cracolândia, nursing.

Listas de Siglas

CAPS- Ad – Centro Psicossocial Para Álcool e Drogas
CAPS- A – Centro Psicossocial Para Adultos
CAPS-i – Centro Psicossocial para Crianças e Adolescentes
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ – Ministério da Justiça
MS – Ministério da Saúde
SNDHPR – Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República
MNMR- Movimento Nacional dos Moradores de Rua
MNCR- Movimento Nacional do Catadores de Recicláveis
DBA – Programa De Braços Abertos
SUS- Sistema Único de Saúde
ESF – Estratégia Saúde da Família
PSF – Programa Saúde da Família
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SUMÁRIO

1- Apresentação	13
2- Metodologia: o materialismo histórico e dialético e a pesquisa documental	20
3- Três Ensaios Acerca das Considerações Teóricas	27
3.1 Superestrutura e lumpemproletariado	27
3.2 Fetichismo: droga como mercadoria	39
3.3 Panorama histórico	63
3.3.1.Respostas Brasileiras ao Lumpemproletariado	63
3.3.2.Estado e Cracolândia	92
3.3.3.Capital e Cracolândia	101
4- Análise do Objeto	107
Lulopetismo: militarização e capilarização	107
4.1 . A Formação da “Política de Saúde para Álcool e Outras Drogas” e da Política Nacional para a População em Situação de Rua: políticas focais para o lumpemproletariado	107
4.2 “Crack, é Possível Vencer”: consolidação da rede focal	142
5- Considerações Finais	186
6- Figuras	192
7- Referências Bibliográficas	229

1. APRESENTAÇÃO

O ponto de partida para a realização dessa pesquisa vem da experiência como médica na política de Atenção Primária à Saúde do SUS para a população em situação de rua – o Consultório na Rua – atividade que realizei desde o término da graduação em 2010, com exceção para o ano de 2012, em que executei a função de clínica no CAPS – Álcool e outras Drogas da Brasilândia (periferia da Zona Norte de São Paulo).

Minha atuação na região central teve início em 2011, quando entrei em contato pela primeira vez, como trabalhadora da saúde, com a população em situação de rua do bairro da República e imediações. Naquele momento a Atenção Primária em Saúde para a população de rua ainda não tinha recebido, no município de São Paulo, o nome de Consultório na Rua. Sendo assim, o trabalho era realizado dentro da Estratégia Saúde da Família (ESF), porém, voltado especificamente, como nomeiam, para “a população em situação de alta vulnerabilidade” das regiões centrais da cidade – entre as quais estavam compreendidas as populações dos prédios ocupados pelos movimentos de luta por habitação e a população em situação de rua. Após esse período em que pude atender adultos, crianças e adolescentes em situação de extrema miséria e em boa parte das vezes em uso abusivo de algumas drogas (como álcool, inalantes e crack), muitas inquietações e dúvidas me furtavam a possibilidade de conceber o fenômeno da vida nas ruas da mesma maneira como ele era compreendido pelos diversos discursos em circulação, desde os de senso comum, como os pertencentes à própria gestão das Organizações Sociais de Saúde em seus cursos de capacitação de funcionários e até mesmo, os de alguns movimentos antiproibicionistas da esquerda progressista – os quais, muitas vezes, não chegam a discutir as condições de vida a partir da categoria classes sociais, não agrupando as características fenomenológicas como determinadas socialmente, deixando de levar em consideração os retratos sociais que se relacionam com a miséria e a ligação desta última com o uso prejudicial de drogas.

Ao entrar em contato com as histórias de indivíduos absolutamente desprovidos de condições materiais mínimas, a ideia de que a miséria e a rua

estavam presentes nas condições causais das questões que circundavam o cotidiano daquela população me trouxe a necessidade de compreender o fenômeno das drogas e da rua com maior profundidade. Na maioria dos casos, as histórias pregressas à vida nas ruas se mostravam como a verdadeira origem dos problemas e, diante disso, articulei-me à “hipótese” (nada original) de que a rua e o consumo abusivo de drogas são também consequências de algo anterior, maior e mais complexo: a estrutura social.

Em 2012 comecei a participar do grupo de pesquisa da Escola de Enfermagem da USP e conheci a Professora Cássia Baldini Soares. Durante reuniões e discussões entrei em contato com a Saúde Coletiva, campo de saber que já tinha conhecido na universidade, porém, o viés abordado era muito diferente àquele apresentado pelas disciplinas acadêmicas do curso de medicina. O grupo de pesquisa foi o espaço em que o marxismo e as teorias da Saúde se entrecruzaram, momento em que o meu posicionamento recebeu aparato acadêmico.

Nos anos que se seguiram, 2013 e 2014, fui convidada a fazer parte da Equipe de Consultório na Rua da região da cracolândia de São Paulo. Essa experiência me levou ao estresse diário de ter que trabalhar ao ritmo de políticas públicas que, em minha opinião, eram pouco resolutivas e que mais pareciam fazer parte de um processo de manutenção da situação que ali se apresentava do que a real possibilidade de transformação da condição social. Apesar de desconhecer em experiência, a sensação era de que eu fazia parte de uma Política ou Projeto similar às experiências de programas como os dos Médicos Sem Fronteiras, em que cansaço e barbárie permeiam o cotidiano de trabalho sem nunca diminuírem em intensidade – práticas próprias de zonas de conflito. O livro de Marcelo Clemente, *Cracolândia Dia a Dia*, denuncia essa aflição e ao mesmo tempo, representa o sofrimento de um trabalhador da saúde em estado de fusionamento com a experiência da miséria e com o processo de trabalho. Entre meus atendimentos, momentos nos quais me aprofundava no contato e anotava uma série de dados pessoais dos pacientes como forma de conhecer as relações acerca do fenômeno, percebi que muitos enfrentavam problemas parecidos: repetidas internações em comunidades terapêuticas; passagem pelo sistema prisional; anos de permanência em albergamento de serviços de assistência social – muitos, por mais de uma década; infecções reincidentes

(sífilis, pneumonia, tuberculose, hepatites, etc.); contato com as mesmas formas opressoras e desgastantes de obtenção de renda (prostituição, furto, varejo do tráfico, catação de recicláveis); analfabetismo ou baixa escolaridade; transtornos mentais variados; história de violência familiar e abandono; procedência das regiões periféricas da cidade, de outros estados do país e até mesmo, gerações nascidas nas ruas (“meninos de rua” filhos de pessoas nessa mesma condição); violência policial; experiências traumáticas de existência (a incluir: a história de um egresso prisional que viveu a barbárie do Carandiru, tendo sobrevivido por esconder-se entre a pilha de corpos dos companheiros de cela assim como, a história de um senhor barbaramente torturado durante a ditadura militar de 1964; ou a de uma jovem refugiada da periferia de São Paulo, que aos 22 anos tentava sobreviver ao sofrimento do passado e do presente através do consumo de crack e da forclusão em surtos de esquizofrenia, carregava no corpo todas as marcas da vida como consequências que jamais a abandonariam: galos e escoriações por quedas provocadas por crises convulsivas de uma epilepsia de base na infância, cicatrizes de queimadura por dívida da rua e do crack e as baixas imunológicas do vírus do HIV, como única sorte: um namorado de 62 anos – outro refugiado da vida formalizada do trabalho urbano, que “residia” em um albergue para idosos localizado nas ruas da cracolândia e nome “Nova Vida” – a jovem realizava acompanhamentos contínuos da infecção e da epilepsia graças ao namorado que a levava às consultas e responsabilizava-se pelas medicações, comprometimento mantido até o dia de sua morte por embolia pulmonar e trombose venosa profunda de membros inferiores – dia no qual, vi lágrimas secas da menina de tão poucas palavras; etc.

Ao meu entender, as informações coletadas eram abordadas pelas políticas como demandas individuais a serem supridas por instituições precarizadas caso a caso; as “estratégias” não correspondiam ao que remete à resolução de problemas estruturais como a pobreza e a miséria: resultantes da acumulação primitiva crônica e histórica; em última instância, as políticas selecionadas pelas gestões públicas das secretarias municipais e estaduais envolvidas estavam ali para outra finalidade – tanto as conservadoras como as progressistas – e o hiato entre coisa e outra aumentava cada dia mais. Além disso, o vínculo exigido e o tipo de “engajamento” que o processo de trabalho na Atenção Primária solicita levou-me ao sentimento de que eu e os demais

trabalhadores éramos uma espécie de agenciadores de conflitos. Como médica cabia, entre os atendimentos tradicionais de Atenção Primária em Saúde (realizar pré-natal de gestantes, fazer o acompanhamento de hipertensos e diabéticos, tratar pneumonia, tuberculose e demais patologias etc.), elaborar desfechos para uma série de problemas cotidianos dos pacientes, articulando “táticas” com a rede de serviços para a solução de questões das mais variadas: transferir rapidamente um adolescente “pedido” no bairro, encontrar um local de atendimento que acolhesse paciente idoso em uso permanente de crack e com câncer terminal (tarefa a ser realizada com o único telefone coletivo do serviço, em que era necessário inúmeras ligações para a solução de um único caso diário, acrescentando o fato de que a fila de pacientes na sala de espera aumentava a cada não que recebia do outro lado da linha telefônica), mediar brigas e conflitos, conduzir casos de surtos psiquiátricos, atender emergências sem suporte algum (obstrução das vias aéreas por “parangas” engolidas durante a batida policial, crises convulsivas por abstinência alcóolica, facadas, ferimentos por balas de borracha, quedas e atropelamentos dos usuários de álcool etc.), dar respostas às demandas por sensacionalismo midiático da gestão de saúde, encaminhar adolescentes e crianças recém chegados às ruas aos serviços de abrigo, acalmar adolescente em estado grave de sofrimento e abandono (tentar escapar das consequências psíquicas geradas por esse tipo de relação transferencial), atender crises de *burnout* dos colegas de equipe, entrar em *burnout*, participar de reuniões e mais reuniões, discutir os casos em rede, atender as demandas trazidas pelos agentes comunitários e demais trabalhadores, reconhecer corpos no IML de pacientes “desaparecidos”, dividir sofrimento com agentes comunitários e demais trabalhadores, visitar os bairros de origem dos pacientes, gravar vídeos para o Ministério da Saúde (nem sempre por achar importante), vincular-me além do necessário e observar colegas adoecerem pelo mesmo motivo, etc.

A inquietação gerada pelo processo diário de trabalho me levou a pesquisar a relação entre os sujeitos sociais da cracolândia e as instituições de Estado. Algo me dizia que o papel que me era solicitado e a tantos outros trabalhadores servia como tampão à desorganização do espaço e dos indivíduos, como se pudéssemos mediar, com afeto e energia física, as convulsões diárias da miséria. Nesse momento o encontro com a Professora

Cássia foi extremamente importante, pois ela me indicou o caminho ao pontuar que o meu objeto de pesquisa seria o controle social na cracolândia e o sujeito social e histórico o lumpemproletariado.

Desse modo, optei por realizar uma abordagem distanciada do sujeito de pesquisa do ponto de vista das ‘cotidianidades’. Não se trata de um trabalho de campo. O objetivo passa longe da exposição dos dramas pessoais ou do potencial individual dos sujeitos de pesquisa – reservo esse ‘turbilhonamento’ ao leitor em alguns parágrafos dessa apresentação. Ele se insere na tentativa de provocar reflexão sobre o hiato existente entre ‘a gestão de zonas de conflito’ e ‘a apreensão a respeito da realidade apresentada pelos envolvidos nesse debate’ (de jornalistas à ativistas e trabalhadores) – quando foi que nos distanciamos da radicalidade histórica para a explicação das hipóteses? Por isso, também, o retorno à forma totalizante. Afinal, o crack é apenas a droga contemporânea dos empobrecidos, tal como o álcool e o abuso do seu consumo entre o lumpemproletariado estão historicamente documentados desde a origem dos cercamentos das terras europeias (qual é a novidade?). Abri mão das abordagens mais aceitas atualmente (“não caretas”, que de fato enxergam o sujeito com o respeito que ele merece: singularmente, ‘vincularmente’, culturalmente, positivamente etc.; as críticas que todo marxista precisa lidar) e busquei a história da classe social apartada da terra e jamais absorvida pelo trabalho produtivo, assim como busquei as formas de controle que impedem (ou ao menos tentam impedir) à sua convulsão social. O posicionamento para a organização de análise, tanto em relação ao objeto como em relação ao sujeito de pesquisa trazem ao debate contemporâneo a defesa da posição classista e estrutural do fenômeno em discussão: o consumo público de crack por parte do lumpemproletariado urbano; não esperam mais do que isso! Tema a ser abordado de maneira menos atomizada, como ratifiquei acima, já que o consumo de crack pode ser útil tanto na rua como em um canavial; ele não precisa ser visto como fenômeno diferente, principalmente em sua relação causal, ao do consumo ascensional de álcool (ou até mesmo sobre o aumento da incidência do suicídio) por indígenas em processo de apartação da terra e “jogados” à beira de rodovias sul-matogrossenses, para citar um exemplo. Esse debate implica posicionamento analítico para além do fenômeno, de modo a mediar os conflitos entre história e sociologia. Pelo mesmo motivo, Os Três Ensaios Acerca da

Teoria (capítulo dessa dissertação) servem como aparato de fundo para o delineamento e introdução do debate da hipótese classista e a respeito da visão superestrutural que se espera refletir: entre processos superestruturais de controle arcaicos e modernizadores que fazem parte da reconstrução histórica brasileira; mostrando que talvez não precisemos escolher um lado, entre modelos de controle progressistas e conservadores, mas a superação do regime de dominação.

A cracolândia de São Paulo é o ponto de partida para a visualização das propostas estatais de controle sobre “o consumo público de crack” pelo lumpemproletariado, assim como outras práticas “públicas” do lumpemproletariado também foram persistentemente controladas, proibidas ou perseguidas. Os ataques parecem incidir como tragédias e farsas permanentes; processos de criminalização, destruição e expulsão de habitações ou localidades precarizadas para a tomada do espaço “público”, medicalização – sempre restaurada e discursivamente requalificada pelas peculiaridades de cada período histórico (do controle de pestes ao uso abusivo de drogas) e práticas de socialização (filantrópicas, beneficiárias e/ou tutelares) etc. em que os ciclos se repetem sem, contudo, perder a finalidade: a manutenção da dominação de classe. Por isso, em Análise do Objeto busquei pela forma contemporânea de controle a partir do recorte da cracolândia de São Paulo durante o período Lulopetista, no sentido de apresentar a forma com a qual o Partido dos Trabalhadores geriu a mesma questão em âmbito federal, assim como pretendi alcançar outras dimensões “estratégicas” do Plano de Enfrentamento ao Crack – projeto federal elaborado durante o governo de Dilma Rousseff. Outros projetos também foram cotejados, como os elaborados pelas gestões municipal e estadual antes que houvesse uma proposta da União.

O objeto deste estudo é, portanto, o controle social presente nas ações e nas Políticas Públicas aplicadas na cracolândia de São Paulo (o Programa “De Braços Abertos” consiste em uma das políticas analisadas na segunda parte do Capítulo 4 dessa Dissertação¹), levando-se em consideração o processo

¹ O Programa De Braços Abertos é a versão municipalizada do Plano Crack, é possível vencer. A Política Federal ofereceu proposta aos estados e municípios. Os interessados em sua aplicabilidade pactuaram acordo. De Braços Abertos foi o nome dado ao Plano Crack, é possível vencer na cidade de São Paulo pelos participantes do primeiro encontro para o diálogo de construção conjunta da proposta – entre Gestão Municipal e usuários de crack da região.

histórico desse espaço social datado pelo período em que o Partido dos Trabalhadores se manteve na presidência do Governo Federal (2003-2016). A análise será realizada a partir do estudo documental das políticas públicas e ações apresentadas pelas gestões Municipal, Estadual e Federal que incidiram diretamente ou indiretamente sobre a classe lumpemproletarizada que ali se encontra. A abordagem analítica escolhida é de base discursiva e ressalta a transformação da linguagem nos escritos legais dos documentos públicos assim como delinea o objeto a partir do contexto histórico em que os documentos selecionados foram elaborados; a tentativa foi a construção vincular entre análise discursiva (representações e valores do escrito legal) com a análise de conjuntura do período.

Ao término desse processo de estudo, percebo que minha profissão nasceu, não por acaso, com a Terceira República, uma imposição das Instituições Financeiras Internacionais durante a década de 1990. Assim como, após um ano “afastada” do trabalho para a finalização dessa pesquisa (pela bolsa CAPES) assisto o Brasil pós-golpe de 2016, e com ele a votação da “PEC da Morte” ou a PEC 55, recordo-me que Dilma Rousseff sancionou a abertura ao capital estrangeiro do “mercado” da saúde antes de cair; assisto também a prefeitura pós-João Dória Júnior na cidade de São Paulo (a farsesca versão de Pereira Passos). A conclusão: sequer sei se a minha profissão – médica de Atenção Primária em Saúde em modelos de ESF (a médica do Postinho) – continuará a existir nos anos que virão, já que os tempos são de “uberização” (conceito apropriado da socióloga Ludmila Costhek Abílio) da categoria médica e ataque do capital estrangeiro (o regime de contratações via Organizações Sociais da Saúde sofrerá ataque concorrencial com empresas estrangeiras de saúde que acharam por bem se internacionalizar no momento em que o mercado da saúde estadunidense chega à dilatação máxima de acumulação, acrescido ao fato de que uma série de modelos de “cooperativas” de trabalho médico se direcionam ao atendimento pontual dos populares, a exemplo disso o Doutor Consulta – um aplicativo que agrupa médicos por regime de contratação jurídica e/ou serviços privados complementares, agenda consultas e exames e ainda monitora os serviços prestados a partir de pesquisas de opinião e indicadores de qualidade – tudo o que a clientela precisa!). A certeza que tenho, fora todas as dúvidas conjunturais diárias, é a de que haverá aumento progressivo do

processo de lumpemproletarização e expansão das cracolândias, caso a esquerda brasileira não consiga organizar força (a partir dela própria em tática de expansão) para dar limite ao ataque das burguesias, tanto a internacional como a brasileira.

2- METODOLOGIA

Materialismo histórico e pesquisa documental

A dissertação aqui apresentada é uma análise documental de cunho discursivo das ações e políticas públicas realizadas para a localidade urbana conhecida vulgarmente pelo nome de cracolândia de São Paulo, para o período historicamente compreendido entre os anos 2003 a 2016, a ser realizada no capítulo 4. Os documentos analisados compreendem desde documentos públicos, legislativos (Decretos e Peças Legais), manuais de implementação e formulação teórico-práticas de políticas Ministeriais e Secretariais, assim como documentação de mídia impressa – no sentido de ampliar a visão dos fenômenos sociais para que o objeto de pesquisa seja delineado.

A análise documental é a pesquisa que utiliza documentos como materiais de análise. Os documentos selecionados podem ser de tipos diversos, desde material escrito – jornais, revistas, cartas, diários, documentos oficiais do Estado ou de instituições sociais (sindicatos, museus, etc.) – a material audiovisual – filmes, vídeos e fotos. Em pesquisa documental algumas precauções devem ser tomadas para uma investigação adequada, como realizar o tratamento das fontes selecionadas: a datação e a classificação. A datação da fonte determina a posição dessa em relação ao evento que está sendo analisado, por exemplo, um jornal que pode estar emitindo informação de um fenômeno passado ou futuro. A classificação compreende posicioná-las quanto aos tipos de dados obtidos nos documentos, valorando-os como fonte primária e secundária: as fontes primárias seriam aquelas em que os dados foram coletados pelo “autor” do material produzido, já as fontes secundárias são aquelas em que os dados foram obtidos em segunda mão.

Também é necessário realizar o tratamento dos documentos selecionados quanto a sua origem, já que as fontes podem apresentar informações mais ou menos parciais a respeito do fenômeno em estudo. Portanto, cabe ao pesquisador avaliar os dados obtidos com visão crítica a respeito do formulador do material analisado – um diário autobiográfico de um

chefe de Estado, por exemplo, não retrataria um contexto histórico sem que esse não se mostrasse carregado de implicações pessoais; de modo semelhante, um veículo de comunicação sempre possui intenções e objetivos ao retratar um fato ou evento de determinada forma em detrimento de outra. Com efeito, resta ao pesquisador caracterizar as possíveis formas de posicionamento político-ideológico dos autores das fontes selecionadas – o que será realizado, nesta pesquisa, a partir do método dialético. O objetivo do tratamento das fontes é avaliar a relação tema-fonte que pode ser obtida através do material disponível, e, também, para que se definam quais fontes serão principais e quais funcionarão como fontes de apoio para a análise do material de pesquisa (Barbosa, 1999).

O referencial teórico-metodológico utilizado é o materialismo histórico e dialético. A perspectiva marxista em seu plano teórico referencia-se pelo materialismo histórico, e posiciona, o que está materialmente construído como historicamente determinado; é a dinâmica do real em meio ao processo histórico. Sendo assim, a totalidade é sempre levada em consideração, e é definida como o conjunto de relações produtivas e regulatórias que garantem o funcionamento da sociedade. De maneira que, para o marxismo, as sociedades se constituem a partir da relação entre os indivíduos, deles com o meio de produção e desse último com a natureza:

“Na dimensão teórica, esse referencial apresenta explicação fundamental para o conhecimento da realidade. Os conceitos que perfazem o quadro teórico geral (modo de produção, relações de produção e formas de regularização necessárias à manutenção das relações antagônicas) permitem compreender os elementos que compõem as formações sociais e as dinâmicas que movimentam suas transformações. (Soares, Campos, Yonekura; 2013)

Enquanto metodologia, o referencial marxista utiliza a dialética, método que permite a apreensão da realidade para além do fenômeno que rompe na realidade imediata, levando-se em consideração uma análise que se orienta historicamente e pela totalidade das relações produtivas, deste modo:

“Na dimensão metodológica, o Marxismo vale-se da dialética, que mostra as conexões entre as partes de um dado fenômeno e destas com a totalidade social, analisando como o movimento se processa, e direciona a busca de técnicas e instrumentos para expor o

mais plenamente possível os objetos recortados da realidade”. (Soares, Campos, Yonekura; 2013)

Uma questão relevante para a análise documental deste estudo é a compreensão que orienta a relação entre sujeito e objeto, levando-se em consideração o conceito de consciência para o marxismo. Ou seja, a noção de que a consciência quando observa determinado fenômeno não é capaz de compreendê-lo em sua totalidade, mas que a ela exprime visões ideológicas e formas de observar o mundo que remetem mais as aparências do que a essência mesma das questões causais, pois os sujeitos e sua forma de pensar a realidade estão diretamente imbricados com a formação social do seu tempo em contato direto com sua subjetividade – orientada a partir da pertença de classe social – de modo que é necessário compreender a realidade a partir do movimento dialético do pensamento:

“trata-se, portanto, de destacar os fenômenos de sua forma dada como imediata, de encontrar as mediações pelas quais eles podem ser relacionados ao seu núcleo e à sua essência e nela compreendidos; por outro, trata-se de compreender o seu caráter e a sua aparência de fenômeno, considerada em sua manifestação necessária. Essa forma é necessária em razão de sua essência histórica, do seu desenvolvimento no campo da sociedade capitalista. Essa dupla determinação, esse reconhecimento e essa superação simultânea do ser imediato constitui justamente a relação dialética”. (Lukács, 2012: 75-76)

Essa pesquisa se orienta como pesquisa qualitativa, sendo assim, em sua fase de análise dos documentos escolhidos como fonte de informação, tem como intuito o aprofundamento das questões para além de dados estatísticos. As análises qualitativas são:

“entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do *significado* e da *intencionalidade* como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas” (Minayo, 2010: 22-23).

Esta análise utilizará ainda as categorias similares as empregadas por Nildo Viana em sua tese de pós-doutoramento, que teve por objetivo analisar o caráter político das documentações que regulamentam o Sistema Único de Saúde no Brasil. A posição adotada pelo autor se vale da análise discursiva para

a compreensão de que o discurso legislativo, em suas leis e em seu conjunto não possui autoria, é um discurso coletivo e orientado ideologicamente. Enquanto material é composto por leis e seus derivados (decretos, normais operacionais, portarias, regulamentações etc.), mas como conteúdo possui determinações. Desse modo, é possível compreender o discurso legislativo com maior profundidade quando diferentes âmbitos de análise do material coadunam a fim de ultrapassarem à análise informativa dos escritos legais – é necessário procurar objetivos ou interferências no plano material das relações que pretende regulamentar além de buscar as determinações que dão origem ao plano legislativo. A escolha feita por essa pesquisa está em três distintas abordagens do material selecionado. A análise direta das escrituras legais ou documentais busca a informação contida no papel da lei, sem que seja possível alcançar seus interesses e sua origem, a essa forma dá-se o nome de análise do Escrito – ela apreende sua porção informativa. Para que seja possível avaliar interesses, objetivos e origem discursiva é necessário trazer a análise conjuntural do período sócio-histórico produtor daquele discurso legal. A segunda forma de análise abarca, portanto, a sua determinação socioestrutural (conjuntura político-econômica do período), dando ao Escrito legal conteúdo explicativo que o produziu e delimitou, a essa fase de análise dá-se o nome de análise do Sobrescrito. A sua face oculta, embutida nas construções de valores e representatividades presentes no escrito legal são também levados em consideração e a essa última fase de análise dá-se o nome de análise do Subscrito. O último momento analítico permite alcançar a orientação ideológica e de dominação de classe que permeia os escritos legais e direcionam a construção das políticas públicas. Os três momentos de análise do discurso legislativo dos documentos públicos serão realizados a todo momento conforme a necessidade analítica da pesquisa.

A respeito das representações e valores de classe inseridos via normatização pública, aqui são acrescidos norteadores que ajudam, enquanto método analítico, na percepção da influência do período de acumulação capitalista contemporâneo nas escrituras textuais dos documentos de Estado, e dos seus postulados de referência pós-estruturalista e de formulação teórico-prática próprios da racionalidade neoliberal e isso se deve ao fato das disputas

por hegemonia poderem imprimir diversas formas de articulação política via poder econômico:

“No plano social, a nova hegemonia emerge como dominação, através da produção de ideologias, representações, valorações, neoliberais e pós-estruturalistas. A produção gera a reprodução, ou seja, os ideólogos produtores ganham apoio do capital (comunicacional, especialmente o editorial) e do aparato estatal (especialmente através dos seus aparatos comunicacionais e educacionais, além de financiamento). Isso acaba gerando um conjunto de ideólogos reprodutores, divulgadores e vulgarizadores. Uma vez ocorrendo todo esse processo (geração de ideólogos produtores e reprodutores, difusão e disseminação via estado, educação, meios de comunicação), isso acaba se tornando vigente na sociedade. A hegemonia burguesa é internalizada pela maioria da população e até por setores oposicionistas (tanto os opositores do governo quanto aqueles que dizem e acreditam serem opositores do capitalismo)”. (Viana; 2015: p.89)

A racionalidade neoliberal produziu deslocamento linguístico, dando luz à renovação formal dos discursos, com aspectos que misturam os valores e representações já formulados no passado com os valores e representações da nova hegemonia. Dois elementos básicos ajudaram nesse processo: a ressignificação e a novilíngua. A ressignificação é o uso de uma mesma palavra com a tentativa de se estabelecer novo significado. E a novilíngua é a maneira com a qual as teorias neoliberais se inserem nos espaços superestruturais realinhando-os à sua nova ordem; consiste na racionalização neoliberal propriamente dita:

“Essa modificação do signo que acompanha a mudança social pode ser através da criação de novos signos, a novilíngua, ou a ressignificação de signos já existentes. A novilíngua é a criação de novos signos. A palavra “novilíngua” surge com a obra ficcional de George Orwell, 1984, no qual se apresenta um regime ditatorial que controla o pensamento da população e institui a novilíngua. Ela revela mudança social, valorativa e semântica”. (Viana; 2015: p.90)

A mudança de regime de acumulação atribuiu novos significados as mesmas palavras, como colocou Nildo Viana, exemplos desse processo são: autogestão, participação, qualidade, clientela etc. O objetivo é tornar a assimilação mais palatável:

“O significado original é deformado para se adequar aos interesses estabelecidos com as mudanças sociais e renovação hegemônica. Nesse contexto, o foco é geralmente as concepções

vigentes nos meios revolucionários, contestadores, “progressistas”, populares. Se a novilíngua é imposta de cima para baixo, a resignificação é uma assimilação do que é de baixo pelo que é de cima. Isso torna mais suave a dominação e mais fácil instaurar uma nova hegemonia e vigência”. (Viana; 2015: p. 92)

A busca por registros de mudança semântica do discurso legislativo se insere na análise do Subscrito, trazendo a face oculta dos escritos legais, buscando os novos sentidos para a inserção da transformação linguística em decorrência de sua forma de ação, quando transformadas na experiência concreta, permitindo a avaliação existente entre o discurso e sua finalidade. Sendo assim, essa será uma análise dialética com foco nas representações e valores do discurso legislativo e sobre a sua aplicação e funcionamento prático (do tipo de implementação) pelas Políticas Públicas direcionadas ao espaço social da Cracolândia de São Paulo, levando-se em consideração a conjuntura política que as originaram, de modo a delinear o objeto dessa pesquisa de maneira, em parte, diferente da que foi realizada por Nildo Viana. O autor citado buscou conteúdos oriundos do pensamento neoliberal nas políticas de saúde do SUS e as colocou em registro de análise em três pontos: o escrito, o sobrescrito e o subscrito. Já esta pesquisa busca alcançar o tipo de controle social que é exercido pelo Estado brasileiro durante o período de acumulação capitalista contemporâneo para o sujeito de estudo. Deste modo, é necessário acrescentar documentos de mídia e outras documentações além da peça constitucional, como Manuais Ministeriais e Secretariais e mídia impressa (fonte secundária de apoio), porém, serão mantidas as análises do Escrito, Sobrescrito e Subscrito em consonância com a tentativa de delinear as características do controle social no espaço social da cracolândia.

As Políticas Públicas desenvolvidas para a população lumpemproletariada da cracolândia resultam do que é denominado, pela sociedade de nosso tempo, em discursos institucionais, como Políticas para a População em Situação de Rua e/ou Usuários de Álcool e Outras Drogas. Desta forma, os materiais de análise selecionados são: A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas (Brasília – DF, 2003); a Lei 11. 343/2006 (que foi discutida em Considerações Teóricas como abordagem histórica da questão); A Política Nacional para a População em Situação de Rua – Decreto 7.053/2009; A Ação Integrada Centro Legal

(2009); O Plano Operativo para a Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua (2012-2015); O Plano Crack é Possível Vencer (2011); O Programa De Braços Abertos (2013). Outras Políticas Públicas nesta direção são as orientadas pelo Serviço de Assistência Social, estas serão incorporadas à análise a partir de recursos acadêmicos e outros materiais, porém não serão analisadas como corpus do material de pesquisa em profundidade. O objetivo é analisar o discurso Legislativo presente em peças da Constituição Brasileira e em Portarias e Documentos Públicos Ministeriais/Secretariais, partindo dos materiais do setor saúde e atingindo os demais que são direcionados para os sujeitos sociais em estudo, relacionando-os com a sua implementação no espaço social específico da Cracolândia de São Paulo, de modo a localizar o objeto de pesquisa, ou seja, o tipo de relação que as instituições de Estado estabelecem com aquele grupo social.

Os materiais que serão analisados estão separados em duas categorias de fontes; as fontes principais e as fontes de apoio. As fontes principais são os documentos de instituição de Estado, e esses foram escolhidos através do seguinte critério: políticas e ações aplicadas ao espaço da cracolândia de São Paulo, dentro da periodização selecionada para estudo (2003 a 2016). As fontes de apoio foram selecionadas em um segundo momento e a partir do seguinte critério: notícias e publicações realizadas por veículos de imprensa escrita que tiverem as ações e políticas acima como tema de discussão.

3 – TRÊS ENSAIOS ACERCA DA TEORIA:

3.1. Superestrutura e Lumpemproletariado

A noção de controle social para o pensamento marxista é construída através da categoria de superestrutura que por sua vez, remete à parte da estrutura social em que estão compreendidas as relações políticas e ideológicas de uma sociedade, nesse caso, capitalista. Sendo assim, a superestrutura é constituída pelas instituições civis e de Estado que organizam as “estratégias” e dinâmicas de funcionamento do cotidiano, delineando, a partir de suas ações, a cultura e as formas de viver das pessoas e classes sociais. A visão marxista da sociedade parte do ponto de vista de que a superestrutura é determinada pela infraestrutura, sendo esta última a totalidade das relações produtivas estabelecidas socialmente. A base argumentativa para essa construção está no poder econômico da classe dominante que atravessa as instituições de Estado e da sociedade civil definindo-as a partir dos seus próprios interesses e construindo o que se pode chamar de cultura dominante. Sendo assim, os modelos de leis, o direito (sistema jurídico-punitivo), a educação, a religiosidade, o pensamento filosófico, a ciência, o conceito de família etc. são permeados pelos interesses e valores dos que detém o poder econômico, de modo que as relações entre as instituições sociais e os indivíduos se constituem a partir da pertença de classe desses últimos e em relação com os interesses/valores da classe dominante.

“na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência. Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não

é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. A transformação que se produziu na base econômica transforma mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura. Quando se consideram tais transformações, convém distinguir sempre a transformação material das condições econômicas de produção - que podem ser verificadas fielmente com ajuda das ciências físicas e naturais - e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim. Do mesmo modo que não se julga o indivíduo pela ideia que de si mesmo faz, tampouco se pode julgar uma tal época de transformações pela consciência que ela tem de si mesma. E preciso, ao contrário, explicar essa consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção. Uma sociedade jamais desaparece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas no próprio seio da velha sociedade.” (Marx, 2008, p.47-48)

As instituições sociais agem de maneiras diferentes de acordo com o grupo social com o qual elas se relacionam e estão, em larga medida, submetidas aos interesses da classe dominante. (Horkheimer, 2012; Marx, 2011; Barbosa, 1989). O ensaio *Cultura, Autoridade e Família*, do autor frankfurtiano, Horkheimer, traz elaboração importante sobre os pontos que condensam e dinamizam a superestrutura da sociedade capitalista no seu transcorrer histórico – em termos de ruptura e conservação. Além de introduzir os indivíduos, enquanto estrutura psíquica e sua capacidade de vinculação às instituições sociais como parte do tecido social e do movimento da história, o autor faz a defesa materialista sob o ponto de vista marxista para a apresentação superestrutural da sociedade capitalista. A construção argumentativa se divide em três partes – conforme informa o título do texto. Em *Cultura* são trabalhadas diferentes categorias para a compreensão do funcionamento dinâmico das culturas e sociedades; preliminarmente, a categoria história é trabalhada como medida argumentativa de contestação das leituras historicistas em contrates entre a visão idealista da história com a posição materialista, de forma a buscar o motor que impulsionaria a história para esses distintos pensamentos. Como um materialista, termina com a defesa marxista da visão histórica em que o modo de produção e sua transformação histórica determinam a forma de viver dos grupos sociais sendo o motor da história o próprio modo de produção, e para

além disso, enquanto frankfurtiano, o autor insere a colocação de que a estrutura psíquica dos indivíduos além de ser determinada pela posição de classe e situação histórico-cultural de uma determinada época e/ou sociedade (questão partilhada pelo próprio Marx, contudo em diferente arcabouço argumentativo, muito mais associado ao conceito de consciência e sua condução caudatária hegeliana do que às bases do psiquismo inauguradas por Freud com a psicanálise), coaduna no sentido de causar a ruptura ou a permanência das instituições de controle social. A relação estabelecida entre indivíduos e instituições sociais é tomada de maneira dialética, em que ambos se retroalimentam no sentido da garantia da internalização de valores por meio das instituições sociais e na manutenção das instituições por parte dos indivíduos previamente formados por elas, assim como, na possibilidade de ruptura de algumas subjetividades com a ordem hegemônica. Nesse sentido, diferentes questões são trazidas ao debate – valores e representações de classe (mais associados ao conceito marxista de consciência), a situação material de existência e, ainda, a subjetividade enquanto psiquismo humano (e sua ligação ao que Horkheimer chama de “modos humanos de reação”): o conceito burguês de família; a vinculação à tradição cultural; os modos humanos de reação; a visão sobre a ‘razão’ e a ‘autoridade divina’ pelo pensamento burguês; o conceito ‘autoridade’ em suas diversas vertentes; a internalização de valores como mal estar da civilização; a coerção e violência de Estado como rememoração que traz ao presente a derrota do passado; a posição de gênero e inserção na divisão social do trabalho; os tipos de socialização; o conceito de indivíduo para o pensamento filosófico burguês e a determinação material em relação ao modo de produção capitalista, no qual, por autoridade, para as classes subalternas, o meio material de existência é colocado como a primeira e principal posição de subserviência: sobreviver é sempre principal (Horkheimer, 2012).

O lumpemproletariado está alijado do trabalho formal e, portanto, da disciplina imposta pela relação capital-trabalho – definida pela autoridade burguesa e seus regimes de contratação. Por esse motivo, os valores e modo de vida dessa classe, muitas vezes, apresentam-se em oposição direta aos valores burgueses ou superestruturais. A busca diária pela sobrevivência em meio às formas de obtenção dos recursos que restaram, agravados pelo princípio do meio como autoridade imediata, submete essa classe à necessidade

da quebra dos valores sociais hegemônicos; fora isso, muitos dos valores internalizados a partir do contato de instituições formadoras com as camadas trabalhadoras, historicamente, não alcançaram a classe dos “descartáveis” por simplesmente não terem por eles interesse algum. Por vezes, as instituições de controle social direcionadas ao lumpemproletariado tinham como objetivo central a sua neutralização. Esse fato se torna mais evidente na periferia do capitalismo, já que nos países de herança colonialista, os presídios e instituições totais, por exemplo, funcionaram como depósito de mão de obra sobrando (ou os produtos da acumulação primitiva) e precarizadas instituições de disciplinamento para o trabalho – a produção *Holocausto Brasileiro: vida, genocídio e 60 mil mortes no maior hospício do Brasil* de Daniela Arbex é um recorte dessa questão. Uma tragédia duradoura (quase secular – 1903 à década de 1980), de uma única instituição total brasileira, que foi descrita pela autora da obra, e também por Franco Basaglia² em visita ao local, como um verdadeiro campo de concentração. A tragédia anunciada por Machado de Assis em *o Alienista*, no hospício Colônia são expandidas, dilatadas; as fantasias individuais de um “cientista”, em seu desejo compulsivo pela padronização, acabou por encarcerar uma cidade inteira; coisa que a organização do Estado brasileiro elevou à magnitude nacional e secular em carregamentos humanos de trens inteiros, que perpassavam as vias férreas sertanejas e litorâneas, a coletar os indesejados para toda sorte de valores e imposições materiais de existência – 70% dos quais sequer tinham diagnóstico de doença mental: eram epiléticos; loucos; rebeldes à ordem local; militantes políticos; homossexuais; deprimidos; alcoolistas; mulheres “desclassificadas” pelos valores familiares ou “dispensadas” pela obrigação tutorial familiar por motivos variados (do adultério masculino, maternidade sem casamento, escassez material de recursos à indiferença); multidões, principalmente empobrecidas, entre negros e indígenas, “indigentes”

² Franco Basaglia – psiquiatra italiano de posicionamento marxista, que nas décadas de 60 e 70 se tornou um dos maiores expoentes da luta anti-manicomial, inaugurando a luta contra as instituições totais e pela Reforma Psiquiátrica: “Por isso o nosso discurso antiinstitucional, antipsiquiátrico (isto é, antiespecialístico), não pode retringir-se ao terreno específico de nosso tempo de ação. O questionamento do sistema institucional transcende a esfera psiquiátrica e atinge as estruturas sociais que o sustentam, levando-nos a uma crítica da neutralidade científica – que atua como sustentáculo dos valores dominantes –, para depois tornar-se crítica e ação política”. (Basaglia, 1985: p. 9)

que vagavam pelas ruas; enfim, qualquer um que se mostrasse um inconveniente moral ou material para a ordem vigente.

“Os pacientes do Colônia morriam de frio, de fome, de doença. Morriam também de choque. Em alguns dias, os eletrochoques eram tantos e tão fortes, que a sobrecarga derrubava a rede do município. Nos períodos de maior lotação, dezesseis pessoas morriam a cada dia. Morriam de tudo — e também de invisibilidade. Ao morrer, davam lucro. Entre 1969 e 1980, 1.853 corpos de pacientes do manicômio foram vendidos para dezessete faculdades de medicina do país, sem que ninguém questionasse. Quando houve excesso de cadáveres e o mercado encolheu, os corpos foram decompostos em ácido, no pátio do Colônia, na frente dos pacientes, para que as ossadas pudessem ser comercializadas. Nada se perdia, exceto a vida”. (Brum, apud Arbex, 2013)³³

A fraseologia burguesa da “autoridade”, da “família” e da “cultura” é argamassa para as formulações superestruturais de controle social. As instituições sociais, ao tentarem lidar com os problemas relacionados ao lumpemproletariado, identificam na perversão moral a causa da sua condição material de existência. Por isso, seus métodos definem que os valores familiares e os vínculos interrompidos, os vícios, as condutas desviantes, a indisciplina, etc. sejam os determinantes da posição do *lumpem* na divisão social do trabalho. A história mostra que variados tipos de instituições utilizaram métodos de reafirmação dos valores citados como forma de reabilitação dos alijados à ordem social. Desse modo, o que faltava era o planejamento de vida a partir dos valores superestruturais — não teriam comportamentos higiênicos adequados, esclarecimento mínimo, socialização pertinente ao convívio coletivo, princípios morais sólidos, continência sexual, etc. A consolidação dos métodos de controle do *lumpem* caminha dialeticamente com a sua permanente reformulação — encontro pragmático-teórico que nunca enseja a transformação da lógica de funcionamento do Capital. Ações de caridade, voluntariado e movimento civil são bem-vindas e atuam na contenção dessa camada social “perigosa” — reivindicando benevolência ou o reino dos céus. Ao falharem, outras instituições

³³ Difícil dizer que na periferia do capital, em meio a tal tipo de “terapêutica” aniquiladora de subjetividades e corpos — quando vivos em caquexia e quando mortos transformados em mercadoria — pode-se atribuir ao trabalho em regime de internação vitalício algo da ordem disciplinadora, ao menos não aos encarcerados. A nota no corpo do texto foi extraída de Eliane Brum, *Os Loucos Somos Nós* – Prefácio do livro *Holocausto Brasileiro* / Daniela Arbex. – 1. ed. – São Paulo: Geração Editorial, 2013.

de controle tomam a dianteira, resgatando a ideologia da disfunção biológica irreversível ou da garantia da lei, restando o encarceramento ou a eliminação. Conservando o arcaico, não será por acaso que o neoliberalismo investirá na mobilização dos trabalhadores cada vez mais desagregados, agentes da burocracia pública e privada e até mesmo da população lumpemproletariada – reificando a compreensão da condição material de existência do lumpemproletariado. As políticas neoliberais, por vezes restauradoras de antigas estratégias, são racionalizadas em rede e contam com o incremento material e a ressignificação semântica próprios do nosso tempo – questões elaboradas e analisadas nesses ensaios e em *Análise do Objeto*.

Segundo Nildo Viana a população lumpemproletariada é aquela pertencente à classe social que está excluída do processo produtivo, ou seja, os não detentores dos meios de produção e também os que estão à margem quanto à venda de sua força de trabalho para a classe detentora desse recurso. Aqui está compreendido o exército industrial de reserva em sua totalidade: subempregados, desempregados crônicos, prostitutas, mendigos, trabalhadores da economia informal, adoecidos pelo trabalho, órfãos, trabalhadores da economia ilegal, etc (Viana, 2009). Essa definição de lumpemproletariado não é a mesma que foi elaborada por Marx e outros marxistas. O pensador alemão não categoriza o lumpemproletariado como constituinte do exército industrial de reserva e/ou da superpopulação relativa em sua totalidade. A divisão elaborada por Marx em *O Capital* subdivide a superpopulação relativa em três formas: flutuante, latente e estagnada. A primeira compreende o proletariado que se vê desempregado em períodos nos quais o capital repele mão de obra em um setor para posteriormente absorvê-la em outro setor, e, além disso, na medida em que a acumulação de capital acontece e ocorre à diminuição do investimento do capitalista em capital variável, aumenta o número de desempregados sob esta condição, e esses desempregados também são definidos como superpopulação flutuante. A forma latente da superpopulação relativa compreende os trabalhadores assalariados do campo, que devido às condições instáveis de trabalho no meio rural estão sempre na iminência de migrarem para as cidades, tornando-se trabalhador urbano. Já a forma estagnada compreende a população com ocupação irregular e condição de vida mais precária que a do proletariado, eles são os trabalhadores que foram despojados da indústria e da agricultura.

Este grupo é constituído tanto por trabalhadores que executam trabalhos a domicílio como por aqueles que estão totalmente excluídos dos setores de produção, seja por idade avançada, ou por acidente de trabalho e problemas de saúde. Além disso, o autor do século XIX ainda subdivide esta última formação em três subcategorias, colocando os aptos para o trabalho na primeira, órfãos e viúvas na segunda e os incapazes de trabalhar na terceira categoria. Portanto, Marx inclui os “desocupados” ou alijados do mercado produtivo na superpopulação do tipo estagnada e ao mesmo tempo exclui os criminosos, as prostitutas, mendigos, contraventores etc. dessa categorização, e esses últimos seriam para ele, o lumpemproletariado. A relação estabelecida entre a superpopulação relativa e o lumpemproletariado se realiza a partir do crescimento da primeira que impulsiona o crescimento da segunda, mas o lumpemproletariado, para Marx, não consegue alcançar a condição de trabalhador assalariado, havendo assim certa tensão a um posicionamento reacionário dentro da luta de classes (Marx, 1971: 743-746; Braga, 2013). Em outras obras Marx associa trabalhadores da superpopulação relativa do tipo estagnado ao o que ele nomeou de lumpemproletários ao lado dos contraventores, mendigos, prostitutas etc. A conceituação não foi bem definida pelo o autor e ainda é espaço para debates e reformulações (Viana, 2012). Paul Singer, ao se referir ao grande contingente de pauperizados no Brasil, nomeou a superpopulação relativa brasileira, em seu estado de cronificação absoluta, de subproletariado. Já André Singer os conceituou como “*sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente*” (Singer, 2012).

Nildo Viana sustenta que é necessário maior aprofundamento a respeito dessa classe social e propõe uma ressignificação do conceito de lumpemproletariado. Para isso ele utiliza diversos pontos de apoio:

“os lumpemproletários são aqueles que possuem necessidade de vender sua força de trabalho e que estão fora do mercado, por conseguinte, estão marginalizados também no mercado de consumo e também na “cidadania” (...) Podemos dizer que existem graus diferenciados de marginalização no mercado de trabalho, no mercado de consumo e na cidadania. Alguns vivem em subempregos, outros estão completamente alijados do mercado de trabalho e há aqueles que se empregam temporariamente. Alguns conseguem no mercado de consumo os meios necessários para a sobrevivência e outros nem isso, ficando abaixo do “mínimo calórico”; alguns usufruem alguns direitos sociais e outros estão totalmente destituídos desses direitos”. (Viana, 2009: 252)

Dentro das visões encontramos particularidades de pertença de classe que se sobrepõe, já que Nildo Viana coloca a superpopulação relativa adicionada à classe lumpemproletariada (conceituada por Marx) como sendo uma única classe, a qual ele nomeia de lumpemproletariado. O sociólogo utiliza uma elaboração categórica para a compreensão das classes sociais, a partir de três elementos fundamentais:

“situação (modo de vida comum, um modo de atividade, que gera costumes, representação, etc., também comuns), *relação* (com outras classes, de oposição ou aliança com algumas e luta com outras), *interesses* (que devido aos itens anteriores, são antagônicos a de outras classes ou não, no caso de determinadas classes aliadas, mas que nem por isso não possuem, em menor grau, certos antagonismos de interesses). Porém, estes elementos não são estáticos, são históricos, sociais, envolvidos numa totalidade e, por isso, a partir da luta (relação) e dos interesses, fundados na situação, pode haver a passagem da classe determinada para classe autodeterminada”. (Viana, 2012: p.201-202)

Assim, o modo de vida dos grupos sociais também deve ser considerado para o delineamento do conceito de classe social. Além disso, este autor interpreta o modo de produção capitalista pós-keynesiano como produtor de lumpemproletariado, mostrando uma análise que corresponde à percepção de que há um aumento da situação de desemprego crônico, enfraquecendo esse grupo social quanto a sua capacidade de flutuação em relação à categoria da classe formalmente assalariada, questão trabalhada por Marx quando discute o aumento da superpopulação relativa a partir dos processos de diminuição da aplicação de capital variável e sua substituição por investimento em capital constante como tática dos capitalistas para lidarem com a queda tendencial da taxa de lucro. Outra divergência é que o lumpemproletariado, para Nildo Viana, não necessariamente possui uma posição reacionária em relação à luta de classes; esta posição é dependente do momento histórico em que a luta de classes se dá e do contexto social em que ela se forma. Porém, os grandes acontecimentos do século XX (talvez) não permitam mais a refutação de caracterizações de classe social por conta de viés “pejorativo” nas explicações do próprio Marx; outras classes também não passariam ilesas ao crítico atualmente – caso esse tivesse testemunhado os últimos acontecimentos. Não se trata de difamação ou maneira pejorativa de descrever o interesse de classe

quanto à sua falta de “vocação” revolucionária; tanto a burocracia (já reportada, não em totalidade, como reacionária pelo próprio Marx) como a classe trabalhadora demonstraram mobilizações reacionárias vergonhosas durante o último século – o operariado alemão do terceiro Reich é prova disso. Dessa maneira, o seu inverso também é verdadeiro, o lumpemproletariado ampliado por Nildo Viana, principalmente suas franjas com melhores condições de reprodução social, pode apoiar a classe trabalhadora em meio à luta de classes, como é o caso dos movimentos sociais organizados nas periferias das cidades e até mesmo entre os moradores de rua. No caso da cracolândia, em termos de situação, o grupo social se identifica ao conceito desenvolvido por Marx, entre uma flutuação à superpopulação relativa estagnada e lumpemproletariada.

Retornando ao tema da superestrutura e sua relação com os alijados, a integração e a dinâmica que se constitui entre a população lumpemproletariada da cracolândia e as instituições sociais e de Estado se dá em relação direta com o modelo de capitalismo vigente e suas tendências. Após a década de 1970 e o declínio do Estado de Bem-Estar Social europeu e estadunidense (modelo keynesiano), o capitalismo entra em nova fase e começa a consolidar políticas de estado distintas da época antecedente. O modelo neoliberal de produção, apoiado na precarização das relações de trabalho e em uma ideologia de extrema responsabilização individual, desloca os compromettimentos de Estado com políticas protetivas e sociais, que eram garantidoras do modo de vida das classes subalternas, para o modelo de gestão das desigualdades que se apoia majoritariamente na vigilância e na punição, processo este que Loïc Wacquant descreve, ao colocar a influência dos Estados Unidos como originário do desmantelamento do modelo keynesiano do centro da acumulação:

“uma das maiores transformações políticas do último século e que, no entanto, passou despercebida para cientistas políticos e sociólogos especializados naquilo que convencionalmente se chamava, por histerese intelectual, de a ‘crise do Estado-providência’: *a erupção do Estado Penal* nos Estados Unidos e suas repercussões práticas e ideológicas em outras sociedades submetidas às reformas impulsionadas pelo neoliberalismo.” (Wacquant, 2013: 12)

O retratado acima se refere à redução de gastos estatais com políticas sociais, que agora passaram a se organizar produtivamente sob a égide do

trabalho assalariado precário; sob regime de desregulamentação das relações trabalhistas; do processo de desemprego em forte expansão e uma ampliação do modelo ideológico neoliberal, no qual está encerrada a completa responsabilização individual no que remete à busca pelas necessidades materiais da vida e do seu desenvolvimento (nutritivo, educativo, de saúde, de cidadania, etc.). Isso resulta em importante rearranjo das organizações societárias, em termos de base produtiva e de superestrutura. Portanto, não cabe ao Estado apoiar ou promover o processo de formação dos indivíduos e coletividades e a manutenção do bem-estar cotidiano desses. A sociabilidade e as garantias de condições materiais de existência devem ser mantidas pelas famílias ou pelos próprios indivíduos a partir do seu trabalho (Wacquant, 2013).

O Brasil, enquanto país de economia periférica, não tem em sua história um momento no qual foi atingido o Estado de Bem-Estar Social. As políticas sociais protetivas sempre andaram cambaleantes, mesmo após o período de redemocratização e consolidação da Constituição de 1988; a condição periférica colocou o país em situação de submissão à dívida pública e à financeirização da economia. Porém, tanto a precarização do trabalho, assim como políticas de privatização do setor público e aumento do estado punitivo de controle social estão presentes e em processo amplo de alargamento desde a década de 1990. O Brasil é o terceiro país⁴ em encarceramento no mundo, e a população negra e/ou pobre brasileira ainda persiste, em boa medida, na condição de habitação informal e são os principais “alvos” das políticas mais violentas de controle social até a atualidade, como é o caso das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP) no Rio de Janeiro (Brito, Oliveira, 2013).

A conexão entre as políticas neoliberais aplicadas nos países de economia central – os Estados Unidos e alguns países europeus – e nos países de economia periférica, como os países latino-americanos, são pontuadas por *Loïc Wacquant* como necessidade política para a entrada/expansão do neoliberalismo:

“pois a expansão penal nos Estados Unidos, e nos países da Europa Ocidental e América Latina que se seguiram, de forma mais ou menos

⁴ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf/view>

servil, sua orientação, encerra, no fundo, um projeto político, um componente central da remontagem da autoridade pública, necessária para alimentar o avanço do neoliberalismo.” (Wacquant, 2013: 18)

A constituição do pensamento neoliberal se dá através de um mecanismo que integra discursos e dispositivos de “proteção” social com os de controle social, para a consolidação das políticas de controle comportamental das populações marginalizadas como vias para assim geri-las. Tais políticas são divididas em três estratégias centrais, que têm por finalidade dar conta das condições e das condutas que pelo pensamento hegemônico são consideradas desviantes ou ameaçadoras, e que supostamente advém dos próprios indivíduos e não da condição material de existência das pessoas que estão em situação de pobreza e miséria. O primeiro é a socialização, que consiste na construção de mecanismos dentro da esfera estrutural de reprodução que de alguma forma estejam associados à reprodução social, como, por exemplo, a construção de abrigamentos para moradores de rua, ou ainda algum tipo de programa de trabalho sub-remunerado ou de benefícios com o propósito de direcioná-los a programas de habitação. A segunda estratégia é a medicalização, que é a visão do espaço social pela perspectiva médico-causal, a qual afirma – para o caso da miserabilidade – que o *lumpem* está nas ruas devido a transtornos mentais, vício em drogas ilícitas ou alcoolismo etc. Desta maneira, o modelo médico é utilizado como remédio para um problema socioestrutural, e a questão passa a ser orientada sob o ponto de vista individualizante, transformando patologias em questões causais – o adoecimento não é visto como consequência do desgaste à saúde provocado pela miserabilidade⁵. A terceira estratégia é a penalização,

⁵ O desenvolvimento de ações de controle dos processos de adoecimento da classe trabalhadora acompanhou as mudanças sociais oriundas do capitalismo. A partir do século XVIII a necessidade de atender ao processo de acumulação levou o Estado a disciplinar a medicina, de modo que essa realizasse a manutenção da vida social e do trabalho através da Saúde Pública. A vigilância ou controle dos riscos para o adoecimento fundamentaram as bases teóricas da epidemiologia clássica: o desequilíbrio entre o meio, o agente e o hospedeiro é sua equação lógica – nomeada de tríade ecológica. O meio é tomado como natureza, local em que acontece o desequilíbrio entre patógeno e hospedeiro. A doença é o desequilíbrio entre as partes e estudada a partir dos indivíduos. De modo que o papel da epidemiologia clássica é encontrar a relação associativa entre diversos fatores em uma inter-relação de processos não hierarquizáveis; a abordagem é multicausal e as partes são equivalentes enquanto etiologias para um mesmo fenômeno físico, escamoteando o peso que o “meio” possui nas relações de causa e efeito. O contexto histórico-social das doenças são apenas pano-de-fundo do processo: não haveria determinação social para o adoecimento e morte em uma sociedade em que a situação é definidora da vida. As classes possuem formas de trabalho e modos de vida diferentes; nascem em condições distintas. Ao reconhecer a condição material de existência das classes,

que tem por objetivo tornar invisível um problema social, o que nas palavras de Loïc Wacquant foi expressa da seguinte maneira:

“O nômade urbano é etiquetado como delinquente (por intermédio, por exemplo, de um decreto municipal colocando fora da lei pedir esmolas ou ficar na calçada⁶ e tratado enquanto tal; ele deixa de integrar o contingente de ‘sem-teto’ quando é colocado atrás das grades” (Wacquant, 2013: 12)

O contexto da Cracolândia de São Paulo, uma região que, de modo geral, é vista como o espaço público no qual se faz o consumo e a venda de uma substância considerada ilegal – o crack – torna possível a extensão da última estratégia levantada por Loïc Wacquant, o controle social orientado pela penalização, em relação direta com a proibição da produção, distribuição e consumo de substâncias psicoativas consideradas ilegais. Sendo assim, a temática, que é também levantada por Wacquant a respeito do encarceramento em massa das populações pobres, consolida-se aqui por intermédio da “lei de drogas” – e não apenas pela extinta “lei da vadiagem”.

Nesse sentido, a contribuição da criminologia crítica se destaca no aspecto do controle social exercido pelo sistema jurídico-punitivo, e que está associado à relação do direito penal com interesses de grupos de poder – de maneira que o sistema jurídico-punitivo atribui status de criminoso ao grupo destituído de poder econômico e consolida uma das maneiras de gerir a desigualdade material existente entre as duas pontas do sistema produtivo capitalista (Baratta, 2011). Em termos populacionais, houve aumento da população lumpemproletariada neste regime, e boa parte dessa população procura no mercado paralelo das drogas a garantia de reprodução social (Viana, 2009). Um retrato disso é o deslocamento da reprodução social para aparência de problemática criminal – moral:

“Um dos principais problemas punitivos do nosso tempo, responsável por um verdadeiro genocídio social, pela superlotação

passa-se de controle comportamental dos indivíduos e os seus fatores de risco ao adoecimento para intervenções no determinante social do processo saúde-doença (Campos, Soares, 2013).

⁶Apenas em 2009 é que foi revogado o art. 60 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais, que considerava crime a “prática” de mendicância no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11983.htm

penitenciária, pela criminalização ascensional das mulheres e pelo fenômeno do aprisionamento cautelar em massa é a criminalização das drogas e especialmente do tráfico”. (Andrade, 2013: 347)

O discurso de guerra às drogas utiliza a proteção à saúde como finalidade, tornou-se um dispositivo funcional para o controle das populações marginalizadas. Mas tal referência, por si, é contraditória na medida em que várias outras substâncias também nocivas à saúde são legalizadas e produzidas ou vendidas por grandes corporações do sistema capitalista. É o que coloca Vera Regina Pereira de Andrade:

“Os objetivos declarados da criminalização, a "proteção" da saúde pública por meio do combate à produção, distribuição e consumo de "algumas" drogas, seletiva e politicamente definidas como crimes (notadamente as integrantes das culturas latino-americanas, poupadas as produzidas pela indústria farmacêutica e fumagista, por exemplo), não resistem ao mais leve toque teórico e empírico, no atual estágio da teoria criminológica e da deslegitimação do paradigma punitivo e prisional, e, no entanto, parecem constituir o maior consenso do nosso tempo.” (Andrade, 2013: 348)

Com isso, os autores da criminologia crítica apontam o caráter classista das leis de drogas, consolidando a crítica a respeito das intenções exercidas pela normativa penal em relação ao consumo, distribuição e produção de substâncias psicoativas consideradas ilegais – o controle social das populações marginalizadas. A população lumpemproletariada da cracolândia, devido à sua condição de classe/etnicidade e ligação com a distribuição e consumo da substância crack, encontra-se em relação direta com o controle social jurídico-punitivo exercido pelo Estado e em relação à lei de drogas; esta relação será considerada, neste estudo, como uma das formas de controle social ao que remete a forma penalização utilizada por Loïc Wacquant.

3.2. Fetichismo: droga como mercadoria

A pena privativa de liberdade – mecanismo do ordenamento jurídico do direito penal – tão frustrante aos ouvidos cotidianos daqueles que bradam dos

sofás aos televisores no horário inculcador dos programas policiaiscos: “bandido bom é bandido morto”- origina-se, para alguns teóricos, do processo histórico e a partir de características específicas de determinado modo de produção, neste caso, o modo de produção capitalista.

O livro de Rusche e Kirchheimer, *Punição e Estrutura Social* (produzido em peculiar conjuntura de radicalização política da década de 1930), ao historicizar o nascimento das instituições carcerárias, não por acaso levantou a seguinte tese: *para cada modo de produção existe uma forma de punição*. Ora, tal hipótese não seria tão surpreendente não fossem os autores da obra marxistas da Escola de Frankfurt que vivenciaram a dureza das instituições nazifascistas. Assim, o raciocínio marcou trajeto, em concordância primeira, com a teoria marxista da sociedade e, portanto, segue a afirmativa de que a superestrutura de dada sociedade é determinada pelo modo de produção que a organiza. Dessa maneira eles conectaram o seu objeto de pesquisa à totalidade. Como forma de aprofundamento analítico sobre a origem do cárcere, os autores frankfurtianos partem do que Marx descreveu a respeito das leis terroristas contra o campesinato durante o processo de acumulação primitiva de capital para elaborar a ideia de que apenas um modo de produção cuja a relação/vinculação do tempo ao trabalho como acontece no modo de produção capitalista poderia consolidar a pena privativa de liberdade como mecanismo punitivo de controle social. Partindo dessa lógica, a mera verificação de que o modo de produção anterior (o feudal) não utilizava tal prática como mecanismo central de controle punitivo mostra certa contundência na elaboração da hipótese; eles começaram bem. Rusche, que é autor da primeira parte da obra, utiliza o princípio de *less eligibility* - que pressupõe que as condições de vida no cárcere devem ser piores do que as condições de existência das categorias mais baixas de “trabalhadores livres”- para demonstrar a conexão entre cárcere e modo de produção capitalista. O “trabalho livre” se torna opção ao cárcere na medida em que existem duas possibilidades: estar cercado pela fábrica ou pelo cárcere, receber baixos salários ou trabalhos forçados. Se o valor de uma mercadoria, que é a unidade de troca emblemática do capital, pauta-se no tempo necessário de trabalho para a sua produção, e sendo o trabalho uma “mercadoria” trocada por salário, aquele que está sob isolamento carcerário não poderia consumir ou obter o mínimo garantido pela renda das franjas mais

subalternas na escala de dominação. Sendo assim, a pena detentiva que tem origem no período mercantilista apenas obtém universalização enquanto prática central de controle social no período Iluminista. Tal teoria, portanto, aprofunda-se não apenas com base na análise do cárcere em si ou da pena em si, mas desvenda os mecanismos ideológicos que apenas o Iluminismo burguês poderia consolidar como método punitivo para trazer à tona as relações sociais que envolvem o cárcere para além dos fins discursivos do período que o consolidou. Outros pensadores também trazem colaborações importantes à questão do cárcere em associação ao modo de produção capitalista. Dario Melossi e Massimo Pavarini, autores de *Cárcere e Fábrica*, em continuidade ao estudo da obra *Punição e Estrutura Social*, elaboraram a seguinte hipótese acerca da relação entre o cárcere e a fábrica: seria o cárcere uma fábrica que teve por objetivo produzir o proletariado? Para dar conta dessa pergunta os autores da segunda obra utilizam a base histórica para o nascimento das prisões, durante a passagem do período das organizações pré-capitalistas para a capitalista, como conjunção de um registro específico. O mecanismo de análise parte mais das consequências geradas pelo período de transição. Ou seja, a célula primordial do presídio foi a estratégia utilizada pela classe dominante para lidar com os resultados gerados pela acumulação primitiva de capital a partir do cercamento de terras na Europa. Nesse sentido, vale retomar as contribuições de Marx sobre outras formas de reordenação superestrutural que entraram em vigor no período de transição e também àquelas que permitiram o encarceramento dos alijados. A parte textual separada por Marx para essa discussão em *O Capital*, não à toa, tem seu subtítulo nomeado de “*Legislação Sanguinária Contra Os Expropriados, a partir do Século XV. Leis para rebaixar os salários*”. Ele aponta para as descrições que concretamente demonstram que a transformação do camponês em proletário passou longe de ser um processo harmônico ou até mesmo o tão naturalizado estágio de urbanização caótica pós-êxodo rural (maneira ocultada para se referir em nossa contemporaneidade à expropriação de terras dos pequenos camponeses ou à situação de fragilidade do exército de reserva campesino e sem terras, bem como às suas chegadas em massa aos centros urbanos em expansão). Chega até ser possível afirmar que o século XV é tempo de escravidão branca na Europa tamanha a opressão a que foi submetido o lumpencampesinato que chegava às cidades. Entre casas

de correção, deportações e trabalhos forçados nas galés (Rusche, Kirchheimer, 2004) a existência nas cidades para esse grupo era similar a marca do ferro e dos grilhões de negros africanos desterrados e indígenas expropriados nas Américas. Referente a legislação adotada nesse período, cita Marx:

“Eduardo VI – Uma lei do primeiro ano de seu governo, 1547, estabelece que, se alguém se recusa a trabalhar, será condenado como escravo da pessoa que o tenha denunciado como vadio. O dono deve alimentar seu escravo com pão e água, bebidas fracas e restos de carne, conforme achar conveniente. Tem o direito de forçá-lo a executar qualquer trabalho, por mais repugnante que seja, flagelando-o e pondo-o a ferros. Se o escravo desaparecer por duas semanas, será condenado à escravatura por toda a vida e será marcado à ferro, na testa e nas costas, com a letra S; se escapa pela terceira vez será enforcado como traidor. O dono pode vendê-lo, legá-lo, alugá-lo, como qualquer bem móvel ou gado” (Marx, 1971, p. 852)

O autor de *O Capital* apresenta uma série de leis para o controle dos expropriados do campo que vão dos séculos XV ao XVIII, compondo um conjunto de medidas que associadas ao cárcere tornaram-se resolução para a miséria nas ruas. Em síntese, Marx disse:

“Assim, a população rural, expropriada e expulsa de suas terras, compelida à vagabundagem, foi enquadrada na disciplina exigida pelo sistema de trabalho assalariado, por meio de um grotesco terrorismo legalizado que empregava o açoite, o ferro em brasa e a tortura”. (Marx, 1971, p. 852)

É evidente que o proletariado já existia no período de surgimento das manufaturas, apontando para uma duvidosa ideia de que a origem de uma consolida a origem do outro. Contudo, o surgimento desse tipo de reprodução social, ainda no século XIV, era incipiente e o sistema não era determinado exclusivamente pela sobreposição do capital em relação ao trabalho. Até mesmo leis de controle dos salários eram necessários para efetuar o controle via Estado privilegiando a acumulação, pois a maior parte das pessoas que compunham a classe dominada era camponesa; o proletariado urbano era diminuto e pagar salários não se relacionava a um regime concorrencial como são os que possuem classes excluídas do trabalho assalariado em abundância. Mas, na

medida em que ocorre a expropriação camponesa, um grande contingente de pessoas inflacionou o exército industrial de reserva urbano, puxando os salários dos “trabalhadores livres” para baixo – submetendo-os totalmente ao capital. Desse modo, não há (hegemonicamente) formas livres ou apartadas da relação capital-trabalho como se tinha no campo, restando às classes subalternas, na “melhor” das hipóteses, o trabalho assalariado. A parte disso sobravam o crime* ou a esmola, mas ambos levavam ao mesmo lugar: a prisão.⁷

A acumulação primitiva de capital apartou camponeses do seu meio de vida e trabalho, deu origem a grandes proprietários de terra e ao capitalista industrial na Europa. Na medida em que o camponês perde a terra, torna-se meio de extração de mais-valia para o capitalista, favorecendo a esse último maior capacidade de acumulação. Junto a esse processo, o mercantilismo amplia a acumulação primitiva para territórios ultramarinos e asiáticos. Tal pilhagem chega nas Índias Ocidentais, Índias Orientais e na África; nesses territórios se exerce a acumulação primitiva através do escravismo/tráfico negro e indígena ou a partir de expropriação de terras dos povos nativos, dando início a um banho de sangue e etnocídio respaldados pelo discurso cristão. Nas palavras do crítico:

“As descobertas de ouro e de prata na América, o extermínio, a escravização das populações indígenas, forçadas a trabalhar no interior de minas, o início da conquista e pilhagem das Índias Orientais e a transformação da África num vasto campo de caçada lucrativa são os acontecimentos que marcam os albores da era da produção capitalista. Esses processos idílicos são fatores fundamentais da acumulação primitiva. Logo segue a guerra comercial entre as nações europeias, tendo o mundo como palco. Inicia-se com a revolução dos países Baixos contra a Espanha, assume enormes dimensões com a

⁷ As relações de opressão à vida camponesa, com o objetivo de decretar um fim ao modo de vida tradicional, anterior por assim dizer, não permearam pelas terras rurais sem antes conviverem com formas de resistência camponesa às imposições da acumulação primitiva de capital. O banditismo social imprimiu em diversas partes do mundo e em períodos distintos, uma marca de resistência do campesinato à expropriação pelos grandes donos de terra. A sua luta, na maioria das vezes, circunscrevia-se dentro de lógica “reformista”, de retorno às antigas tradições, e não propriamente a uma luta revolucionária – como Zapata realizou em 1910 na luta indígena campesina do México. Mas tal questão não impede que se encontre no banditismo social uma importante tática campesina de luta contra a fome e à expropriação de terras. O banditismo social não é propriamente uma prática de pilhagem qualquer que solucione problemas de escassez e com viés individualista, mas sim uma prática de atuação que carrega consigo a suas tradições e vínculos locais. A pilhagem é, desse modo, direcionada apenas às classes dominantes. Hobsbawm em seu livro *Bandidos* cita a experiência do cangaço brasileiro como resultado desse mesmo processo, entre ambiguidades que permeavam o imaginário sobre os bandidos sertanejos – alguns conhecidos pela crueldade, outros por simbolizarem certas noções de justiça popular (Hobsbawm, 2015).

guerra antijacobina da Inglaterra, prossegue com a guerra do ópio contra a China”. (Marx, 1972, p. 868)

O que Marx enfatiza nos capítulos destinados ao processo de acumulação primitiva é que na medida em que essa se dá, aumenta a relação de dominação entre as classes; fundam-se novas classes sociais como o lumpemproletariado; e que o trabalho assalariado surge às custas de escravidão negro, indígena e do campesinato branco; um longo processo de pilhagem dá origem ao capitalista industrial, enquanto o escravidão dá origem ao trabalhador assalariado. Nas Américas o trabalho escravo ocorre principalmente nas lavouras, já na Europa ele é distribuído em instituições totais ou a partir de leis que ligassem o camponês expropriado à algum tipo de investidor, seja no campo ou nas cidades.

Depois de expropriados os trabalhadores assalariados ficam entregues a uma lógica perversa de trocar salário por mercadorias necessárias à manutenção de sua existência, alienando-se assim do produto de seu próprio trabalho. Para as primeiras gerações a relação entre expropriação de terra e trabalho alienado parece mais evidente. Porém, na medida em que a industrialização cresce, ampliando-se territorialmente - inclusive a ponto de a pilhagem voltar-se contra os próprios burgueses, no que é denominado em Marx como centralização de capital, isto é, quando o grande capitalista incorpora o capital de investidores menores - o vínculo entre produtor e produto é escamoteado. O modo de produção capitalista passa a ser naturalizado, tomado de maneira a-histórica, imutável; elimina-se quase que completamente os vestígios de memória da relação de dependência que os humanos tinham (e têm) com a terra, com a natureza, com os produtos do seu trabalho e também com o trabalho dos outros; a própria percepção do caráter coletivo da produção de mercadorias fica abalada.

Assim, as relações sociais – humanas – inerentes à cadeia produtiva como um todo passam a ser compreendidas exclusivamente como relações entre coisas. A isso Marx dá o nome de fetichismo da mercadoria.

“A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-as como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtos do trabalho; por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre os produtos do

seu próprio trabalho. Através dessa dissimulação, com propriedades perceptíveis e imperceptíveis aos sentidos”. (Marx, 1972, p.81)

Uma mercadoria é tudo aquilo com o que se pode satisfazer necessidades humanas, sejam elas as mais variadas, não importando se soluciona uma necessidade de consumo imediata ou se ela própria é meio de produção, como é a máquina. O plano das necessidades humanas perfaz muitos caminhos, já que é da complexidade humana, enquanto matéria e espírito, poder matar tanto a fome quanto o desejo por uma fantasia. Ao mesmo tempo, é por possibilitar a acumulação de riquezas que a mercadoria se torna sua unidade elementar, seja na forma de capital, ou como produtora dele. O modo capitalista de produção é em si a acumulação de mercadorias, que em suas distintas formas se universaliza; ao mesmo tempo em que é trabalho, também é capital ou coisa qualquer que se possa trocar, comprar ou acumular na forma de riqueza. Portanto, ela é ferro, cadeira, coisa ou substância, cujo poder de troca permite acumulação de riqueza. Se é possível trocar, vender ou comprar, dentro ou fora da legalidade jurídica, é ela mercadoria; desde que satisfaça necessidade humana, com ela é possível estabelecer valores-de-troca.

O retorno à história do nascimento do cárcere e sua função de controle das massas campesinas expropriadas de suas terras colocou-se de maneira proposital na medida em que o objeto de discussão neste texto é tratar não apenas das drogas ilícitas como mercadorias, mas, e para além disso, dos efeitos de seu caráter fetichizado. Se o segredo que desvela a mercadoria legalmente comerciável é a própria relação social entre os trabalhos humanos que as produzem, não poderia ser diferente a questão ocultada quando se trata de mercadoria ilegal. Ora, as duas são produzidas e também disponibilizáveis ao consumo através da sua distribuição. Deste modo, não deixam de ser relações humanas de trabalho, mesmo que se considere um trabalho ilegal, factível de punição jurídica e pena privativa de liberdade. Por certo, há motivação para que mercadorias antes comercializáveis ou de livre consumo sejam “tornadas” ilegais pelo poder jurídico de Estado. Substituindo a visão anterior ao proibicionismo, em que era tomada (às claras) como mercadoria e comercializada em registros globais de mercado ou simplesmente cultivada como planta ou erva de socialização comunal, a lógica punitivista demarca um

novo registro. A demonização das substâncias ilegais serve como véu para a sua concretude, e simbolicamente camufla relações sociais de entorno – transformada em coisa de ordem maniqueísta, torna-se oculta a sua verdadeira face. O retorno histórico sobre a comercialização de substâncias a que se pode chamar de drogas ilegais na atualidade remonta a um passado que nem sempre esteve envolto pela ilegalidade. O proibicionismo de algumas drogas tem início parcialmente remoto na história, e com ele não se findam os processos de produção, distribuição e consumo. Logo, isso mostra que as drogas ilícitas possuem capacidade de satisfazer necessidades humanas e também, que através delas se possa obter acumulação de riquezas produzidas, manufaturadas e distribuídas.

Não é necessário grande malabarismo argumentativo para comprovar o dito no parágrafo acima. A própria riqueza acumulada pela comercialização de drogas participa da história de uma grande potência capitalista, representando o monopólio inglês para a comercialização de mercadorias nas Índias Orientais, e também o caráter nem sempre proibitivo que algumas drogas possuem atualmente:

“A Companhia Inglesa das Índias Orientais, como se sabe, obteve, além do poder político na Índia, o monopólio exclusivo do comércio de chá, do comércio chinês em geral e do transporte de mercadorias da Europa e para a Europa. Mas, a navegação costeira da Índia e entre as ilhas, o comércio do interior da Índia se tornaram monopólio dos altos funcionários da companhia. Os monopólios de sal, ópio, bétel e de outras mercadorias eram minas inesgotáveis de enriquecimento”. (Marx, 1972; p. 870)

O cárcere e as demais formas de controle do camponês europeu jogado às ruas das cidades e, posteriormente, encarcerado em instituições totais de diversos tipos – de casas de correção a hospícios – serve para explicitar a necessidade material que as classes dominantes têm de gerir, pacificar ou exterminar o crescente excedente de força-de-trabalho. E algo semelhante acontece nos territórios coloniais, a “pré-história” de nossas políticas de “gestão” das classes subalternas, intervenção direta na luta de classes, e que hoje encontra na droga, enquanto substância que “retira” dos humanos a sua racionalidade e virtude moral, um de seus fundamentos legitimadores.

O nascimento mercantil do capitalismo potencializado pelas grandes navegações articula centro e periferia a partir da relação colonialista intercontinental. Portanto, parte do processo colonial funda uma relação entre Colônias e Metrôpoles cuja estratégia pressupõe a consolidação de uma superestrutura do centro garantidora de acumulação primitiva na periferia, deixando feridas sociais profundas e duradouras, impactando insistentemente os períodos pós-coloniais. No caso do Brasil, as formas de controle das massas marginalizadas – principalmente após 1888 e a libertação de grande contingente de negros da escravidão – são respostas materiais que as elites urbanas consolidaram, como por exemplo a modernização urbana: ampliação de mecanismos de contenção nos bairros negros e populares, retirando-os dos centros urbanos, “manejo” da situação, sem, contudo, modificar a divisão material de riquezas. Em certo sentido, entre tantos outros exemplos a serem citados no próximo subtítulo desse capítulo, as medidas seguiram os moldes do que foi realizado em Paris pela reforma urbana do Barão de Haussmann; com o objetivo de promover o apagamento da insurgência dos Sans-culottes e da Comuna de Paris, “higieniza-se” a história do povo francês transmutando o cotidiano e o cenário urbano em modelos arquitetônicos militarizados. Através de modificações estruturais na cidade previne-se formas de autodefesa das camadas populares urbanas, com abertura de avenidas largas (para a passagem de grandes veículos militares) e isolamento do centro histórico. O objetivo central era abafar a luta revolucionária do proletariado francês e sua memória, escondendo-a em discursos sanitaristas e de conteúdo modernizante (Batista, 2013). Por aqui, os bairros negros e do operariado branco imigrante, assim como as ruas do Rio de Janeiro, passam por semelhante processo de “reconfiguração” na entrada do período Republicano. O discurso sanitarista é utilizado como medida de controle dos populares e seus espaços de moradia são interditados pelas Instituições Modernas, que se desenvolviam em trajetória crescente desde 1808. O objetivo era afastar os marginalizados do centro da cidade para as periferias e, para tanto, instaurou-se uma campanha de derrubada dos cortiços, malocas e albergues, junto à proibição de hábitos populares próprios do cotidiano rural. A barbárie característica do período colonial, marcado por genocídio e escravidão indígena e negra, reconstroem-se “geracionalmente” no imaginário das elites brasileiras através do medo branco diante de uma potencial

insurgência étnica e do operariado (Batista; 2003); e isso retorna concretamente no controle dos espaços populares das cidades. O século XIX e sua passagem ao século XX são marcados por revoltas, volumosos movimentos de imigração para o país, fortes tensões entre as classes. Coloca Vera Malaguti Batista:

“No Período de dissolução das relações escravistas (segunda metade do século XIX), vão-se criando nas cidades brasileiras grandes contingentes de homens negros, escravos e libertos. Políticas de imigração são favorecidas. A constituição do mercado de trabalho a partir do fim da escravidão é razão de duplo medo: das massas negras e do movimento operário internacional”. (Batista, 2003)

A revolução burguesa no Brasil (e em outras partes do mundo) não representa propriamente a tomada de poder de uma classe pela outra, ou seja, uma modificação estrutural de ordem revolucionária. Ela consolidou o que se pode denominar de mudança dentro da ordem. As antigas oligarquias agrárias mantiveram o domínio de terras, o poder político local e nacional; enquanto setores das elites urbanas consolidaram instituições aparentemente modernas, ampliaram suas disputas políticas e promoveram transformações culturais. Nesse trajeto neocolonial em que se insere o republicanismo brasileiro, o pensamento liberal se confunde em muito com o conservador. Em meio a situação de miséria e péssimas condições de trabalho e vida, o país se apresentava pipocado de movimentos insurgentes e manifestações populares. Entre outros fatores, as Instituições Modernas e as reformas urbanas, através de ideologias positivistas referenciadas em teorias que iam do higienismo sanitarista ao viés lombrosiano, apartavam e oprimiam ainda mais as classes populares através de organização de leis e políticas públicas de Estado. A luta de classes se acirra entre a superestrutura e a vida concreta das massas populares; uma gama variada de políticas “modernizadoras” de regulação e controle dos costumes e das possibilidades de subsistência das camadas subalternas cria o cenário incendiário que culminará na Revolta da Vacina em 1904 – o Rio de Janeiro é transformado em um palco de guerra, e para esta resistência popular foram necessários 6 dias de violência militarizada de Estado, com ataques por terra e mar – os presos políticos foram encarcerados no estado do Acre (Fernandes, 2006; Engel, 2001; Sevcenko, 1984).

No período republicano o que vemos é a gestão da desigualdade a partir do modelo neocolonialista de acumulação com técnicas que a cada dia se associavam mais aos meios técnico-científicos de controle social. A medicalização e a criminalização como forma de tomada territorial ou mesmo de contenção de grupos sociais foram recorrentemente utilizadas; têm início com a proibição da mendicância e segue até os dias atuais, aparecendo em diversas roupagens discursivas. Quando o tecido legal é ampliado como medida para conter pessoas a partir de comportamentos, inserção de classe na divisão social do trabalho ou posicionamento político, cinicamente se atacam ‘coisas’ desejando atacar pessoas. O mesmo grupo social, discursivamente, já passou de ser humano sem alma, vagabundo, toxicômano, louco, delinquente, degenerado, propagador de moléstias, nóia, raça inferior a traficante do morro ou terrorista; a parte o discurso, tem-se os objetivos: dar controle ao que permanece necessário – manter a balança de uma mesma desmedida, entre acumulação primitiva e massa expropriada.

O período posterior à chamada República Velha, a partir do governo Vargas até o golpe civil-militar de 1964, foi marcado pelo “progressismo” dos ideais desenvolvimentistas. O inchaço dos centros urbanos, causado pelas migrações camponesas, é parte do processo de reestruturação da acumulação capitalista no país. Francisco de Oliveira defende que o processo de exploração da mão-de-obra campesina, em regimes de agricultura de subsistência, subsidiou a expansão capitalista tanto na agricultura moderna quanto no capital produtivo das cidades. Portanto, a estratégia de dominação da burguesia nacional exalta o progresso quando na verdade imprime uma violenta modernização conservadora, contra os interesses populares, reafirmando assim o fracasso social do país de herança escravista em seu apoio incondicional à intervenção militar:

“A inserção na divisão internacional do trabalho capitalista, reiterado a cada ciclo de modernização, propiciaria os meios técnicos modernos, capazes de fazer ‘queimar etapas’, como os períodos Vargas e Kubitschek mostraram. O crescimento da organização dos trabalhadores poderia levar à liquidação da alta-exploração propiciada pelo custo rebaixado da força de trabalho. A reforma agrária poderia liquidar tanto com a fonte fornecedora do ‘exército de reserva’ das cidades quanto o poder patrimonialista. Mas faltou o outro lado, isto é, que o projeto emancipador fosse compartilhado pela burguesia nacional, o que não se deu (...) O golpe de Estado de 1964,

contemporâneo dos outros na maioria dos países latino-americanos, derrotou a possibilidade aberta. ” (Oliveira, 2003, p. 131-132)

Uma vez que o período das ondas desenvolvimentistas foi responsável pelo grande incremento de excedente de mão-de-obra nos centros urbanos, novas tecnologias de controle das classes subalternas se faziam necessárias, sendo este um aspecto decisivo para a compreensão das diferentes dimensões do autoritarismo a partir de Vargas, mas, sobretudo, após a Ditadura Militar de 1964. Como será tratado de maneira mais pormenorizada no próximo subtítulo, a política de “guerra às drogas” da Era Reagan, coincidindo posteriormente com a aurora do neoliberalismo, transnacionalizou as políticas de controle social a partir da Lei de Drogas; instrumentalizando as burguesias e as forças armadas locais, a estratégia geopolítica dos EUA impôs à América Latina a adoção de dispositivos estatais de controle e repressão direcionados pela Ideologia da Segurança Nacional (Batista, 1998; Del Olmo, 1990; Davis, 2006).

A doutrina militar tem como alvo não apenas a figura do subversivo, mas toda a população desterritorializada e pauperizada na franja das capitais – agora ideologicamente associada à formação do crime organizado, costurando nacionalmente a cadeia produtiva do tráfico internacional de drogas. Assim, as camadas subalternas permanecem reconhecidas pelo poder público como um risco em potencial, mas serão submetidas a novas formas de invisibilização, estigmatização e opressão. No ano de 1971, por exemplo, a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), símbolo da guinada terrorista do projeto de integração nacional, expulsa 80 mil favelados do território do Plano Piloto, no Distrito Federal – vale ressaltar, contingente populacional tratado como inimigo do Estado e constituído de “candangos”, trabalhadores e filhos de trabalhadores afro-indígenas que ao longo de quase duas décadas migraram de várias regiões sertanejas para servirem de mão-de-obra descartável na “trágica-epopeia” da construção de Brasília⁸.

Tratar as drogas ilícitas como mercadorias sob a ótica do fetiche retorna para esse estudo a questão de que o enorme contingente de indivíduos largados

⁸ Referência utilizada: Documentário-ficção “A Cidade é uma Só” (2011), de direção de Adirley Queirós; e reportagem de Carta Capital, disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/cultura/201ca-cidade-e-uma-so-201d-escancara-desigualdade-de-brasil-7359.html>

à informalidade compõe as populações de bairros periféricos e favelas nas grandes cidades brasileiras. E é óbvio pressupor que todos necessitam satisfazer necessidades básicas para a manutenção de sua existência. Fora essa prerrogativa, é também um fato que boa parte das estratégias de sobrevivência das camadas pauperizadas foi, durante o processo histórico, criminalizada pelo ordenamento jurídico burguês, um cerco de aproximação que existe entre a informalidade e a ilegalidade que dá vazão à possibilidade de pensar que “se tornar trabalhador assalariado” é a única forma “aceita” de reprodução social aos não-proprietários – vide a perseguição que é realizada pelo ‘Rapa’ aos camelôs de São Paulo⁹.

Partindo dessa via, é possível constatar que do ponto de vista material o tráfico de drogas é um mercado paralelo de trabalho para a juventude pobre brasileira. O tráfico de drogas fornece aos filhos da classe informal/ilegal condições econômicas melhores do que o trabalho legalmente formalizado ou mesmo o trabalho informal. Vale dizer que a formalidade chega a ser uma expectativa frustrada para boa parte desses setores populacionais, que muitas vezes não chegam aos trinta anos com a carteira de trabalho assinada apesar de já trabalharem há muito tempo. A socióloga Vera Malaguti, em sua pesquisa *“Dífíceis Ganhos Fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro”*, indica que houve incremento de criminalização pela lei de drogas a partir de 1968, e que alguns laudos periciais deixam evidente a presença de um setor ilegal de trabalho:

“Essa estrutura aparece já nos depoimentos da polícia e dos meninos através das posições que ocupam, como parte de uma organização local de trabalho. No processo de A. G. M., 16 anos, pardo, morador de Quintino, os policiais descrevem ‘um indivíduo de cor preta, franzino, com uma marca no pescoço e que figurava como

⁹ Rapa é o termo usado vulgarmente para se referir aos Fiscais da Secretaria Municipal de Serviços Públicos responsáveis pela fiscalização do comércio informal de mercadorias nas ruas das cidades. Não ao acaso os trabalhadores informais os apelidaram de “o rapa”- a expropriação de bens parece ser a prática fiscalizadora adotada. Diante da pilhagem, as relações entre Rapa e comerciantes informais muitas vezes acabam refletindo em medidas policiais de controle, como é o caso da chamada “Operação Delegada”, por exemplo, nas quais a Polícia Militar encara os trabalhadores informais também como inimigos. Esse foi o caso do ambulante assassinado pela PM no bairro da Lapa na cidade de São Paulo em 2014. Dados disponíveis em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/09/pm-que-matou-camelo-responde-por-morte-de-morador-de-rua-em-sp.html>
<http://tucano.org.br/noticias-do-psdb/alesp-aprova-ampliacao-da-operacao-delegada>
<http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=30802>.

‘aviãozinho’ na boca de fumo existente naquele local’ A. G. M. descreve assim suas atividades: ‘que os fornecedores são encontrados no alto da rua Saçu, que são grandes vendedores de tóxico; que o depoente era empregado dos dois, fazia a entrega, recebia o dinheiro, prestava contas e retirava sua remuneração; que era mero depositário da casa e à medida que aqueles iam vendendo, apanhavam com o depoente; que o material era distribuído em lotes, e se o depoente fizesse uso de algum, teria que pagar o preço àqueles.’” (Batista, 2003, p. 93)

A pesquisadora venezuelana Rosa Del Olmo publicou um livro de nome “*A Face Oculta da Droga*” na década de 1990, em que são traçados os diferentes discursos utilizados como abordagem ao tema pelas instituições de estado/civis e internacionais. A autora insere a questão em associação com à totalidade e consolida importante análise acerca das drogas na América Latina, além de colocar a relação existente entre as políticas internacionais de drogas e o Imperialismo. Nas palavras da venezuelana:

“Colocar o ‘problema da droga’ através destes diversos discursos só contribuiu para reforçar a confusão reinante e para ignorar suas reais dimensões psicológicas e sociais, assim como políticas e econômicas. Os estereótipos servem para organizar e dar sentido ao discurso em termos dos interesses das ideologias dominantes; por isso, no caso das drogas se oculta o político e econômico, dissolvendo-o no psiquiátrico e individual” (Del Olmo, 1990, p.25)

O parágrafo acima se refere a uma série de discursos associados ao consumo e a venda de drogas como processos ideológicos que um determinado período histórico-conjuntural utilizou para “conduzir” o debate a respeito do tema. A pesquisadora já citada demonstra que a variação representativa desses indivíduos partia da demanda por controle social que cada época necessitou estabelecer com determinados seguimentos das classes subalternas. Como é o caso da associação da maconha com imigrantes mexicanos nos EUA, que representavam um incremento de excedente de mão-de-obra em meio ao período da grande depressão. Assim, conflitos sociais ficam ocultados como conflitos morais/criminais. Na década de 1950 era comum a associação das drogas à depravação e degradação das classes marginais e geralmente, as drogas eram associadas nos países centrais à grupos de imigrantes marginalizados, como na Inglaterra com os imigrantes negros das Antilhas e do Oeste da África (Batista, 2003).

Na América Latina o uso foi associado à delinquência das “classes perigosas”. Porém, até 1950 o consumo de drogas era ainda incipiente e pouco utilizado como estratégia de controle social em comparação aos períodos pós-década de 1960. Os modelos implementados até 1950 foram o médico-sanitarista e ético-jurídico. O consumo de drogas era considerado patologia ou vício, e haviam toxicômanos para lidar com a questão, que em suma serviam para encarcerar principalmente os ditos “indigentes” (Batista, 1998; Engel, 2001). Já a década de 1960/70 tem início uma abordagem discursiva que é circunscrita pela Ideologia da Segurança Nacional. O estereótipo de criminoso é dado para o traficante, e a droga passa a ser vista como inimiga interna da nação, ou seja, o estereótipo do traficante é a imagem do inimigo interno da nação aos moldes do discurso macarthista de combate a militância de esquerda do período da Guerra Fria, assunto que será retomado na continuidade dessa dissertação. A partir desse momento tem início um processo de transição que em pouco mais de 10 anos dará origem à chamada Guerra às Drogas na década de 1980, uma campanha internacional idealizada pelos EUA e rapidamente propagada para os países periféricos através de organismos internacionais. As determinações deliberadas nesses encontros, organizados pela ONU – como a Convenção Única sobre Estupefacientes em 1961, traziam metas de forte controle para os países produtores de drogas e medidas mais amenas e com abordagens “vitimistas” para os países receptores – vale lembrar que os grandes centros de consumo são também os países de economia central (Rodrigues, 2006). Essa abordagem diferenciada entre países produtores e receptores criou mais uma qualificação para as drogas/ou pessoas associadas a elas: a de inimigo externo¹⁰. É nesse momento que aumenta de maneira importante o consumo de

¹⁰ A década de 1980 representa um momento de crise tanto política quanto econômica para os EUA. O país enfrentava problemas inflacionários, desemprego crescente e aumento do consumo de drogas; ao mesmo tempo, o clima de Guerra Fria aumentava por questões políticas na América Latina e Oriente Médio. Nesse momento a circulação da mercadoria droga passa ter qualidade geopolítica e ser amplamente utilizada como mecanismo de controle das crises. Estabeleceram-se processos variados de difamação aos países latino-americanos, especialmente os insurgentes – Cuba, Nicarágua e Colômbia, a partir da ideia de inimigo externo. Internacionalizar o proibicionismo, principalmente o de cocaína, significava também imprimir protecionismo de mercado – por isso a maior evidência nas drogas que eram produzidas fora do país. E discursivamente, elas se transformaram em “pragas” estrangeiras, que chegam ao país para desestabilizar as “famílias de bem”. A transnacionalização do discurso político-jurídico proibicionista consolida a Guerra às Drogas – esta última utilizada como tática variada para o controle de mercados e conflitos, simultaneamente (abafamento da luta de classes internamente através do encarceramento e, externamente a partir de pactos mundiais- sempre em vinculação

cocaína nos EUA, e o país envia profissionais para a América Latina com o intuito de realizarem pesquisas a respeito do uso tradicional da cocaína na região andina. A partir dessa medida, mais Convenções são realizadas em países latino-americanos e toda a década de 1970 é marcada por proibições de consumo e de hábitos tradicionais, inclusive o uso típico e tradicional dos indígenas locais – “o Peru, por meio de seu decreto-lei 22.095 de 1978, transforma em delito mastigar folhas de coca”. (Del Olmo, 1990, p.53)

Os países latino-americanos até a década de 1970 não tinham registros de grande contingente populacional em consumo prejudicial de drogas, principalmente de cocaína inalada. A nova abordagem internacional acaba por refletir em aumento da repressão nos países produtores sobre as populações pauperizadas, que devido a sua condição econômica ou cultural se relacionavam de alguma forma com a produção de folha de coca; muitas vezes optando pela produção de uma mercadoria agrícola de rápida distribuição, cultivavam a planta para a manufatura de cocaína. Mesmo assim, começam a aparecer os discursos “estigmatizantes” e de pânico em relação ao consumo de drogas na televisão. Os camponeses andinos produtores de folha de coca foram alvo imprevisto de repressão nesse contexto, junto às populações faveladas dos morros do Rio de Janeiro e São Paulo (Batista, 2008; Batista, 2003).

“Para países de capitalismo periférico, cuja a economia é principalmente agrária, as repercussões desse despotismo econômico levaram os camponeses às substituírem a cultura de diversos produtos agrícolas pela narcocultura. Paralelamente, a narcocultura vai se consolidando pela conveniência do dinheiro mágico para o capital, uma vez que pode ser ‘lavado’ e transformado em ‘bens limpos’ com a capacidade que os bancos necessitam para girar o capital especulativo: Coggiola (2001) avalia que os bancos lavam cerca de U\$ 400 milhões ao dia de dinheiro proveniente do tráfico”. (Baldini, 2007)

A cocaína é a droga que impulsiona um grande comércio internacional de drogas. Na década de 1980 o consumo dessa droga atinge proporções mundiais, com principal relevância para os Estados Unidos. É momento de crise econômica

à Doutrina da Segurança Nacional). Rosa Del Olmo descreve: “*Qualifica-se em um primeiro momento de país alçoz Cuba, e mais recentemente a Nicarágua, acusados de cúmplices do tráfico de drogas e de fomentar o narcotráfico nos países da América Latina através do apoio à narcoguerrilha. O discurso dirige-se – no caso do Continente americano – especialmente contra os movimentos colombianos M-19 e FARC*” (Del Olmo, 1990). Cria-se assim o estereótipo criminoso latino-americano ou político-criminoso colombiano.

e o governo estadunidense passa a avaliar a fuga de capitais do país relacionada a esse mercado:

“O DEA¹¹ havia detectado importantes fugas de capital em direção a contas bancárias situadas fora dos Estados Unidos no valor de mais de 2 bilhões de dólares acumulados por vendas de cocaína e maconha. Comprovou-se igualmente na época que 31 dos 250 bancos de Miami haviam sido cúmplices das fugas e que cinco deles eram propriedades de ‘narcotraficantes’, que enviavam seu dinheiro à Suíça, Panamá, Bahamas e outros locais para ser lavado e introduzido novamente nos Estados Unidos através de investimentos legais” (Del Olmo, 1990, p.56)

O novo período de acumulação capitalista (o neoliberal, como discutido no ensaio *Superestrutura e lumpemproletariado*) inaugura um reordenamento das funções de Estado em relação ao que se tinha anteriormente - o Estado de Bem-Estar Social; uma nova relação com o mercado ilegal será estabelecida. A década de 1970, para os países de economia central, é caracterizada pelo início do desmantelamento das políticas de proteção social pactuadas como medidas humanitárias no período pós-Segunda Grande Guerra – na qual estima-se que foram abatidos milhões de pessoas, em larga medida da classe trabalhadora¹². As políticas protetivas que marcaram o modelo keynesiano de acumulação atuavam como direitos e garantias para a classe trabalhadora e tiveram importante função garantidora da reprodução social de setores aliados da formalidade (essa última classe social, já diminuta em relação à periferia, entre outras razões, já que a II – GM dizimou inúmeros trabalhadores por toda Europa durante a década de 1940). Com o desmantelamento dessas políticas e do amplo processo de “flexibilização” das regulamentações trabalhistas, principalmente nos EUA, ocorre importante aumento da pauperização da classe trabalhadora e crescimento do desemprego. Como resposta política à gestão da desigualdade segue a dureza das instituições penais: o agigantamento do Estado punitivo produz o encarceramento em massa das classes subalternas, principalmente de latinos e negros.

Na América Latina a situação de desemprego e pauperização são crônicos. No Brasil, a redemocratização e a elaboração da Constituição de 1988

¹¹ DEA - *Drug Enforcement Administration*.

¹² Não é possível saber ao certo o número de mortos na GM- II. Sabe-se apenas que são incalculáveis, pois entre eles estavam civis e militares e muitas batalhas aconteceram em lugares isolados, em que ninguém poderia computá-las. Só entre as baixas russas estima-se que foram da ordem de 20 a 30 milhões (Hobsbawm, 1995).

trazem as demandas de garantias de direitos e políticas de proteção social, como são o direito à saúde, previdência pública e assistência social, por exemplo. Apesar disso, o plano prático de suas implementações, mesmo impactando todo o território nacional, jamais atingiu universalidade efetiva, permanecendo muito distante de um Estado de Bem-Estar Social. A condição de economia periférica no capitalismo provoca a subordinação do Estado nacional ao capital financeiro, como no caso do endividamento público, somado às privatizações via Organizações Sociais e ao sucateamento dos serviços públicos; os três fatores revelam-se como fortes entraves à universalização dos direitos sociais da classe trabalhadora brasileira (Mendes, Marques; 2009).

Assim, nossa Constituição “Cidadã” chega de mãos-dadas com o neoliberalismo. A década de 1990 inaugura a aliança entre a burguesia neoliberal (nacional e estrangeira) e partidos que reivindicam a “socialdemocracia” ou os ditos “trabalhistas”. Ao mesmo tempo, os chamados “territórios” de pobreza passam a ser criminalizados em larga escala. Importante lembrar que a Lei 11.343/2006¹³ representou aumento de 62% de encarcerados no país entre 2007 e 2010, sendo a maioria deles réus primários sem vinculação com o crime organizado (Rodrigues et al., 2009). O processo de expansão territorial das favelas e o aumento de moradores de rua universalizam a ideologia da criminalização: tal como os morros cariocas - difamados como protetorados do tráfico - a cracolândia em São Paulo é explorada com repercussão midiática. Pesquisadores da antropologia documentaram o consumo de crack entre os moradores de rua do centro de São Paulo logo no início da década de 90, assim como as primeiras políticas repressivas às cenas espetacularizadas de uso na região da Luz. Em poucos anos, tais episódios tornam-se estratégias permanentes: a cada prefeitura nova, novo pacto com o governo de Estado; conluíus que geraram operações de nomes emblemáticos – mais uma vez, a Operação Limpa (2005) e a Operação Dor e Sofrimento (2012). Higienismo e tratamento sádico ultramodernos são vertentes tão antigas quanto terroristas.

Os ataques cometidos em nome das políticas neoliberais são evidentes. Como já foi exposto, o sociólogo Nildo Viana defende que o modelo de acumulação capitalista do período neoliberal é um processo de

¹³ Questão abordada no próximo subtítulo dessa dissertação.

lumpemproletarização da classe trabalhadora e, em segunda etapa, concorda com Loïc Wacquant sobre o agigantamento do Estado punitivo de controle ser a forma com a qual se pretende gerir a pauperização dos de baixo. De fato, a crise de 2008 fabricou um verdadeiro incremento no número de sem-tetos nos Estados Unidos; estima-se que atualmente Nova York tenha 75 mil moradores de rua¹⁴; acampamentos com barracas de camping também aumentaram em vários pontos do país; enquanto a população carcerária atinge a ordem de 2,5 milhões de indivíduos – 30% deles via lei de drogas (Wacquant, 2011).

Mas no Brasil, a crise mundial de 2008 coincide com o auge da hegemonia lulista. À época, o sentimento de prosperidade material era alavancado pela multiplicação do crédito e pela ampliação de políticas emergenciais, criando – artificialmente – um cenário de otimismo; em alguma medida, ele correspondia às mudanças nas condições de vida da parcela da classe trabalhadora classificada por André Singer de ‘subproletariado’; ao mesmo tempo, também refletia a melhora nas condições de vida da camada proletarizada das zonas rurais ou dos centros urbanos, em parte absorvida no mercado formal de trabalho. O chamado mercado interno aqueceu. Nas palavras de Singer, os efeitos imaginários pareciam profundos: “*Restrinjo-me a assinalar que o lulismo introduziu o New Deal no imaginário nacional, funcionando como sintoma ideológico*”. (Singer, 2012, p.126)

Uma interpretação possível dos sentidos do lulopetismo que permanece durante o mandato de Dilma Rousseff é o caráter neodesenvolvimentista das políticas de Estado – uma variação específica da gestão neoliberal. Pode-se destacar três fatores determinantes do modelo neodesenvolvimentista: expansão geográfica do Capital no campo; expansão geográfica do Capital através do reordenamento dos grandes centros urbanos com vistas à especulação capitalista e militarização das áreas “nobres” e dos “territórios” de pobreza; e incremento da acumulação financeira via pilhagem de recursos públicos – o chamado ‘sistema da dívida’, citado anteriormente: todos eles mobilizados pelo Estado. A expansão geográfica do Capital se realiza com a

¹⁴ “In 2015, New York City ranked first among major cities in the number of homeless, with a count of 75,323.” (DiNapoli, 2016) Pesquisa realizada para *Division of State Government Accountability* (New York State Office of the State Comptroller). Disponível em: <https://www.osc.state.ny.us/audits/allaudits/093016/16d3.pdf>

implementação de megaprojetos de infraestrutura, dispondo de quase toda a máquina estatal como fiadora da viabilidade econômica e gestora de toda a logística de repressão e controle necessárias às campanhas de acumulação primitiva público-privada – como ocorre nas terras indígenas e nas comunidades rurais, através da construção de novas usinas hidrelétricas e do progresso do extrativismo e do agronegócio. A greve de Jirau e a ocupação indígena do Congresso meses antes da explosão de junho de 2013 foi indicativa da saturação da eficácia do modelo de exploração territorial de recursos naturais (Gilioti, 2016; Brito, Oliveira, 2013).

Enquanto isso, nas regiões metropolitanas, megaeventos - como os Jogos Pan-americanos, a Copa das Confederações, a Copa do Mundo e as Olimpíadas - impulsionam, em escala nacional, processos de remoção forçada de grandes populações, especulação imobiliária, aumento repentino da densidade demográfica em bairros centrais e regiões periféricas, transtornos de mobilidade urbana. A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, é emblemática da sincronia de intervenções do Estado desenvolvidas para impor, cirurgicamente, uma verdadeira reestruturação da acumulação produzida pela reordenação dos espaços urbanos. Articulado nas esferas municipal, estadual e federal, o intervencionismo do Estado, a partir da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), intensifica não apenas o terror sobre a população subalterna, mas também a lógica concorrencial, os negócios ilegais e a especulação financeira. Em suma, o Estado empurra à força contingentes cada vez maiores das camadas pobres em direção à barbárie; esse gesto revela a mais absoluta submissão ao Capital e seus imperativos de expansão geográfica (Brito, Oliveira, 2013):

“As UPPs promovem, portanto, uma regulamentação armada de determinados territórios considerados estratégicos para a realização desse modelo empresarial de cidade, uma regulação que é impulsionada, em grande medida, pelos megaeventos. Com isso, elas aglutinam modalidades de intervenção urbana e segurança pública num contexto marcado pela conjugação de crise urbana e crise do Estado (duas determinações da crise estrutural do capital). Nessa perspectiva, reatualizam de maneira direta e indireta a vocação secular do Estado brasileiro para tratar a questão social como ‘caso de polícia’ e compõem o volumoso aparato vigilante, coercitivo e repressivo (em parte, privatizado) que, articulado a políticas pontuais e fragmentárias de compensação social (à base de doses cavalares de ‘onguismo’), formam um quadro de ‘administração’ da crise e da barbárie social resultante.” (Brito, Oliveira, 2013: p. 99-100).

O ano de 2008 é marco de um novo acontecimento no país: o ano em que foi publicado o Decreto nº 6.703, que aprovou a Estratégia Nacional de Defesa. Esse decreto ratifica a participação das Forças Armadas em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, momento em que se instaura o período máximo para o que podemos chamar de Guerra aos pobres. Mas é evidente que os discursos se fundamentavam via Guerra às Drogas. Isso permitiu uma ação conjunta dos braços repressivos do Estado: a campanha envolveu os três setores das Forças Armadas e as polícias civil e militar – incluindo a Força Nacional de Segurança Pública e a Polícia Rodoviária Federal. O cerco contra os aliados repercutiu em uma série de “territórios” favelados a começar pela invasão ao Morro do Alemão, em novembro de 2010; em uma semana foram destacados 22 mil homens armados (como coloca Felipe Brito, o dobro do contingente utilizado na intervenção ao Haiti e um quinto do número de militares utilizados na invasão do Afeganistão pelos EUA) (Brito, Oliveira, 2013).

A força militarizada do Estado abriu espaço para uma série de mecanismos superestruturais de característica neoliberal para acumulação de capital. A ideologia empreendedorista sobe os morros em concorrência com os tipos de socialização e construções subjetivas construídas historicamente pelas próprias comunidades, aliando-se com o que já era propagado pelos meios televisivos e setores da Igreja Neopentecostal. O resultado não foi a explosão de “gênios” empreendedores enriquecendo subitamente, mas uma gama de endividados:

“Na mesma favela Dona Marta, o governo do estado abriu uma linha de microcrédito para ‘moradores empreendedores’, ‘microempresários’ locais. Essa linha de crédito é um programa da Investe Rio, uma agência ligada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviço, que visa, segundo informações oficiais, ‘aproveitar o potencial econômico da comunidade’” (Brito, Oliveira; 2013: p. 102)

Com o ataque das forças militares e policiais o tráfico sofreu baixas do seu contingente mais subalterno de varejistas, mas não parecia ser o objetivo da operação “derrotá-lo”; muitos foram sumariamente abatidos, incluindo populares não associados ao tráfico, como foi o caso de uma adolescente ainda vestida

com uniforme escolar quando foi assassinada em meio à operação – questões que a “permissividade” ou controle informal da política criminal do Estado privilegiam que ocorra: os famosos “autos de resistência”. Apenas no Rio de Janeiro esta ferramenta exterminou 9.179 pessoas entre os anos 2000-2009, em aumento anual progressivo, apontando para uma possível mudança de opção entre encarceramento por flagrante e assassinato/execução sumária, fenômeno observado em diferentes partes do mundo (Brito, Oliveira, 2013). Nas Filipinas¹⁵, por exemplo, recentemente os “autos de resistência”, conhecidos como *Nanlaban*, foram decretados para usuários e trabalhadores ilegais do tráfico de drogas, permitindo o extermínio de usuários, varejistas e populares

¹⁵Após 300 anos de colonialismo, as Filipinas foram vendidas pelos espanhóis aos Estados Unidos em 1898 – milhões de pessoas foram mortas em 16 anos de luta contra a invasão (inicial) estadunidense, com a conquista da independência apenas após a II-GM. Entre esse período, o Partido Comunista Filipino (PCF) é fundado em 1930; ganhando projeção entre as classes empobrecidas e camponesas, em 1948, inicia luta armada contra o governo filipino com o Exército de Libertação Popular, sofrendo derrota em 1954. O Imperialismo *yankee* mantém poder político sobre o país a base de acordos ditatoriais e golpes militares e após ampla perseguição imperialista aos comunistas, o PCF é sufocado por acordos políticos e revisionismos de direção. Em 1968, o racha mais à esquerda do PCF, entre estudantes e operários, funda o Partido Comunista das Filipinas de base maoísta. Esse partido inicia amplo processo de formação de base e oposição à posição eleitoral da esquerda anterior; sob o braço do Novo Exército do Povo iniciam guerrilha no campo – que há 45 anos permanece em luta em 110 frentes guerrilheiras pelo país. Nas cidades, que todos os dias absorvem expropriados do campo, expandem favelas de madeira comprimidas entre avenidas, beiras de rios e vielas, e o tráfico de drogas assim como o seu consumo aumenta entre os empobrecidos. O Partido Comunista das Filipinas mantém trabalhos de formação política e grupos culturais de agitprop nas favelas e entre os proletários. As tensões no país aumentam conjuntamente à insegurança da classe trabalhadora – exprimida entre o exército de reserva abundante e vínculos empregatícios frágeis e de alta rotatividade. Mesmo apresentando território pipocado por bases militares estadunidenses, milhares delas, o Novo Exército do Povo permanece resistente – com menos guerrilheiros que os 28 mil atuantes em décadas anteriores – em meio ao cenário aberto de acumulação primitiva no campo (grilagem, extrativismo e agronegócio, em boa medida, estadunidenses) contra camponeses e povos originários, os quais, todos os anos, ou migram ou tornam-se militantes sem-terra ou guerrilheiros. Ao chegarem nas cidades, são lumpemproletarizados pela situação crônica de informalidade; Duterte – atualmente do PDP-Laban (Partido Democrático Filipino-Laban) pertenceu à Kabataang Makabayan na década de 1960, uma organização armada juvenil de caráter anti-imperialista e anti-feudal apoiada pelo PCF – como anteriormente fazia o ditador Fernand Marcos em combate aos comunistas após 1972, brada aos cantos o controle dos traficantes e ‘viciados’ via corte marcial. O Novo Exército do Povo e o Partido Comunista das Filipinas, apesar das tentativas de acordo por parte de Duterte e ao seu colaboracionismo em relação ao retorno do exilado líder do partido José Maria Sison, declaram que não apoiam nenhum presidenciável nas eleições burguesas e nenhum governo do estado reacionário das Filipinas. Disponível em: [Sine proletaryo, União Reconstrução Comunista – páginas do youtube] <https://www.youtube.com/watch?v=zUC3gsXC4ag> <https://www.youtube.com/watch?v=2YvtWvmJufk> <https://www.novacultura.info/single-post/2016/05/11/A-elei%C3%A7%C3%A3o-de-Duterte-e-a-esquerda-nas-Filipinas> <https://www.youtube.com/watch?v=eM92zsduc-8> https://www.youtube.com/watch?v=Fw8M_slmQQg [luta das mulheres camponesas e sem-terra, assim como dos povos originários filipinos]

pauperizados; além de determinar “zonas de confinamento” nas ruas para os detidos provisoriamente e sem cárcere, tamanho o número de pessoas criminalizadas em decorrência do punitivismo lançado tanto a consumidores, vendedores de drogas como à pessoas cujas as características sejam similares ao estereótipo dos “envolvidos com drogas”. Descreve o jornalista Daniel Berehulak, na reportagem ao *The New York Times* intitulada “*Nos están massacrando como animales*”:

“El cuerpo de Danilo, en el suelo en la foto del medio más arriba, ya había pasado dos semanas en la morgue, donde los muertos se apilan como leña. Los directores de la funeraria acordaron darle un descuento de 240 dólares por un velorio de un día en vez del habitual de una semana.”¹⁶

Daniel Berehulak coloca em seu texto as palavras do “presidente” Duterte, que “renderam” 3.500 mortes entre 1 de julho a 15 de novembro de 2016. Em todo caso, não parece que os “autos de resistência” sejam as únicas ferramentas utilizadas, pois, de acordo com os dados levantados pela pesquisa de campo do jornalista, uma das táticas escolhidas por pistoleiros à paisana era sair de moto atirando contra os moradores dos bairros favelados– o que evidencia indícios de mobilização que se aproximam das ações fascistas que marcaram as décadas de 1920-1930 (Hobsbawm,1995)¹⁷, além de confirmar o avanço dos extremismos de direita que encontraram na eleição de Donald Trump um de seus maiores emblemas:

¹⁶ Essas informações foram extraídas de uma reportagem do ano de 2016 para o veículo de comunicação *The New York Times*. (07/12/2016)
Disponível em: <http://www.nytimes.com/interactive/2016/12/07/world/asia/rodrigo-duterte-filipinas-asesinatos-droga.html>.

¹⁷ O artigo de Daniel Berehulak se divide entre fotos e narrativas da experiência do jornalista nas Filipinas durante 53 dias; ele acompanhou denúncias de homicídios conjuntamente às autoridades. Relatou a história de vida e da família dos mortos, assim como semelhanças encontradas entre os casos; câmeras filmaram assassinatos que foram realizados por pessoas que aparentemente eram civis. Em 1920-1930 era comum civis delatarem às autoridades moradias ou esconderijos de judeus e comunistas. Alguns até praticavam linchamentos, evidentemente inspirados pelos discursos fascistas. Em seus Cadernos do Cárcere, Antonio Gramsci cita o discurso de Giovanni Gentile em 31 de março de 1924, na cidade de Palermo: “*Toda força é força moral, já que interpela sempre a vontade; e seja qual for o argumento usado, da oratória ao porrete, sua eficácia só pode ser aquela que, em última instância, estimula interiormente o homem e o leva a consentir.*” Além de “ministro da educação” no Governo Mussolini, Giovanni Gentile foi diretor da Revista que já teve diversos nomes, entre os quais: *Educazione Politica* e posteriormente, *Civiltà Fascista* (Gramsci, 2000, p.303).

“Lo que viví en Filipinas fue como un nuevo nivel de crueldad: oficiales de policía que prácticamente le disparan a cualquiera que sospechen que vende o incluso usa drogas, vigilantes que se toman en serio el llamado del presidente Duterte para “asesinarlos a todos”. Dijo en octubre: “Se pueden esperar 20.000 o 30.000 más”. El sábado Duterte dijo que, durante una llamada el viernes, el presidente electo de Estados Unidos, Donald Trump, había apoyado su brutal estrategia antidrogas. El líder filipino también dijo que Trump lo había invitado a Nueva York y Washington. “Me dijo, bueno, lo estamos haciendo como una nación soberana, de la manera correcta”, declaró Duterte, según un resumen de la conversación que ofreció su despacho.” (idem, 2016)

Mas voltando à invasão do Morro do Alemão, em um primeiro momento, o objetivo foi a pilhagem dos pertences dos moradores, trabalhadores do tráfico ou não; em um segundo, o reordenamento das redes de comércio ilegais como a troca de facções por outras e, até mesmo, tomadas regionais de “territórios” por milícias. Como possibilidade de acumulação via grande Capital, ocorre a entrada de serviços de grandes empresas – companhias de Luz em substituição aos ‘gatos’ feitos pelos próprios moradores, ou outras mercadorias de comunicação, como televisão a cabo e internet. Fora isso, grandes corporações, como “Coca-cola, Souza Cruz, Light, Metrô, Bradesco e outras empresas se comprometeram a criar um fundo destinado às UPPs como reconhecimento às garantias e salvaguardas que estas forneceram e fornecerão aos grandes investimentos” (Brito, Oliveira, 2013, p. 105). Outras indústrias mudaram-se para localidades próximas aos morros, buscando baixos valores imobiliários e mão-de-obra barata.

O projeto de segurança em nada se parece com a infraestrutura das demais políticas públicas. Ali não se vê sinais de precarização. Não é difícil entender esse tipo de contradição quando historicamente se tem considerado os favelados a “classe perigosa” e deles se quer apartação. Assim, após a invasão da Rocinha, uma das medidas iniciais foi a instalação de câmeras de monitoramento 24h. O aparato de controle militarizado implementado é do tipo ultra-tecnológico, para que se possa garantir que a vigilância sobre os pauperizados será constante (Brito, Oliveira, 2013).

Dessa forma, o discurso de pacificação e cidadania utilizado pelos propagandistas das UPPs não resiste ao menor toque empírico. O investimento em segurança pública para a organização dos megaeventos foi estimado em R\$

3 bilhões até 2016¹⁸, verba que sem dúvida nenhuma teria sido melhor empregada caso fosse dividida entre todos os moradores; ora, pelo montante de crédito disponibilizado aos empreendedores da informalidade vê-se que distribuir renda passou longe de ser a intenção; dá-lhes juro! O neodesenvolvimentismo se esforçava para naturalizar a favela, vendê-la como bairro digno para se viver, mesmo que seus moradores permaneçam sobrevivendo como antes, em termos de infraestrutura e acesso a questões essenciais à vida. Ao se valer da fetichização da demonizada mercadoria, em meio à expressão que a abertura dos novos processos de acumulação atingiu, a política de drogas não passa de desculpa legitimadora de pilhagem, encarceramento em massa, exploração ou eliminação de indivíduos pauperizados (do camponês que trabalha na produção da pasta-base ao gerente da “biqueira”) – estratégia que possivelmente complementa a teoria de Rusche e Kirchheimer, pois para cada modo de acumulação do capital também existem novas formas de punição. Após o *impeachment* de Dilma Rousseff com a lei antiterror decretada durante o seu governo, seguem políticas de austeridade fiscal, destruição de direitos sociais, endurecimento da repressão e avanço da criminalização dos partidos e movimentos de esquerda (como as recentes invasões às sedes do MST pelas polícias civis de três estados¹⁹), o que leva à ideia de que os dominadores não medem esforços para lidar com uma questão tão recorrente na história do capitalismo: a queda tendencial das taxas de lucro.

3.3. Panorama Histórico

3.3.1. Respostas brasileiras ao lumpemproletariado

O Brasil é caracterizado como um sistema de economia periférica (dentro do capitalismo global) que se originou não do modo de produção feudal, mas do

¹⁸ Dados extraídos do livro “Até o Último Homem”- organizado por Felipe Brito e Pedro Rocha de Oliveira, publicado pela Editora Boitempo em 2013.

¹⁹ Discursos de Carta Capital e O Globo: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/policia-invade-escola-do-MST-no-interior-de-SP>
<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2016/11/policia-civil-faz-operacao-contraintegrantes-do-mst-em-3-estados.html>

modo capitalista que, na periferia, adquiriu feição escravocrata. Tanto a cultura local como o modo de produção atual ainda carregam traços do período de exploração colonialista (Fernandes, 2006). As populações que naquele período eram subalternas e exploradas, muitas vezes oprimidas violentamente, ainda hoje “carregam” o peso da opressão sob suas vidas, ou melhor, sob as vidas de seus descendentes, já que, em boa medida, constituem a classe trabalhadora e a classe lumpemproletária – marginalizada – da atualidade. As respostas brasileiras para lidar com a população alijada do processo produtivo, no transcorrer histórico, guardam certa similaridade com as resoluções europeias e/ou estadunidenses em períodos históricos (parcialmente) correspondentes, alicerçando-se em políticas avessas à busca pelo ideal de igualdade material entre todos para se aproximar do controle social garantido pela coerção e reprodução da existência sob a forma da dominação de classe.

O trânsito de nossa história entre o período colonial e a República marcou a vida em mendicância como a condição última para a população oprimida pela escravatura. As ruas e a pobreza absoluta eram o lugar daqueles que já não tinham serventia para os senhores no trabalho duro do plantio, por motivos de doença congênita, doenças adquiridas pelo trabalho escravo e/ou pela violência própria da escravatura. Esses são eventos históricos retratados, de forma peculiar, pela obra “Factos e Memórias” de Mello de Moraes Filho, datada de 1903, na qual o autor constrói uma espécie de retrato da população que vagava e vivia nas ruas da cidade do Rio de Janeiro no século XIX. O primeiro capítulo da obra foi nomeado de “A Mendicidade do Rio de Janeiro”, e começa com os seguintes períodos:

“Tanto quanto podem remontar as nossas pesquisas, vemos que a mendicidade faz acto de presença na história d’esta capital a datar do século XVII, figurando nos primitivos grupos dos escravos d’África, que aqui aportavam atacados de morphea e feridos de cegueira. E era horrendo de ver aquelles pobres filhos do deserto lavarem as úlceras fétidas nos rios e córregos da terra do exílio, contaminando com as exalações gangrenosas de seus-corpos semi-nús o ar e as águas; e era triste, bem triste de fitar-se bustos de azeviche com olhos purulentos e ensangüentados, percorrendo sítios ao acaso, apegados ao bordão ferrado, ou à mão amiga de um guia fiel, que os conduzia à aventura do tempo, ao imprevisto do momento” (Moraes Filho, 1903:1-2).

A obra relatada acima é um estudo que se constituiu pelas referências de seu período de construção. Mello de Moraes Filho retratou a vida de pessoas em situação de mendicância em bairros degradados da cidade, assim como deixou o registro de alguns criminosos da época e da população cigana que acampava por alguns bairros e praças. Em relação aos negros “alijados” da escravidão, o autor faz descrições de sofrimento em meio à miserabilidade, colocando posicionamento abolicionista em relação à escravidão (Engel, 2001). Há uso de linguagem poética nas descrições do cotidiano; enquanto fatos e eventos históricos dão o teor memorialista à obra:

“A estes juntavam-se por vezes innumeros deformados, sendo uns e outros geralmente escravos tangidos do captivo pela crueza de seus senhores; verdadeiros cães leprosos enxotados por aqueles de quem foram um dia vigília e fatores do bem estar e das riquezas”.
(Moraes Filho, 1903: 2)

Uma das regiões da cidade do Rio de Janeiro retratada na obra é o Largo do Paço, que por volta dos anos trinta do século XIX era conhecido – questão também comentada por outros autores – como o “espaço do perigo”, local não recomendado para se caminhar à noite, já que por ali estavam ex-escravos, leprosos, mendigos, desertores, meretrizes, alcoolistas, loucos, imigrantes que viviam da mendicância, etc. O Largo do Paço era o local de escolha daqueles que foram considerados os “delinquentes” ou “viciados”. Dentro de cenário tão negativamente representado pela sociedade da época, era comum a polícia ser chamada a intervir de maneira repressiva sobre os que ali estavam na condição de “marginais” (Moraes Filho, 1903; Engel, 2001). Fora a polícia, até o início do século XIX as respostas do governo monarquista a essa população em situação de miserabilidade eram casas de correção, asilos de mendicidade, lazaretos, internações nas Santas Casas de Misericórdia e prisões – muito embora parte considerável dessa população permanecesse pelas ruas em situação de mendicância (Amarante, 1994; Moraes Filho, 1903).

A chegada da família real ao Brasil iniciou alguns processos de transição à “modernização” de instituições superestruturais da sociedade brasileira e, portanto, a partir de 1808, disputas e modificações começam a transformar a organização das cidades que se mantinham em crescimento no século XIX.

Apesar da modernização da base econômica consolidar-se apenas no Estado Novo, a superestrutura, conforme mostram algumas análises históricas brasileiras, apresentou transformações anteriores – o trajeto é marcado por registros que são descritos como transições, outros como consolidação e outros ainda como modernizações subsequentes à década de 1930. Sendo assim, o Brasil Império inicia a transição, a demarcação republicana a consolidação e, a partir do varguismo, ocorrem variados processos de “modernizações” superestruturais que alinham centro e periferia do capitalismo conforme às necessidades de acumulação e influência política e ideológica. A entrada do pensamento liberal no século XIX marca o início da medicalização, modernização das regulamentações penais etc. – questões que ampliam o debate sobre o funcionamento dinâmico do processo histórico de transformação das estruturas sociais: ideologia e dominação político-econômica garantidoras da acumulação a partir do Imperialismo²⁰.

Antes da metade do século XIX, teve início o processo de transição ao que foi denominado de “medicalização da loucura” e mais uma instituição foi somada às já existentes. Essa questão é demarcada historicamente pela década de 1830, quando médicos passam a solicitar ao governo central do Império à construção de instituições voltadas especificamente aos “alienados” com o argumento de que estariam entregues à miséria das ruas, que rotineiramente eram tratados como “delinquentes” e que eram mal assistidos na Santa Casa de

²⁰ Uma pesquisa interessante sobre as influências do Imperialismo na superestrutura dos países da América Latina é de Rosa Del Olmo, de nome *A América Latina e Sua Criminologia*. A autora realiza apanhado histórico a partir de encontros internacionais e processos amplos que demarcaram a Institucionalização Internacional do controle social – como nomeou a própria Del Olmo – no qual descreve as influências do pensamento liberal nos mecanismos de controle punitivo da América Latina. O estudo baseia-se nos três primeiros Congressos Penitenciários Internacionais, assim como nos Congressos de Antropologia Criminal (como exposição das desigualdades humanas), nos Congressos da União Internacional de Direito Penal (a carta magna do delinquente) e posteriormente, chega à Transnacionalização do controle social, analisando os encontros internacionais que ocorrem no período entre guerras, na defesa social como exigências do pós-guerra e sua ênfase na política criminal. A participação da burocracia brasileira nesses espaços cresce conforme aumenta a influência da ocupação capitalista territorial da América Latina. “Se a lei econômica da extração da mais-valia é internacionalizada, com maior razão ocorrerá o mesmo com a lei moral da disciplina – condição necessária da anterior. Esta lei, entretanto, necessitaria então da contribuição da nova ciência, à maneira de ‘justificativa racional’. Não é de se estranhar, portanto, que nessa ciência se destacasse aquela parcela que se ocupa de maneira específica dos indivíduos que diretamente oferecem resistência à lei moral da disciplina; mais ainda quando seu discurso limitou-se a apontar nesses indivíduos atribuições de inferioridade física e moral, como explicação ‘científica’ de sua resistência, o que legitimaria a intervenção estatal para controlá-los, precisamente porque a ciência designava tais atributos a eles”. (Del Olmo, 2004: p.289)

Misericórdia. Alguns artigos que tratavam da importância de se construir instituições para alienados também foram publicados em periódicos de jornais com autoria de médicos; além disso, nessa mesma década foi publicada no Brasil a primeira tese sobre alienação, de autoria do Dr. Antonio L. da Silva Peixoto (Engel, 2001). Essas atuações médicas acabaram por produzir a elaboração do Relatório da Comissão de Salubridade Geral da Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro, apresentado e aprovado na sessão de 19/04/1830, que realizou uma espécie de diagnóstico a respeito das condições de vida dos loucos da cidade (Amarante, 1994; Engel, 2001). Tais eventos seguiam em concordância com o discurso médico fabricado na Europa nos séculos XVIII e XIX, quando a loucura ganhou novo estatuto social e passou a ser objeto médico de compreensão e de manejo clínico, através das teses de alienistas como Philippe Pinel e Jean-Etienne-Dominique Esquirol (Engel, 2001).

No Brasil, porém, os episódios iniciais que se seguiram ao relatório, apesar de terem desembocado na construção do primeiro manicômio em 1852 – o chamado Hospício de Pedro II – não foram conclusivos para uma modificação incisiva a respeito do lugar ocupado pela loucura dentro da sociedade imperial (se doença, se condição espiritual, etc.), já que o primeiro espaço institucional dos alienados se manteve até a Proclamação da República sobre os cuidados institucionais da Santa Casa de Misericórdia, portanto, ainda sobre os cuidados da Igreja. Os médicos não detinham o poder administrativo sobre a instituição e essa ainda não era espaço de estudo para os alunos de medicina. Os documentos citados (o Relatório da Comissão de Salubridade e os artigos de jornal), apesar de considerarem a loucura uma enfermidade e explicitarem a necessidade de tratamento, por vezes se referiam aos loucos de maneira a generalizá-los a toda miserabilidade: *“É interessante notar que em todos os textos a palavra louco seria substituída com maior ou menor frequência pelas palavras miserável, desgraçado e infeliz”* (Engel, 2001: 120) – o que aponta que, no Brasil Imperial, nem mesmo os médicos haviam demarcado ao certo o que estariam solicitando enquanto objeto de estudo e atuação.

As palavras de Paulo Amarante a respeito do perfil societário daqueles que eram enviados ao Pedro II mostram certo desvio de função desse estabelecimento em relação ao tratamento ou do que se buscava construir como objeto de estudo médico. Assim, não apenas a loucura, mas também a

população que com ela dividia sua condição de vida nas ruas do Rio de Janeiro era, pelos muros do hospício, encerrada:

“dentre os miseráveis, os marginais, os pobres e toda a sorte de párias, são ainda trabalhadores, camponeses desempregados, índios, negros, ‘degenerados’, perigosos em geral para a ordem pública, retirantes que, de alguma forma ou algum motivo, padecem de algo que se convencionou englobar sobre o título de doença mental.” (Amarante, 1994: 75).

Os dados dos registros de entrada do Hospital Pedro II apontam que a população internada era prioritariamente constituída de indivíduos sem ocupação e/ou indigentes:

“Em seus relatórios, os diretores do serviço clínico do HP II queixavam-se constantemente do problema de superlotação do estabelecimento decorrente, sobretudo, do grande número de internações de indigentes. Segundo o relatório do Ministério do Império de 1857, a maior parte dos candidatos à internação era constituída por ‘... indigentes ‘(...) Os escravos, os pobres e os pensionistas de terceira classe representavam, assim, 58,1% da população internada” (Engel, 2001: 220- 221).

O período retratado acima, após 1830, compreende não apenas o início do processo de medicalização da loucura, mas, também, da “medicalização” do espaço urbano, demonstrando que um novo tipo de instituição entrou em contato com a população que vivia nas ruas da cidade. No entanto, a consolidação desse processo aconteceria de fato apenas com o advento republicano. O aumento crescente da influência dos alienistas e sanitaristas nas estratégias e mecanismos de controle social se deu concomitantemente ao processo de passagem do modo de produção escravagista ao trabalho fundamentalmente assalariado (Engel, 2001).

Os médicos eram parte da elite urbana, muito embora alguns pertencessem à aristocracia política da sociedade estamental do Brasil Império – representada pela oligarquia senhorial, escravocrata e agrária (Edler, 2014). Apesar das elites urbanas exercerem papel importante dentro das relações entre as classes dominantes das organizações políticas das cidades, não chegaram a confrontar diretamente o poder político e aristocrático da ordem senhorial e preferiam estabelecer certa concordância com o poder estamental, não

representando, portanto, a quebra de relações políticas ou posição revolucionária em relação ao regime monárquico, questão que Florestan Fernandes nomeou para o período de centralização política brasileira – o Imperial – de estrutura político-econômica neocolonialista, já que o modo de produção escravista não foi duramente abalado com o desligamento da Metrópole. Porém, o crescimento urbano no período posterior à Independência representou uma tendência crescente para modificações no plano sociocultural das cidades. Ou seja, os valores modernos tencionaram algumas mudanças, no entanto nos limites do que poderia ser nomeado de *“mudança dentro da ordem”* (Fernandes, 2006).

Uma das modificações que entraram em vigor no período Imperial foi a promulgação do Código Criminal de 1830, que procurou substituir o código colonial baseado nas antigas Ordenações Filipinas e consolidou um novo ordenamento jurídico disciplinar. Para tanto, foi necessário dar fim aos castigos corporais que

“incluíam esquartejamentos, amputações, açoites, torturas físicas diversas e a marca de ferro quente. A imputação de penas não tinha a função de recuperar ou integrar o preso à sociedade e pouco se recorria ao encarceramento”. (Santos, 2004: 140).

Desse modo, o novo código priorizou a pena privativa de liberdade, consolidou padrões penais distintos e de acordo com o tipo de crime praticado, sendo que o objetivo das penas era a reintegração do “criminoso” à sociedade. No entanto, o trabalho escravo manteve o açoite sobre o povo negro e a pena corporal continuou “legalizada” para os negros; a reintegração do preso pautava-se pelo viés moralizante e religioso; e referente à organização política das estruturas de poder disciplinar, a centralização de poder no sistema jurídico não se deu completamente:

“Além disso, era necessário fortalecer os sistemas legislativo e judiciário, para que eles pudessem controlar a prática dos policiais e do carcereiro, pois a sociedade colonial era marcada pelo mandonismo local. Embora as teses liberais fossem predominantes na legislação a partir de 1830, pois decretavam a descentralização do sistema penal e valorizavam os institutos judiciários em detrimento dos policiais, elas ainda eram instáveis. Em 1841, por exemplo, leis conservadoras limitaram os poderes dos juízes de paz, ampliando as atribuições de autoridades policiais”. (Santos, 2004: 143).

O período que se seguiu foi marcado por algumas transformações como, por exemplo, em 1871, com a implementação do direito ao *habeas corpus*, a restrição da prisão preventiva por autoridades policiais e diminuição das interferências dos policiais nos processos criminais, assim como denúncias sobre as más condições dos estabelecimentos prisionais e, até mesmo, uma rebelião de presos na Casa de Detenção do Distrito Federal – no ano de 1883, em decorrência das terríveis condições do sistema prisional (Santos, 2004).

O fim da escravidão não apenas libertou homens e mulheres como também os abandonou à sua própria sorte. Essa população de ex-escravos algumas vezes migrava para as cidades e acabava por se tornar população sobrando nas ruas do Rio de Janeiro. A elite carioca e a gestão pública, por sua vez, pautadas pelo ideário europeu de progresso ambicionavam outro projeto de cidade, uma nova ética para o trabalho e um novo registro de cultura e, para tanto, seria necessária nova reestruturação do espaço urbano; os avanços modernizadores incidem sobre a pobreza e a miséria em ataques continuados e diversificados (Engel, 2001; Santos, 2004).

É em nome da “construção ética” do trabalhador assalariado e da necessidade de se colocar certo controle às populações miseráveis através da sua “invisibilização” entre muros de instituições totais que o Código Penal de 1890 criminaliza mendigos, ébrios, vadios e capoeiras – que passaram a estar sujeitos à pena privativa de liberdade. Nas palavras de Myrian Sepúlveda dos Santos, as penas eram definidas pelo artigo de lei:

“Para os que fossem maiores de 21 anos, ficava estabelecida a prisão em celas, que variava de 5 dias a 4 meses. Os menores, entre 14 e 21 anos, deveriam ser recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais. A repressão maior era indubitavelmente contra os vadios e capoeiras reincidentes. De acordo com artigos 399, 400 e 401, eles deveriam ser recolhidos por 1 a 3 anos em colônias penais, em ilhas marítimas ou nas fronteiras do território”. (Santos, 2004: 145-146)

Como foi discutido, antes do novo ordenamento jurídico já existia a demanda de ampliação da rede e infraestrutura dos presídios. No entanto, é apenas durante o governo de Floriano Peixoto, em 1883, que foi criada a Colônia Correcional de Dois Rios, instalada na Ilha Grande, local para onde seriam enviados esses “contraventores” das ruas das cidades (Santos, 2004). Já entre

1903 e 1906, a cidade do Rio de Janeiro passou por um processo de reurbanização alicerçado sobre o tripé da melhoria da imagem, da sanidade/salubridade e da economia da capital do país. Esses objetivos refletiam o processo de mudança institucional que configurou o governo em transição, ou seja, foram os ideais técnico-científicos – portanto, modernos – que adentravam no país com as instituições republicanas/burguesas.

A Primeira República queria livrar-se do aspecto rural e popularesco que permeava as ruas do centro da cidade, o traço existente entre a assimilação do arcaico e do moderno presente nos sujeitos e nas estruturas: com tablados de vísceras de animais à venda, ambulantes, animais que circulavam pelas ruas, mendicância, prostituição, cortiços, pobres descalços e maltrapilhos. O cenário cotidiano das ruas guardava traços da herança colonial de um Brasil rural, pobre e distante do modelo europeu. Assim, as práticas de rua tidas como ‘degeneradas’ pelo olhar ‘modernizador’ são proibidas a partir da gestão do prefeito Pereira Passos. O objetivo da reurbanização – que se dividia em dois projetos – a reformulação da cidade e a reformulação da zona portuária e do cais abriram as portas para a ampliação de capital através do escoamento de mercadorias, no sentido de “revitalizar” a cidade para atrair investidores ou mesmo imigrantes europeus e torná-los mão-de-obra assalariada do plantio de café no Estado de São Paulo (Engel, 2001; Azevedo, 2003; Svecenko, 1984). A entrada do saber técnico-científico no planejamento da cidade cresceu dentro do espaço burocrático no período da Primeira República. O marco definido para alguns historiadores é a construção do Instituto Oswaldo Cruz, em 1900 (Edler, 2014).

Já a entrada do controle sobre o espaço urbano pelo discurso sanitário, como exposto anteriormente, teve início no século XIX, com a chegada de D. João ao Brasil (Machado et. al., 2007). A partir do Brasil Império, ocorre a centralização das organizações políticas no país e refere-se ao início da entrada dos discursos médicos nas instituições de Estado e não necessariamente à entrada do saber científico. Foi a partir desse período que as instituições médicas ganharam força:

“os profissionais da medicina lutaram, ao longo de todo o Segundo Reinado, para monopolizar o processo de decisão política a respeito dos modelos científicos que deveriam ser ratificados como válidos, dos

temas médicos socialmente relevantes de serem estudados, bem como, das formas institucionais consideradas ideais para a produção e reprodução dos conhecimentos”. (Edler, 2014:18)

O século XIX foi marcado pela luta dos médicos pela profissionalização da medicina no país e o controle sobre aquilo que era, por eles, chamado de curandeirismo ou charlatanismo (Edler, 2014). Ao que remete à entrada do discurso médico nas instituições do estado monarquista para o controle urbano, existem apontamentos que revelam transições já no século XIX. Em 1808 D. João VI consulta o Físico-mor²¹ do Império a respeito das causas das doenças locais e das possíveis maneiras de exercer controle sobre elas. Esse evento indica o início da transformação institucional dentro do Estado monarquista em relação ao saber médico e o seu espaço político de atuação, já que tal atribuição – a higiene pública – até aquele momento não era de competência da corporação médica, mas sim das Câmaras Municipais. Ao solicitar a opinião do Físico-mor, D. João VI acaba por direcionar aos médicos uma demanda política que não era da responsabilidade desses profissionais – a de pensar o caráter social da doença e a proposição de resolutivas, maneiras de exercer controle sobre as causas através de modificações do espaço urbano (Machado et. al., 1978).

A resposta do Físico-mor, Manoel Vieira da Silva, foi aumentar o controle sobre os espaços urbanos que poderiam veicular doenças. Desta forma, já que as águas e o ar eram tomados como meios para a propagação de moléstias se faziam necessárias a fiscalização e a ordenação dos espaços públicos para a contenção de epidemias. O referencial teórico-prático utilizado por Manoel Vieira da Silva foi, fundamentalmente, a polícia médica alemã (Machado et. al., 1978). A proposta de urbanização e o controle do espaço urbano correspondiam ao aterramento de pântanos e à canalização das águas, controle e fiscalização de alimentos (peixe, carne bovina, vinho etc.) vendidos por populares, retirada de cemitérios das regiões centrais, fiscalização de matadouros e de açougues etc. A proposta sanitaria colocou ainda como questão importante o controle de

²¹ “Em 1448, o Regimento do Cirurgião-mor sancionado em lei do Reino, explicita os encargos da função, tais como a regularização da medicina e cirurgia através de licença, legalização e inspeção das farmácias. A autonomia das funções de Físico-mor e conferida pelo Regimento de 1521, em que aparece a divisão de atribuições entre dois tipos de autoridade: a do Físico-mor, encarregado do controle da medicina, e a do Cirurgião-mor, com poder similar em relação a cirurgia”. (Machado et. Al., 1978: 25-26)

peessoas que chegavam ao Império, ou melhor, o controle das zonas portuárias e, como resolução, optou-se pela construção de lazaretos – instituições em que deveriam permanecer em quarentena os escravos que chegassem ao porto apresentando algum tipo de doença infecciosa ou sinais de doenças de pele (Machado et. al., 1978).

Como definiu Roberto Machado e demais autores de “Danação da Norma”, a ideia de polícia médica advém do próprio conceito de polícia, da função prática que essa instituição teve para o Estado Alemão nos séculos XVII e XVIII:

“define-se como sistema de conhecimento e práticas administrativas que organizam a sociedade através de uma perfeita alocação de recursos humanos e materiais. Da polícia passa a depender o poder e a riqueza do Estado”. E por derivação de sentido a polícia médica consiste no pensamento médico como forma de supervisão dos súditos e do espaço urbano do Estado Monarquista, e é reunida “como o conjunto de teorias, políticas e práticas que se aplicam a saúde e bem-estar da população, dizendo respeito a: procriação, bem-estar da mãe e da criança, prevenção de acidentes, controle e prevenção de epidemias, organização de estatísticas, esclarecimento do povo em termos de saúde, garantia de cuidados médicos, organização da profissão médica, combate ao charlatanismo. A população torna-se objeto do conhecimento e da prática de uma medicina ligada a administração central”. (Machado et. al., 1978: 165-166)

Os autores defendem que o nascimento da medicina social no Brasil encontra-se em associação aos acontecimentos referentes à chegada de D. João VI, eventos que fizeram parte da “translocação” da administração da higiene pública como manifestação da medicalização sobre o espaço urbano. Mas, para isso, seria necessário consolidar maior força política e ceder poder à corporação médica enquanto instituição de saber. Dois pontos foram essenciais para tal desfecho: a fundamentação da formação médica no Brasil e a apropriação administrativa de instituições de controle sanitário pela corporação médica. Ambos se colocavam como reivindicações da classe médica do século XIX e contribuíram na consolidação de uma cultura de saber médico dentro da categoria – como ficou atestado em 1829, através da criação da Sociedade de Medicina do Rio de Janeiro, instituição importante para a disputa por espaço político pela corporação. Anos depois, a Sociedade de Medicina se tornaria a Academia Imperial de Medicina do Rio de Janeiro. A partir da formação universitária é que estudos, avaliações e teses passaram a ser possíveis em

território brasileiro; a universidade possibilitou à categoria médica maior reflexão sobre o país enquanto espaço social, mas faltou ainda maior fortalecimento do poder político e aprofundamento científico²². Portanto, um dos traços decisivos desse período histórico é que se trata de um momento de transição e não propriamente de consolidação do controle médico. O projeto de medicalização do espaço urbano será efetivamente instaurado apenas no Brasil República (Engel, 2001; Machado et. al., 1978; Edler, 2014).

No período republicano, as elites urbanas ganharam maior espaço de atuação. No que tange ao discurso sanitário e às reformas urbanas, a questão ampliou-se, chegando a fazer parte do controle sobre moradias das classes desfavorecidas. De modo inicial, referente à população lumpemproletariada durante o Brasil República, foram feitos diagnósticos técnicos a respeito das moradias das populações subalternas por médicos e engenheiros sanitários, por meio de visitas aos cortiços e morros da cidade. Os cortiços durante o século XIX eram considerados o território das “classes perigosas” – lugar do vício, do crime, da vagabundagem e das doenças. E, durante a gestão de Pereira Passos, entre 1902 e 1906, o discurso médico-sanitário condenou os cortiços como habitações anti-sanitárias; não por acaso, o maior cortiço da cidade – o chamado “Cabeça de Porco” – foi literalmente demolido (Valladares, 2000).

A pesquisa de Lícia Valladares sobre a gênese das favelas cariocas descreve os tipos de habitações populares que passaram pela vigilância institucional no período da gestão de Pereira Passos; em 1905, uma comissão técnico-sanitária liderada por Everardo Backheuser – engenheiro sanitário convidado a organizar a comissão – realiza inspeções em uma série de habitações:

“São, sobretudo, as habitações coletivas que chamam a atenção de Backheuser (...) Preocupado com a insalubridade, as epidemias e o contágio, ele examina detalhadamente cortiços, casas de cômodos, avenidas, estalagens, albergues e hospedarias, atentando para as diferentes legislações que regulavam a construção e o uso desses vários tipos de moradia no Brasil” (Valladares, 2000: 13).

²² As primeiras publicações brasileiras eram de cunho teórico, implicando-se mais com a replicação das teorias do centro do capitalismo do que propriamente o resultado de observação/reflexão do espaço social brasileiro (Engel, 2001).

O Rio de Janeiro apresentava um déficit habitacional importante já no início do século XX, e boa parte das classes subalternas (entre imigrantes recém-chegados ou com emprego fixo, ex-escravos e migrantes de outras regiões do país) vivia em moradias precarizadas. Essas habitações contrastavam com a ideia de “civilização” e “progresso” crescentes no discurso das classes abastadas e dos meios de comunicação. As favelas e os cortiços eram tomados como um problema de ordem pública, território das mazelas e doenças, antítese do modelo ideal desejado pela burguesia da ocasião (Valladares, 2000). O jornalismo, que se dividia entre periódicos de circulação para as elites e periódicos para a classe trabalhadora, mantinha opiniões negativas em relação às favelas. Os jornais da oligarquia – entre os quais é possível citar “O Paiz” e o “Jornal do Commercio” – faziam o debate acerca dos tipos de investimento que deveriam ser ou não direcionados às obras de habitação para classes desfavorecidas e à situação sanitária das moradias precarizadas – entre favelas e cortiços. Já os periódicos populares retrataram as favelas como antros do crime e do vício. Os sujeitos das favelas eram observados pelo olhar dos romances naturalistas, em que os conteúdos animalesco e instintual eram forjados como substitutos da razão. A pesquisa de Romulo Costa Mattos cita o seguinte trecho de uma notícia de jornal da Gazeta de Notícias, datado de 1905, cuja manchete era: “*Uma megera - Criança espancada - Na Favela*”; a notícia traz o teor ideológico em que se apoiava o discurso da imprensa da época:

“É uma vagabunda e ébria temida, Maria Francisca, que na sua vida errante através da lama das sarjetas ganhou um mau humor constante, um ódio inveterado a tudo e a todos, tendo sempre uma propensão para as coisas perversas”. (Mattos, 2009: 107-108).

Para melhor delineamento do objeto, é necessário falar dos filhos e filhas das classes subalternas. A pesquisa “Difíceis Ganhos Fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro”, de Vera Malaguti, tem um capítulo que retrata aspectos do processo histórico republicano a respeito das crianças e dos adolescentes das classes desfavorecidas e a sua relação com as instituições responsáveis em gerir a questão do “menor” e da justiça. A autora faz um levantamento dos primeiros processos, ao longo dos anos de 1907 a 1914;

entretanto, não encontra nenhum processo referente a crimes. Tal resultado a levou à hipótese de que os crimes de adolescentes eram julgados com os de adultos nas varas criminais. O que Vera Malaguti encontrou ao analisar os processos da Vara de Órfãos foi que essa instituição funcionava propriamente como uma “agência de trabalhos domésticos”, já que direcionava meninas abandonadas e pobres dos Asilos de Menores para trabalhar “à soldada”. À soldada consistia na busca de meninas para o trabalho de limpeza de casas das classes mais abastadas, com a contrapartida de que a família arcaria com as necessidades básicas de vida da adolescente e ainda se responsabilizaria por depositar mensalmente quantias referentes a 5 ou 10 mil réis em uma caderneta de poupança na Caixa Econômica Federal em seu nome. No entanto, ao analisar as histórias dessas meninas, a autora percebeu que a questão se distanciava muito do que era representado no contrato assinado perante o juiz. Algumas histórias vão desde famílias que não abriram as cadernetas para as adolescentes após anos de trabalho doméstico, a episódios de abuso e violência sexual, mostrando o quanto a cultura da escravidão, representada por sentimentos de posse e de propriedade sobre o trabalho e o corpo das adolescentes, ainda estava muito presente na forma como essas meninas eram tratadas pelas famílias. Uma das histórias analisadas foi de uma menina de 15 anos:

“Os jovens chegam sempre ao Juiz pelas mãos da polícia, embora não tenham cometido nenhum crime. A.F.S., morena de 15 anos, foi remetida ao Juiz pela delegacia do 10º Distrito Policial em 1914, em completo abandono, “sendo impossível a sua internação na Escola de Menores Abandonados que se acha com lotação muito excedida”. Os asilos e abrigos são recorrentemente superlotados, jamais darão conta do número de crianças “abandonadas”. Entregue “à soldada”, A. fuge da casa em 1915 e ao ser detida acusa o proprietário da casa em que foi colocada de deflorá-la”. (Batista, 2003: 66)

Em 1923 foi instituída a Justiça de Menores, com a criação do primeiro Juizado de Menores e o Código de Menores, organizado e influenciado pelas ideias de Cesare Lombroso. A análise dos questionários realizados com os adolescentes pela instituição possibilita a afirmação de cunho ideológico realizado por Vera Malaguti. O material era repleto de perguntas com viés biologicista e moralista:

“esquadrinha a vida do menino, de sua família, sua escola, sua saúde, seu físico, enfim todos os indicadores que possam fornecer sintomas para a sua ‘patologia’. Gostaria de chamar a atenção para os itens ‘antecedentes hereditários’, ‘meio familiar’ e ‘caráter-perversões’”. (Batista, 2003: 69)

A análise feita por Vera Malaguti Batista a respeito dos processos de adolescentes considerados criminosos apontou para a seletividade do sistema em relação à classe social dos indivíduos e a sua etnia. Os meninos pobres e não-brancos geralmente eram sentenciados, mesmo quando trabalhavam com algum biscate e tinham sido encontrados nas ruas, ou recebiam punição mesmo que houvessem roubado apenas para a sua própria alimentação, enquanto os adolescentes de classes abastadas resolviam seus casos em outras instâncias (Batista, 2003).

As respostas do Estado republicano aos problemas sociais seguem algumas diretrizes progressistas profundamente conservadoras da ordem e dos valores burgueses – até mesmo a eugenia é parte desse contexto. A eugenia foi concebida enquanto ciência responsável pelo estudo e controle das disgenias, ou seja, é o pensamento teórico e a prática que se direcionaram a estudar e a “cuidar” do patrimônio genético da humanidade a partir da compreensão de que existia uma hierarquização em relação às raças e/ou culturas, sendo a etnia branca superior as demais. A eugenia era compreendida, por parte da classe médica que ocupou os centros acadêmicos da época (até a década de 40 do século XX) como resposta às questões de saúde e miserabilidade das classes desfavorecidas brasileiras que, em grande medida, compreendiam os negros, os indígenas e os mestiços. Como intervenção que pretendeu exercer controle sobre o espaço social em contexto nacional, foi delineada enquanto “campo teórico” da saúde pública. Sendo assim, a sua “contribuição” se deu pelo viés das “melhorias” dos padrões genéticos populacionais, e para esse fim defendeu o uso de práticas extremamente repressivas e aberrantes, como a esterilização e internação involuntárias de indivíduos ou grupos sociais considerados “degenerados” (Tarelow, Mota, 2015).

Em 1912 os médicos sanitaristas Artur Neiva e Belisário Penna realizaram uma expedição pelo sertão e nordeste do país. O objetivo era realizar uma

avaliação sobre as condições de vida da população brasileira – sanitárias e de saúde. O relatório realizado pelos profissionais não fazia menção à eugenia, apenas pontuou que a situação da população brasileira dos sertões era bastante precarizada, com o sertanejo entregue ao analfabetismo, vivendo em habitações precárias e com alto índice de doenças parasitárias e infecciosas. Para os sanitaristas que realizaram a expedição, a população necessitava de melhorias de sua condição de vida; era necessário levar o progresso também ao meio rural para que o país crescesse e se desenvolvesse. A respeito desse relatório foram publicados artigos em veículos de imprensa e o debate sobre as condições de vida do povo sertanejo brasileiro ganhou os círculos de discussão de intelectuais paulistas e cariocas. Porém, posteriormente ao relatório expedicionário, Penna coloca outra opinião em relação às causas da situação precária dos sertanejos, defendendo a tese de que apenas o “branqueamento” dessas regiões brasileiras poderia solucionar a situação de “degenerescência” a que estavam submetidos os camponeses dos sertões:

“O branqueamento no Brasil ocorreria com o decréscimo da população de mulatos e o desaparecimento dos negros no país, através do incentivo à imigração de europeus e as restrições à vinda de povos africanos. Seus maiores representantes foram Nina Rodrigues (1862-1906), Silvio Romero (1851-1914) e Oliveira Vianna (1883-1951)” (Miranda, 2013: 158).

Algumas especialidades médicas se voltaram para a eugenia como forma de compreender as questões sociais brasileiras, entre elas a psiquiatria. A psiquiatria brasileira, até os anos de 1920, ancorava-se predominantemente em referências teóricas organicistas, e boa parte dos teóricos brasileiros baseavam-se na teoria da degenerescência de Morel, na eugenia de Francis Galton, na antropologia criminal da escola positivista de Cesare Lombroso, no organicismo de Kraepelin etc. Apesar de serem áreas teóricas distintas, guardavam entre si, no campo brasileiro, duas características bastante comuns: a importância que davam aos estigmas físicos e psíquicos como sinais da presença de “degeneração” e a busca por indícios de hereditariedade na explicação das causas das patologias mentais (Engel, 2001).

A eugenia com o tempo ganhou popularidade entre a classe médica e um sinal importante disso são as instituições criadas com o intuito de fortalecer suas bases ideológicas nos círculos intelectuais e espaços institucionais. O médico paulista Renato Kehl fundou, em 1917, a Sociedade Eugênica de São Paulo. E em 1923 o psiquiatra Gustavo Riedel fundou a Liga Brasileira de Higiene Mental, no Rio de Janeiro. Esta última instituição buscou defender o saneamento racial no país; recebeu financiamento federal e manteve entre seus “associados” diversos membros da elite intelectualizada da cidade, entre médicos, educadores, juristas, empresários e políticos. A sede, estabelecida no Rio de Janeiro, pretendia divulgar seus ideais – fortemente atrelados à higiene mental: *“a higiene mental abraça uma concepção biológica da sociedade, respaldada na hereditariedade e no conceito de superioridade racial”* (Talerow, Mota, 2015: 258).

As principais práticas defendidas pelos eugenistas foram medidas no sentido de evitar a reprodução dos “degenerados” (loucos, vagabundos, criminosos) para que os seus “defeitos” morais e físicos não fossem transmitidos hereditariamente. Para tanto, seria necessário realizar o controle médico sobre os casamentos com a realização do exame de sanidade pré-nupcial; somado a esse exame viria a esterilização dos inaptos à procriação, o combate a doenças e fatores disgenéticos, priorizando o combate à sífilis, à tuberculose e ao alcoolismo, além da implementação da “tese do branqueamento” com o estímulo à imigração europeia para o país e o controle sobre a entrada de negros. Outras propostas que apareceram em alguns textos alemães que circulavam nesses espaços defendiam:

“a ampliação das atividades de higiene mental para todos os domínios da vida social, inclusive, propondo-se em 1933 que se institíssem no Brasil tribunais de eugenia, a reforma eugênica dos salários e o seguro paternidade eugênica, três instrumentos jurídico-institucionais criados por Hitler com o fito de aperfeiçoar a raça alemã”. (Talerow, Mota, 2015: 260)

A Revolução de 1930 marca o final da República Velha e o Golpe em 1937 a entrada do Estado Novo. Este período oficializa também o declínio do capital agrário-exportador, que fica preterido em relação à opção do Estado em favorecer acumulação do capital produtivo. A política econômica escolhida visa

reverter para o polo industrial os mecanismos de fortalecimento do capital agrário-exportador. Ocorre importante investimento na indústria de base, com a criação de grandes estatais e indústrias de caráter misto; a ideia era abrir caminho para a expansão do capital produtivo pela oferta pública²³.

O proletariado urbano em plena expansão, tendo sido atuante para a queda do antigo regime, lançou-se à correlação de forças, criando dimensão política considerável. A tensão constante e evidente exigiu do Estado necessidade de absorção e controle da massa urbana em crescimento contínuo e fluxos de entrada migratória que acompanhavam os surtos de industrialização. O período que tem início na transição do século XIX até a década de 1920, nas cidades do sudeste brasileiro, tinha como composição migratória majoritária os imigrantes europeus, mas após 1930 foi incrementada por brasileiros oriundos do campo. Esses camponeses ainda não disciplinados para o trabalho fabril transformam-se em um problema futuro para a classe dominante. Outra questão foi o controle do proletariado urbano, a resposta das classes dominantes à estrutura organizativa que crescia entre os trabalhadores foi a canalização da força operária para os próprios interesses e a neutralização dos horizontes revolucionários²⁴. A Revolução de 1930 representou uma crise hegemônica para os setores de poder no país: a conjuntura política pedia endurecimento das disputas na luta de classes, através do controle político (repressão e tortura) e da absorção das organizações do trabalho.

Nesse sentido, era necessário atender a algumas reivindicações das classes populares, canalizar a luta sindical e estabelecer formas de controle para as consequências físicas geradas pelo aumento da taxa de exploração pela via superestrutural – é por isso que o Estado Novo ficou conhecido por sua capacidade de realizar forte influência através das políticas de massas. Esse período marca a modernização do trabalho e o surgimento de legislações sociais. Mais do que um acordo de classes, o Estado Novo é uma reordenação social para a adaptação dos mecanismos de exploração e dominação política.

²³ A burguesia industrial desse período garantiu participação na burocracia estatal por meio de organizações corporativistas, permitindo vias de gerenciamento e planejamento na gestão de Estado. Apesar do crescimento industrial da época, foi esse setor que garantiu a manutenção do processo de dominação anterior atrelado à acumulação dos dois setores (agrário-exportador e industrial) (Iamamoto, Carvalho, 2014).

²⁴ A Aliança Libertadora Nacional foi desmantelada em 1935 e o restante do movimento operário foi reprimido durante o Estado Novo.

Mas é necessário que o processo de recrudescimento esteja atrelado à ampliação da cidadania social²⁵ – construída pela via de renegociações continuadas do “contrato social”, incorporando as reivindicações do trabalho e falseando-as pelas vias burocráticas. O preço pago pela ordem é a construção de instituições de cunho social – Seguro Social, Justiça do Trabalho, Salário Mínimo, Assistência Social, etc. – que surgem conforme o balanço da correlação de forças como forma de manutenção do ‘contrato de paz’:

“A noção fetichizada dos direitos, cerne da política de massas do varguismo e da ideologia da outorga, tem por efeito obscurecer para a classe operária, impedi-la de perceber a outra face da legislação social, o fato que ela representa um elo a mais na cadeia que acorrenta o trabalho ao capital”. (Iamamoto, Carvalho; 2014: 251)

As instituições sociais aparecem como forma de controlar e enquadrar a população que chega às cidades e também o operariado urbano já constituído, que precisa suportar as consequências do aumento da taxa de exploração. Ao passo que os trabalhadores assalariados urbanos são incluídos no sistema previdenciário estatal mantém-se um regime de benefícios indiretos à força de trabalho ativo e neutraliza-se, assistencialmente os trabalhadores inativos, ou seja, focaliza-se também nas consequências do aumento da exploração: regime de pensão aos aposentados, acidentados, viúvas, órfãos etc. Tratam-se as sequelas do capitalismo sem no entanto modificar as condições em que a exploração capitalista ocorre – criam-se sistemas de pensões, assistência médica, educação, alojamentos etc. Tudo isso, caso o tempo de trabalho ativo permita o benefício previdenciário. Aos que não conseguirem alcançar direitos através dos contratos formalizados, tem-se a superestrutura do pauperismo.

As populações lumpemproletárias urbanas, ano após ano, sofreram com os mais variados tipos de políticas autoritárias e hierarquizadas, pelos mais diversos motivos. O Código de Obras de 1937, por exemplo, representou a primeira grande política de controle de favelas e introduzia no Capítulo XV de

²⁵ Em 1939 são regulamentados a Justiça do Trabalho e a nova Legislação Sindical; em 1940: são decretados o Imposto Sindical, o Salário Mínimo, o Serviço de Alimentação de Previdência Social – SAPS é criado, campanhas de sindicalização são organizadas pelo Ministério do Trabalho etc. (Iamamoto, Carvalho; 2014).

sua edição textual a extinção das favelas enquanto habitações anti-higiênicas (Valladares, 2000). A Fundação Leão XIII, como reformulação prática desse intervencionismo, surge em 1946 – após a saída de Vargas – e figura como a primeira grande instituição assistencial brasileira, direcionada ao atendimento das favelas cariocas – consideradas a “precariedade material e moral” da Nação, mas que também pertenciam ao grande centro urbano em que o Partido Comunista Brasileiro (PCB) havia garantido 10% dos votos na eleição de 1946²⁶. O convênio realizado pela Prefeitura do Distrito Federal com a Ação Social Arquidiocesana e a Fundação Cristo Redentor garantiu a coordenação dos serviços assistenciais com amplo apoio Estatal. Dispondo de diferentes instituições e da própria infraestrutura, representava um incremento de complexidade organizacional, ampliando as possibilidades de intervenção e aprimorando a definição dos focos. A “estratégia”:

“mobilizará apoio junto às forças armadas (transportes e serviços de alimentação), paróquias e obras paroquiais (Vicentinos, irmãos de caridade etc.), clubes esportivos (infraestrutura de esporte e lazer), Serviço de Alimentação da Previdência (merenda escolar) etc. Sua estrutura própria terá como base a implantação de Centros de Ação Social (CAS) nas principais favelas, compondo-se os mesmos de serviços de Saúde (higiene pré-natal, higiene infantil, clínica médica, lactário, gabinete de odontologia, pequenas cirurgias e farmácia) e Serviço Social, tendo este por responsabilidade todas as atividades fora do campo médico: Serviços dos Casos Individuais (matrícula, triagem, inquéritos, visitas, seleção, orientação e tratamento), Auxílio (assistência jurídica, encaminhamentos – emprego, situação civil, hospitais etc. – caixa baneficiente, creche, merenda escolar etc.), Recreação e Jogos (adultos e crianças) e Educação Popular. (...) O Serviço Social de Grupo deverá ser aplicado (...) a partir dos CAS, de Associações de Moradores, teorizados enquanto forma de aferir a penetração da instituição no meio, devendo permanecer sob sua tutela”. (Iamamoto, Carvalho; 2014: 299)

O período militar brasileiro, após o ano de 1964, aprofundou o horizonte de estratégias de poder, repressão e realizou inúmeros despejos, sendo as favelas e seus moradores vítimas de um novo tipo de criminalização. A desculpa para o “manejo” truculento de despejo foi construída de maneira peculiar pelo poder militar: a criação da imagem de um “inimigo interno” a partir de discurso macarthista para a criminalização das populações faveladas, que foram

²⁶ Resultados da perda de base popular do Varguismo direcionaram a popularidade crescente das organizações partidárias dos trabalhadores.

associados às guerrilhas urbanas marxistas de resistência ao governo ditatorial. Algumas vezes foram despejados de suas moradias pelo poder público por interesses escusos do capital privado, como foi o caso de quase 140 mil pessoas pobres e moradoras de favelas do Rio de Janeiro que foram expulsas de suas moradias para dar espaço ao capital industrial e/ou “revitalizar” o entorno de bairros residenciais das classes mais abastadas (Davis, 2006).

As atuações autoritárias relativas ao período militar não param nas sessões de despejo. Elas vão ao encontro da ideia de aumento da repressão aos marginalizados economicamente, ao colocar a lei de drogas, ou mesmo a própria questão das drogas e discursos ao seu respeito, tanto no Brasil quanto internacionalmente, como uma das principais políticas de controle social realizadas pela via do sistema jurídico-punitivo – uma vez que, décadas depois, levaria ao encarceramento em massa, ou seja, ao fenômeno que durante o período neoliberal representa o aprisionamento de grande contingente de pessoas pobres pelo sistema penal, como é o caso dos Estados Unidos e o seu atual número de 2,5 milhões de encarcerados pelo sistema prisional (Wacquant, 2011).

O período iniciado após 1960 foi categorizado por alguns pesquisadores da criminologia crítica, Nilo Batista, por exemplo, como a passagem para o *modelo bélico* de controle das drogas. Tal modificação não se deveu exclusivamente às alterações relativas ao Código Penal no tocante à lei de drogas e nem ao fato de representar uma substituição total ao modelo anterior, categorizado como modelo sanitarista. O que de fato representa a modificação são as características do cenário político do país e as transformações das prerrogativas dadas pelos acordos e tratados internacionais referentes à questão do controle de drogas, “dissipados” pelos órgãos internacionais e principalmente por influência dos Estados Unidos. As leis de drogas se tornaram mais incisivas sobre o ponto de vista do controle social penal, e tal orientação, em boa medida, foi possibilitada pela “demonização” das drogas, ou seja, as drogas, por via discursiva, tornaram-se o inimigo interno da sociedade, das famílias e da prosperidade do país, “adoecendo” jovens que poderiam ter outro “futuro” (Batista, 1998).

O cenário político estadunidense relativo à década de 1960 é categorizado pelo início da insurgência juvenil com a organização e atuação de

diversos movimentos sociais, através do que ficou conhecido como movimento de contracultura, e a organização dos movimentos políticos da população negra de combate ao racismo e ao sistema capitalista, como Os Panteras Negras. Esses movimentos cresceram em meio à conjuntura de política externa dos Estados Unidos atrelada à Guerra do Vietnã e pela necessária luta a ser travada contra a violência racista e ‘exterminista’ historicamente apoiada pelo Estado contra os negros estadunidenses. Os protestos pacifistas contrários à guerra cresciam no país e a juventude buscava valores culturais diferentes. Havia forte apelo ao misticismo e às experiências psicodélicas; as drogas ganhavam espaço dentro da cultura *hippie* e em meio à juventude da classe média, principalmente a maconha e o LSD, o que motivou a ideia de categorizar as drogas como o inimigo interno²⁷ a ser combatido, na medida em que os jovens “atingidos pelo mal” já não eram somente a juventude pobre e os problemas não se associavam apenas aos guetos e bairros das populações subalternas. A pesquisadora venezuelana Rosa Del Olmo caracteriza a mudança de discurso a partir da sociedade estadunidense para a década de 1960 como *médico-jurídico*, em comparação com o da década anterior, que ela definiu como sendo *estereótipo-moral*, pois na década de 1950 as drogas se associavam aos indivíduos “degenerados”, habitantes de bairros pobres ou guetos, que em sua maioria eram negros ou latinos. No entanto, a autora acentua que a partir do contexto político da década 1960 e do crescente número de apreensões de grande quantidade de maconha e outras substâncias alucinógenas nas fronteiras dos Estados Unidos com o México, a problemática das drogas começa a ser orientada como um problema de segurança nacional (Del Olmo, 1990).

Na América Latina o contexto é um pouco diferente, pois o cenário político repressivo se acentua: surgem as guerrilhas de combate aos governos autoritários e ditatoriais, fortemente motivadas pela experiência da Revolução Cubana na década anterior. O consumo de drogas não teve a mesma prevalência do que ocorreu na sociedade estadunidense e não estava associado a movimentos políticos. Porém, sob influência dos órgãos internacionais, as

²⁷ Além do “inimigo interno”, também surge a concepção de “inimigo externo”, cujas dimensões e implicações geopolíticas serão desenvolvidas nas Considerações Teóricas, “*Fetichismo: a droga como mercadoria*”.

respostas dos governos latinos foram similares (Del Olmo, 1990, Rodrigues, 2006).

O Brasil, até 1960, tinha como configuração um código penal referente às drogas consideradas ilegais do tipo sanitarista. Tal categorização a respeito da política, estabelecida anteriormente ao golpe militar, não significava exatamente um viés positivo, de modo que as medidas de controle guardam sua contextualização sob o ponto de vista repressivo, com o período histórico e as relações institucionais de cada época. Sendo assim, é necessário um breve apanhado sobre a relação entre as leis de drogas e o controle social durante a história brasileira (Batista, 1998; Rodrigues, 2006).

As ordenações jurídicas que vigoraram anteriormente ao código de 1914 e que se ancoravam, em certa medida, nas Ordenações Filipinas, tinham como função mais geral o controle das atividades de boticários e a venda de substâncias ditas “venenosas”. Porém, medidas normativas em relação às substâncias de circulação e produção “doméstica”, como a maconha e as leis de cunho municipal, chegaram a acontecer (eventualmente), “como a proibição do “pito-de-pango”²⁸ pela Câmara do Rio de Janeiro, em 1830” (Batista, 1998). A partir implantação do governo republicano, a configuração histórica das leis de drogas no Brasil segue os ditames de tratados internacionais. O início desse processo é marcado pelo ano de 1912, em que o Brasil assina as medidas tomadas pela Conferência Nacional do Ópio e começa, de fato, a ter maior densidade normativa em relação às leis de drogas. As substâncias derivadas do ópio ou da cocaína, com o tempo, passam a ser conhecidas como “entorpecentes” pelo código penal a partir de 1920 (Batista, 1998).

Ao que consta sobre a relação entre o discurso jurídico-normativo e o discurso médico-sanitário, nota-se que são as medidas associadas ao controle sobre a circulação/comercialização e sobre o consumo que definiam o caráter sanitário do modelo de leis em relação às drogas. E, dessa forma, apareceram então as leis de internação compulsória em toxicômanos para aqueles que eram, através do discurso sanitarista, considerados intoxicados por substâncias venenosas e desviados de sua condição moral (Batista, 1998). Ou seja, tratava-se de medida preventiva em relação a uma possível e futura contravenção e,

²⁸ Nome referente à maconha, que era de uso (mais) comum entre negros e indígenas.

assim como os loucos, os “entorpecidos” eram tomados como um perigo aos demais cidadãos. Nas palavras de Nilo Batista, a respeito do Código Penal do início do século XX:

“Em correspondência a tal solução, os intoxicados “por substância venenosa que tiver qualidade entorpecente” se sujeitavam a uma internação compulsória “para evitar a prática de atos criminosos ou a completa perdição moral” (art. 6º, § 2º, al. a). A regulamentação desse decreto legislativo, efetuada dois meses depois através do decreto nº 14.969, de 3.set.21, previa a criação do Sanatório para toxicômanos” no Distrito Federal, mas enquanto isso não ocorresse as internações dos intoxicados - que estavam sujeitos à interdição – se dariam na Colônia de Alienados (art. 9º, §5º). Este decreto 14.969/21 dispunha também sobre controle das substâncias entorpecentes nos despachos alfandegários e no varejo das farmácias, num esboço que seria rendilhadamente desenvolvido nos anos trinta (...), regulamentando também o procedimento judiciário (art. 15 ss) e prevendo ainda, em seu artigo 8, responsabilização como autores do droguista, do farmacêutico, do prático, de “qualquer outro comerciante” e finalmente do “particular” que, conforme o caso, vendesse, expusesse à venda ou ministrasse tais substâncias, enquanto o “portador e o entregador” seriam punidos como autores, em caso de auxílio necessário, ou como cúmplices sob qualquer outra modalidade participativa: essas disposições sobre autoria e participação tiveram por ventura a função de eliminar toda a dúvida sobre o caráter comum, não especial (profissional) do crime.” (Batista, 1998: 79-80)

O saber médico e as estratégias sanitárias eram utilizados no controle sobre a importação, exportação e circulação das substâncias consideradas entorpecentes, aos moldes do que se propunha o controle sanitário sobre epidemias em relação à vigilância de fronteiras e portos. As instituições que tinham por função a distribuição de substâncias “entorpecentes”, como farmácias e drogarias, foram regulamentadas e fiscalizadas, assim como os profissionais que lidavam diretamente com elas. Outro exemplo da orientação medicalizante sobre a questão é o Decreto nº 20.930, de 11 de junho de 1932, que determinou a drogadição como doença de notificação compulsória, assim como o artigo 45 desse mesmo decreto – que pontuava que a internação dos usuários de drogas poderia ser compulsória ou facultativa, com tempo de internação determinado ou não. Porém, a alta do paciente era decisão judicial, definida a partir de parecer médico. A internação do usuário de drogas (incluindo alcoolistas) cabia à polícia, ao Ministério Público ou aos familiares de acordo com o Decreto-lei 891 de 17 de agosto de 1938, “*quando provada a necessidade de tratamento adequado ao*

enfermo ou quando for conveniente à ordem pública (art. 29, parágrafo 1º e 2º)”. (Batista, 1998: 82)

Do período tratado acima até 1960 o que persiste em relação às leis de drogas é o discurso sanitário em vinculação com o código penal, ou seja, é o que delimita a separação entre o usuário que é tomado como doente, e o traficante que é visto como criminoso. O Brasil era um país com baixa prevalência de consumo e venda de substâncias consideradas entorpecentes até a primeira metade do século XX e o tema das drogas, dentro da normativa penal, não era estatisticamente relevante. Após 1961, ano em que ocorre a Convenção Única de Entorpecentes, o Brasil vincula-se ao cenário internacional de aumento à repressão às drogas. E, no cenário nacional, em 1964, ocorre a tomada de poder pelo Regime Militar, questão que possibilitou a consolidação do aparato repressivo de Estado (Batista, 1998; Rodrigues, 2006).

O Regime Militar inaugura a fase em que as políticas de drogas são orientadas sob a égide da Ideologia da Segurança Nacional. Tal ideologia entra em vigor na América Latina após a guerra da Argélia e em meio ao período chamado de Guerra Fria – a polarização entre Estados Unidos e URSS. Ela consistia no combate ao comunismo a partir da consolidação de estados militarizados e antidemocráticos. A Segurança Nacional é colocada como o valor jurídico principal, acima de outros valores sociais e das liberdades individuais, em nome da ordem. E, para consolidar o combate aos indivíduos, foi necessária a construção da imagem do “inimigo interno” da nação, ou melhor, a imagem do que seriam os representantes do “perigo vermelho”. Dessa maneira, o militante político se tornou a figura do inimigo a ser combatido pelo poder de Estado (Batista, 1998; Rodrigues, 2006).

O aparato repressivo consolidado pelos militares é a principal marca para a categorização da política criminal de drogas como modelo bélico. Sendo que o termo “política criminal” se refere tanto ao ordenamento jurídico formal e burocrático (representado pelo sistema jurídico-punitivo) como às ações territoriais das polícias militares, levando-se em consideração os “desvios de conduta” dos policiais em operação. Essa forma de conceituação vem de teóricos da criminologia crítica, que delineiam essa característica da política criminal em duas definições – o controle formal, exercido pelo sistema jurídico-punitivo através do encarceramento; e o controle informal, exercido localmente

pela polícia através do assassinato; pois, na América Latina, o fenômeno do controle informal da política criminal toma grandes proporções, fenômeno que é retratado como o genocídio da juventude negra, indígena e/ou pobre dos bairros marginalizados das grandes cidades latino-americanas (Batista, 1998; Rodrigues, 2006; Andrade, 2013). Sobre a criação da imagem do inimigo interno e a sua vinculação com a camada social alijada do mercado formal de trabalho, diz Nilo Batista:

“Dessa forma, ainda nos estertores de um mundo antagonicamente bipolarizado, a droga vai se convertendo no grande eixo - o mais imperturbavelmente plástico, capaz de associar motivos religiosos, morais, políticos e étnicos - sobre o qual se pode reconstruir a face do inimigo (interno) também num compatriota; no Rio de Janeiro, na figura de um adolescente negro e favelado que vende maconha ou cocaína para outros adolescentes bem-nascidos. A severidade de nossa legislação, (...), exprime não somente a síndrome dos governos latino-americanos de serem "mais drásticos que o próprio governo norte-americano" (...) mas também a funcionalidade mítica da droga para o exercício daquele controle social penal máximo sobre as classes marginalizadas, cujos filhos são recrutados para trabalhar nos arriscados estágios da produção e comercialização de um produto cujo mercado está condicionado por sua criminalização e cujos preços oscilam na razão direta da maior ou menor eficiência das agências de repressão penal.” (Batista, 1998: 89).

O cenário político no país quando a legislação de drogas foi editada era bem distante de qualquer proposta democrática, já que correu em meio à promulgação do Ato Institucional nº 5. Em 1968, o regime ditatorial é institucionalizado: o Congresso brasileiro é fechado, os direitos e garantias individuais são suspensos. O resultado nas alterações normativas foi de aumento da repressão, com o Decreto-lei 385 de 12 de dezembro de 1968, que aproxima o usuário de drogas ao traficante, transformando o ato de consumir substância “entorpecente” em crime, passível de punição – com penas que podiam variar de um a cinco anos de prisão. O objetivo para tal modificação, que resultou na criminalização do usuário de drogas, guarda um paralelo com as medidas para o controle da militância política jovem e de orientação à esquerda, questão que aproxima a lei de drogas do período militar brasileiro às estratégias políticas adotadas pelos Estados Unidos em relação aos movimentos políticos de esquerda da década de 1960 (Rodrigues, 2006). A lei 5.276/71, por exemplo, previa procedimento sumário na política de drogas, alterando regras para a

expulsão de estrangeiros, e situou o tráfico e o consumo de drogas ao lado dos crimes contra a Segurança Nacional (Rodrigues, 2006).

A década de 1970 no Brasil, tem início o processo de mobilização popular pela redemocratização da sociedade brasileira. Como reflexos dessa luta emergem o Movimento pela Reforma Sanitária e o Movimento pela Reforma Psiquiátrica no setor Saúde, o que impulsionou modificações referentes à assistência de usuários de drogas nas décadas subsequentes:

“Esses movimentos questionaram radicalmente as políticas repressoras e a abordagem medicalizante dos portadores de sofrimento mental e, em especial, dos usuários de drogas”. (Medina et. al., 2014: 485).

A abertura democrática possibilitou também propostas alternativas no âmbito do campo das Políticas de Drogas. A abertura do Confen (Conselho Federal de Entorpecentes) na década de 1980, que estava sob condução do Juiz de Direito Luiz Matias Flach²⁹, assumiu iniciativas do campo progressista, como por exemplo, ao apoiar o Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas (Cetad/Ufba) da Bahia. Esse centro organizou um Programa de Redução de Danos, que tinha por objetivo diminuir a prevalência e incidência de doenças comuns aos usuários de drogas injetáveis a partir do programa de troca de seringas nos locais de consumo público. (Medina et. al., 2014)

Porém, internacionalmente, em 1988 foi realizada a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que tinha por objetivo estabelecer maior controle ao crime organizado, com medidas de combate ao narcotráfico e lavagem de dinheiro. Posteriormente, em 1998, ocorreu uma Sessão Especial da Assembleia Geral pela ONU, para a discussão da política mundial de drogas, com o seguinte slogan: “*Um Mundo Livre de Drogas: Nós Podemos Fazê-lo*”. Nessa sessão foi estabelecido prazo de dez anos para a erradicação do cultivo de plantas que são matéria-prima para o fabrico de substâncias entorpecentes. Essas medidas demarcaram a manutenção do ponto de vista proibicionista em relação às drogas

²⁹ Luiz Matias Flach, herdeiro das transformações inauguradas em 1985, período em que o Confen apontava para uma transformação paradigmática do discurso das políticas de drogas, na medida em que deveria deixar o apoio prioritário às políticas de repressão, voltando-se para práticas preventivas, o que indicaria uma aproximação com instâncias governamentais como os Ministérios da Saúde e Educação (Medina et. Al, 2014)

e ratificaram a repressão direcionada predominantemente aos setores da produção e distribuição das substâncias consideradas ilegais, ou seja, a repressão seria maior aos países produtores (periferia do capitalismo) e à população envolvida com a distribuição da mercadoria nos países receptores (Medina et. al., 2014).

Para firmar compromisso com o que foi definido pelos acordos internacionais, o então presidente da República – Fernando Henrique Cardoso – por meio da Medida Provisória 1.669 extinguiu o Conselho Federal de Entorpecentes (Confen), e, posteriormente, instituiu o Sistema Nacional Antidrogas (Sisnad) pelo Decreto 3.696 – sendo que o Sisnad foi composto pela Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e pelo Conselho Nacional de Antidrogas (Conad), ambos subordinados não mais ao Ministério da Justiça, mas ao Gabinete Militar da Presidência da República. O objetivo dessas modificações foi reduzir a oferta e a demanda das mercadorias ilegais circulantes em território nacional (Medina et. al., 2014).

Em 2006 surge a Lei 11.343 que substitui a anterior e abole a pena de prisão em caso de posse de substância ilícita para consumo próprio, sem, contudo, excluir a possibilidade de punição, determinando as seguintes sanções para os indivíduos que forem apreendidos com substâncias ilegais: (a) admoestação verbal; (b) prestação de serviços à comunidade; (c) medida educativa de comparecimento ao programa ou curso educativo, e estabeleceu “o tratamento especializado gratuito, preferencialmente ambulatorial, em unidade de saúde.” (Medina et. al., 2014: 487)

Porém, as modificações realizadas no Código Penal em 2006 não necessariamente produziram efeitos positivos, pois mantiveram sanções penais aos usuários de drogas; além disso, o texto da lei não optou por critérios objetivos para a definição/separação entre usuário, traficante-varejista e grande traficante, causando impactos sociais relevantes. Os resultados dessa política foram objeto de estudo para uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pela Universidade de Brasília:

“Em pesquisa realizada em 2009 pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade de Brasília, constatou-se que um grande problema decorrente da aplicação dessa lei foi a não determinação de parâmetros precisos de diferenciação de usuário, traficante-varejista, pequeno, médio e grande traficante. Na ausência

de uma definição clara, tem-se verificado que a maioria dos condenados são pessoas flagrantes sem porte de armas, presas com quantidades pequenas de drogas e desnecessárias à estrutura organizacional do tráfico. Ainda assim, são condenadas a altas penas de reclusão”. (Medina et. al., 2014: 487)

No âmbito do setor saúde, o impacto da lei 11.343/06 associou-se ao artigo de número 28. O artigo se refere ao cumprimento da medida socioeducativa pelo usuário de drogas, sendo esta o comparecimento do mesmo em cursos e atividades dessa ordem, a serem ofertados pelo sistema público de saúde. O resultado obtido foi que os trabalhadores da saúde tinham que realizar acolhimento de usuários de drogas sem qualquer demanda de tratamento, pois esses compareciam aos serviços de apoio por obrigatoriedade jurídica. (Medina et. al., 2014). Esse fato reorientou o campo das políticas de drogas ao discurso sanitarista, sem, contudo, deixar de lado o controle militarizado dos setores de produção e distribuição das drogas ilegais:

“Nessas circunstâncias, pode-se dizer que o usuário foi considerado pela legislação, mais uma vez, a partir de uma concepção médico-sanitária: entendido como “doente”, portador de uma dependência química, a ele não cabe como pena legal a prisão, mas, sim, a submissão ao tratamento médico. Já o traficante, aquele cuja posse de drogas tem por objetivo a comercialização, independente ou não do próprio consumo, é definido, por essa lei, como criminoso, cabendo, portanto, a aplicação das medidas penais previstas. Na prática, a estratégia foi: para o usuário, a indicação de tratamento; para o traficante, a prisão”. (Medina et. al.; 2014: 487- 488)

Sendo assim, o aparato repressivo de política criminal, com os modelos de controle formal e informal, é ainda mantido pelo poder de Estado – até mesmo pelos governos do partido trabalhista e/ou que reivindicam a “socialdemocracia” no período pós-abertura democrática. O Brasil, com o passar dos anos, tornou-se o terceiro país do mundo em encarcerados pelo sistema prisional, sendo que boa parte desses indivíduos estão presos por associação com o tráfico de drogas. A Lei 11.343/06 instituiu não o retorno ao modelo sanitário, mas talvez um caráter bélico-sanitarista. O modelo de controle militarizado das populações pobres atinge seu auge precisamente nos últimos anos, através do controle ostensivo do espaço de moradia e permanência desses indivíduos, sob o discurso de combate ao tráfico de drogas – o caso emblemático é a política de segurança pública nomeada de Unidades de Polícias Pacificadoras (UPP),

implementada nas favelas e morros do Rio de Janeiro³⁰. Talvez seja possível afirmar – como pretende esse estudo – que o aumento do contingente policial na cracolândia de São Paulo nos últimos anos configure uma estratégia similar às UPPs cariocas, porém, direcionada para o contexto específico das ruas do centro da capital paulistana (Rodrigues, 2006; Leite, 2014).

3.3.2. Estado e Cracolândia

O destino das ruas e suas instituições de controle nunca foram para qualquer um ou ao acaso. O lumpemproletariado urbano tem referência histórica, enquanto classe, ele constitui um grupo social de brasileiros que passaram por trajetórias muito semelhantes. A acumulação primitiva colonialista expropriou e escravizou indígenas e sequestrou e escravizou negros do continente africano. Posteriormente, tanto a produção agrário-exportadora como o capital produtivo submetem também a superpopulação relativa imigrante às condições precárias de trabalho e ultraexploração após a transição a republicana. O Estado de São Paulo até 1930 apresentava movimentação migratória superior para a população estrangeira em relação à brasileira a datar desde fins do século XIX. O afluxo principal era financiado para dar sustentação à acumulação agrário-exportadora oriunda da região cafeeira – principalmente até a década 1920. As décadas seguintes representam o crescimento do proletariado urbano, aquecendo a dinâmica política do país. O capital produtivo caminhou no sentido de clara expansão, até que a Revolução de 1930 marcou a ruptura aos (moldes brasileiros) com as oligarquias agrário-exportadoras e a hegemonia passa a economia urbano-industrial. O Estado Novo representou o momento em que o investimento e as formulações político-econômicas de Estado foram direcionadas ao capital produtivo – indústrias de base, obras de infraestrutura, formalização trabalhista e uma série de medidas de regulamentação entre os setores das classes dominantes etc. Francisco de Oliveira orienta que o salário mínimo implementado pelo varguismo não representou medida protetiva aos trabalhadores em termos de renda, pois houve diminuição do salário médio dos

³⁰ O tema das UPPs retornará de modo mais detido no Capítulo das Considerações Teóricas, *Fetichismo: droga como mercadoria*.

proletários devido ao rebaixamento dos salários de categorias mais “capacitadas” ao trabalho fabril – o que privilegia a tese de que tal regulamentação objetivou instaurar um novo modo de acumulação e portanto, não se tratou de mera garantia de direitos de uma política populista. Seguindo esse raciocínio, o autor demonstra que para o novo projeto se tornar vitorioso foi necessário regular a oferta de mão de obra através da produção de superpopulação relativa nas cidades: “*comparado ao rendimento auferido no campo (sob qualquer forma, salário, renda da terra, produto de ‘roças’ familiares etc.) o salário mínimo das cidades era sem dúvida superior...*” (Oliveira; 2013: p.39).

Desse modo, ocorreu inversão migratória para o estado de São Paulo em que se registraram entre 1931 e 1946 a entrada de 659.762 brasileiros e 183.445 estrangeiros (Iamamoto, Carvalho, 2014). Francisco de Oliveira lembra que processos de acumulação primitiva são estruturais e não apenas sintomas das fases de transição para o capitalismo industrial. Os resultados desses processos foram percebidos, como configuração hegemônica migratória do campo para cidade, por Maria Lúcia Lopes da Silva até o fim da década de 1980; pesquisas realizadas em alguns municípios brasileiros demonstram que os migrantes do campo foram parte importante da população em situação de rua nas metrópoles brasileiras até esse período³¹. Depois disso, o perfil das pessoas em situação de

³¹ Durante a década de 1990 ainda era comum pautar, mesmo nas reuniões de conselhos de políticas sociais, a necessidade de reformas estruturais de base, como a reforma agrária, para a solução pertinente ao problema da miséria. Atualmente, entre críticas e pesquisas (algumas muito bem elaboradas, por sinal) – mesmo entre as posicionadas à esquerda – os temas prioritários são o combate aos processos estigmatizantes, a cultura de rua, etnografias do crack, terapêuticas relacionadas ao uso de drogas, etc. A totalidade social parece ter deixado a cena em termos de crítica e construção acadêmica, e uma visão heterogênea a respeito do perfil desse grupo social parece estar em discursos tanto políticos, em espaços de conselhos, como em construções de textos, elaborações acadêmicas e de sites de ONGs na internet. Mesmo que pesquisas para a elaboração do perfil dessa população apontem empiricamente que esta é predominantemente não-branca e com baixa escolaridade, constituída por migrantes ou por populações que sofreram as consequências da reestruturação produtiva neoliberal; o Decreto 7.053/09, por exemplo, conceitua a População em Situação de Rua com referencial de base fenomenológica, sem maiores aprofundamentos estruturais e sem realizar a correlação entre os fatores observados na superfície do fenômeno com a base social que o origina: “*Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória*”. (Decreto 7.053/09) O I Seminário Sobre a População em Situação de Rua ocorre em 1992 na cidade de São Paulo por consequência do Governo da Prefeita Luiza Erundina (PT). Nesse encontro tanto Maria Conceição D’Incao como Luiz Eduardo Wanderley – que participaram da reunião na condição de assessores – pautaram os

rua começa a se orientar como consequências de uma nova fase de acumulação capitalista, que tem início, no centro do capitalismo, na década de 1970, e no Brasil, durante a década de 1990 – período Collor. A superpopulação relativa das cidades, com o tempo, mantém-se em estado de cronificação (também) por motivo da reestruturação produtiva neoliberal, o que pressiona as suas últimas franjas à lumpemproletarização:

“São Paulo é o maior polo industrial do país, e a cidade brasileira que mais sofreu as consequências da redução de postos de trabalho na indústria. No ano de 2000, o primeiro censo da população em situação de rua revelou predominância na faixa etária entre 41 e 55 anos. Portanto, sobretudo em São Paulo e Porto Alegre as pessoas em situação de rua entrevistadas possuem faixa etária muito próxima àquela que foi mais duramente atingida pelo desemprego no país, entre 1991 e 2002”. (Silva; 2006: p.174)

problemas do campo como a origem do processo e debateram a reforma agrária como necessidade: *“No mesmo evento, também participando na condição de assessor, Luiz Eduardo Wanderley em uma de suas intervenções sobre metodologia, estabeleceu uma relação entre as migrações campo-cidade e o fenômeno população em situação de rua: ‘No caso brasileiro, sem resolver o problema da reforma agrária, sem resolver o problema das migrações, sem resolver o problema da miséria absoluta e relativa, não há saída para a população de rua. Ela só vai aumentar. Eu não tenho ilusão quanto a isso’* (Silva, 2006, p. 155). É evidente que pesquisas em diversas vertentes são importantes para a compreensão dos fenômenos sociais; os dados coletados por antropólogos são sem dúvida necessários. A tentativa aqui é acentuar a questão do imaginário social acerca do mesmo fenômeno que era interpretado, mesmo em encontros políticos e de vinculação institucional, como estruturais. Comparar a narrativa de Wanderley às narrativas apresentadas pelo relatório do II Encontro Nacional Sobre a População em Situação de Rua (elaborado pela SAGI – órgão dos MDS) serve como parâmetro de orientação sobre o imaginário dos participantes acerca do mesmo fenômeno e suas imbricações históricas e estruturais. O Relatório do Encontro Nacional realizado uma década depois do Encontro Municipal em 1992 foi organizado, conforme orientação metodológica do material, da seguinte maneira: *“Logo a seguir, o texto, produzido com a síntese das entrevistas realizadas e a análise de conteúdo das mesmas, está organizado a partir de categorias estabelecidas ao longo do tratamento dado ao material bruto (processo explicado em Metodologia). Sendo assim, divide-se em quatro grandes eixos: Lugar de fala; A realidade de quem vive em situação de rua; Política de atendimento; Avaliação do encontro e expectativas. Os quais, por sua vez, encontram-se subdivididos em itens, conforme a necessidade de organização do texto”* (MDS, I Encontro Nacional Sobre a População em Situação de Rua, 2006, p. 46). Segundo o material do próprio relatório, a transcrição e análise de conteúdo balizam as construções políticas e o material final para a produção da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua implementada durante o primeiro mandato de Lula – discussão que será ampliada nessa dissertação em Análise do Objeto. A comparação discursiva entre os dois Encontros serve como possibilidade de avaliação do imaginário apresentado como situação e explicação para o fenômeno da miséria nas ruas. Dez anos depois, a vivência parece substituir a experiência como eixo discursivo e orientador das políticas. Pouco se falou a respeito das causas da desigualdade, entre acumulação primitiva e exploração de mais-valia ou exército de reserva – mesmo que em outros tipos de abordagens discursivas: êxodo rural, grilagem, desemprego estrutural etc. – apenas o desemprego (não em sua vertente estrutural) esteve mais presente nas discussões e falas dos participantes assim como uso de drogas, preconceito, estigmatização, situação das mulheres etc.

Outro fator associado ao desemprego foi o aumento de homens jovens entre o lumpemproletariado urbano nos últimos anos, o que reflete a dificuldade para o ingresso no mercado de trabalho. A cidade de São Paulo, apesar de ainda apresentar um importante montante de pessoas em situação de rua oriundas de outros estados brasileiros, obteve crescimento populacional entre os que são procedentes da cidade nas últimas pesquisas censitárias (Silva; 2006).

O uso de crack na cidade de São Paulo teve início na década de 1990 e a sua maior frequência de consumo em espaço público se deu inicialmente nas ruas de entorno à Estação da Luz – entrada de uma droga barata nos espaços pauperizados em que o tráfico não realizou entraves ao consumo. Os apontamentos para tal fenômeno guardam relação, para alguns autores da antropologia, com o processo de degradação sofrido pela região central com o passar dos anos – tornando-a um bairro das classes populares. E a partir desse processo, as modificações de localização e fixidez (áreas predominantes de uso e permanência) dos usuários se constituem na relação dinâmica desses com as instituições civis e de Estado, ora os atraindo e ora os repelindo. A característica “itinerante” se deve, principalmente, às pontuais intervenções policiais que ocorreram nos últimos anos, apontando para o deslocamento dos lumpemproletariado da região de uma área próxima à Estação da Luz para as imediações da estação Júlio Prestes após a Operação Limpa em 2005. Já a fixidez revela instituições de apoio, o abandono do espaço ou o assistencialismo ofertado por algum tipo de serviço (Frúgoli Jr e Spaggiari, 2007).

O crescimento populacional do lumpemproletariado na região central do município de São Paulo obriga o poder público a desenvolver respostas. Análises das modificações sociodemográficas do bairro da Luz apontaram exemplos coincidentes com processos de “revitalização”: reformas de prédios tombados, criação de novas instituições culturais e demolição dos prédios de cortiços que se localizavam nas imediações da cracolândia quando esta se fixava próxima à Estação da Luz – nada tão antigo como a modernização do “projeto” Pereira Passos. Tais pesquisas indagam sobre a associação desses empreendimentos ao Projeto Nova Luz³²– o que sugere a tentativa de valorização imobiliária do

³² O Projeto Nova Luz é um projeto de renovação urbana que ganhou força durante a gestão municipal de São Paulo de 2005, devido à participação do então vice-prefeito Gilberto Kassab; e que quando da sua administração na gestão municipal em 2009 como prefeito (Gilberto Kassab),

bairro pelo Estado e expulsão das classes populares da região (Frúgoli Jr., Spaggiari, 2007; Frügoli Jr., Sklair, 2009).

As intervenções policiais que ocorreram na cracolândia após a apresentação do Projeto Nova Luz foram: a Operação Limpa (em 2005) e a Operação Dor e Sofrimento (em 2012), que marcaram a história desse espaço social e chamaram a atenção dos cidadãos e dos meios de comunicação devido ao teor policaresco e de combate ao uso orientado ao combate ao usuário de drogas pauperizado:

“Notificados antecipadamente pelo Ministério da Saúde sobre a Operação Limpa, que viria a ocorrer em março de 2005, os agentes do É de Lei³³ não aceitaram o convite de participar da mesma, dado que não concordavam com tal proposta de intervenção. Bruno Ramos Gomes, também agente do É de Lei, destacou que os anos posteriores à Operação Limpa foram difíceis, pois encontravam resistência da Prefeitura para colaborar com as ações de campo, uma vez que tal operação objetivava “limpar” a área conhecida como cracolândia, ou seja, retirar, através de um conjunto combinado de ações – com ênfase na intervenção policial – os usuários de crack daquela região”. (Frúgoli Jr., Spaggiari, 2007: § 28)

Os autores usam uma reportagem da Folha de São Paulo de 10 de março de 2005 – pela qual é possível ter uma ideia mais aproximada do que foi a Operação Limpa, entre operação de neutralização e pilhagem de mercadorias ilegais:

“Realizada pelo poder público envolvendo a polícia, vigilância sanitária e setores ligados ao assistencialismo, saúde, limpeza pública, e que resultou em “2.216 abordagens, 426 papéletes de crack apreendidos, 12 flagrantes de tráfico ou porte de drogas, 3 hotéis lacrados com concreto, 3 armas apreendidas, 50 celulares apreendidos, 369 adultos e crianças recolhidos para abrigos, 2 procurados presos e 5.200 CDs apreendidos”. (Frúgoli Jr., Spaggiari, 2007: § 29³⁴)

implicou na Lei Nº 14.918, de 7 de maio de 2009, visualize em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07052009L%20149180000

Para maiores informações sobre o projeto visualizar procurar no próximo subtítulo dessa dissertação ou procurar no site:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf

³³ Centro de Convivência É de Lei, entidade que atua na redução de danos junto a usuários de crack.

³⁴ O artigo não oferece numeração de página (apenas de parágrafo) e está disponível em: <http://pontourbe.revues.org/1870#ftn29>

A política de saúde apresentada alguns anos depois da Operação Limpa foi estabelecida junto à chamada Ação Integrada Centro Legal³⁵, de nome Projeto Centro Legal, e pautava-se na abordagem de pessoas em situação de rua e em consumo de substâncias psicoativas – com o objetivo de estabelecer uma rede vincular entre essa população e instituições públicas, de modo a oferecer-lhes atenção integral. A Atenção Primária à Saúde (ESF- modelo Estratégia Saúde da Família no setor primário de saúde) atuava como porta de entrada para a rede assistencial, com agentes comunitários de saúde e enfermeiros nas ruas e em diálogo direto com a população em situação de rua. Dessa maneira a ESF seria a ligação da população lumpemproletariada com os serviços de saúde do SUS (Sistema Único de Saúde) que pudessem dar continuidade à integralidade da atenção: USF (Unidade de Saúde da Família), AMA (Atendimento Médico Ambulatorial), Hospitais, CAPS-AD (Centro de Atenção Psicossocial- álcool e outras drogas), leitos psiquiátricos e comunidades terapêuticas. A página da Prefeitura de São Paulo, em que constam as descrições sobre a Ação Integrada Centro Legal, não há referências à redução de danos³⁶ como “estratégia” de abordagem aos usuários de substâncias psicoativas. Na prática, o trabalho do Projeto Centro Legal era de triagem e encaminhamento – ele acontecia nas ruas com o auxílio de uma Kombi e uma equipe itinerante que trabalhava sob regime de demanda (conforme a queixa do paciente: se este solicitava atendimento clínico, banho, tratamento relacionado à dependência em CAPS-AD ou sob regime de internação). O fluxograma de

³⁵Maiores informações sobre a Ação Integrada Centro Legal podem ser visualizadas no endereço abaixo:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/saudemental/AcaoIntegradaCentroLegal.PDF>

<http://ibccrim.jusbrasil.com.br/noticias/2991789/plano-de-acao-integrada-centro-legal>

³⁶ A redução de danos é um campo teórico-prático articulado enquanto resposta da Saúde para lidar com as questões concernentes à produção, distribuição e consumo de substâncias psicoativas. Aborda uma série de práticas e não possui um conceito definido – sendo que cada instituição ou campo teórico-prático constrói suas próprias bases teóricas e ações. Compreendendo desde grupos que promovem a distribuição de parafernália de uso para a prevenção de contágio de doenças infectocontagiosas, com vista à redução de danos à saúde até a construção de grupos emancipatórios com o objetivo de construir conjuntamente aos usuários abordagens para a prevenção de danos à saúde, estimular à reflexão crítica desse fenômeno social através da promoção de grupos de trabalho, com a finalidade de promover a formação de indivíduos socialmente e politicamente conscientes através da educação (Santos, 2008; Soares e Cordeiro, 2014). Maiores informações podem ser encontradas em:

[http://abramd.org/wp-](http://abramd.org/wp-content/uploads/2014/06/2008_Dissertac%C3%A7%C3%A3o_O_objeto_sujeito_de_reduc%C3%A7%C3%A3o_de_danos.pdf)

[content/uploads/2014/06/2008_Dissertac%C3%A7%C3%A3o_O_objeto_sujeito_de_reduc%C3%A7%C3%A3o_de_danos.pdf](http://abramd.org/wp-content/uploads/2014/06/2008_Dissertac%C3%A7%C3%A3o_O_objeto_sujeito_de_reduc%C3%A7%C3%A3o_de_danos.pdf)

<http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/cto.2014.040>

atendimento compreendia variados tipos de tratamento; os pacientes podiam ser encaminhados diretamente ao CAPS-AD, para UBSs, Prontos Socorros, CRATOD, etc.

No âmbito federal foi realizada proposta política direcionada exclusivamente ao crack, trata-se do “Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas – Crack, é Possível Vencer”³⁷. Duas questões concernentes a essa política chamaram a atenção para essa pesquisa, a saber: o discurso que motivou a sua criação e sua “fundamentação teórico-prática”.

O Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack se originou em dezembro de 2011, com investimento estimado de R\$ 4 bilhões a serem investidos no prazo de três anos – fim estipulado para o ano de 2014³⁸. Organizado conjuntamente pelos Ministérios da Saúde e da Justiça, e que é definido como uma parceria entre o Governo Federal, os Estados e Municípios. A iniciativa do Governo Federal nasceu como resposta a um problema social: o aumento vertiginoso do consumo público de crack em cidades brasileiras. É possível dizer que tal problema foi compreendido pelo Estado enquanto epidemia a ser controlada (questão que por diversas vezes fez parte de discursos de políticos, de instituições de Estado e de setores da imprensa nacional³⁹) via abordagem sanitaria. A fundamentação teórico-prática do Plano Federal, que foi dividida em três eixos de ação: Autoridade, Cuidado e Prevenção alicerçam-se em seguimentos distintos e muitas vezes considerados contraditórios. O Eixo ‘Autoridade’ compreende o policiamento ostensivo em regiões de consumo público de crack a ser realizado pelas polícias estaduais e “comunitárias”. Conforme o site do Palácio do Planalto:

“As ações policiais se concentrarão nas fronteiras, em consonância com as operações do Plano Estratégico de Fronteiras, e nas áreas de uso de drogas, em especial nas chamadas “cracolândias” serão intensificadas as ações de inteligência e de investigação para identificar e prender os traficantes, bem como desarticular

³⁷Para maiores informações, verificar o texto do Plano Crack... Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/caderno-destaques/marco-2012/plano-integrado-de-enfrentamento-ao-crack-e-outras-drogas> Visualizado em: 12/09/2015

³⁸ Dados disponíveis no endereço do site citado na nota 14 desse subtítulo.

³⁹ Como é possível constatar nesses endereços:

<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/governo-anuncia-investimento-de-r-4-bilhoes-para-enfrentar-o-cra/n1597399980638.html>
<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/conteudo/crack-desinformacao-e-sensacionalismo>
<http://noticias.r7.com/saude/noticias/brasil-vive-epidemia-de-crack-diz-ministro-20111207.html>

organizações criminosas que atuam no tráfico de drogas ilícitas. O contingente das Polícias Federal e Rodoviária Federal será reforçado com a contratação de mais de dois mil novos policiais.

Está prevista também a implementação de policiamento ostensivo de proximidade nas áreas de concentração de uso de drogas, onde serão instaladas câmeras de videomonitoramento para atender a pessoas que trabalham, residem ou circulam nos locais de uso. A expectativa é que a utilização de câmeras, móveis e fixas, contribua para inibir a prática de crimes, principalmente o tráfico de drogas.

Os profissionais que atuarão nessas áreas têm formação na doutrina de polícia de proximidade (comunitária) e vão incentivar a participação comunitária nas áreas de uso de drogas para fortalecer a prevenção à violência e à criminalidade”.⁴⁰

O Eixo Cuidado define uma variedade de equipamentos para o atendimento/acompanhamento dos usuários de crack em cenas de consumo público, sendo que esses podem abarcar equipamentos que trabalham tanto com terapêuticas pautadas exclusivamente na meta da abstinência total para o consumo da droga como com a estratégia de redução de danos em suas “técnicas de ação”. Fora o cuidado medicalizante os atendimentos vinculados à Assistência Social e sua rede de reprodução social no âmbito da população em situação de miséria.

O Eixo Prevenção foi direcionado a cursos de capacitação para trabalhadores que atuam nos demais eixos de ação, e se refere a cursos de formação a serem realizados por Universidades Públicas (Canonico, 2015). Através do endereço do site do Palácio do Planalto foi possível avaliar também que o Eixo Prevenção está voltado ao fortalecimento da rede de proteção contra o uso de drogas com o foco de suas ações direcionadas às comunidades e escolas das periferias da cidade, a partir de material propagandístico.

O projeto inaugurado durante a prefeitura de Fernando Haddad em janeiro de 2014 – nomeado Projeto De Braços Abertos (DBA) – é a rede municipalizada do “Plano Crack é Possível Vencer”⁴¹, ou seja, é a proposta de governo federal gerida ao nível municipal, assim como o Estado de São Paulo possui a sua participação no “Plano Crack ...” a partir das vinculações de interesse e gestão

⁴⁰ “Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack, 2012”.

⁴¹ A citação do Documento da Prefeitura de São Paulo sobre o Programa De Braços Abertos: “O governo do município de São Paulo em consonância com a Política Ministerial do Programa: ‘Crack: é possível vencer’, construiu o seu plano de ação a partir de três eixos: Prevenção, Cuidado e Autoridade”. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/DBAAGO2015.pdf>

estadual através do Projeto Recomeço. O De Braços Abertos foi assim nomeado pelos usuários da crackolândia em reunião de participação do grupo gestor, e foi definido (pela prefeitura) como um projeto de redução de danos, envolvendo onze secretarias. Também foi denominado como um projeto de baixa exigência em relação ao consumo da substância crack pelos indivíduos que aderirem à parceria. O projeto, ao mesmo tempo, tem como pretensão a reinserção social dos usuários de crack, e, para tanto, oferece: um quarto de hotel, alimentação, atendimento médico (atenção primária à saúde e saúde mental) e atividade remunerada ao custo de R\$15,00 por quatro horas de trabalho em varrição de ruas do entorno da crackolândia.

O site da prefeitura não ofereceu nenhum documento ou texto informativo que defina o que é o projeto, formalizando-o. O que existe à disposição, em busca na página de internet da prefeitura, são 16 notícias de veículos midiáticos a respeito do assunto, ou compilação de slides com a estrutura do projeto, muito pormenorizada. Isso se deve à formulação intersetorial da política e ao que justificam ser parte do modelo participativo e “em processo de construção” que qualificou o Programa. Reuniões periódicas de debate com a sociedade civil – de avaliação do projeto – fizeram parte do seu processo de construção. A intersetorialidade corresponde à apresentação de projetos por cada secretaria em suas parcerias com a sociedade civil para a região da crackolândia. Sendo assim, o programa é a união de serviços públicos que já existiam em uma rede de atuação focalizada com a complementariedade de propostas de Secretarias mais distanciadas dessa classe social, como a Secretaria de Educação ou Habitação, por exemplo. Desse modo, o Grupo Intersectorial convocado por Haddad disponibilizou por setor os serviços locais ou orientados à população em situação de rua para a formação do que foi nomeado de De Braços Abertos; é a rede de serviços, utilizando os mesmos trabalhadores que já atuavam na região, que agora passam a ser parte do DBA. A inovação são os quartos de hotel para parte da população lumpemproletária da crackolândia, já que foram disponibilizadas cerca de 360 vagas nos quartos de hotéis para uma população de quase 2 mil pessoas.

O estudo realizado pelo grupo de pesquisa de Saúde Coletiva da Escola

de Enfermagem da USP⁴² nomeado “Políticas Públicas Estatais na Área de Drogas: O Caso do Programa 'De Braços Abertos' (PDBA)” trouxe importante discussão a respeito das Políticas aplicadas pelas secretarias municipais que estão envolvidas com o programa consolidado pela Prefeitura de Fernando Haddad. O Estudo mostrou considerações sobre a qualidade dos serviços ofertados, como por exemplo, o entendimento dos trabalhadores dos serviços que fazem parte do programa a respeito da política implementada – ao que remete os princípios concernentes à política de Redução de Danos; ou sobre a qualidade em termos de infraestrutura, como as condições dos quartos de hotel que fazem parte do DBA (falta de ventilação, presença de muitos insetos e roedores, etc.), entre outros apontamentos. E, apesar de se constituir enquanto política “progressista” em relação às políticas anteriores, as autoras consideraram que o Programa se aproxima dos modelos de políticas públicas hegemônicas, pois existem questões relacionadas à reprodução social que não poderão ser superadas pela via exclusiva da Redução de Danos e das outras políticas que fazem parte da proposta (Garofalo, Soares e Cordeiro; 2015).

3.3.3. Capital e Cracolândia

Alguns bairros do centro da cidade de São Paulo passaram por um processo de degradação no transcorrer do século XIX para o XX. Uma série de fatores orientou as modificações em relação às formas de consumo, moradia, circulação de pessoas e habitantes locais. Atualmente os bairros da Luz e Campos Elíseos ganham certa especificidade em relação à degradação, pois algumas de suas ruas são conhecidas, vulgarmente, como a cracolândia de São Paulo (Frúgoli Jr. & Sklair, 2009; Frúgoli Jr. & Cavalcanti, 2013, Rui, 2012).

Os bairros da Luz e Campos Elíseos durante a República Velha eram moradia e local de circulação de classes abastadas. A partir da expansão do processo de urbanização de São Paulo, com o crescente investimento em infraestrutura na região central, como a abertura de grandes vias públicas e

⁴² Grupo de Pesquisa Fortalecimento e Desgaste no Trabalho e na Vida: bases para a intervenção em saúde coletiva.

férreas, sendo que as vias públicas fizeram a ligação entre os bairros periféricos e o centro, e vias férreas serviram para escoamento de mercadorias e transporte de pessoas para a cidade de São Paulo, propiciou o deslocamento do setor imobiliário para a região sudoeste. As classes abastadas foram deslocadas para os bairros próximos à Avenida Paulista, como Higienópolis e Jardins, deixando o centro da cidade em uma espécie de “tempo necessário a valorização imobiliária”, pois a grande circulação de pessoas e mercadorias diminuiu o valor para imóveis residenciais (Mosqueiros, 2007; Amorim, 2015).

Os anos que se seguiram foram marcados pela diminuição de investimentos imobiliários na região central, e esses bairros passaram a ser o território de moradia e circulação das classes populares. Atualmente, a classe trabalhadora e o lumpemproletariado se distribuem entre cortiços, prédios antigos, prédios ocupados pelos movimentos de luta por moradia e moradores de rua em circulação nas vias públicas, praças e viadutos. As ruas do bairro da Luz ainda são conhecidas como local de prostituição, tráfico de drogas e consumo público de crack; sendo que o consumo de crack nas imediações da Estação da Luz e entre os moradores de rua do centro da cidade se deu a partir da década de 1990 (Frúgoli Jr. & Sklair, 2009; Frügoli Jr. & Cavalcanti, 2013, Rui, 2012).

A dinâmica em relação à circulação de pessoas e ao tipo de consumo realizado no local há três décadas mostra tendências em se reorientar para o sentido contrário ao já exposto. O processo que se desenvolve se aproxima do que é conhecido como gentrificação. A gentrificação compreende o processo de “revitalização” de regiões degradadas e centrais para a ampliação ou abertura de bairros de moradias de classes mais abastadas ou para a formação de bairros “culturais” ou de lazer para uso e consumo dessas mesmas classes, deslocando pequenos comerciantes e as populações empobrecidas que moram e vivem nas áreas “degradadas” (Frúgoli Jr. e Sklair, 2009).

O dinamismo urbano acima colocado, entre processos de degradação e revitalização de espaços degradados, perpetua-se em ritmos que não se dão ao acaso. Eles se consolidam a partir de processos de abandono e/ou de expansão geográfica de capital, ou seja, *“o capital excedente de um lugar pode encontrar emprego noutro lugar em que as oportunidades de lucro ainda não foram exauridas”*. (Harvey, 2014: 83)

Muitas vezes algumas qualidades locais podem ser atrativas, ou o oposto disso, para determinados tipos de investimentos em detrimento de outros. Um exemplo são as reformas urbanas da cidade de São Paulo na passagem do século XIX que favoreceram o setor imobiliário nos bairros da Luz e Campos Elíseos, mas que posteriormente resultaram em um movimento de sentido contrário para esse tipo de capital, dando espaço para outros tipos de investimento:

“Aconteceu no caso da Luz, Santa Efigênia e posteriormente Campos Elíseos, que abrigavam casas de famílias abastadas e cresciam em importância social e densidade de ocupação, quando o Jardim da Luz foi reformado em 1898, para transformar-se em ponto de convergência das elites”. (Mosqueiros, 2007).

Em contrapartida, a construção da Estação da Luz, e posteriormente a Estação Júlio Prestes, um presídio e um quartel de polícia nas imediações resultaram na saída das classes mais abastadas do bairro, no crescimento de outros tipos de comércio e de moradias para as classes operárias, que seguiram o crescimento industrial dos bairros do Brás, Mooca e Bom Retiro.

David Harvey, em sua teoria sobre a ordenação espaço-temporal, coloca que o capital tende a uma expansão contínua no espaço como resposta às crises de sobreacumulação. Essas crises correspondem à produção de excedentes de capital (mercadoria, moeda, capacidade produtiva) e excedentes de força de trabalho sem que seja possível reagrupá-las, no mesmo local, para um novo processo de acumulação. Sendo assim, a falta de oportunidade de extração de lucro em determinado espaço e tempo seria o ponto central da crise. E, a busca por novas fontes corresponderia à expansão espaço-temporal do capital (Harvey, 2014).

A solução da crise de sobreacumulação pode ocorrer por deslocamento do excedente de capital para projetos de longo prazo, ou seja, aqueles em que é necessário maior tempo de espera para o retorno lucrativo, como por exemplo, investimentos em infraestruturas físicas e sociais, do tipo educação e rede de transporte. E, muitas vezes, é necessário investimento prévio em infraestrutura para que o capital se desloque para outra região ou território.

O Estado guarda importante função nos processos de expansão de capital e sua reordenação espaço-temporal, tanto para atrair como para fixar

capital. Assim coloca Harvey:

“A acumulação do capital por meio da troca de mercadoria fixadora de preços floresce melhor no âmbito de certas estruturas institucionais da lei, da propriedade privada, do contrato e da segurança da forma-dinheiro. Um Estado forte dotado de poderes de polícia e do monopólio dos meios de violência pode garantir tal arcabouço institucional e sustentá-lo com arranjos constitucionais definidos” (Harvey, 2014: 79).

Os processos de gentrificação no Brasil estão fortemente associados ao intervencionismo de Estado na consolidação de projetos de “revitalização”, já que na maior parte das vezes serviram para a implementação de bairros de consumo/lazer associados às cidades turísticas, como são os casos do centro histórico de Recife e o Pelorinho em Salvador (Frúgoli Jr. & Sklair, 2009).

Desde a década de 1970 existem propostas de “requalificação” ou “revitalização” para o bairro da Luz e imediações, sendo a última delas denominada por “Projeto Nova Luz”. A ideia central desse projeto é de transformar a Luz em um bairro cultural, com a finalidade de provocar um subsequente aumento nos valores de imóveis no centro de São Paulo e abrir espaço para a possibilidade de expansão de capital para alguns dos principais setores do capital nacional- a indústria de construção civil e o capital imobiliário (Amorim, 2015; Frügoli Jr. & Sklair, 2009).

Desta forma, as primeiras medidas foram a restauração de prédios históricos e a abertura de pontos culturais nesses edifícios a partir de investimentos do setor público, como por exemplo, a Sala São Paulo, a Pinacoteca do Estado, o Museu da Língua Portuguesa, entre outros. Há um perímetro de demarcação para o Projeto Nova Luz, delimitado pelas vias: Av. Duque de Caxias, Rio Branco, Ipiranga, Cásper Líbero e R. Mauá, e foi dentro desse perímetro que se deu as primeiras demolições de cortiços e prédios degradados – locais conhecidos por se tornarem pontos de consumo de drogas para o lumpemproletariado urbano (Mosqueiros, 2007; Frügoli & Sklair, 2009). As construções de pontos culturais nesses espaços provocaram aumento da circulação de pessoas de outras classes sociais pelo bairro, como por exemplo, pessoas das classes médias em visitas à pinacoteca e a museus e/ou a burguesia em eventos na Sala São Paulo.

Outra intervenção de Estado que pode associar-se ao deslocamento espaço-temporal de capital a partir do Projeto Nova Luz, ocorre pela via da concessão urbanística, ou seja, pela via da legislação, o que demonstra a atuação do poder público na oferta de meios de obtenção de lucro para o capital privado. A concessão urbanística refere-se à abertura para novo ciclo de expansão do capital imobiliário a partir da modificação do uso do solo, o que necessita de apoio do Estado para possibilitar a monopolização fundiária de propriedades urbanas de pequenos e médios proprietários para o capital imobiliário (Amorim, 2015).

O processo de monopolização da propriedade fundiária torna-se possível e muitas vezes oculta-se em projetos urbanos associados à proposta de revitalização, quando a necessidade real é a expansão de um capital que começa a encontrar limitações espaço-temporais em outras regiões da cidade:

“Neste contexto é válido observar que no decorrer da década de 2000 ocorre oferta de crédito e aumento da renda, com baixa relativa de juros e alta dos preços da terra para a construção. O mercado imobiliário, incluindo aquele de alto padrão, se depara com uma maior demanda e enfrenta dificuldades para encontrar lotes para incorporação. No vetor sudoeste do município de São Paulo, aquele mais cobiçado pelo mercado imobiliário de alto padrão, os preços de áreas estratégicas para a incorporação apresentam faixa média de valorização de 20 a 50%, em 2007 se comparado a 2006 (EMBRAESP, 2007). Segundo Souza (2011), a Santa Ifigênia é interessante ao capital imobiliário, pois ‘consideram que a Nova Luz é uma das poucas áreas do Centro onde ainda é possível encontrar terrenos a preços baixos’”. (Amorim, 2015: 12)

O Projeto Nova Luz é uma proposta de “reurbanização” via concessão pública de uma área urbana “degradada” para uma empresa privada afim de que esta realize as obras de “revitalização” necessárias, e possa obter lucratividade máxima em relação à valorização imobiliária da mesma área “revitalizada”. Os pequenos e médios proprietários não receberão o lucro produzido pela valorização das obras, mas apenas aqueles obtidos no repasse de suas propriedades à empresa que obteve a concessão pública (Amorim, 2015).

Existem apontamentos que sugerem a associação de mecanismos estatais para a viabilização da expansão de capital imobiliário e da indústria de construção civil para um espaço em que circulam outros tipos de capital. Os bairros da Luz, Santa Efigênia e Campos Elíseos em que hoje atuam pequenos

e médios comerciantes, habitam a classe trabalhadora e vivem um expressivo número de moradores de rua, alguns em uso abusivo de drogas, pode ser modificado nos próximos anos a partir da atuação vinculada entre o Estado e o capital imobiliário e de construção civil.

4. ANÁLISE DO OBJETO - LULOPETISMO: MILITARIZAÇÃO E CAPILARIZAÇÃO DA “SOCIEDADE CIVIL”

4.1. A Formação da “Política de Saúde para Álcool e Outras Drogas” e da Política Nacional para a População em Situação de Rua: políticas focais para o lumpemproletariado

Antes de entrar nos trajetos dessa análise documental é necessário compreender os processos em disputa na sociedade – conflitos que movimentam as bases e referenciais teóricos que fundamentarão, concretamente, veículos regulatórios das relações sociais. Para tanto, é preciso considerar que o Estado que gere Políticas Públicas e consolida discursos legislativos não é uma entidade sólida e permanente; o Estado é fruto das dinâmicas do processo histórico, da conjuntura político-econômica forjada em um cenário de disputas de grupos em oposição, mas que por vezes direciona os rumos e os resultados, fazendo opções ao tentar normatizar as relações sociais e preferir pelas que o permeiam com maior força. Deste modo, uma análise sobre o que o discurso legislativo estabelece, deve partir do momento histórico que o consolidou (Viana; 2015).

Uma análise da Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, deve partir das condições históricas e político-econômicas do seu tempo. O sociólogo Nildo Viana, em sua tese de pós-doutoramento – *“Representações e Valores nas Políticas de Saúde no Brasil (1990–2012)”* – realiza a formulação de que as Leis Orgânicas da Saúde, assim como a própria Constituição Brasileira, nascem em meio ao período de acumulação capitalista pós-década de 1970; portanto, o caráter dessa Constituição é também neoliberal e não apenas socialdemocrata, como pretende induzir o nome dado a ela, “Constituição Cidadã”. O autor constrói a elaboração de que a constituição brasileira possui conteúdos que mesclam princípios e perspectivas diferentes. Alguns deles pautados no Estado de Bem-Estar Social, que são oriundos do pensamento socialdemocrata (modelo integracionista) consolidado pelo período de acumulação keynesiano nos países de capitalismo central. Outros, de conteúdo oriundo do pensamento neoliberal, que se relaciona a outro período de acumulação capitalista nos próprios países

de capitalismo central, durante a financeirização global. Além deste aspecto, é necessário realizar a mediação brasileira, de modo a posicionar a Constituição de 1988 em um país de capitalismo periférico; isto posto, no Brasil, sequer o conteúdo socialdemocrata terá vinculação com a experiência concreta das Políticas Públicas quando analisadas na prática. Assim, vale dizer que apesar dos valores socialdemocratas da “Constituição Cidadã”, esta nasce em período diferente daquele que possibilitou o Estado de Bem-Estar Social para o capitalismo europeu; e também, tem como base econômica, na periferia do capitalismo, a relação de subordinação centro-periferia. Os países de economia periférica nunca atingiram o modelo de Estado de Bem-Social. Neste sentido, todo o conteúdo referente à Universalização de Políticas Públicas possui, em termos orçamentários, caráter concorrencial com a dívida pública – um dos grandes motivos que impedem o Brasil, ou a América Latina de alcançarem a universalização do acesso às políticas de proteção social. Entre outros fatores, enquanto periferia do capitalismo, jamais alcançaríamos o Estado de Bem-Estar Social apenas por consideração legislativa do escrito constitucional. A posição brasileira na Divisão Internacional do Trabalho não possibilita avanços neste sentido, o país está subordinado ao Imperialismo, enquanto a classe trabalhadora no Brasil tem a maioria do seu contingente “jogado” à informalidade (Viana, 2015; Mendes, Marques, 2009).

O período da Nova República, apesar de carregar também o caráter integracionista presente – enquanto perspectiva – nas lutas pela redemocratização, em sua Constituinte, inicia nas décadas subsequentes um processo contínuo de ataques orçamentários às – já precarizadas e/ou em construção – políticas de Seguridade Social. A sucessão de governos deste período segue fiel aos alinhamentos e “aprimoramentos” das Instituições Financeiras Internacionais, como o FMI e o Banco Mundial⁴³ – pois os subsídios

⁴³ O Banco Mundial é uma organização internacional originada a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944, com o objetivo de ditar os rumos da economia política internacional do pós-guerra a partir do controle dos Estados Unidos. Como parte de um novo redirecionamento, financiou os países destruídos pela Segunda Guerra – nomeado inicialmente de Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (atualmente oito instituições compõem o Grupo Banco Mundial, sendo o BIRD parte desse grupo). Derrubadas as propostas de Keynes de se consolidar uma instituição de caráter, de fato, internacional em termos de multilateralidade de negociações (como o uso, por exemplo, de moeda própria, o *bancor*), foi consolidada uma instituição de tomada de poder hegemônico por parte dos EUA visando à quebra de protecionismos de mercado nos demais países. Após a reconstrução do pós-guerra,

dessas últimas realizam a manutenção do processo de subordinação centro-periferia, que após a década de 1970, coloca o capital financeiro como hegemonia da ordem geopolítica global. É deste modo que o neoliberalismo é rapidamente conduzido do centro à periferia do capitalismo.

A orientação das políticas estatais é alterada a cada governo; cada vez mais, é perceptível a sua ampliação e encontro com os ditames dos fundos internacionais. Os Estados Nação priorizam o capital em detrimento do trabalho promovendo à reestruturação produtiva, ao passo que fornecem aos capitalistas todas as garantias: subsídios, perdão de dívidas, créditos, investimento em obras de infraestrutura para novo processo de acumulação privada ou primitiva; retiram do trabalho os direitos trabalhistas, previdenciários e promovem a precarização das políticas de proteção social (Correia, 2005, 2007). Para dar conta do aumento da superpopulação relativa produzida por tal reestruturação produtiva, os Fundos Monetários Internacionais “sugerem” a substituição das políticas universalizantes por políticas focais⁴⁴, pois estas são destinadas aos

em 1956, inicia o novo direcionamento de foco, agora aos países “em desenvolvimento” através da AID (Associação Internacional de Desenvolvimento) e CFI (Corporação Financeira Internacional) – com o objetivo de promover a expansão do investimento privado nos países de economia periférica. Em 1987 passa por reforma administrativa consolidando medidas de ajustamento nos países devedores. Em 1995, reestrutura-se sob a construção de influência junto a Wall Street realizando ataques diretos aos trabalhadores formalizados de países periféricos – para isso, advogaram em “defesa” dos pauperizados das franjas informais considerando-os “vítimas” da proteção trabalhista própria dos trabalhadores formalizados, sendo esses últimos qualificados pelo Banco como “privilegiados”. Para tanto, seria necessário acabar com regulamentações salariais mínimas e demais direitos trabalhistas. Nesse sentido, o Banco Mundial criou as DELPs e, como forma de controle político sobre a conjuntura turbulenta das últimas décadas (repleta de críticas e manifestações sociais contra a instituição, como o protesto “50 anos Bastam” da “sociedade civil” organizada entre ONGs ambientalistas e de apoio aos pauperizados e, que inicialmente, na vigência dos atos públicos, propunham o fim da dívida externa aos países pobres), a proposta do Banco expandiu-se à participação de ONGs como “consultoras de projetos”. Após anos de investimento do próprio governo dos EUA, já com maior poder de influência no Congresso estadunidense, as ONGs de amplo alcance internacional são solicitadas como influenciadoras de propostas de políticas públicas em países devedores. As DEPLs (Documento Estratégico de Redução da Pobreza) atuaram cooptando o dito “terceiro setor”, realizando assim, a manutenção do processo de endividamento público crônico nos países periféricos: *“Quanto aos DEPLs, o seu objetivo central nunca foi mais do que acrescentar às políticas de ajustamento estrutural uma janela de ações paliativas de alívio da pobreza como instrumento de cooptação política, construção de consentimento social e imposição da governança neoliberal. [...] as DELPs serviram como instrumentos eficazes para impor ou reforçar uma maneira específica de delinear e tratar politicamente a questão social, centrada no combate à pobreza extrema, em detrimento de um debate público amplo e substantivo sobre as causas da pauperização e da desigualdade e sobre como enfrentá-las”* (Pereira, 2009, p. 250).

⁴⁴“Essa instituição [Banco Mundial] orienta os governos a dar prioridade máxima aos ‘setores sociais fundamentais’, os mais vulneráveis, promovendo políticas públicas focalistas para dar eficácia e equidade aos gastos sociais. Esta orientação traz como consequência a quebra do caráter universal de tais políticas, tão caro às lutas sociais. A partir da contra-reforma do Estado proposta pelo Banco Mundial as políticas sociais tendem: à focalização, em que os gastos sociais

bolsões de pobreza e miséria. Além de necessária sugestão, eles justificam que a gestão pelo Estado de políticas públicas universais é ineficiente e dispendiosa. A “modernização” delineada pelo capital financeiro convoca a sua *expertise* gerencial – *accountability*⁴⁵ e sociedade civil são as novas respostas para as históricas mazelas sociais.

Deste modo, aparecem as “parcerias” público-privadas em substituição à gestão direta de Estado. O fortalecimento e a valorização da sociedade civil, diminuindo a responsabilidade estatal – que agora se insere na tarefa de construção, repasse de recursos públicos e monitoramento das políticas focais geridas pela burocracia civil – produz um novo processo de ocultação das relações entre as classes sociais dentro do capitalismo para uma ressignificação transclasses (grupos vulneráveis: mulheres, adolescentes, idosos, população LGBT, usuários de drogas, etc.) – os *think tanks* neoliberais (pós-estruturalistas e/ou neoliberais) encontram-se com os marcos teóricos que embasam as políticas públicas através do aparelhamento de Conselhos Gestores e da permeabilidade – no tecido social – das Organizações Não-Governamentais (ONGs) invadindo os espaços que anteriormente eram ocupados pela organização coletiva das classes trabalhadoras e subalternas: sindicatos e movimentos sociais. A junção do ideário das lutas pela redemocratização das décadas de 1970/80 com a reestruturação neoliberal produz o escopo das políticas sociais das últimas décadas no Brasil: é o que se traduz dos documentos e dos tipos de políticas públicas implementadas nesse período.

A história do Movimento da Luta Anti-Manicomial e do processo de consolidação das políticas da Reforma Psiquiátrica pelo Estado brasileiro são exemplares. A luta pela “desinstitucionalização” dos encarcerados pelo modelo

são dirigidos aos setores de extrema pobreza; à descentralização da gestão da esfera federal para estados e municípios sem a contrapartida de recursos necessários a esse processo, e com a participação na esfera local de organizações não governamentais, filantrópicas, comunitárias e de empresas privadas; à privatização, com o deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado que é regido pelo mercado”. (Correia, 2007: p. 4-5)

⁴⁵ *Accountability* refere-se ao aumento da responsabilidade e da prestação de contas como mecanismos de gestão, ou melhor, é a forma com a qual se “combate” à corrupção privilegiando setores privados de mercado. “O tecnicismo dos argumentos (...) omite a pungente questão política que está posta, a “busca pelo desempenho” é a chave, não importando se implica em privatização. A ênfase dada à necessidade de desenvolver e implementar maior autonomia e accountability (autoridade para gerenciar recursos) às unidades de saúde aponta para ‘vários modelos de gestão autônoma [...] tais como o modelo das Organizações Sociais, entre outros” (Correia, 2007: p.12).

manicomial é anterior à Constituição Brasileira de 1988 e, sem dúvida, legítima. Porém, a estruturação da Reforma Psiquiátrica pelo Ministério da Saúde demonstrou a inserção de aspectos oriundos da reformulação neoliberal; fato é que este período coincidiu com a determinação do Banco Mundial à racionalização do acesso ao atendimento hospitalar, a partir da lógica de corte de recursos ao setor da saúde. De acordo com a pesquisadora Maria Valéria Costa Correia em sua tese de doutoramento, o modelo aplicado além de não refletir orçamentariamente os princípios do SUS, representa um modelo diferente ao proposto pelos lutadores sociais, já que o repasse de recursos não obteve equivalência em relação ao número de leitos fechados em hospitais psiquiátricos, muito menos a integralidade do atendimento ofertado foi garantida – disponibilização absolutamente “ineficiente” em leitos de hospitais gerais para casos emergenciais. Fora isso, os equipamentos comunitários de saúde mental foram direcionados a um determinado seguimento social, não correspondendo ao princípio de universalidade do Sistema Único de Saúde.

A proposta dos lutadores sociais do Movimento da Luta Anti-Manicomial obteve resistência durante o processo de construção nos Conselhos Nacionais (e regionais) de Saúde; pois a expressão “sociedade civil” agregou trabalhadores dos serviços públicos de saúde e os representantes das classes trabalhadoras e subalternas (sindicatos e movimentos sociais), como também representantes de instituições privadas de saúde (dos hospitais psiquiátricos), representantes das prestadoras de serviço, representantes/ativistas cidadãos de ONGs de diversos tipos, etc. – o que determinou e ainda determina a opção do Estado pelo aparelhamento dos espaços deliberativos de participação das lutas populares por grupos de interesse econômico. Os Conselhos de Saúde possuem composição tripartite (participação equivalente do Estado, sociedade civil e usuários dos serviços); assim, as deliberações dos conselheiros não chegaram a conduzir fidedignamente a política que foi consolidada pela instância ministerial, já que o Estado “prioriza” as condicionalidades dos Fundos Financeiros Internacionais. A gestão da maioria dos CAPS colocados em funcionamento após a implementação da Lei 10.216/2001 é público-privada, especialmente nas grandes cidades, assim como o caráter das Políticas Públicas de Saúde se tornaram – durante o processo histórico – cada vez mais focais.

Seguindo esse caminho, o então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva assina em 2003 a Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas – material analisado por essa pesquisa⁴⁶. O documento que a delimita foi balizado pelas construções da *III Conferência Nacional de Saúde Mental* (CNSM III) realizada em 2001, durante o governo anterior de Fernando Henrique Cardoso – sendo esta, orientada pelo o que foi regimentado na Lei 10. 216/2001 que, por sua vez, é o marco legal da Reforma Psiquiátrica Brasileira.

A Lei 10.216/2001 dispõe “sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental” (Decreto 10.216/2001). Nessa peça estão regulamentadas, entre outras coisas, as formas e os limites referentes aos tipos de internação para pacientes diagnosticados com transtornos mentais, tais como: internação voluntária, internação involuntária e internação compulsória. Sendo esta última determinada por juiz competente, que deverá levar em consideração as condições de segurança do paciente. Conforme a política de saúde para usuários de álcool e outras drogas já citada, os usuários de drogas e álcool são qualificados como pessoas que necessitam de assistência à saúde mental:

“Assim sendo, a Lei Federal 10.216 (MS, 2002) também vem a ser o instrumento legal / normativo máximo para a política de atenção aos usuários de álcool e outras drogas, a qual também se encontra em sintonia para com as propostas e pressupostos da Organização Mundial da Saúde. A Lei em questão tem diversos desdobramentos positivos possíveis, se aplicada com eficácia”⁴⁷. (Lei Federal nº 10.216, 06/04/01)

⁴⁶ O material analisado é o documento sobre a política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas pertencente a Série B. Textos Básicos de Saúde da Secretaria Executiva/Coordenação Nacional de DST e AIDS do Ministério da Saúde. A portaria regulamentadora é: “Portaria nº 2.197, de 14 de outubro de 2004; *redefine e amplia a atenção integral para usuários de álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, e dá outras providências*”. A Portaria nº 2.197 institui o Programa de Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas – sendo que o documento ministerial a respeito da Política é arcabouço para a consolidação da mesma. (Ministério da Saúde, 2014)

⁴⁷ A Lei de Drogas que é a Lei nº 11.343/2006 reposiciona o modelo sanitário na disputa pela forma de lidar com a questão das drogas (em relação ao modelo anterior) ao retomar que o usuário de drogas não é um criminoso e precisa de tratamento – questão representativa das disputas dos Movimentos Sociais de Saúde – sem com isso, retirar o caráter bélico de combate ao comércio ilegal que permanece nas letras da lei. Desse modo, a lei da Reforma Psiquiátrica e a criação de modelos de atenção regionais redirecionam a forma como a saúde pretendia lidar com a questão; mesmo assim, a Lei nº 10.216/2002 e a Política Integral para Usuários de Drogas não colocaram fim às internações, mas “escolha terapêutica”, fim das internações de longa

A Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas foi assinada dois anos depois da *III Conferência Nacional de Saúde Mental*. As resoluções oriundas da Luta Anti-Manicomial traçaram o projeto de “desinstitucionalização” dos encarcerados em instituições totais e sua vinculação a um tratamento que possibilite a integração social e o vínculo comunitário. Porém, o relatório final da III CNSM apresenta alguns sinais do aparelhamento citado parágrafos acima, assim como demonstra que as condicionalidades dos fundos internacionais estavam presentes no processo de discussão das políticas no espaço do Conselho. A proposta política do relatório final é a construção de uma “rede intersetorial de apoio” aos usuários de álcool e outras drogas, em que podemos verificar que por “rede intersetorial de apoio” tem-se a participação da sociedade civil e suas instituições. Dessa forma, a percepção possível é de que a rede intersetorial é a ideia de “vinculação comunitária” apresentada aos pacientes do serviço. A proposta de número 186 da *Conferência* é ilustrativa disso:

“186. Efetivar políticas locais de saúde mental para atenção de usuários de álcool e outras drogas, visando prevenção e tratamento adequando o serviço à realidade local. Buscar financiamento junto ao poder público e desenvolver parcerias com segmentos da sociedade organizada (organizações não-governamentais, empresas e terceiro setor, universidades, voluntariado e igrejas)”. (III CNSM, Relatório Final, 2001)

Outro ponto interessante de análise do documento da Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e Outras Drogas é o Marco Teórico. O conceito teórico central é a “transversalização”, utilizado nessa política como “equalizador” entre os saberes da Saúde Coletiva⁴⁸

permanência e limitações de financiamento público – o que abriu espaço para a disputa na sociedade civil entre o tratamento ambulatorial e o asilar.

⁴⁸ A Saúde Coletiva surgiu como um campo de conhecimento caudatário da Medicina Social, assumindo ponto de vista crítico à Saúde Pública – campo hegemônico de conhecimento construído historicamente e em vinculação ao desenvolvimento do capitalismo e seus períodos de acumulação. A Saúde Pública apresentou no século XX o funcionalismo como base principal para a apreensão da realidade – o qual, em síntese, compreende a sociedade como um sistema organizado por normas e composto por partes; os problemas sociais seriam o desvio da normalidade de funcionamento das partes do sistema. Desse modo, enquanto campo inserido no controle de uma das partes desse sistema (a saúde), necessitaria regularizar o funcionamento social do adoecimento privilegiando à acumulação capitalista via exploração da mais-valia; como compreende a sociedade como um conjunto de partes que funcionam a partir de sua normatização, o sujeito de observação da Saúde Pública é a população enquanto massa

e da Clínica (ferramenta de atendimento individual), sendo que o referencial de Saúde Coletiva utilizado é uma vertente de epidemiologia característica da Saúde Pública Moderna e não propriamente a vertente marxista. Nos capítulos de Contextualização – referente ao quadro epidemiológico - e de Prevenção, a abordagem de fatores de risco e fatores de proteção ao uso abusivo de drogas são manifestos nos seguintes termos:

“Fatores de risco e de proteção podem ser identificados em todos os domínios da vida: nos próprios indivíduos, em suas famílias, em seus pares, em suas escolas e nas comunidades, e em qualquer outro nível de convivência socioambiental. É importante notar que tais fatores não se apresentam de forma estanque, havendo entre eles considerável transversalidade, e consequente variabilidade de influência. Ainda assim, podemos dizer que a vulnerabilidade é maior em indivíduos que estão insatisfeitos com a sua qualidade de vida, possuem saúde deficiente, não detêm informações minimamente adequadas sobre a questão de álcool e drogas, possuem fácil acesso às substâncias e integração comunitária deficiente”. (Ministério da Saúde, 2003: p.32)

O trecho citado coloca posição multifatorial em relação aos riscos para o uso de álcool e drogas ilícitas de maneira não hierarquizada – não há valoração

homogênea que precisa ser normatizada para o funcionamento harmônico dos corpos; e o corpo humano, que é compreendido como o conjunto de sistemas em funcionamento harmônico teria, como quebra dessa homeostase, a doença. Nesse sentido, a Clínica seria a ferramenta necessária para reestabelecer o equilíbrio de funcionamento do corpo a partir do controle de comportamentos de risco (principalmente pautada no behaviorismo) e da cura pela via medicamentosa. Já a epidemiologia clássica seria o seu instrumental de controle sobre o adoecimento da população – na qual o desequilíbrio entre agente, meio e hospedeiro correspondem à tríade ecológica (inicial) para a explicação dos processos de adoecimento que, quando em desequilíbrio, produziram a patologia, assim como, posteriormente, o controle sobre os fatores comportamentais de risco ao adoecimento (alimentação, prática de exercícios etc.); o meio para essa vertente é um equivalente de fatores conceituado a partir da ideia de natureza (imutável ou a-histórico). Como conjunto de ações normativas ou regulatórias do desequilíbrio: o campanhismo, os manuais de conduta saudável, o controle de agentes e meios propagadores de moléstias, os programas educativos da saúde etc., direcionados, mesmo enquanto prática campanhista de controle populacional, aos indivíduos – campanhas de vacinação, controle da epidemia de dengue a domicílio etc. Em contrapartida a essa vertente, a Saúde Coletiva, referenciada em Juan Cesar Garcia (de base marxista), realiza crítica ao funcionalismo e à fenomenologia reivindicando o adoecimento em relação à totalidade das relações sociais. O fenômeno social passa a ser compreendido por recorte de classes e a partir da reprodução social do sujeito, sendo esse último a classe social. Ao se tomar as classes sociais como referencial para a observação do objeto, apresenta-se o processo saúde-doença no lugar da patologia. Com Jaime Breilh e Asa Cristina Laurell, consolidam-se a epidemiologia crítica e a determinação social como questões fundamentais para a compreensão do mesmo fenômeno. No lugar do combate à dengue domicílio a domicílio, avaliando pratinhos de samambaias dos populares – em regime de culpabilização individual para o controle nacional dos eventos –, pratica-se a compreensão sobre as condições de reprodução social em bairros pobres, com esgoto a céu aberto, enchentes, ausência de coleta de lixo, etc. – questões que amplamente inserem a classe trabalhadora e a superpopulação relativa como os principais atingidos por epidemias como a dengue (Soares, Viana, Campos; Stotz, David; in Soares, Campos, 2013).

em relação ao peso dos fatores apresentados. Além do apelo ao ponto de vista individualizante, deixa a determinação social em relação ao consumo abusivo como mero pano de fundo. Não há recorte de classes que explicita os fatores de fortalecimento e desgaste à saúde das classes subalternas que, por sua vez, são orientados pelas formas de trabalho e pelo modo de vida relacionado a ele. Fortalecimento: direitos trabalhistas, acesso a moradia digna, acesso à educação, formas de consumo (alimentos, vestimenta etc.), etc. Além disso, no trecho o pertencimento de classe é tomado pela lógica da satisfação pessoal, como se o lugar que se ocupa na divisão social do trabalho fosse simples questão de escolha, e estar satisfeito com tal posição fosse uma relação subjetiva de cada indivíduo com sua vida. Juan Cesar Garcia realiza crítica à vertente fenomenológica da Saúde Pública que apresenta ênfase às explicações subjetivistas e de caráter representativo sobre as formas de adoecimento como possibilidade de “confinar” as explicações à experiência imediata e ao consenso coletivo – deixando escamoteada a estrutura social como essencial para a compreensão dos fenômenos, concentrando-se nas experiências cotidianas de grupos sociais (Soares, Viana, Campos, 2013). Para o material em análise, a escassez de recursos não pode se tornar questão direta e causal, a menos que o indivíduo não se adapte à sua condição de vida; nessa perspectiva, o usuário de drogas seria apenas um “insatisfeito”. Sendo assim, bastaria que tivesse habilidade maior para lidar com as condições adversas da vida que os riscos estariam distantes:

“No domínio individual, podemos identificar como principais fatores de risco a baixa auto-estima, falta de auto-controle e assertividade, comportamento anti-social precoce, doenças pré-existentes (ex.: transtorno de déficit de atenção e hiperatividade), e vulnerabilidade psicossocial. Como fatores de proteção, a apresentação de habilidades sociais, flexibilidade, habilidade em resolver problemas, facilidade de cooperar, autonomia, responsabilidade e comunicabilidade são os mais influentes, paralelamente à vinculação familiar-afetiva ou institucional”. (Ministério da Saúde, 2003: p. 32)

Conforme o mesmo documento, as ditas “estratégias” de ação são a Redução de Danos e a Intersetorialidade, assim como medidas estatais para limitações/regulações dos setores industriais relacionados à produção de drogas legalizadas: medicamentos, álcool e cigarro. A redução de danos é escolhida

como política preconizada para os pacientes do Sistema Único de Saúde vinculados aos serviços da Reforma Psiquiátrica. Porém, a explicitação teórico-prática não é definidora do que se estabelece de fato com esta política, necessitando de uma análise mais cuidadosa:

“Aqui a abordagem da redução de danos nos oferece um caminho promissor. E por que? Porque reconhece cada usuário em suas singularidades, traça com ele estratégias que estão voltadas não para a abstinência como objetivo a ser alcançado, mas para a defesa de sua vida. Vemos aqui que a redução de danos se oferece como um método (no sentido de métodos, caminho) e, portanto, não excludente de outros. Mas, vemos também, que o método está vinculado à direção do tratamento e, aqui, tratar significa aumentar o grau de liberdade, de co-responsabilidade daquele que está se tratando. Implica, por outro lado, no estabelecimento de vínculo com os profissionais, que também passam a ser co-responsáveis pelos caminhos a serem construídos pela vida daquele usuário, pelas muitas vidas que a ele se ligam e pelas que nele se expressam”. (Ministério da Saúde, 2003: p.10)

A análise do escrito permite a verificação de conceito associado à racionalidade neoliberal, como a co-responsabilização – no caso do documento, chegou-se à ultrajante solicitação de habilidades profissionais. O trabalhador terceirizado da ponta dos serviços de saúde se co-responsabilizará *“pelos caminhos a serem construídos pela vida daquele usuário, pelas muitas vidas que a ele se ligam e pelas que nele se expressam”*. Como não há as ponderações referentes à condição de classe do usuário (se classe trabalhadora, se lumpemproletariado, etc.), a responsabilidade do Estado em relação ao desgaste à saúde daqueles que estão em situação de pobreza e miséria é excluída da “estratégia” de tratamento. É perceptível também o uso dos termos estratégia e liberdade – banalização ou resignificação? O termo estratégia vem do grego *stratēgia* e seu significado é ligado ao militarismo, arte de comandar uma tropa rumo ao objetivo final – dependente, portanto, de estrutura e de coletivo ou grupo. A palavra utilizada no documento da política de saúde se coloca como uma resignificação do termo “estratégia”⁴⁹. Do ponto de vista da análise do

⁴⁹ Da Guerra, livro de Carl von Clausewitz: *“A estratégia é a utilização do recontro para atingir a finalidade da guerra. Ela tem pois de fixar uma finalidade para o conjunto do ato de guerra que corresponda ao objetivo da guerra. Quer dizer: estabelece o plano de guerra e determina em função do objetivo em questão uma série de ações que a ele conduzem; elabora, portanto, os planos das diferentes campanhas e organiza os diferentes recontros destas ações. Dado que todas essas decisões em grande parte só poderão assentar em suposições que nem sempre se realizam, e que um grande número de outras disposições mais detalhadas não podem ser tomadas antecipadamente, resulta que a estratégia tem de acompanhar o exército no campo de*

subscrito, isso possibilita alguns apontamentos. Nos últimos anos é comum o termo “estratégia” ser utilizado pela linguagem empresarial, como planejamentos de ação com o objetivo de alcançar metas futuras. O uso do termo no trecho citado e seu posicionamento em relação à função do trabalhador da saúde parece substituir os velhos preceitos sobre a relação vincular médico-paciente, terapeuta-paciente, a relação transferencial da psicanálise – o campo psicanalítico – etc., pela ideia de *coaching*. Neste caso, o trabalhador da saúde (ou agente redutor de danos, ou agente de caso, etc.) seria mais um instrutor de planejamento de vida, aquele que induzirá o usuário de drogas ao caminho das escolhas, à “liberdade”⁵⁰. O termo “liberdade” parece associar-se à responsabilidade em relação ao tratamento, mas, ao mesmo tempo, é impreciso em relação ao objetivo terapêutico – se o redutor de danos deve ser um *coach* de planejamentos de vida, do tratamento, dos tipos e/ou formas de consumo de drogas menos danosos à saúde – aliás, a partir do trecho não é possível extrair uma descrição explícita da metodologia de tratamento.

Outra “estratégia” implementada pela Política de Saúde é a “intersectorialidade”. A materialidade necessária à existência humana, ora prometida pelos direitos universais da “Constituição Brasileira”, agora foi substituída por uma rede societária constituída pelos trabalhadores da saúde, pela família do usuário, pelos serviços públicos disponíveis e pela sociedade civil:

batalha para que, no próprio local, se tomem as disposições de detalhe necessárias e se proceda às modificações gerais que se impõem incessantemente. De modo que a estratégia não pode em nenhum momento retirar-se do combate. Contudo, esta noção nem sempre prevaleceu, o que resulta do hábito que outrora havia de solucionar as questões estratégicas no gabinete e não junto do exército, o que não é admissível, a não ser que o gabinete fique tão perto do exército que possa ser tomado como o seu quartel-general”. (Clausewitz; 1996: p.171)

⁵⁰ Direcionando a crítica através do referencial de pesquisa, as palavras de Marx e Engels em “A Ideologia Alemã” parecem esclarecedoras quanto à divergência sobre os conceitos materialista e idealista de liberdade: “Não nos daremos, naturalmente ao trabalho de esclarecer a nossos sábios filósofos que eles não fizeram a ‘libertação’ do ‘homem’ avançar um único passo ao terem reduzido a filosofia, a teologia, a substância e todo esse lixo à ‘autoconsciência’, e ao terem libertado o ‘homem’ da dominação dessas fraseologias, dominação que nunca o manteve escravizado. Nem lhes explicaremos que só é possível conquistar a libertação real [wirkliche Befreiung] no mundo real e pelo emprego de meios reais; que a escravidão não pode ser superada sem a máquina a vapor e a Mule-Jenny, nem a servidão sem a melhora da agricultura, e que em geral não é possível libertar os homens enquanto estes forem incapazes de obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta, em qualidade e quantidade adequadas. A libertação é um ato histórico e não um ato de pensamento” (Marx, Engels, 2007: p. 29) (debate sobre acumulação primitiva no Capítulo de Considerações Teóricas. O Fetichismo da Mercadoria: droga como mercadoria.

“Nunca é demais, portanto, insistir que é a rede – de profissionais, de familiares, de organizações governamentais e não-governamentais em interação constante, cada um com seu núcleo específico de ação, mas apoiando-se mutuamente, alimentando-se enquanto rede – que cria acessos variados, acolhe, encaminha, previne, trata, reconstrói existências, cria efetivas alternativas de combate ao que, no uso das drogas, destrói a vida”. (Ministério da Saúde, 2003: p.11)

Neste trecho, parece haver a ideia de que as relações sociais estabelecidas por redes prestadoras de serviços (variados) seriam capazes de dar resposta ao problema – o uso abusivo de drogas e álcool para indivíduos assistidos por políticas públicas focais. Ora, se são políticas focais, destinam-se aos bolsões de pobreza e miséria – os sujeitos sociais usuários desses serviços públicos são, portanto, trabalhadores informais/ilegais/desempregados. Se estas instituições existiam anteriormente à política, o que poderia ser transformado ao atuarem conjuntamente? A resposta dessa pergunta é justamente o objetivo dessa análise: entender o tipo de controle social que a racionalidade neoliberal quer instituir e quiçá descobrir os seus objetivos. Por enquanto temos que a “intersectorialidade” é comum às propostas do Banco Mundial para políticas sociais, assim como o termo “estratégia”. A dúvida é: a intersectorialidade é a estratégia ou apenas uma das táticas neoliberais para lidar com a classe lumpemproletarizada? Ao que parece, ou teoricamente quer fazer acreditar, se agirem conjuntamente, transformariam os sujeitos e o aparato público-privado de controle social tal como uma interação entre elementos químicos que, ao se unirem, transformam-se em uma nova substância. As Políticas Focais devem atuar de maneira intersectorial, integrando a sociedade civil organizada junto aos serviços públicos (que agora possuem gestão público-privada) em uma rede de atuação – fortalecendo-a. Sabe-se também que geração de empregos através da priorização da iniciativa privada é uma das condicionalidades do Banco Mundial aos países “parceiros”.

Após as primeiras medidas de “gestão” direcionadas à questão das drogas no início do lulopetismo, outra construção intersectorial tem início em 2006 com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) – que foi decretado (Decreto s/n) pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e trazia para a agenda “*apresentar propostas de políticas públicas e realizar estudos sobre a população de rua*” (Ferro, 2012). Esta é mais uma das políticas focais (para grupos

vulneráveis) criadas pelo Governo Federal durante a gestão do Partido dos Trabalhadores. O seu marco legal deu-se em 2009 com a consolidação da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua – quatro anos depois do *I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Este evento foi convocado pela Secretaria Nacional de Assistencial Social e organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em setembro de 2005 – antes da construção do GTI. A agenda desse encontro foi “a formulação participativa” de políticas públicas nacionalmente articuladas e dirigidas à População em Situação de Rua. Na ocasião, o MDS, comandado pelo Ministro Patrus Ananias, mobilizou os seguintes setores: Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI), Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Departamento de Proteção Social Especial, Departamento de Avaliação e Monitoramento. Para o melhor entendimento da Política Nacional em análise é necessário conhecer as políticas desenvolvidas pelo MDS. O Portal de Serviços do Governo Federal apresenta o Ministério da seguinte maneira:

“Órgão do governo federal responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social; de segurança alimentar e nutricional; de assistência social e de renda de cidadania no país, sendo também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Dentre os serviços ofertados ao público estão o de Benefício de Prestação Continuada – BPC; o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; o Programa Cisternas; e o Bolsa Família.”⁵¹ (MDS, 2008: p. s/n)

O MDS foi criado em 2004 com o objetivo de desenvolver programas sociais para famílias de baixa renda, envolvendo políticas de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão social. Os beneficiários estão tanto no meio rural como nas cidades, entre famílias de camponeses, comunidades indígenas e quilombolas, populações das periferias e favelas das cidades brasileiras. As elaborações promovidas pelo MDS são prioritariamente formatadas como programas federais focalizados e/ou projetos políticos que são organizados ministerialmente e articulados com outros setores de governo, como os municípios, os estados e o DF. Assim como, tem em suas

⁵¹ Disponível em: <http://www.servicos.gov.br/orgao/http-estruturaorganizacional-dados-gov-br-id-unidade-organizacional-1945>

“estratégias de ação” as parcerias público-privadas. O MDS formula políticas focais a partir da abertura à participação da “sociedade civil” – o programa Fome Zero é ilustrativo nesse sentido:

“O Governo Federal não trabalha sozinho: estados, Distrito Federal e municípios são parceiros fundamentais em diversas etapas. Além desses, cerca de 165 empresas e diversas instituições da sociedade civil organizada são parceiras no combate à fome e à pobreza, por meio de doações de bens, serviços e alimentos, bem como na geração de oportunidade de trabalho e renda, promovendo ações de inclusão social e produtiva. Cabe ao MDS operacionalizar a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na doação de mercadorias à estratégia Fome Zero. Por tudo isso, o Fome Zero é uma iniciativa do Brasil que já ganhou o apoio da comunidade internacional. Anualmente, os recursos investidos são ampliados, alcançando resultados cada vez mais positivos⁵²”. (MDS, 2008: p s/n)

As Secretarias e Departamentos listados pelo MDS para o *I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua* (2005) – espaço de discussão e construção “participativa” da política pública voltada ao lumpemproletariado da rua – sinalizam que a proposta é realizar uma política aos moldes das construções dos Programas do próprio MDS: uma política focal, articulada intersetorialmente, com a inclusão de parcerias com a sociedade civil, com participação popular e controle social, e que tenha métodos de avaliação e monitoramento contínuos. O Relatório Final do *I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua* (2005) elencou a lista de convocação do MDS para o evento (aqueles que debateriam a política junto às Secretarias e Departamentos do MDS) a partir de alguns critérios pré-estabelecidos, bastante semelhantes aos editais “públicos”:

“1.2. Critérios de participação

a. Gestores de assistência social, ou representantes dos governos municipais de capitais ou municípios com mais de 300 mil habitantes, que atenderam aos critérios abaixo:

-Responderam ao questionário sobre população em situação de rua encaminhado pela SNAS/MDS no período entre dezembro de 2004 e 27 de abril de 2005;

-Possuem trabalho estruturado com esse segmento populacional, expresso por meio dos seguintes serviços: abordagem de rua; estrutura de acolhida; articulação da assistência social com outras políticas;

⁵²(MDS, 2008) http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/FolderMDS_2008.pdf

- Possuem articulação entre governo e organizações não-governamentais na execução do trabalho com população em situação de rua;
- Possuem entidade representativa do segmento ou fórum organizado sobre população em situação de rua.

b. Representantes de organizações não-governamentais que trabalham com população em situação de rua nas capitais ou cidades cujos governos municipais atenderam aos critérios de participação no Encontro e, de forma não cumulativa, atenderam especificamente aos seguintes critérios:

- Possuem convênio sobre esta temática com o Governo Federal;
- Possuem convênio sobre esta temática com os governos municipais, com financiamento por intermédio dos Fundos Municipais de Assistência Social;
- Estão executando programas ou ações como um terceiro ente jurídico em convênios financiados pelo poder público;
- Desenvolvem trabalho com este segmento populacional nas capitais ou cidades selecionadas, que seja reconhecido pelo poder público municipal e pela sociedade local, inclusive, pelas entidades ou fóruns de pessoas em situação de rua.

c. Representantes de entidades ou fóruns de população em situação de rua, preferencialmente, das cidades selecionadas, com regularidade de funcionamento.

d. Especialistas ou professores pesquisadores com vinculação ou não a alguma Universidade, Fundação ou Instituto de Pesquisa, com experiência em gestão ou participação em grupos de estudos e pesquisas sobre população em situação de rua.

e. Representantes das diversas secretarias e assessorias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”. (MDS; 2006)⁵³

De acordo com o Relatório Final do *I Encontro* participaram do evento, na cidade de Brasília, representantes de governos municipais e DF, representantes de organizações não-governamentais, representantes de Fóruns ou entidades representativas da “população-alvo” e especialistas no tema. Nas listas de participação foram descritas como organizações não governamentais as seguintes entidades: Pastoral da Rua, Organização do Auxílio Fraternal (OAF), Cáritas Brasileiro, Felipe Dio Jurez, Ilê Mulher, EP-Mel Sinal Verde, Abrigo População de Rua de Vitória, Rede Amiga da Criança, Central de Oportunidades e Organização Civil de Ação Social (OCAS); e foram listadas como Fóruns e entidades representativas da população em situação de rua: Pastoral de Rua, Fórum da População em Situação de Rua (representação de dois estados- SP,

⁵³ Relatório do *I Encontro Nacional da População em Situação de Rua*. Desenvolvido pelo MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 2006.

MG), Comissão da População em Situação de Rua de Recife (PE), Ilê Mulher, Organização Civil de Ação Social, Central de Oportunidades e Cataguar.

A maneira como o *I Encontro* foi organizado pelo MDS para a construção participativa das propostas políticas permite uma análise similar a realizada por Nildo Viana a respeito da “participação” da sociedade civil no controle social de políticas públicas. O autor coloca a palavra “participação”, em análise do subscrito, como uma resignificação do uso do termo participação popular aos moldes socialdemocratas, caracterizando essa forma de construção participativa como neoliberal:

“O termo ‘participação’, como já havíamos colocado, expressa um deslocamento linguístico agora sob a forma de resignificação. O significado integracionista de participação é substituído pelo neoliberal. A participação na concepção integracionista é mais ampla e com pretensão de integração sociedade civil e Estado com ênfase nas classes sociais e de caráter universal, enquanto que a concepção neoliberal é menos ampla e com pretensão de submissão do Estado e da sociedade civil ao mercado, com a segmentação da sociedade civil e sua subordinação ao cálculo mercantil. Essa mutação semântica que no início é uma confluência acaba gerando uma identificação e até os antigos defensores da concepção integracionista passam a reproduzir a concepção neoliberal, de acordo com a nova hegemonia”. (Viana, 2015: p. 96)

É a partir desse primeiro encontro que surge o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que inclui os setores “formuladores” de políticas sociais: Saúde, Educação, Direitos Humanos, Habitação, Trabalho e Cultura, conjuntamente, para além da Assistência Social (único setor que já elaborava políticas exclusivas para o lumpemproletariado da rua antes do GTI). Porém e com exceção da Secretaria Nacional de Assistência Social, nenhum desses setores participou do espaço de debates para a “escolha das estratégias”; isso ocorreu apenas em um segundo momento – através do GTI (vale ressaltar que os ministérios e secretarias do GTI não estavam na convocatória do MDS para o *I Encontro Nacional*)⁵⁴. O MDS e suas secretarias controlam os moldes do

⁵⁴Esse fato foi referido enquanto queixa à convocatória da reunião do *I Encontro*: os movimentos de apoio à população de rua sentiram falta das instâncias ministeriais de proteção social; ou seja, em nível federal, os órgãos de Estado que são formuladores de políticas sociais não estavam na primeira reunião de construção; entre os representantes do Governo Federal fizeram parte desse encontro apenas os órgãos internos ao MDS e a Secretaria de Assistência Social – os demais participantes, inclusive os da iniciativa privada, foram convocados anteriormente aos “formuladores” de Estado. Isso leva a crer que o principal formulador de Estado é o MDS e suas secretarias internas – restou aos representantes dos moradores de rua debater com as instituições da sociedade civil e com o próprio MDS; não seria apropriado maior reflexão e troca de formulações para a pactuação de elaboração final consistente? A SAGI (órgão do MDS) foi a

processo a partir da origem; a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias demonstra intenção explícita de “articulação” com a sociedade civil, enquanto a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) encarrega-se pelo monitoramento de projetos e capacitação de trabalhadores⁵⁵.

A *Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua* foi o documento criado pelo GTI para a implementação da intersetorialidade das políticas para esse grupo social. A diretriz de número II permite observar a relação entre a elaboração final do documento e o processo de construção “participativa” já analisado acima – o resultado é a característica perversa⁵⁶ da Lei (socialdemocrata-neoliberal):

DIRETRIZES I - Implementação de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal, estruturando as políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, geração de renda e emprego, cultura e o sistema de garantia e promoção de direitos, entre outras,

secretaria responsável pela organização do formato do *Encontro* e dos debates, assim como da metodologia empregada para a elaboração de seu Relatório Final que, por sua vez, foi o balizador da Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. (Relatório do I Encontro Nacional Sobre..., MDS, 2006)

⁵⁵ As funções da SAGI são: “(1) *gestão da informação e conhecimento*, (2) *avaliação* e (3) *monitoramento de políticas públicas das demais secretarias do MDS*, a (4) *capacitação de agentes públicos das três esferas de governo*, assim como (5) *disseminação do conhecimento produzido sobre a matéria decorrente de suas competências regimentais*.” Para se ter ideia sobre o tipo de monitoramento desenvolvido para as políticas focais e secretarias, consta em relatório de auditoria – realizada para avaliar a própria SAGI – que os critérios apresentam generalizações e a prestação de contas carece de registros precisos ao falar de custos: “*Destacam-se três quesitos onde se verificou a oportunidade de melhoria: a) o accountability orçamentário decorrente da forma como foram gerenciados os produtos da Ação 4923, para os quais verificou-se uma relação desproporcional de causa e efeito (ou esforço e resultado) entre a execução dos processos da Ação e suas entregas; b) a ausência de metodologia de apuração de custos, com implantação viável apesar da complexidade dos processos e particularidade de seus produtos; c) a não evidenciação dos indicadores de gestão apesar da existência de macroprocessos definidos, que encontram-se, todavia, em estágio de maturação.*” A linguagem possui forte aproximação com a forma empresarial e financeira de gestão, além de não revelar em detalhe os objetivos do monitoramento. Algumas suposições possíveis seriam: ou se pretende estabelecer uma relação de lógica custo-beneficiária exclusiva ou se trata de mera formalidade para garantir as condicionalidades dos fundos financeiros internacionais.

(Cf. Parecer do Dirigente do Controle Interno da Unidade da SAGI http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/auditoria/aud_contas_SAGI2014/Parecer%20SAGI%202014.pdf)

⁵⁶ Neste trecho o sociólogo Nildo Viana comenta a característica de confluência perversa da lei após o neoliberalismo; para isso ele usa Dagnino: “*Um outro elemento que gera confusão analítica desse período é a coincidência de duas posições distintas. O nome chave aqui é “participação”. A ideia de participação tem sua versão socialdemocrata (integracionista) e sua versão neoliberal. A versão socialdemocrata, tal como a expressa pelo PT da época e de outros partidos e concepções “progressistas” (no Brasil e em outros países), aponta para uma “democratização” e “extensão de cidadania”, enquanto que a concepção neoliberal aponta para diminuição da intervenção estatal e responsabilização da sociedade civil. Isso cria o que Dagnino denominou “confluência perversa”. Por um lado, temos a concepção progressista (socialdemocrata) de participação e de outro a concepção neoliberal*” (Viana, 2015: p. 78)

de forma intersetorial e transversal garantindo a estruturação de rede de proteção às pessoas em situação de rua; II - Complementaridade entre as políticas do Estado e as ações públicas não estatais de iniciativa da sociedade civil; III - Garantia do desenvolvimento democrático e de políticas públicas integradas para promoção das igualdades sociais, de gênero e de raça; IV - Incentivo à organização política da população em situação de rua e à participação em instâncias de controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, assegurando sua autonomia em relação ao Estado; V - Alocação de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua; VI - Elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais, sobre a população em situação de rua; VII - Sensibilização pública sobre a importância de mudança de paradigmas culturais concernentes aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais da população em situação de rua; VIII - Incentivo à formação e à capacitação de profissionais para atuação na rede de proteção às pessoas em situação de rua; além da promoção de ações educativas permanentes para a sociedade; IX - Ação intersetorial para o desenvolvimento de três eixos centrais: a garantia dos direitos; o resgate da auto-estima e a reorganização dos projetos de vida⁵⁷. (Governo Federal, 2008)

Os Relatórios do Banco Mundial de 1989 iniciam a “condicionalidade” de haver maior participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, o que é ratificado em 1991 e em relatórios subsequentes. A instituição financeira passa a estabelecer critérios de governança aos países “parceiros” (devedores). A “boa” governança relaciona-se com a eficácia da gestão pública, e esta, dar-se-ia por meio de articulações entre agências estatais e organizações sociais – sendo essas últimas, ONGs e entidades filantrópicas. A ideia era diminuir o poder do Estado através da permeabilidade à sociedade civil (sindicatos e movimentos sociais estariam de fora, em um primeiro momento), solicitando maior transparência e monitoramento da gestão estatal, com viés no corte de “gastos excessivos” para políticas sociais – a causalidade estaria: na lentidão e na baixa qualidade dos serviços prestados por falta de concorrência de mercado, julgados como erros da burocracia pública e corrupção dos agentes de Estado. A tese de doutoramento *“O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro (1944-2008)”* de João Márcio Mendes Pereira relaciona os critérios para governança de níveis macro e microestruturais – com base no relatório do Banco Mundial de 1992:

⁵⁷ Governo Federal. Política Nacional para a Inclusão da População em Situação de Rua. Distrito Federal, 2008.

“a) Um sistema governamental de prestação de contas que garantisse a efetividade do controle sobre o gasto público; b) um sistema de controle sobre o gasto público que identificasse e punisse a má alocação de recursos e a corrupção, com o apoio de auditorias externas; c) um conjunto de mecanismos de monitoramento e avaliação da performance do governo no cumprimento da agenda de reformas neoliberais, com destaque para a reestruturação, o fechamento e a privatização de empresas estatais, a realocação de recursos para a saúde e educação primárias e a redução da quantidade de empregos no serviço público (Banco Mundial, 1992: 15-19). No nível micro seria necessário: a) submeter a previsão de serviços públicos à lógica concorrencial, tanto entre agências públicas como destas com empresas privadas; b) desregular a provisão de serviços públicos para que os usuários/consumidores pudessem “escolher” livremente entre diferentes prestadores; c) aumentar o envolvimento de ONGs no desenho e na implementação de políticas públicas e projetos voltados para a população em condições de pobreza; d) internalizar e ampliar a “participação popular” no monitoramento e na gestão de políticas públicas e projetos na área social, sempre em escala local e dentro de instâncias tripartites (governo, setor privado e beneficiários/consumidores)” (Banco Mundial, 1992: 22-28; In: Pereira, 2009: p. 205)

Desta forma, fica claro que a participação popular na Política para a Inclusão Social de Pessoas em Situação de Rua, apesar de representar conquista de lutas que tiveram origem na década de 1990 – como o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCMR) ou o Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua – representaram também a implementação da “estratégia” do capitalismo central e financeiro para os países da periferia do capitalismo. As políticas setorializadas (propostas pelos distintos ministérios do GTI) que fazem parte da política focal para a população em situação de rua seguem processos similares.

A Política Nacional Sobre a População em Situação de Rua consiste na elaboração de propostas setorializadas de cada ministério do GTI. De modo geral, as políticas disponibilizadas para o lumpemproletariado/superpopulação (do campo e das periferias das cidades) já consolidadas na Nova República foram disponibilizadas ao lumpemproletariado em situação de rua. Ou seja, houve ampliação – para o lumpemproletariado de rua – das políticas públicas anteriormente desenvolvidas para o lumpemproletariado durante o neoliberalismo, como, por exemplo: acesso ao Bolsa Família ou Bolsa Aluguel, cotas para inclusão no trabalho, acesso à rede básica de educação (EJAs, PRONATEC) e saúde (ESF, CAPS), etc.

A Política de Saúde organizada para esta população por influência do GTI – referente à participação do Ministério da Saúde – foi nomeada de Plano

Operativo para a Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua. O primeiro passo foi a consolidação do Comitê Técnico de Saúde da População de Rua através da Portaria 3.305/09⁵⁸. A partir do Comitê, uma série de medidas foram compactuadas com o objetivo de ampliar o acesso dessa franja do lumpemproletariado urbano à rede de serviços de saúde já existente, como: cursos de capacitação para trabalhadores da saúde dos três níveis de atenção para que essa população fosse melhor recebida nos serviços; estímulo à pesquisa acadêmica direcionada ao tema; melhorar a relação entre o SAMU e essa população nas ruas da cidade para o melhor transporte de casos emergenciais, etc. E como política exclusiva ao grupo social foi consolidada, através da Portaria nº 122/2011, a Política de Atenção Primária para a População em Situação de Rua, nomeada de Consultório na Rua:

“O Consultório na Rua foi instituído pela Política Nacional de Atenção Básica, em 2011, e visa a ampliar o acesso da população de rua aos serviços de saúde, ofertando, de maneira mais oportuna, atenção integral à saúde para esse grupo populacional, o qual se encontra em condições de vulnerabilidade e com os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados. Ressalta-se que a responsabilidade pela atenção à saúde da população de rua é de todo e qualquer profissional do Sistema Único de Saúde, mesmo que ele não seja componente de uma equipe de Consultório na Rua (eCR). Desta forma, em municípios ou áreas em que não haja eCR, a atenção deverá ser prestada pela Atenção Básica, incluindo os profissionais de Saúde Bucal e os Nasf do território onde essas pessoas estão concentradas”.⁵⁹

O modelo de Atenção Primária à Saúde adotado no país é considerado por alguns autores um modelo de política focal que, consolidado no Brasil na década de 1990, objetivou o atendimento das populações de baixa renda do campo e das cidades. O momento de sua implementação também foi concomitante ao processo de diminuição de gastos públicos com o serviço de saúde, principalmente o hospitalar – fruto da reestruturação neoliberal. Obviamente que um modelo centrado na atenção hospitalar não era o ideal, porém a política implementada previa o corte de “gastos” e, apesar de ampliar o acesso ao serviço de saúde, o fez com base no desmanche do horizonte universalizante da saúde. Isso se deve ao fato de que a Atenção Básica de

⁵⁸ Já havia ESF anteriormente a esta Portaria – o que ela institui é a sua ampliação à população em situação de rua.

⁵⁹ Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_consultorio_rua.php

Saúde se expandiu aos rincões do país sem, contudo, ofertar a integralidade da atenção para os outros níveis de Atenção – os quais, juntos, promoveriam a integralidade do sistema: por assim dizer, Generalista⁶⁰, Especializado e Hospitalar. Desse modo, a Atenção Básica aos moldes da Estratégia Saúde da Família (ESF) chegou aos rincões do país, levantou as demandas de saúde da população mais pobre sem a garantia de resolução completa dos problemas, já que os níveis Especializado e Hospitalar não se universalizaram conjuntamente ao nível Generalista, o que passa a falsa impressão de universalização do sistema. Fora isso, a desistência pela construção de um modelo universalizante – abrangente às classes trabalhadoras e suas franjas de baixo – serviu para a abertura ao mercado privado de assistência à saúde, deixando ao Estado a tarefa de garantia do atendimento básico de saúde à população lumpemproletarizada ou superpopulação relativa, restando às outras frações da classe os planos de saúde privados de perfil popular. Por esse motivo, as décadas de 1980 e 1990 foram períodos de grande crescimento para as empresas de saúde privada no Brasil. Como já se discutiu anteriormente, é possível dizer que a ESF, como um modelo de atenção básica à saúde, segue o formato proveniente das ditas estratégias de ação do Banco Mundial aos países em desenvolvimento. Isso quer dizer, em termos gerais, que o país tem modelos de saúde distintos para as diferentes classes sociais, em relação à integralidade e universalidade da atenção, forçando aberturas de mercado para a saúde privada em substituição da lógica de saúde como um direito.

Questões importantes da ESF são a descentralização⁶¹, a territorialidade⁶² e o controle dos indicadores de saúde. Com vistas a alcançar maior controle dos indicadores de saúde, o modelo de Atenção Básica associa-se ao PACS – o Programa de Agentes Comunitários de Saúde. O PACS foi consolidado em 1991 com base em modelos já experimentados no passado, como o do estado do Ceará organizado em 1987, que teve por objetivo reduzir

⁶⁰ Modelo de Atenção Primária em Saúde/ Atenção Básica em Saúde.

⁶¹ A descentralização (ou municipalização) é, na verdade, formulação neoliberal para retirar do Governo Federal a responsabilização em relação à gestão de políticas públicas, através da municipalização da gestão. Na saúde, a gestão da Atenção Primária foi municipalizada através da NOB 93 – Norma Operacional Básica de 1993.

⁶² Territorialidade é um termo de uso da geografia utilizado para designar delimitações de estados-nação. A resignificação realizada pela área da saúde através das políticas de inserção comunitárias, como a Estratégia Saúde da Família ou de Saúde Mental (CAPS). A opção tomada por essa dissertação é utilizar a palavra “território” entre aspas.

os impactos da desnutrição infantil entre as famílias sertanejas. Como tensionamento postergado desde 1979 – ano no qual o Conselho de Alma-Ata solicitou aos Estados-Nação do Terceiro Mundo a formulação de Políticas de Atenção Básica – a proposta sai como formulação Nacional apenas nos anos 1990. A expansão aos centros urbanos da época buscou ampliar a capilaridade do serviço de saúde nos espaços de moradia das camadas mais pobres do campo e das cidades interioranas; as UBSs tradicionais mantidas desde a redemocratização permanecem atuantes apesar dos concursos públicos diminuir chamadas. A ESF em conformidade com o PACS, além de ser oferta de trabalho para a própria comunidade (pois um dos critérios de seleção para agentes de saúde era (é) ser morador do bairro em que o programa foi implementado), realiza melhor permeabilidade nos bairros desassistidos pelos modelos públicos municipais anteriores. A ideia central do PACS foi melhorar o vínculo da comunidade com o serviço de saúde por meio de “representantes” locais⁶³; a integração do PACS à Atenção Primária em Saúde constitui a ESF. Deste modo, a capilaridade e o vínculo são fatores táticos importantes para implementação do programa. Nos termos referenciais da saúde pública e ministerial, à capilaridade dá-se o nome de “territorialidade” das ações. O objetivo principal do PACS é realizar visitas domiciliares como forma de melhorar a coleta de dados e a troca de informação com os moradores do bairro a respeito dos agravos à saúde (associadas ao controle dos indicadores); a partir do vínculo pré-existente do agente comunitário de saúde, conseguir maior aproximação

⁶³ Os primeiros modelos de intervenção domiciliar dos serviços de saúde no Brasil datam do início do século XX durante as campanhas de combate às epidemias de peste bubônica e febre amarela etc., sendo os primeiros visitantes domiciliares os Inspetores de Saneamento. Porém, após 1930 são elaboradas propostas para a formação de trabalhadores qualificados para a burocracia de estado e da indústria. Os cursos profissionalizantes se voltariam para a juventude pobre das classes trabalhadoras a partir das Leis Orgânicas para o ensino Profissional do varguismo. Os serviços hospitalares e de saúde, principalmente privados, crescem acompanhando a industrialização do país. Universidades para a formação de médicos e enfermeiros aplicam-se em acompanhar a urbanização das cidades. A expansão da rede absorve trabalhadores sem qualificação profissional para diversas funções. Os agentes comunitários de diversos projetos que se desenvolveram descentralizados – como os desenvolvidos para a região amazônica na década de 1970 ou associados às Pastorais da Criança – permaneceram sem a necessidade de formação profissionalizante até 1990. Após esse período a necessidade de ensino médio e capacitação em saúde substituem os antigos modelos comunitários. Em 2012 a ESF atingiu o número de 32.970 equipes em todo o país e mais de 252 mil agentes comunitários de saúde. O valor de repasse do Governo Federal aos municípios é da ordem de 80 mil a 130 mil reais por equipe da ESF e 10 mil anuais por agente comunitário. O sindicato dos agentes comunitários está integrado à CUT e é das maiores categorias atuantes no SUS. (Barros et al., 2010) Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tce/v19n1/v19n1a09.pdf>

com os demais trabalhadores e a própria Unidade de Saúde (instituição vigilante). Tendo vista que a situação de diversos bairros dos bolsões de pobreza e miséria não permite o fácil acesso a qualquer pessoa, o PACS, no sentido dos centros urbanos da década de 1990, seria um facilitador à entrada da Saúde em variados “territórios”⁶⁴.

A cracolândia de São Paulo, e demais regiões do centro da cidade, receberam o primeiro serviço de atendimento à saúde exclusivo para a população em situação de rua através do programa PACS (anteriormente ao Consultório na Rua), que foi posteriormente ancorado às equipes de ESF (que atuam em Unidades Básicas de Saúde) em 2004, de nome “Programa A Gente na Rua”⁶⁵. Na cracolândia, a ESF vinculava-se diretamente à UBS República⁶⁶.

Já em 2009, além da ESF, houve a primeira tentativa de construção de uma rede integralizada e direcionada para um grupo específico de ruas e pessoas – a Ação Integrada Centro Legal. A Prefeitura de São Paulo (Regional da Sé) descreve o “projeto como uma iniciativa da Coordenadoria de Atenção às Drogas, braço executivo do Conselho Municipal de Drogas e Álcool (Comuda)”, descrevendo-o da seguinte forma:

“Para ampliar as ações na região de maior concentração de pessoas em situação de rua que fazem uso coletivo de álcool e drogas, conhecida de forma pejorativa como “Cracolândia”, a SMS participou

⁶⁴ Diferente da proposta que deu origem a Revolta da Vacina – em que médico e policial faziam a campanha da vacina domicílio a domicílio – aqui adota-se um meio vincular de aproximação.

⁶⁵ “A iniciativa conta com a parceria do PAVS que ensina, por meio dos Agentes de Saúde, alguns deles ex-moradores das ruas, a importância da higiene, a valorização do espaço físico que vivem e a conscientização sobre os problemas do meio ambiente, relata Marivaldo da Silva Santos, Gestor Ambiental. Assim, busca-se acreditar na transformação do indivíduo e nos meios de se aproximar dele, procurando transparecer segurança e confiança à população em situação de rua. Atualmente, a equipe do projeto se integra de médicos, enfermeiros, assistentes sociais, gestor ambiental em parceria com a ACRS”. (Secretaria Municipal de Saúde; 2012) Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/ems/sq_20121025.pdf

⁶⁶ “A implantação das equipes de saúde da família para atendimento às pessoas em situação de rua iniciou-se em novembro de 2004 com o projeto “A Gente na Rua” nas Supervisões Técnicas Sé, Pinheiros e Mooca, em parceria com o Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto. Para este projeto inicial foram contratadas 3 equipes do Programa de Agente Comunitário de Saúde (PACS). Em maio de 2008 as equipes PACS foram completadas e o número de equipes foi ampliado, passando para 24 Equipes de Saúde da Família Especiais – População em situação de Rua e alta vulnerabilidade social, sendo 21 equipes distribuídas nos Distritos da Sé, República, Santa Cecília, Cambuci, Barra Funda, Bela Vista, Vila Leopoldina e Itaim Bibi na Coordenadoria Centro Oeste e 3 equipes no Distrito Administrativo da Mooca, Brás, Pari, Tatuapé e Belém, na Coordenadoria Sudeste. Em janeiro de 2009 mais 3 equipes foram contratadas para a região Centro Oeste, totalizando 27 equipes”. Pesquisar em: <http://capital.sp.gov.br/cidadao/saude-e-bem-estar/melhorias-na-saude-municipal/estrategia-saude-da-familia-esf>

ativamente da AÇÃO INTEGRADA CENTRO LEGAL - política pública que congrega diversas secretarias municipais e setores do poder público: Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Trabalho, Habitação, Segurança Urbana, Ministério Público, Polícia Militar, Justiça, Participação e Parcerias, através do Conselho Municipal de Drogas e Álcool e da Coordenadoria de Atenção às Drogas, para atuação dentro das suas especificidades no entorno da região central da cidade. A SMS realizou a contratação de mais 90 profissionais entre agentes comunitários de saúde de ação rua, enfermeiros e auxiliares de enfermagem. O objetivo foi articular os diferentes dispositivos públicos, na busca de uma intervenção mais integral na grande população em situação de rua, que se concentra na região central da cidade, fazendo uso coletivo de substâncias psicoativas, gerando várias demandas sociais e de saúde de extrema complexidade, que não se limitam ao âmbito da saúde, da assistência social ou da justiça, porém demandam ações integradas com responsabilidades compartilhadas. As equipes, por meio de abordagens cotidianas e constantes, realizam o cadastramento da população, orientações e encaminhamentos. Assim buscam vincular as pessoas em situação de rua aos serviços do SUS, para possibilitar oportunidades de recuperação física, psíquica e social e uma atenção Integral.”⁶⁷

A Ação Integrada Centro Legal foi a primeira tentativa intersetorial⁶⁸ operacionalizada para a região da cracolândia e outras localidades em que se costumava fazer uso coletivo de drogas ou álcool, organizada através de uma parceria entre o município e o estado de São Paulo – gestões Kassab e Geraldo Alckmin, respectivamente. Uma gama de trabalhadores da saúde e assistência social, além de agentes da segurança pública, foi sobretudo direcionada para a localidade composta por algumas ruas e avenidas de entorno: Duque de Caxias, Ipiranga, Rio Branco, Cásper Líbero, Mauá etc.⁶⁹ Ainda que das secretarias colocadas na citação acima apenas algumas realizassem trabalhos ditos “territoriais”, a relação entre presença do Estado e “população-alvo” foi impactante⁷⁰. O setor do Plano Integrado referente à área da saúde recebeu o

⁶⁷ Disponível em:

<http://capital.sp.gov.br/cidadao/saude-e-bem-estar/melhorias-na-saude-municipal/estrategia-saude-da-familia-esf>

⁶⁸ A segunda tentativa será discutida mais adiante e constitui a implementação em nível municipal do ‘Plano Crack, é possível vencer’ – nomeado de Programa De Braços Abertos e implementado pela Prefeitura de Fernando Haddad (PT).

⁶⁹ “A primeira fase deste projeto é abordar todo e qualquer indivíduo que está morando nas ruas da cidade e que possui problemas com álcool e drogas. A abordagem é feita pelos agentes comunitários da Secretaria Municipal de Saúde e pelos agentes de proteção urbana da Secretaria Municipal de Assistência Social”. (SMS; 08/05/2010) Disponível em: <https://muralbrasil.wordpress.com/2010/08/05/acao-integrada-centro-legal-projeta-o-fim-da-cracolandia/>

⁷⁰ Uma comparação dos mesmos tipos de políticas quando voltadas para a superpopulação relativa de outras localidades urbanas, como nas periferias da cidade, por exemplo, sugere padrões distintos de atuação do Estado para as mesmas políticas (ESF, CAPS-AD, CREAS, etc).

nome de Projeto Centro Legal, uma das primeiras tentativas de criar maior “vinculação” da população em situação de rua da região com a rede de serviços de saúde através das UBSs (como porta de entrada para a rede). Porém, o protocolo de encaminhamento do serviço demonstra que o seu foco de atuação era o usuário de álcool e drogas, e, além disso, não havia preferência por modelos de atenção quando realizada a triagem dos casos (se redução de danos ou se regime de internação); atuavam de acordo com a demanda do paciente – CAPS-AD, comunidades terapêuticas e hospitais do SUS específicos à dependência química para tratamento em regime fechado⁷¹.

A proporção entre população assistida pelos serviços e equipe de atendimento demonstra precariedade nas periferias e exagero na cracolândia. Uma única equipe de ESF destinada ao atendimento de outros tipos de população (o Programa Saúde da Família nas comunidades periféricas) tem a responsabilidade de atender 4000 pessoas. Geralmente, uma equipe da ESF é constituída pelos seguintes trabalhadores: 1 médico, 1 enfermeiro, 1 auxiliar de enfermagem e 6 agentes comunitários. Um dos princípios do SUS é a equidade em saúde, termo comumente utilizado pelo Banco Mundial para se referir à necessidade de direcionar “investimentos” às políticas segmentares (focais) de “combate” à miséria como método de promoção de equidade para os mais pobres. Assim: “The share of the region’s population covered by health programs with explicit guarantees of affordable care has increased considerably. Since the early 2000s, 46 million additional people in the countries analyzed are nominally covered by health programs and policies aimed at advancing UHC. At the same time, **equity** has improved.” (World Bank, 2015: p.4) Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22026/9781464804540.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Vale lembrar que 9 trabalhadores para 4000 assistidos é condição precária de atendimento. Os dados do Modelo Cubano de Atenção Primária em Saúde mostram que 1 médico e 1 enfermeiro se responsabilizam por uma população de 800 pessoas; o SSC (Sistema de Saúde Cubano) oferta serviços com integralidade nas ações, portanto, apesar de também possuir políticas direcionadas a populações específicas (mulheres, adolescentes, idosos etc.) por apresentar atenção universal em todos os níveis de saúde não pode ser considerado do tipo focal (Correia, 2007; Madureira, 2010). Disponível em:

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/19944/1/Sistema%20de%20Sa%C3%BAde%20Cubano%20-%20final.pdf>

⁷¹ “Trabalhar em rede a partir da porta de entrada no SUS, estimular a formação de vínculo, realizada pelo agente comunitário de saúde e equipe para além do espaço físico das unidades favorecem o acesso desta população as ações de saúde e fortalecem as ações intersectoriais. Toda esta complexidade solicitou do gestor o desafio de integrar uma rede também complexa de serviços e a criação de novos dispositivos de saúde principalmente para a atenção às pessoas com dependência química, neste processo incorporamos à rede o Serviço de Atenção Integral ao Dependente / SAID, que oferece acolhimento e cuidado a saúde para o dependente químico, em situação de maior risco e vulnerabilidade” (Protocolo do Projeto Centro Legal- endereço de site abaixo). O SAID foi um serviço hospitalar municipal aberto durante a gestão Kassab no ano de 2010 para o tratamento em regime de internação de adultos, crianças e adolescentes em situação de uso abusivo de drogas. Localizado no bairro de Heliópolis (próximo a uma das maiores favelas paulistanas) de gestão público–privada conveniada inicialmente pelo Hospital Bom Samaritano. Durante a prefeitura Haddad, por processo de licitação do convênio, passa à SPDM (Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina é uma das maiores entidades filantrópicas de saúde do Brasil, atuante em 7 estados, com aproximadamente 40 mil funcionários). A principal referência acadêmica passa a ser o Prof. Dr. Ronaldo Laranjeiras, momento em que recebe o nome de UNAD -Unidade de Atendimento ao Dependente. Em 2015, o Prefeito Fernando Haddad opta pelo fechamento da unidade dizendo ser necessário substituir o modelo hospitalar pelos serviços de saúde mental da Reforma Psiquiátrica (CAPS- AD). Fora

Parte dos agentes de saúde tanto do PACS como da ESF eram ex-moradores de rua, outros eram moradores dos prédios de ocupação, pensões, cortiços e apartamentos da classe trabalhadora do centro. Essa escolha é compatível com a proposta do PACS de vinculação comunitária, pois conhecer o “território”, a linguagem, o modo de vida é essencial para a inserção dos serviços nos espaços sociais – ou mesmo, a opção por trabalhadores que tivessem experiência com o “público-alvo”:

“São Paulo - Carlos Roberto Souza conhece como poucos as ruas do centro de São Paulo e seus habitantes. Antes de ser Agente Comunitário de Saúde, profissão que exerce há um ano e meio, trabalhou em uma organização não-governamental que tratava da questão da população de rua”.

Sobre a forma de aproximação, diz Carlos Roberto Souza:

“Precisa chegar cumprimentando todo mundo, falando como se já conhecesse há anos, para estabelecer uma relação de confiança”, afirma. Perder o trânsito dentro de alguma das “malocas” significa ter de deixar o trabalho. Logo na primeira conversa do dia, com um grupo de etilistas (alcoólatras), Carlos vai distribuindo os recados. Um precisa fazer exame. O outro, uma consulta, que é marcada para o dia seguinte – ‘Mas precisa estar sóbrio, hein? Passo aqui para te buscar’”. ⁷² (Rede Brasil Atual, 12/08/2010)

a participação na UNAD, o Dr. Ronaldo Laranjeiras está inserido em parcerias ligadas ao grupo de pesquisa de nome UNIAD, também criado por ele, e que teve como ação pioneira em 1996 a criação de um centro de pesquisa e tratamento para drogas no bairro Jardim Ângela (outro “território” de pobreza em tensões crescentes com a repressão policial no mesmo período). Atualmente, a UNIAD vincula-se ao Projeto Recomeço – de atuação na região da cracolândia via Governo do Estado. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/saudemental/AcaoIntegradaCentroLegal.PDF>

As duas fontes relacionadas abaixo compõem o histórico de artigos relacionados à página da internet da UNIAD, inclusive a notícia veiculada pelo blog da *Jovempan*. Nos últimos anos é comum encontrar dados de avaliação de programas focais sendo “publicizados” em veículos midiáticos de imprensa escrita, tanto os oriundos do Projeto associado ao Governo do Estado como os de Projetos associados à Prefeitura de São Paulo. Até mesmo a página de internet da prefeitura, durante a gestão Haddad, utilizava desse recurso como meio de documentação dos resultados da política construída para a cracolândia durante a gestão petista – o “De Braços Abertos”. As empresas de comunicação possuem maneiras distintas de comunicar as políticas conforme a gestão pública e o partido da situação. Por isso, uma análise pormenorizada da fonte é necessária para o melhor entendimento dos resultados “publicizados” por esses veículos (Barbosa, 1999).

<http://blogjp.jovempan.uol.com.br/campanha/falando-de-drogas/hospital-municipal-que-tratava-ate-crianca-dependente-virou-imovel-vazio-em-sp/>

<http://www.uniad.org.br/uniad/nossa-historia>

⁷² Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/saude/2010/08/acao-de-agente-comunitario-e-chave-do-saude-da-familia> (Rede Brasil Atual, 12/08/2010)

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) – órgão responsável pela gestão de nível municipal da Seguridade Social⁷³, propôs para a Ação Integrada Centro Legal o projeto de Moradia Assistida⁷⁴, voltada para os usuários de drogas em tratamento de saúde e acompanhamento com a assistência social, com o objetivo de atingir a reinserção social. As Moradias Assistidas são imóveis aos moldes residenciais para o acompanhamento de usuários de drogas ou pacientes com transtornos mentais. As Moradias são propostas antigas e oriundas de diversas políticas de saúde mental pós-Reforma Psiquiátrica, projetadas como forma de substituir o manicômio para pacientes desinstitucionalizados e que não possuem vínculos familiares; cada modelo implementado – por país ou sistema de saúde – possui metodologia distinta: os modelos da Reforma Psiquiátrica brasileira foram nomeados de Residências Terapêuticas e seguem os princípios das Leis e Portarias Ministeriais do SUS (inseridas na vertente de redução de danos e redução da lógica de institucionalização total). O documento que descreve o projeto de Moradias Assistidas proposto para a Ação Integrada Centro Legal dispõe no tópico Metodologia o trecho abaixo:

“Os serviços se dividem em quatro (4) tipos conforme grau: suficiente, médio, baixo de autonomia e discernimento do público-alvo. Cada serviço deverá contar com no máximo até 15 vagas, para adultos divididos entre mulheres e homens. O atendimento de famílias requer um menor número de vagas para que o trabalho de fortalecimento de vínculos familiares não seja prejudicado, neste caso cada serviço teria disponível 3 vagas para famílias. Em resumo, trata-se de seis (6) modalidades de serviços de 24 horas: 1. Mulheres Adultas com grau suficiente de autonomia e discernimento – 15 vagas 2. Mulheres Adultas com médio e baixo grau de autonomia e discernimento – 10 vagas 3. Homens Adultos com grau suficiente de autonomia e discernimento – 15 vagas 4. Homens Adultos com médio e baixo grau de autonomia e discernimento – 15 vagas 5. Famílias (homens, mulheres e crianças) com grau suficiente de autonomia e discernimento – 3 vagas. Vale ressaltar que a definição de grau de

⁷³ Secretaria de nível municipal responsável pela Seguridade Social. Portanto o âmbito de ações compõe as três áreas de políticas públicas: saúde, assistência social e previdência pública. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/secretaria/a_secretaria/index.php?p=1856

⁷⁴ Participaram da cerimônia de inauguração do projeto de Moradias Assistidas à época: Sra. Alda Marco Antônio- Vice-Prefeita de SP, Sr. Uebe Reseck- Secretário Municipal de Participação e Parceria, Dr. Laco- Coordenador de Atenção as Drogas do Estado de SP, Sr. Florentino- Coordenador de Atenção as Drogas do Município de SP e Sr. Carlos do Pró- Saúde. Disponível em: <http://vereadornatalini.com.br/noticias/cinco-moradias-assistidas-serao-inauguradas-em-sp/>

autonomia e discernimento será feita na triagem junto com o técnico Gerente de Caso”.⁷⁵ (Prefeitura de São Paulo, sem data)

O trecho acima utiliza o termo público-alvo ou *target*, que pode ser interpretado por análise do subscrito como novílingua neoliberal oriunda das teorias de estratégia de *marketing* dirigidas à construção publicitária de “público-alvo” para determinado consumo. O termo é comumente utilizado nas descrições sobre políticas sociais das instituições financeiras⁷⁶. Assim como, rede também é uma visão empresarial de mercado; o mercado-alvo seria a composição tática para direcionar produtos a depender das formas de consumo por perfil populacional. De acordo com teóricos do *marketing* a maior concorrência de mercado orienta novas táticas de vendas, e a opção foi direcionar as vendas para públicos segmentares/focais através de construções de redes de mercado, de modo a obter relações mais próximas entre a marca e o público. Dizem eles:

“Cada vez mais, a concorrência não é entre empresas, mas entre redes de *marketing*, sendo o prêmio conferido à empresa que tiver construído a melhor rede. O princípio operacional é simples: construa uma rede efetiva de relacionamentos com os principais públicos interessados e os lucros serão uma consequência”. (Kotler, 2000, p.35)

A política pública em questão dirige serviços com base no *target* da população de rua, que é definido por critérios de autonomia e discernimento a serem avaliados pelo Gerente de Caso. É possível perceber que o número de vagas para as mulheres classificadas como “suficientes” para os critérios de autonomia e discernimento é maior – caracterizando modelo seletivo de política de porta de saída. Os serviços de moradia existentes tiveram que disponibilizar

⁷⁵ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/moradia_assistida_link_para_o_site_1265141605.pdf (Prefeitura de São Paulo, sem data)

⁷⁶ “The share of the region’s population covered by health programs with explicit guarantees of affordable care has increased considerably. Since the early 2000s, 46 million additional people in the countries analyzed are nominally covered by health programs and policies aimed at advancing UHC. At the same time, equity has improved. Several countries have implemented subsidized programs (mostly insurance schemes with proactive enrollment of beneficiaries) that **target** specific populations, such as those not covered by contributory social health insurance schemes, where as others have extended coverage to vulnerable groups within universal programs.” (meu grifo) (World Bank, 2015: p. 4.) Citação mantida sem tradução para a preservação do termo e linguagem utilizados pelo Banco Mundial. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22026/9781464804540.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

61 vagas para a Ação Centro Legal; levando-se em consideração que o número de “abordagens” de rua dos trabalhadores que operavam na rede era muito superior a esse valor, assim como o número de pessoas em situação de rua daquele período⁷⁷, tem-se que a porta de saída das ruas era mero pano de fundo da rede de atendimento aos miseráveis. Fora isso, como critério de permanência era necessário manter exames toxicológicos negativos, regulares, com testes às “cegas”:

“Cabe a equipe técnica do serviço levantar as demandas dos usuários, organizar agenda semanal de atividades, expor Regras de Convivência estabelecidas, já concordadas e assinadas no contrato. Neste sentido, é previsto a realização de exames de testagem de drogas randomizados. Está prevista a periodicidade mensal de participação em reunião com supervisores do serviço e grupo gestor do projeto Centro Legal para compartilhar relatórios detalhados das dificuldades, avanços entre outras questões”. (Moradia Assistida, p. 2 idem nota 66).

O Setor de Segurança Pública Municipal fez parte da rede da Ação Integrada, representado pela Guarda Civil Metropolitana (GCM). A página de *internet* da Prefeitura de São Paulo refere que a GCM faz parte do Programa de Proteção às Pessoas em Situação de Risco⁷⁸ – este setor, conforme a mesma

⁷⁷ Apenas na cracolândia de São Paulo aproximadamente 2000 pessoas fazem consumo público diário da substância – informação referente ao ano de 2016 (Rui, 2015: p.16). Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/crack-reduzir-danos-20170129.pdf>

⁷⁸ Segundo à Portaria do Programa: “EDSOM ORTEGA MARQUES, Secretário Municipal de Segurança Urbana, no uso das atribuições, e Considerando a conveniência da regulamentação do Programa de Proteção a Agentes Públicos, previsto no Decreto 50.448/2009, para padronizar os parâmetros da sua execução; Resolve: Art. 1º. Aprovar a descrição do Programa de Proteção a Agentes Públicos elaborada pelo Comando da GCM [grifo meu] e pela Assessoria Técnica da SMSU na forma do anexo I desta Portaria. Art. 2º. O Comando da GCM dará conhecimento [grifo meu] a todos os integrantes da GCM e, sobretudo, aos que atuam neste Programa (...) 2 – Objetivo do Programa 2.1. – Proteger crianças, adolescentes, adultos e idosos em situação de risco na Cidade de São Paulo em conformidade com as diretrizes e em articulação da SMADS, abordando e orientando para que deixem a situação de risco e os encaminhem [grifo meu] para atendimento especializados nos equipamentos sociais do município; 2.2. – Contribuir para diminuir e evitar a presença [grifo meu] de pessoas em situação de risco nas vias e áreas públicas da cidade e locais impróprios para permanência saudável [grifo meu] das pessoas. 2.3. – Atuar integrado a Rede de Proteção Social, formada pelas Secretarias: Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Participações e Parcerias (SMPP), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Subprefeituras, Conselho Tutelar e Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), SAMU, Polícias Civil e Militar, e organizações sociais, objetivando a abordagem e o encaminhamento adequado para cada caso e situação de vulnerabilidade encontrada.” Assim, a Portaria elaborada pelo Comando da GCM, nomeada de Programa de Proteção à Pessoa em Situação de Risco foi aprovada no mesmo ano em que dá início a Ação Integrada, em 2009. E o objetivo parecia ser o de encaminhar o lumpemproletariado de rua nos fluxos previsto pelo Programa; na ambiguidade do texto entre estar na “rua” e estar em “risco”, ou o que seria estar em “risco”, obscurece-se que a proposta abre precedente a respeito dos critérios determinantes

descrição, tem por objetivo apoiar os agentes de segurança nas atividades de encaminhamentos/monitoramento de pessoas nesta condição (risco) à CAPE (Central de Atendimento Permanente de Emergência), de modo a associar esta tarefa à rede de Proteção Social. Por intermédio desse programa a GCM passava à função de encaminhar “pessoas” (ou apenas as pessoas que estão em situação de miséria) aos serviços de saúde. *“Em apenas um ano, foram realizadas 98.333 abordagens, 5271 encaminhamentos e 276 internações”*⁷⁹.

para uma abordagem da GCM, ampliando-a ou deixando critérios subjetivos propositadamente. Em uma busca rápida através do *google* garimpa-se que a maioria das notícias que falam de moradores de rua e sua relação com a GCM se referem a retirada de pertences (colchões e cobertores) e o uso do *spray* de pimenta: *“A Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo e o Movimento Nacional da População de Rua reivindicam providências contra atos de violência da Guarda Civil Metropolitana (GCM) contra moradores rua da cidade. A denúncia foi veiculada pelo telejornal “SBT Brasil” na terça-feira passada (08/11). As imagens mostram os guardas municipais jogando gás de pimenta no rosto de um morador de rua que dormia na calçada. Depois da agressão, o guarda passa o spray para uma outra agente, que esconde o cilindro na farda. Em seguida, eles chutam o papelão em que o homem dormia e vão embora sem prestar ajuda ao morador de rua. Em outra ação, pessoas que dormiam no coreto da praça da República são retiradas do local pelos GCMs com golpes de cassetetes. A segunda reportagem, exibida no dia seguinte (9), mostra um vídeo no qual um homem é cercado por sete membros da GCM, leva golpes, é algemado e depois é levado. O Ministério Público de São Paulo também irá investigar os envolvidos na ação”*. O Programa de Proteção às Pessoas em Situação de Risco, apesar de ter em sua composição a SMADS e a SMS – que são órgãos pertencentes à Secretaria Municipal de Proteção Social – também conta com a participação de outros representantes da segurança pública, inclusive o COSEG. Os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS) foram criados em 1985 e instituídos por Decreto Público. Definem-se como entidades de apoio à Polícia Militar em sua relação com a comunidade. Organizam-se em adscrições bairristas e possuem critérios de seleção para civis, a saber: *“O cidadão que deseja ingressar no Conselho Comunitário de Segurança e participar como eleitor deve antes atender os pré-requisitos disciplinados no artigo 19, como ter conhecimento da voluntariedade, ser residente, estudante ou trabalhador na área de atuação do CONSEG, não registrar antecedentes criminais, possuir título de eleitor e por último, ter participado de pelo menos 03 (três) reuniões ordinárias do CONSEG.”* Uma análise do estatuto desses conselhos indica que são órgãos com certo grau de dirigismo militar para a mobilização da sociedade civil – haja vista os critérios de seleção acima – e porque colocam a ordem ou a segurança pública como um valor acima dos outros, além de praticarem exaltação aos valores militares. A título de curiosidade segue o hino do CONSEG, de nome *“O Conselho é nosso Orgulho”*: *“Junto agora, vamos dar as mãos; Com muita alegria e muita união. Na busca de solução. Abrimos os corações. Nossas famílias é que vão ganhar. O cidadão merece segurança. Para poder trabalhar e crescer. Vamos legar a todas as crianças, um mundo bom onde possam viver; Povo e Polícia, Uma Só Direção, Com seriedade e dedicação, Humanizando a cidade, O bairro e o quarteirão, Nosso Conselho nos dá voz e ação”*. O Programa de Proteção às Pessoas em Situação de Risco pode ser visto como uma rede articulada de encaminhamentos de rua em que Secretarias que anteriormente faziam certa oposição na dinâmica “democrática” da cidade agora estão articuladas, algo como uma política elaborada pela GCM de Proteção Social-Civil-Militar. Disponível em:

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02042010P%20001072010SMSU [Decreto 50.448/2009]

<http://arsenalesperanca.blogspot.com.br/2011/11/pastoral-do-povo-da-rua-pede.html> [Notícia da Pastoral da Rua, 15/11/2011]

<http://www.bairrovilaolimpia.com.br/HTMPUBLICOS/CONSEGLtaim/HinoDoConseg.htm>

<https://www.youtube.com/watch?v=co2Ux3IGfd4>

⁷⁹ Nota da última citação, sem data na página da Secretaria Municipal de Segurança Urbana:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/seguranca_urbana/album_de_fotos/?p=20135

Mas, caso a superpopulação relativa resolva gerar renda a partir de comércio informal nas ruas da cidade, a atuação dentro da formalidade das funções da GCM passa a ser outra:

“A GCM também combate comércio irregular, descarte de entulho em locais impróprios e depredação do patrimônio, além de prestar informações a munícipes e turistas. Por dia atende em média 2,5 pessoas e, de janeiro a outubro/2010, promoveu 17.559 ações de combate ao comércio irregular, atendeu mais de 990 ocorrências policiais e prestou cerca de 300 apoios a outros órgãos municipais”.⁸⁰

O Governador do Estado, Geraldo Alckmin, não poupou recursos humanos para dar conta da Integralidade do Plano no nível estadual:

“A Secretaria da Segurança Pública mobilizou as polícias paulistas para a participação intensiva na “Ação Integrada Centro Legal”. À Polícia Militar cabe o patrulhamento de toda a área, com programas como Força Tática, Rondas Ostensivas com Apoio de Motocicletas (Rocam), Trânsito e Ronda Escolar. A PM também apoia as operações de fiscalização administrativa, feitas por órgãos municipais. As viaturas envolvidas na ação seguem itinerário do Cartão de Prioridade de Patrulhamento, desenvolvido com base no registro de ocorrências policiais, e privilegiam locais, dias e horários de maior incidência. Diariamente, a Polícia Militar mobiliza pelo menos 250 policiais e 57 viaturas na Ação Integrada. (Governo do Estado de São Paulo, 2009) ⁸¹

⁸⁰ <https://gcmcarlinhossilva.blogspot.com.br/2010/11/acao-integrada-centro-legal-divulga.html>

⁸¹ De acordo com a página de internet do Governo do Estado de São Paulo “*Participam da Ação Integrada Centro Legal: Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica, Guarda Civil Metropolitana, Subprefeitura da Sé, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Habitação, Comuda, Contru, Covisa, Zoonose, Limpurb, Ilume, Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude, CET, Eletropaulo, Sabesp, Poder Judiciário e sociedade civil.*”

Disponível em:

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/acao-de-recuperacao-social-no-centro-de-sp-reune-estado-e-civis-1/> (Governo do Estado de São Paulo, 22/07/2009)

A Ação Integrada Centro Legal não obteve êxito em todas as suas “investidas”, já que, de acordo com informações coletadas em veículos de comunicação, a polícia ainda não estava “preparada” para fazer parte do processo sem aplicar o viés repressivo ou manter diálogo com as parcerias da rede de articulação:

“A estratégia está dividida em três etapas. A primeira consiste na ocupação policial, cujo objetivo é ‘quebrar a estrutura logística’ de traficantes que atuam na área. Além de barrar a chegada do crack, policiais foram orientados a não tolerar mais o consumo público da droga. Usuários serão abordados e, se quiserem, encaminhados à rede municipal de saúde e assistência social. Em uma segunda etapa, a ação ostensiva da PM, na visão de Prefeitura e Governo do estado, vai incentivar consumidores da droga a procurar ajuda. Na terceira fase, a meta será manter os bons resultados”.⁸³

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/acao-de-recuperacao-social-no-centro-de-sp-reune-estado-e-civis-1/>

140

De acordo com as fases de ação citadas, a segunda etapa consistiu em ação ostensiva “territorial” das Polícias, principalmente a Militar. E cabia aos policiais encaminharem usuários de drogas aos serviços de saúde, nos casos de manifestação de escolha tomada com “autonomia” por parte do usuário.

No dia 03 de janeiro de 2012, há pouco mais de um ano e meio do início da Ação Integrada, a Polícia Militar inicia a ação que ficou vulgarmente conhecida por “Operação Dor e Sofrimento” – de acordo com os veículos de mídia impressa, esta seria a segunda etapa do projeto em termos de Segurança Pública. Nas palavras do coronel Pedro Borges (comandante do Comando de Policiamento de Área Metropolitano 1 CPA/M-1, responsável pelo centro da cidade): *“Estamos quebrando a estrutura logística do tráfico”*⁸⁴. Acrescentou ainda outro coronel, em declaração ao *Último Segundo*:

“Segundo o coronel Wagner Rodrigues, que comanda o Policiamento Militar na área central paulistana, o objetivo da PM é sufocar a ação dos traficantes de drogas e inibir nesta região demais crimes, como roubos, assaltos e furtos, oriundos da concentração de usuários e traficantes. Mais de 150 pessoas já foram abordadas pela PM desde o início da operação; três delas, sendo dois traficantes e um homem procurado pela justiça, foram presas”.⁸⁵

A “logística” consistia em abordagens⁸⁶ policiais constantes e na proibição do retorno ao local de consumo da droga. O espaço social da crackolândia se

⁸⁴ <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/policia-militar-registra-18-prisoos-e-860-abordagens-na-cracolanda/n1597526176663.html>

⁸⁵ A operação objetivava seguir até o dia 31 do mês de janeiro. No dia 04 de janeiro (2º dia de Operação) foi mobilizado contingente de 100 policiais e apreendidas 40 pedras de crack, algumas armas (além de 7 toneladas de lixo, retiradas da região). Vale a informação de que um usuário de crack em situação de miséria na crackolândia chega ao consumo médio de 16 pedras diárias ou mais. Em pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça com a população usuária de crack brasileira mostra que o “*número médio de pedras usadas pelos usuários nas capitais é de 16 por dia. Já nos demais municípios, este número é de 11 pedras ao dia*” (Ministério da Justiça, 2012). Ou seja, o contingente composto por 100 policiais apreendeu a quantidade de crack consumida por pelo menos 2,5 usuários em um dia.

Disponível em:

http://www.observasmjc.uff.br/psm/uploads/Pesquisa_Nacional_sobre_uso_de_crack_e_outras_drogas.pdf

<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/pm-continua-operacao-na-regiao-da-cracolandia-em-sao-paulo/n1597511618986.html>

⁸⁶ “Diante do que se passava e noticiava, a Defensoria Pública do estado de São Paulo para lá se deslocou e começou a colher relatos de agressão e violência. No total, foram 79 ocorrências em 11 dias. Depois de tanta dispersão, moradores do centro reclamando, imprensa denunciando a falta de profissionais da assistência e da saúde na operação, a Defensoria distribuindo aos usuários informes sobre direitos e relatando ocorrências, logo os usuários de crack começaram a retornar, ‘como se voltassem para casa’ (op. cit.: 49). Dez dias depois do início da ‘Operação’, a volta da ‘cracolândia’ já começava a ser destacada nos noticiários, liberada inclusive pela

tornou proibido aos moradores de rua por tática de ocupação policial territorial. Os resultados da “Operação Sufoco” ou “Dor e Sofrimento” não foram os melhores e desagradaram até mesmo a “sociedade civil” moradora dos bairros de entorno à cracolândia, que por diversas vezes manifestou o desejo de mudança em relação a permanência do lumpemproletariado daquela região. O desagrado com a Operação veio do fato de não ter resolvido o “problema” e, no lugar disso, causado a diáspora dos ditos “craqueiros” às demais ruas e bairros que antes não eram de predileção para o uso da droga e permanência da população de rua. Ao desagradar tanto os “cidadãos pagadores de IPTU” como sofrer tensionamento por parte de organizações internacionais de direitos humanos (próximas à ONU)⁸⁷ e de movimentos sociais e da sociedade civil brasileira⁸⁸, o Governador Geraldo Alckmin e a Polícia Militar de São Paulo abortaram a operação dez dias após o seu início. Os gestores dos demais serviços que compunham a rede referiram, na ocasião, que não foram avisados que essa Operação Policial ocorreria e há indícios de que foi decisão unilateral e vertical: partia do alto comando da PM ou do Governo do Estado?

No dia 11 de janeiro de 2013 o Governo do Estado opta por uma medida de aceleração do processo de internação compulsória dos usuários da cracolândia, através de uma parceria com o Ministério Público e a AOB. O Centro de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (CRATOD) – instituição de saúde pertencente ao Governo do Estado e integrante da rede intersetorial – foi reforçado com plantão judicial. A figura do juiz se fez presente à equipe médica para facilitar o processo de internação, a justificativa foi que a demora para a realização da documentação judicial impede a internação já que dificulta o trabalho da equipe em manter o paciente esperando no serviço de atendimento – este último acaba “escapando”. A Secretaria da Justiça e da Cidadania preparou um guia de perguntas e respostas para o esclarecimento da sociedade civil a respeito de internações compulsórias pelo CRATOD que ficou disponível no site do Governo do Estado de São Paulo⁸⁹. O objetivo foi pautar que a Lei

polícia. Enfim, depois de tanta violência e truculência, o tráfico e o consumo de crack na região continuavam ativos e perenes” (Rui, 2013: 296)

⁸⁷ <http://www.conectas.org/en/news/brazil-ignored-questions-posed-by-un-on-abuses-in-cracolandia>

⁸⁸ http://www.ciranda.net/SP-cessar-a-operacao-sufoco?lang=pt_br

⁸⁹ Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/entenda-o-que-e-a-internacao-compulsoria-para-dependentes-quimicos/>

10.216/10 prevê legalidade para esses casos. Fora isso, havia interesse de explicitar que a gestão estadual não era tão diferente da municipal em termos de “direitos humanos” (questão de disputa partidária PT X PSDB em relação aos modelos aplicados a partir de 2013), já que foi dada a seguinte resposta (citação abaixo) para a Pergunta de nº 5: *“Antes desta parceria entre o Estado e o Judiciário, a prefeitura já realizava internações compulsórias na cidade de São Paulo?”*:

“Sim. Dados da Secretaria Municipal de Saúde demonstram que a internação compulsória já é praticada desde que a prefeitura começou, em 2009, a Operação Centro Legal. Das cerca de 2.800 internações realizadas em equipamentos exclusivamente municipais neste período (2009/2012), a prefeitura confirma mais de 300 casos de internação compulsória (cerca de 11% do total). O processo começava com a abordagem dos agentes de saúde. Se o dependente concordasse, ele era enviado a um equipamento – no caso do município, CAPS ou Complexo Prates, no caso do Estado, CRATOD – onde médicos e uma equipe multidisciplinar decidiam qual deveria ser o processo terapêutico adotado para aquela pessoa. Em casos específicos, sempre com laudo médico, optava-se pela internação compulsória para proteger a integridade física e mental do paciente”. (Secretaria da Justiça e da Cidadania do Estado de São Paulo, 2013)⁹⁰

As internações citadas se referem à gestão Kassab e seriam feitas a partir da Ação Centro Legal ou ainda pela rede ampliada de apoio. O Complexo Prates foi um incremento à rede; o serviço foi inaugurado em 2012 e consiste em um equipamento com a oferta local de serviços variados da rede pública municipal, entre eles: 1 CAPS-AD (portas-abertas), 1 albergue para aproximadamente 120 homens (portas-abertas), espaço de convivência com diversos tipos de atividades organizadas pela assistência social (corte de cabelo, televisão, quadra poliesportiva etc.), um abrigo para crianças e adolescentes usuários de drogas (regime fechado) e um AMA. Os serviços de saúde mental de gestão municipal são os CAPS-AD que realizam o tratamento multidisciplinar e ambulatorialmente. Porém, a Lei da Reforma Psiquiátrica previa internações em Hospitais Gerais⁹¹ para casos de urgência e para período de curta duração. Acrescido a isso, em 2013, sob gestão petista, por meio da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do Ministério da Justiça, o Governo Federal

⁹⁰ Idem.

⁹¹ A Lei 10.216 não proibiu a existência de comunidades terapêuticas; o que ficou definido pela Portaria de Saúde Mental foi o não financiamento público dessas instituições.

opta pela construção de parcerias com as comunidades terapêuticas para a consolidação de uma política intersetorial para usuários de crack.

“Ao lado disso, o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça trabalham em parceria com as Comunidades Terapêuticas para habilitar e financiar vagas para acolher o usuário que queira se tratar. Hoje, 27 entidades assinaram contrato com o governo federal ofertando 681 vagas. Até o final de agosto serão cerca de 270 comunidades terapêuticas oferecendo um total de 6 mil vagas. Novo edital será publicado neste mês para a oferta de mais 3.500 novas vagas”.⁹²

Trata-se da “inauguração” de uma construção que já estava em curso há algum tempo: o Decreto 7.179 de 20 de maio de 2010 instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (ou “Plano Crack, é possível vencer”), criando o seu Comitê Gestor – mais um grande projeto intersetorial, abarcando inúmeras instituições, para o “atendimento” de um grupo social ainda mais seletivo: de “pessoas em situação de rua” passa-se para o “*crack*”. A rede para focalização e combate ao *crack* em São Paulo ganhou o nome de “Programa De Braços Abertos”. Ou seja, o Programa de Fernando Haddad é a versão municipalizada – execução da Prefeitura de São Paulo – do programa federal “Crack, é Possível Vencer”. Isso significa que ao se compreender um programa, compreende-se de certa maneira o outro. A primeira rede intersetorial da região foi montada pela Ação Integrada Centro Legal; dela, os serviços que compunham o serviço municipal serão integrados ao projeto da gestão petista; já os serviços estaduais da Ação atuarão no “Plano Crack, é possível vencer” por intermédio do “Programa Recomeço” – cuja instituição de saúde central é o CRATOD.

4.2. “Crack, é Possível Vencer”: consolidação da rede focal de controle

O “Plano Crack, é Possível Vencer” representou um incremento sem precedentes nas políticas focais de controle social do lumpemproletariado. Dessa vez a rede intersetorial, no âmbito federal, parte do Ministério da Justiça

⁹² <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2013/08/programa-federal-do-crack- chega-a-todos-os-estados-brasileiros>

– por intermédio da SENAD⁹³– para realizar “parcerias” com outros Ministérios. A ideia é articular uma “ação” integrada em três frentes ou eixos principais: prevenção, cuidado e autoridade; é dessa forma que se espera poder, ao mesmo tempo, sanear e combater. Para isso, o Ministério da Justiça convocou o Ministério da Saúde, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação e a Secretaria de Direitos Humanos. O pacto foi a construção de uma estratégia focalizada para uma parcela pequeníssima da população⁹⁴, que passa a ser nomeada de “grupo de risco”⁹⁵.

O Caderno elaborado pelo Governo Federal em que estão registradas todas as estratégias do Programa recebeu o título de “Crack, é Possível Vencer: Enfrentar o Crack. Compromisso de Todos”. O próprio nome do Programa já mostra que o direcionamento do Governo Federal é a construção da resolutiva com base na “responsabilização” da sociedade civil; portanto, um programa neoliberal que provocou o inchaço da burocracia civil ao abrir caminho para o “novo” mercado. Utilizou-se da “mobilização” pelo enfrentamento e pelo “compromisso”.

O estudo dos Eixos da frente integrada do programa permite a compreensão sobre os caminhos que, através do *crack*, foram abertos “à picada” aos mercados de serviços. Na verdade, ainda que os serviços que compõem a rede já existissem e que a estratégia do Programa foi “apenas” integrá-los, houve, por assim dizer, uma lógica de aquecimento do mercado de prestação de serviços com a oferta de dinheiro público – repasse de 4 bilhões de reais em 4 anos – e entrega dos espaços públicos de garantia de direitos para a gestão via sociedade civil e toda sua variabilidade de “iniciativas” e “possibilidades” – além do “boom orçamentário” destinado aos setores militares e de segurança pública. Ao redor do *crack*, certo contingente da burocracia civil garante a sua própria reprodução social e, dali em diante, cada qual através de um dos três Eixos: Prevenção, Autoridade e Cuidado.

⁹³ Das funções da SENAD: “XV - *executar* as ações relativas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, bem como coordenar, prover apoio técnico-administrativo e proporcionar os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor do referido Plano”. Secretaria Nacional Anti-Drogas (SENAD). Disponível em:

http://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/copy_of_Politicas-sobre-Drogas

⁹⁴ Nas capitais do Brasil, somadas, tem-se 0,8% da população fazendo uso de *crack*, sendo 0,0185% o contingente que faz uso da droga em escala nacional. (Nasser, 2016)

⁹⁵ <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/programas-1/crack-e-possivel-vencer> (Ministério da Justiça, 2013)

“A diversidade de problemas trazidos pelas drogas, de dimensões biológicas, psíquicas, sociais e culturais, constitui um grande desafio para a implementação de uma política que exige uma abordagem abrangente e o desenvolvimento de ações articuladas, que contemplem a prevenção do uso, o cuidado ao usuário, e o enfrentamento ao tráfico de drogas. Os eixos estruturantes do programa Crack, é possível vencer – prevenção, cuidado e autoridade – pretendem traduzir essa articulação para o enfrentamento do problema”. (Ministério da Justiça, 2013) ⁹⁶

Assim, ao Estado também cabe o papel de “*promoter*” especializado e estrategicamente eficiente para o “agenciamento” do mercado de serviços direcionados ao controle do lumpemproletariado – ao menos e, para esse caso, a parte que está entregue ao *crack*. A partir desse momento, em funcionamento simbiótico e articulado, as formas de controle superestrutural se organizaram em fases e processos para a construção do controle integrado – das instituições

⁹⁶ O próprio caderno do Governo Federal “Crack, é possível vencer” reforça a ideia de que a Lei 11.343/06 que institui o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – conhecida por Lei de Drogas – insere a lógica sanitária (cuidado e prevenção) à lógica bélica de combate ao tráfico. Como já foi discutido na dissertação, a passagem do modelo bélico da lei de drogas – AI- 5 em 1968 durante a Ditadura Militar Brasileira – para o modelo sanitário-bélico (integrado pelo neoliberalismo do período Lulista) representou o incremento do encarceramento do lumpemproletariado brasileiro em 60%, segundo pesquisa de Luciana Boiteux (Rodrigues, 2006). Mostrando que a linguagem não objetiva dos escritos da lei (ausência de critérios de quantidade, legalização do porte de substâncias ilegais etc.) serviram para a elaboração de que os dois estereótipos que se ligam a essa questão social e, portanto, à Lei 11.343/06 – as figuras do ‘usuário’ e do ‘traficante’, agora passam a ser descritos como o ‘doente’ e o ‘criminoso’ respectivamente. Entretanto, quando duplamente conceituados nos termos da lei, provocaram leituras classistas de controle social – em que o ‘traficante’ é aquele reconhecidamente pobre e o ‘doente’ a sua “vítima” da burocracia civil. A expansão do encarceramento levantada por Boiteux, levantam duas possibilidades: os usuários das classes subalternas representam parte desse incremento prisional encarcerado pela Lei 11.343 ou o desemprego do período neoliberal os jogou para o comércio varejista de drogas? A duplicidade de explicações ao fenômeno não são contradições excludentes de leitura da realidade, mas sim, duas vertentes de um mesmo processo. Houve aumento populacional dessa classe, que está à margem da reprodução social formalizada, ou seja, as condições materiais de existência deixam para essa classe a informalidade e a ilegalidade como únicas possibilidades de reprodução social. Ao mesmo tempo, elas são classificadas como ilegais e informais para que se justifiquem as necessidades de controle social pela via criminal. O sujeito social da cracolândia pode ser usuário de drogas, usuário de drogas e varejista do tráfico, usuário de drogas e trabalhador informal, usuário de drogas cuja reprodução é garantida pela tutela de Estado ou pela filantropia, ou ainda, todas as questões anteriores ao mesmo tempo (o que é por alguns especialistas da academia chamado de “viração”; o lumpemproletariado utiliza, além de “viração”, o termo “corre”) etc. Existe determinação social tanto para o uso de drogas como para a reprodução social das práticas ilegais e informais. A garantia é que parte desse contingente será controlado pelo encarceramento, sempre em movimento dinâmico, e para além dos presídios as demais formas de controle também se inserem via burocracia civil do cuidado, da prevenção e, por que não, da ideologia?

Disponível em:

http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/docs_oficiais/1_D_2013_Crack%20possivel_vencer_estrategia_completa.pdf

totais aos cuidados vinculares, da educação-prevenção ao discurso metafísico – todos materialmente unidos por um suposto “Estado-Mínimo”:

“O Governo Federal disponibiliza recursos financeiros a estados, municípios e DF que poderão aderir ao projeto assumindo contrapartidas. E implementando os equipamentos de saúde, assistência social e segurança pública”.⁹⁷

A garantia da governança é a contrapartida necessária à pactuação do Plano e do repasse de verba. Os estados, os municípios e DF devem manter as condicionalidades e diretrizes para que sejam inseridos na proposta, sendo as primeiras condicionalidades a implementação de acordo com os três eixos pré-estabelecidos, em um programa de ação em seis passos que ao serem cumpridos já resultariam na formalização de uma política focal aos moldes neoliberais.

O Tribunal de Contas da União realizou – e realiza – auditorias regulares para a garantia das condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)⁹⁸ e das organizações de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE). Os principais eixos norteadores da atuação da SENASP são: o “Crack, é Possível Vencer”; Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP; Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON; e Brasil Mais Seguro. O Relatório de Auditoria, *“trabalho decorrente de Despacho do*

⁹⁷ Plano Crack, é possível vencer, 2013.

⁹⁸ A SENASP é um órgão público de nível federal, vinculado ao Ministério da Justiça, e responsável pela Política Nacional de Segurança Pública e possui as seguintes atribuições: “I - assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; II - planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; III - elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; IV - promover a integração dos órgãos de segurança pública; V - estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; VI - promover a interface de ações com organismos governamentais e não-governamentais, de âmbito nacional e internacional; VII - realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência; VIII - estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade; IX - exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais; X - implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública - INFOSEG; XI - promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública; XII - incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública; e XIII - coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública”.

Ministro José Jorge, de 2 de julho de 2013, no âmbito do TC 015.150/2013”, descreve os modelos e fornece pistas sobre os atores de governança envolvidos:

“1.3.1. Breve descrição do modelo de governança

25.O modelo de avaliação de governança de segurança pública desenvolvido para a realização desse levantamento fundamenta-se nas teorias neoinstitucionais e é composto de duas macrodimensões de governança: (i) pública; e (ii) corporativa.

26.As macrodimensões se subdividem em dimensões, e essas, em itens de análise, os quais são os agregadores das questões que compuseram o questionário aplicado às organizações de segurança pública estaduais. A figura 1 ilustra a estrutura do modelo de avaliação”.⁹⁹

A tabela abaixo tem como fonte o Relatório da Auditoria citado no parágrafo acima e compreende a “estrutura do questionário” de avaliação das organizações de segurança pública estaduais para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública:

Figura 2- Questionário de Accountability

<i>ESTRUTURA DO QUESTIONÁRIO</i>	
<i>Dimensões</i>	<i>Itens de análise</i>
<i>Estratégia</i>	<i>Planejamento estratégico</i>
	<i>Relação entre política nacional e políticas estaduais</i>
<i>Arranjos institucionais</i>	<i>Integração interna</i>
	<i>Integração entre atores governamentais</i>
	<i>Interação governo-sociedade</i>
	<i>Interação com organizações estrangeiras</i>
	<i>Normas</i>
<i>Tecnologia e conhecimento</i>	<i>Tecnologia</i>
	<i>Conhecimento</i>
<i>Resultados</i>	<i>Avaliação estadual</i>
	<i>Accountability</i>
<i>Gestão</i>	<i>Estrutura</i>

⁹⁹ Desta forma se garantiram as condicionalidades para a implementação do Plano Crack como política neoliberal. (Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014). Disponível em:

<http://brasil2060.ibict.br/wp-content/uploads/2015/12/Levantamento-de-Governanca-de-Seguranca-Publica.pdf>
http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Gs-0nRmjkvkJ:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140514/AC_1042_13_14_P.doc+&cd=5&hl=pt-BR&ct=clink&gl=br

	<i>Processos finalísticos</i>
	<i>Processos de apoio</i>
	<i>Orçamento</i>
<i>Pessoas</i>	<i>Capital humano</i>
	<i>Reconhecimento</i>
	<i>Aprendizagem</i>
<i>Controles</i>	<i>Controles internos</i>
	<i>Gestão de riscos</i>

Através dos sistemas de implementação do Comitê Gestor pela SENAD e o sistema de auditorias pela SENASP garantiu-se as “condicionalidades” e “vinculação” entre as diferentes instâncias ministeriais e de nível executivo (federal-estadual-municipal), além de conexões com instituições estrangeiras como a Interpol e a Europol. Desta forma, a Política Nacional de Segurança Pública e a Política Nacional de Drogas vincularam-se ao Ministério da Justiça¹⁰⁰ e também à rede de Proteção Social – com a soma dos eixos de cuidado e prevenção (Saúde-Direitos Humanos-Educação).

O estabelecimento dos seis passos para a implementação do Plano Crack pelos outros níveis de gestão de executivo (estadual, municipal e DF) funcionam de maneira semelhante às políticas focais já analisadas. Montar um Comitê Gestor que permita a interlocução de setores para que esses pactuem a política (1º passo); a pactuação entre setores é o 2º passo e, para o âmbito estadual, a missão é coordenar a implantação dos programas municipais e ofertar a sua rede de serviços. Os municípios, por sua vez, realizam a construção e a implementação – já que o modelo é descentralizado – através da escolha dos serviços da rede que participarão do projeto (conforme a planilha de serviços disponíveis do Governo Federal); fora isso, através do Plano de Ação – instrumento cedido pelo Governo Federal em formulário eletrônico – os municípios produzirão a lista de requisitos mínimos para a sua inserção no programa, entre eles: descrição do plano para a implementação de governança, mapeamento territorial da área de implementação, designação das “áreas territoriais prioritárias” da cidade em

¹⁰⁰ Em 10 de janeiro de 2011, o SENAD passa a ser parte do Ministério da Justiça. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/01/decreto-oficializa-transferencia-da-senad-para-o-ministerio-da-justica>

que o programa possa ser implementado, definição dos participantes da rede, aprovação com termos de prazo e reunião de pactuação entre as instâncias escolhidas.

Figura 3- Passos do Plano Crack, é Possível Vencer

Fonte: Ministério da Justiça. Plano Crack é possível vencer, 2013.

O 3º passo consiste na assinatura de compromisso entre os níveis de governo:

“O termo de adesão explicita os compromissos assumidos por cada um dos entes federados, com relação às metas e cronograma pactuados, estrutura de governança, diretrizes e monitoramento. Os planos de ação local devem vir com anexo de adesão. Os termos de adesão devem ser assinados pelos prefeitos e pelos governadores”.¹⁰¹

¹⁰¹ O terceiro passo garante que a relação do Governo Federal com instituições financeiras internacionais chegue aos âmbitos locais de gestão e se expressem enquanto garantias de mercado. Além disso, esse passo corrige os problemas apresentados na tentativa anterior de articulação de rede – Ação Integrada Centro Legal – já que tanto governadores como prefeitos assinam os termos de pactuação realizados através do nível Federal via Ministério da Justiça, o que garantiu a “subordinação” das polícias ao “Plano Crack, é Possível Vencer”. Disponível em: http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/docs_oficiais/1_D_2013_Crack%20possivel_vence

O 4º passo é o momento de inserção ideológica para a implementação do Plano Crack de maneira que todas as instâncias consigam “trabalhar” juntas. Trata-se da Promoção de Oficinas de Alinhamento Conceitual com as equipes locais (da ponta dos serviços). Fica para o plano federal escolher e formar as equipes de coordenação das oficinas para o “alinhamento” dos trabalhadores dos territórios de atuação: na saúde, na assistência social, na segurança pública, no sistema de garantia de direitos e na educação. *“O objetivo das oficinas é promover um espaço de troca de saberes, discussão de estratégias de rede e compartilhamento de conceitos para a definição de fluxos conjuntos de atuação”*. Ou seja, através da sugestão da “transversalização” dos saberes se propõe o diálogo e a discussão para a construção das estratégias de trabalho em rede, diminuindo os impasses existentes entre as diferentes secretarias, trabalhadores, agentes de segurança, ativistas cidadãos e movimentos sociais (saúde, educação, segurança, etc.). Mesmo que parágrafos acima, ou “passos” acima, dispôs-se de uma série de “condicionalidades” e critérios pré-estabelecidos entre as demais instâncias representativas do mercado financeiro e do executivo (ministeriais e três níveis de governos), a lógica de construção foi considerada “participativa” pelo poder público. É fácil checar que o nível de discussão permitido entre as secretarias e trabalhadores ou ativistas é limitado. As “trocas de saberes” têm início com as reuniões dos Comitês Gestores e, com o tempo, consolidam-se em cursos de capacitação de trabalhadores (a serem “ofertados” continuamente e separadamente); as “trocas de saberes” limitam-se à construção “coletiva” de conceitos para a definição dos fluxos de encaminhamento e dos tipos de relações que deverão estabelecer, questão necessária e pré-definida, por assinatura de termos de contrato, que os níveis executivos de gestão já realizaram entre si – Governo Federal (SENAD) e os Ministérios. O 5º passo é a aplicação do Plano de maneira concreta – colocar a rede em funcionamento. O 6º passo é o Monitoramento e Acompanhamento do programa; os Comitês Gestores (municipais, estaduais e do DF) deverão realizar avaliações periódicas e disponibilizar as informações coletadas, informar o andamento do cronograma de execução a partir de formulário eletrônico e com

o uso do Instrumento chamado de Plano de Ação (elaborado no 2º passo pelos municípios).

A elaboração do Plano de Ação tem como última diretriz a identificação de áreas “territoriais” prioritárias para implementação do programa: espaços sociais em que houver consumo público e coletivo de drogas ilegais, trazendo consequências ao “ordenamento urbano” – foco nas “cenas de uso”, monitoramento da formação e do desenvolvimento de “cracolândias”. Os “territórios” que concentram consumo público, pequenas redes de tráfico e violência urbana, agora receberão afluxo de serviços e implementações urbanas – a Equipe de Consultório na Rua, Abordagem Social (agentes da assistência social), Policiamento de Proximidade e instalação de câmeras de vídeo-monitoramento fixo – “*com forte componente territorial*”¹⁰².

A atuação do Eixo Autoridade¹⁰³ é organizada através da rede de segurança pública, dentro de uma lógica programada para intervir em função do

¹⁰² Disponível em:

http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/docs_oficiais/1_D_2013_Crack%20possivel_vencer_estrategia_completa.pdf

¹⁰³ O Eixo Autoridade em âmbito federal integra a inteligência e cooperação entre Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e polícias estaduais, além de possibilitar o policiamento ostensivo de proximidade nas “áreas territoriais prioritárias” com vista à revitalização das “cenas de uso”, identificação e aprisionamento de traficantes e desarticulação de organizações criminosas do tráfico. Outra medida é o reforço às Operações de Fronteiras pelo Plano Estratégico de Fronteiras. Também é parte do programa a adequação de marcos normativos, como dois Projetos de Lei: o primeiro é o Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) e o segundo altera o Código de Processo Penal e a Lei de Drogas. Ambos contribuem para a “pilhagem” de capital ilegal do tráfico, sendo que o primeiro aperfeiçoa o engessamento das propostas entre os níveis de governo através do SINESP que, além de ser um órgão de controle, prevê corte de recursos para a instância governamental que não nutrir o sistema de informações. Assim, é pactuado um sistema integral entre as instâncias, forçando a obrigatoriedade de fluxo: “O Governo Federal anunciou, ainda, apoio a outros três PLs em tramitação no Congresso sobre a tipificação do crime de participação em organização criminosa; lavagem de dinheiro; e prisão preventiva de estrangeiros a partir de alerta (difusão vermelha) da Interpol” (Eixo Autoridade, publicado em 31/03/12). Como forma de mediação, afirmam que realizaram algumas contramedidas às ações citadas acima. As “contramedidas” desse pacote de ações talvez provoquem a impressão de modernização dos presídios e passem a ideia de melhorias para o encarcerado, já que regulam uma pequena porta de saída para o que foi acelerado pelo processo de combate do Plano Crack e pela situação dos presídios de detenção provisória – cheios de pessoas encarceradas e sob custódia, algumas vezes, por maior número de anos do que a sua própria pena registraria caso tivesse sido julgada. Tratam-se das medidas de Acompanhamento da Execução das Penas e Medidas de Segurança e Prisão Provisória pela Lei Ordinária nº 12.714/2012 e da Detração Penal pela Lei Ordinária 12.736/12 – que fazem parte do Plano Crack. A primeira se refere ao acompanhamento informatizado do andamento das penas por todas as partes do processo (magistrado, Ministério Público, defensor, preso ou custodiado, representantes do Conselhos Penitenciários e representantes dos Conselhos Comunitários), informando a todos de igual maneira ou democratizando o acesso às partes; a segunda Lei coloca que o magistrado que executar a pena será o mesmo que realiza a detração em relação ao período de prisão provisória, de modo a descontar o tempo de encarceramento provisório direto da pena final. A defesa a respeito das “portas de saída” sequer realiza crítica ao

fato de existir presídio de detenção provisória; é a lógica do prender primeiro e julgar depois. A Detração talvez amenize a culpa que sentiria o juiz ao julgar um custodiado anos depois de sua prisão “preventiva”, mas não a todos – pois alguns queixaram-se que a Detração é referente ao processo pelo qual perdura o encarceramento, portanto a Detração direta da execução feriria o princípio de retribuição por bom comportamento: *“Somente ao juiz da execução penal compete avaliar se, na espécie, estão presentes os requisitos objetivos e subjetivos para a concessão de qualquer benefício com a observância do acompanhamento disciplinar até o final do cumprimento da pena. Não se pode vincular à progressão de regime um mero procedimento de cálculo aritmético de cumprimento de pena, ignorando o mérito do sentenciado e, verdadeiramente, negando vigência ao que estabelece o art. 112 da Lei de Execução Penal”* (Juíza Rejane Zenir Jungbluth Teixeira*). Conforme analisa Salo de Carvalho em “A Política Criminal de Drogas no Brasil” – uma publicação de 2016 – *“o sistema proibicionista no Brasil”* está estruturado pelo tripé: Movimento de Lei e Ordem (MLOs), pela Ideologia da Defesa Social (IDS) e pela Ideologia da Segurança Nacional (ISN). A Ideologia da Defesa Social refere-se ao *“sistema integrado de ciências criminais (criminologia, política criminal e dogmática penal e processual penal)”*; ela é fundo teórico que integra campos distintos trazendo a conformidade “analítica” à burocracia civil do sistema penal. Os Movimentos de Lei e Ordem são instrumentalizadores do “plano de ação” de modo a intensificar o combate à criminalidade. Os MLOs nascem como movimentos civis, em 1960, através de campanhas. Trata-se de um conjunto de movimentos de resistência à contracultura e defesa da tradição (princípios éticos, morais e cristãos – valores de família); nascidos nos EUA, propagam a concepção de ‘crime’ como “patologia do convívio social”. Dessa forma, consideram que o direito penal é o instrumento capaz de dar conta do aumento da criminalidade – tendo como horizonte a ampliação do punitivismo penal, quando, por exemplo, defendem a introdução de penas capitais, aumento do tempo de encarceramento (alteração para crime hediondo) ou aumento do número de presídios de detenção provisória etc. Os principais mecanismos de pulverização ideológica dos MLOs são os veículos de imprensa produtores do estereótipo da delinquência: o “inimigo interno”. A Ideologia da Segurança Nacional penetrou na América Latina durante a década de 1960 – período ditatorial – com vistas à criminalização e controle da militância política e sua identificação com o “inimigo interno” da Nação a ser combatido; por sua influência e na mesma época, a Lei de Drogas amplia o tratamento para o combate rigoroso à criminalidade comum (inclusive “confundindo” uns e outros em processos criminalizantes dinâmicos) – estendendo-se ao último o título de “inimigo interno”. É neste período que tem início a transnacionalização do controle social (a lei de drogas ganha caráter geopolítico de controle da luta de classes e de manutenção da hegemonia imperialista – discussão realizada nas Considerações Teóricas dessa dissertação) (Carvalho; 2016). O período de “redemocratização” mantém as especificidades em relação à “delinquência” e à Política de Drogas brasileira, e a partir do Plano Crack consegue ampliar o modelo integrado e geopolítico unindo inteligência e “plano de ação”, tanto nas fronteiras brasileiras (questão que foi reforçada pelo Plano Crack) como nos “territórios prioritários”. O reforço financeiro foi justificado para todos os setores e se retroalimentará – conforme o escrito legal – a partir do processo de alienação de bens do tráfico que será reaplicado em controle e “prevenção” ao uso de drogas; o policiamento ostensivo de proximidade ganha caráter formador e “vincular” com a comunidade de entorno. Porém, em última instância, tudo indica que o Comando Central responsável pela implementação de tecnologias de contrainsurgência em escala nacional decorre de uma rearticulação entre as Forças Armadas e os Ministérios da Defesa, das Relações Internacionais, da Casa Civil e da Justiça. Através do Decreto 3.897, ainda em 2001, e por meio da execução de Operações de Garantia da Lei da Ordem (Op. GLO), os militares receberam e testaram – UPPs e megaeventos, por exemplo – a faculdade “provisória” de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da “normalidade”. O caderno da GLO de 2013 classifica o perfil de “inimigo interno”: *“4.3 Forças Oponentes 4.3.1 Em Op. GLO não existe a caracterização de “inimigo” na forma clássica das operações militares, porém torna-se importante o conhecimento e a correta MD33-M-10 29/68 caracterização das forças que deverão ser objeto de atenção e acompanhamento e, possivelmente, enfrentamento durante a condução das operações. 4.3.2 Dentro desse espectro, pode-se encontrar, dentre outros, os seguintes agentes como F. Opn. [forças oponentes]: a) movimentos ou organizações; b) organizações criminosas, quadrilhas de traficantes de drogas, contrabandistas de armas e munições, grupos armados etc; c) pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando na forma de segmentos autônomos ou infiltrados em movimentos, entidades, instituições, organizações ou em OSP, provocando ou instigando ações radicais e violentas; e d) indivíduos ou grupo que se utilizam de*

“território”. No âmbito dos municípios ela toma a configuração do que foi estabelecido na cracolândia paulistana pelo “De Braços Abertos”:

“Os operadores de segurança pública buscarão estabelecer laços de confiança com a comunidade e estimular a mobilização social em torno da resolução dos problemas de criminalidade e violência que afligem a localidade. A polícia permanecerá nas cenas de uso por meio de bases móveis, interagindo com a comunidade e ajudando a manter os espaços urbanos seguros. A estratégia de apoiar a revitalização dos espaços urbanos, associada à implantação de câmeras fixas e bases de vídeo monitoramento, tem como foco a prevenção da violência, proporcionando a participação social e a apropriação do espaço público pela comunidade. A efetivação de espaços urbanos seguros poderá contribuir com o sentimento de pertencimento e com o protagonismo dos moradores da região, assegurar o direito de ir e vir e favorecer o acesso da comunidade às políticas públicas de segurança. Dentro do programa Crack, é Possível Vencer, as ações do eixo Autoridade são desenvolvidas em duas frentes. A primeira reúne ações de policiamento ostensivo e de proximidade (comunitário) nas áreas de concentração de uso de drogas, articuladas com saúde e assistência social. A segunda organiza ações para diminuição da presença do crack na sociedade, buscando a desconstrução da rede de narcotráfico, com atuação integrada das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Civil e Militar no combate ao tráfico e repressão a traficantes”. (In: Canônico; 2015: p. 69)

De acordo com o trecho acima, o policiamento ostensivo e de proximidade será realizado nos “territórios” de uso, por meio de reforço operacional para atuação de agentes da segurança pública com incremento na implementação de

métodos violentos para a imposição da vontade própria em função da ausência das forças de segurança pública policial. 4.4 Principais Ameaças Entre outras, podem-se relacionar os seguintes exemplos de situações a serem enfrentadas durante uma Op. GLO: a) ações contra realização de pleitos eleitorais afetando a votação e a apuração de uma votação; b) ações de organizações criminosas contra pessoas ou patrimônio incluindo os navios de bandeira brasileira e plataformas de petróleo e gás na plataforma continental brasileiras; c) bloqueio de vias públicas de circulação; d) depredação do patrimônio público e privado; e) distúrbios urbanos; f) invasão de propriedades e instalações rurais ou urbanas, públicas ou privadas; g) paralisação de atividades produtivas; h) paralisação de serviços críticos ou essenciais à população ou a setores produtivos do País; i) sabotagem nos locais de grandes eventos; e j) saques de estabelecimentos comerciais” (Ministério da Defesa; 2013). Nota-se que a confluência de perfis do traficante e do militante político, a partir de 2013 restaurada e revigorada na figura do “inimigo interno”, partilham da mesma rede de controle.

Disponível em:

<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/caderno-destaques/marco-2012/plano-integrado-de-enfrentamento-ao-crack-e-outras-drogas>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm

<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>

http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf

*Juíza de Direito da Vara de Execuções das Penas e Medidas Alternativas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Disponível em:

<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2012/lei-12-736-12-e-a-nova-detracao-penal-juiza-rejane-zenir-jungbluth-teixeira>

bases de vídeo monitoramento e câmeras fixas¹⁰⁴. Mas, além disso, os agentes também atuarão a partir de relação “vincular comunitária” com o acréscimo da tarefa de mobilização e estímulo do “protagonismo civil” – no auxílio do combate ao crime.

A construção da Política de Segurança Pública estabelecida pelo Ministério da Justiça como medida para a construção da SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), assim como sua vinculação com o PRONASCI, foi formulada pelo CONASP – órgão colegiado tripartite de nome Conselho Nacional de Segurança Pública. Examinar essa articulação permite um entendimento maior sobre a atuação “ostensivo-comunitária” que foi organizada para o espaço da cracolândia. A participação de parte da “sociedade civil” no conselho relaciona-se à implementação do PRONASCI¹⁰⁵ (desenvolvido pelo Ministério da

¹⁰⁴ Relata a antropóloga Letícia Canonico ao estudar os agentes de segurança pública do Programa De Braços Abertos: *“Além do ônibus de vigilância, viaturas da GCM e da Polícia Militar circulam constantemente pela região, e inúmeras outras permanecem estacionadas sobre algumas calçadas. Ao lado das viaturas, guardas, em duplas ou em trios, observam a circulação de pessoas pelas ruas”* (Canonico, 2015: p. 69).

¹⁰⁵ O PRONASCI foi lançado no segundo mandato do Presidente Lula, pela medida provisória nº384 em 20 de agosto de 2007. O investimento previsto para o projeto foi de R\$ 6. 707 bilhões em 94 ações. *“O Programa está instituído nas 11 regiões metropolitanas brasileiras mais violentas, identificadas em pesquisa elaborada pelos ministérios da Justiça e da Saúde. São elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Posteriormente, incluiu-se também a cidade de Fortaleza e o estado de Santa Catarina. A execução do Pronasci se dará por meio de mobilizações policiais e comunitárias. A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança – polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – será realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM). O Pronasci será coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuará junto aos GGIM e tratará da implementação das ações nos municípios. O Pronasci é composto por 94 ações que envolvem a União, estados, municípios e a própria comunidade. Alguns destaques: Bolsa-Formação para os profissionais de segurança pública receberão novos estímulos para estudar e atuar junto às comunidades. (...) Formação Policial - A qualificação das polícias inclui práticas de segurança-cidadã, como a utilização de tecnologias não letais; técnicas de investigação; sistema de comando de incidentes; perícia balística; DNA forense; medicina legal; direitos humanos, entre outros. Os cursos serão oferecidos pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), que envolve hoje 66 universidades brasileiras, entre públicas e particulares, e ainda telecentros para educação a distância. Mulheres da Paz - O projeto capacitará mulheres líderes das comunidades em temas como ética, direitos humanos e cidadania, para agirem como multiplicadoras do Programa, tendo como incumbência aproximar os jovens com os quais o Pronasci trabalhará. Proteção - Jovens bolsistas em território de descoesão social agirão como multiplicadores da filosofia passada a eles pelas Mulheres da Paz e pelas equipes multidisciplinares, a fim de atingir outros rapazes, moças e suas famílias, contribuindo para o resgate da cidadania nas comunidades. Sistema Prisional - A criação de mais de 40 mil vagas no sistema penitenciário do país atenderá a públicos específicos. Os jovens entre 18 e 24 anos terão unidades prisionais diferenciadas. O objetivo do governo federal é separá-los por faixa etária e natureza do delito e impedir aqueles que cometeram pequenas infrações de se contaminarem pela influência dos líderes do crime organizado. (...) A reestruturação do sistema prisional envolve ações que visam a qualificação de agentes penitenciários e a formação profissional de presos. (...) Ministérios e Secretarias Parceiras - Algumas ações previstas no Pronasci são fruto de parcerias com*

Justiça) – o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania – considerado:

“iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública”. (Ministério da Justiça, 2009)

A contribuição da “sociedade civil” se deu na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ºCONSEG) realizada em 2009 e organizada pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito (Ilanud) e a Fundação Friedrich Ebert (FES)¹⁰⁶, sob o apoio do Instituto Pólis, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), do Ministério da Justiça e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O produto desse encontro foi o “Seminário Temático Movimentos Sociais e Segurança Pública: a construção de um campo de direitos”. Dele saiu a lógica de prevenção-combate:

“Um elemento que ressaltamos e que se tornou emblemático do processo preparatório da Conferência e na implantação do Pronasci, é a perspectiva de uma política que combina ações de

ministérios e secretarias. O Pronasci agirá em conjunto com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas regiões em que houver obras de urbanização para recuperação de espaços urbanos e melhoria da infra-estrutura nas comunidades. Outro exemplo é a parceria firmada com a Secretaria Nacional Anti-Drogas, da Presidência da República, que ampliará, com o Pronasci, o atendimento do Viva Voz, projeto já existente que visa orientar jovens e famílias em relação às drogas”. A organização e o apoio para a construção da 1ª Conferência Nacional de Segurança (CONSEG) garantiram ampla participação da “sociedade civil”. Entre os organizadores e apoiadores estavam o PNUD, Ilanud e FES, sendo que o PNUD e Ilanud são vinculados à ONU. Compareceram ao seminário “participativo” desde movimentos sociais associados às minorias e ao PT até movimentos fortemente relacionados ao ONGuismo dos morros do Rio de Janeiro – como a CUFA – ou ONGs associadas aos mesmos setores da base petista e instituições públicas, universidades e bancos/empresários. Coincidência ou não, a sigla CONSEG é idêntica à do conselho bairrista de vinculação militar com forte conteúdo ideológico das MLOs (já discutido acima). Para uma leitura pormenorizada dos participantes verificar em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-2/3cadernotematico_movimentos-sociais_seguranca-publica.pdf/view

¹⁰⁶ FES – Instituição alemã que tem por objetivo promover a democracia e o desenvolvimento a partir da ideia de globalização solidária; acompanha a consolidação de estruturas da sociedade civil e do Estado com projetos em mais de 100 países. Organizações parceiras: “*Junto com nossas organizações parceiras, entre outras o PT (Partido dos Trabalhadores), a CUT (Central Única dos Trabalhadores), inúmeras organizações da sociedade civil, instâncias governamentais e instituições científicas, estamos há mais de 30 anos atuando a partir de São Paulo como FES Brasil, ocupando-nos de múltiplas questões: política internacional, o estado e a sociedade, relações trabalhistas/sindicais e a inclusão social*”. Disponível em: <http://www.fes.org.br/>

prevenção com ações de repressão, quando esta for necessária, com o uso legal, legítimo e consciente da força”. (Ministério da Justiça, 2009: p. 51 e 52)

O Pronasci apresenta desde programas estruturais para a “modernização” das instituições de segurança pública e do sistema prisional assim como programas locais como a criação de Territórios de Paz (áreas territoriais prioritárias), além da aproximação com jovens reservistas para fins de monitoramento – Projeto Reservista-Cidadão, presente na medida provisória 384/2007(Schabbach; 2014)¹⁰⁷, criado com o objetivo de diminuir a possibilidade de que jovens que saibam manusear armas vinculem-se ao crime organizado ou se tornem “inimigos internos” em seu amplo espectro de entendimento:

“Art. 10. O Projeto Reservista-Cidadão é destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório, para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI.

§ 1º O trabalho desenvolvido pelo reservista-cidadão, que terá duração de doze meses, tem como foco a articulação com jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei, para sua inclusão e participação em ações de promoção da cidadania.

§ 2º A implementação do Projeto Reservista-Cidadão dar-se-á por meio da identificação dos participantes, dentre jovens licenciados, os quais receberão formação sócio-jurídica e terão atuação direta na comunidade”. (Medida Provisória nº 384; 2007)

Portanto, foi por meio da Política Nacional de Segurança Pública e sua construção aos moldes das “condicionalidades” das Instituições Financeiras Internacionais que a cracolândia recebeu o policiamento “preventivo-ostensivo-comunitário”, questão que aproxima a ideia discutida por Nildo Viana a respeito do caráter conjuntivo entre o modelo neoliberal e a socialdemocrata nas letras de lei e nas diretrizes políticas desde a fundação da Nova República, em 1988 – com o passar do tempo dando saltos “modernizadores”:

“Consideramos que, nesse período específico, houve tal confluência perversa, onde as concepções socialdemocrata/integracionista e neoliberal de participação se confundiram apesar de intenções e projetos relativamente diferentes. É o que notamos no caso da Constituinte de 1988, no qual houve forte presença da concepção socialdemocrata (em suas tendências mais moderadas) e sua reprodução nos processos seguintes, quando a concepção de participação hegemônica passa a ser neoliberal. Contudo, esse processo não dura muito tempo, pois há um progressivo deslocamento

¹⁰⁷A Agenda da Segurança Pública no Brasil e SUAS (novas) políticas. In: Avaliação de políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2014. p. 216-231. SUAS- Sistema único de Assistência Social <file:///C:/Users/Marcela/Desktop/trabalho%20sobre%20pronasci.pdf>

da concepção socialdemocrata para a neoliberal, que atinge seu auge com o Governo Lula, no qual ocorre uma ‘identificação perversa’ entre a concepção socialdemocrata e neoliberal, o que significa que a primeira se transforma em resquício e a segunda se torna hegemônica e realizada até por seus adversários antigos”. (Viana; 2015)

Uma vez analisado o Eixo Autoridade, passemos ao Eixo Cuidado. Ele consiste na utilização de instituições que já prestavam algum tipo de “serviço” ao lumpemproletariado usuário de *crack*, sejam elas associadas ao Estado (níveis estadual e municipal), ONGs, instituições de cunho religioso, entre outros. Para isso, foi necessário articular os Ministérios da Saúde, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (órgão em que se encontra a Secretaria de Assistência Social) e o Ministério da Justiça. Essa “amarração” permitiu aos serviços que anteriormente operavam separados comporem a rede de atuação nos “territórios prioritários”. Para a pactuação dos estados, municípios e DF foi necessário que todos seguissem as diretrizes técnicas do Governo Federal que, por sua vez, financiaria o projeto:

“A rede vai trabalhar para acolher usuários e familiares, respeitando sua autonomia e singularidade, e ofertar cuidado necessário a cada caso, tomando a defesa da vida e da redução de danos à saúde como princípio. Para isso, os serviços de saúde e de assistência social, incluídos aqueles prestados por organizações não-governamentais como Comunidades Terapêuticas, devem articular-se para garantir um atendimento integrado e de longo prazo. A ampliação da rede de cuidados vem acompanhada da oferta de capacitações para o conjunto de trabalhadores dessas redes”. (Plano Crack é ...; 2013)

Dessa forma se garantiu a participação pública e privada – inclusive quando portadoras de distintas metodologias. Através da inclusão do Ministério da Justiça, regulamentadas pela SENAD – uma instância do mesmo Ministério – as Comunidades Terapêuticas entram na rede RAPS (Rede de Atenção Psicossocial), que por sua vez está associada ao Ministério da Saúde. Mas outra intervenção de base federal – portanto, verticalizada – são as formas de cuidado, as quais parecem seguir padrões teórico-práticos orientadores das propostas do Ministério da Saúde (Atenção Primária e Saúde Mental). O viés individualizante fica claro com o uso do termo “singularidade”, assim como a escolha pela “estratégia” da redução de danos como forma de abordagem e condução caso a caso. Ao articular trabalhadores de diferentes serviços para atuarem nos “territórios prioritários” é necessário criar integração teórico-metodológica (ao

menos para os que trabalham juntos), uma ideologia de fundo que os oriente. O artifício utilizado para isso são as formações e cursos de capacitação de trabalhadores sob a orientação do Governo Federal.

Como apresentado anteriormente, a Ação Integrada Centro Legal introduziu na cidade de São Paulo uma série de serviços focais destinados ao lumpemproletariado da rua; estes mesmos serviços foram remanejados para uma atuação de rede integrada com as demais políticas disponibilizadas pelo nível federal; os que entraram na política “De Braços Abertos” através da pactuação ministerial entre MDS, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça foram: a) pelo Ministério da Saúde – Consultório na Rua (Atenção Básica), CAPS-AD, CAPS-Infanto-Juvenil, CAPS-Adulto (Saúde Mental), Enfermaria Especializada (serviço de retaguarda da UBS e CAPS), Unidades de Acolhimento Adulto (UAA) e Unidade de Acolhimento Infantil (UAI), isto é, serviços de Residências Terapêuticas associadas aos CAPS; b) Pelo Ministério da Justiça – Comunidades Terapêuticas; c) Pelo MDS – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado, Serviço de Abordagem Social e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop.).¹⁰⁸

Algumas mudanças foram meramente nominais, como a ESF para população em situação de rua que passou a ser chamada de Equipe Consultório na Rua¹⁰⁹. A rede de saúde é preexistente ao projeto e sempre operou como

¹⁰⁸ Sobre as medidas implementadas e cursos de capacitação: aumento de vagas para residência médica em psiquiatria e Formações Multiprofissionais (Psicologia, Terapia Ocupacional, etc.) para formação em Saúde Mental e Álcool e Drogas; Programa de Formação em nível médio para a Rede de Atenção Psicossocial; Produção de Material Didático e audiovisual; Curso de Atualização em Saúde Mental e Trabalho em Rede: demandas álcool e drogas; Curso de Capacitação em Atenção às Situações de Crise em Saúde Mental; Curso de Capacitação em Saúde Mental no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial.

¹⁰⁹ O trabalho desempenhado pelas Equipes de Consultório na Rua é o mesmo trabalho de Atenção Primária em Saúde que era realizado pelas equipes de ESF, mantendo-se inclusive os mesmos trabalhadores. A questão que marca essa mudança é puramente relacionada aos partidos da situação na Prefeitura de São Paulo. O Consultório na Rua surge em 2011 como uma proposta ministerial associada à Saúde Mental e posteriormente ao setor de Atenção Primária em Saúde do Ministério da Saúde – tendo sido lançado pela Atenção Básica (PNAB) – como política direcionada para essa população por consequência da Política Nacional para a População em Situação de Rua. No momento em que a política é implementada em nível federal, por um Ministério da Saúde composto por uma equipe associada ao Partido dos Trabalhadores (com representantes da Luta Anti-Manicomial), o município de São Paulo era gerido por Gilberto Kassab. Mesmo que uma série de municípios já tivessem se adequado à proposta, em São Paulo a opção foi montar equipes de ESF para a população em situação de rua – que são políticas similares, sem possuírem o mesmo nome: isso caracteriza alguns tipos de consequências que a descentralização da gestão pode causar. Outro exemplo desse mesmo problema é a entrada retardatária na cidade de São Paulo do próprio Sistema Único de Saúde, pois no momento de sua implementação, o então prefeito da cidade Paulo Maluf optou por outro sistema de nome

forma de garantir a integralidade da atenção – característica comum a qualquer modelo de sistema de saúde no mundo. Logo, quando um serviço entra na rede carrega com ele a sua retaguarda, mesmo que esta seja precarizada e com baixíssimas possibilidades de acesso. Desta forma a ESF para a população de rua torna-se Consultório na Rua¹¹⁰, e como faz parte de uma UBSs, vincula-se ao protocolo de encaminhamentos do serviço, caso necessite dos outros tipos de atendimentos – Pronto-Socorro, serviço de especialidades, etc. Os serviços de saúde mental que já faziam parte da rede de encaminhamentos das UBSs e mantinham “vínculos comunitários” com seus “territórios” de abrangência, o que muda para esses serviços é o maior estreitamento dessa sua relação com a cracolândia e as Equipes de Consultório na Rua, assim como trouxeram para a rede à sua retaguarda (Pronto Socorros, leitos de Hospitais Gerais e os serviços de vinculação CAPS: serviços de Residência Terapêutica – casas de acolhida para pacientes desinstitucionalizados¹¹¹); as Residências Terapêuticas ganham o nome de UAA e UAI (os significados gráficos já foram citados). Todos os serviços acima fazem parte da Rede Raps de saúde mental, logo possuem integralidade com os serviços ofertados por essa iniciativa. A rede RAPS foi criada com o objetivo de apoiar pacientes de saúde mental desinstitucionalizados de manicômios ou hospitais psiquiátricos do “Programa

PAS (Programa de Assistência à Saúde), que operava pela lógica neoliberal público-privada, questão apenas antecipada por Paulo Maluf uma vez que, na época, aqueles que criticavam o modelo acabaram expandindo ideia similar em termos de privatização da gestão para boa parte do território nacional. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/documento%20norteador%20Consultorio%20na%20Rua%20Versao%20Final.pdf>

¹¹⁰ “Em 2 de julho de 2012, a Portaria GM 1.356/2012, do Ministério da Saúde credenciou o Município de São Paulo a receber o incentivo para a criação de 10 equipes de Consultório de Rua (eCR). A Associação Saúde da Família, parceira da Secretaria Municipal de Saúde, recebeu orientações para o cadastramento de 8 destas Equipes de Consultório na Rua. Em outubro de 2012, o Projeto Centro Legal, que atuava no mesmo território foi incorporado a Estratégia Consultório na Rua”. Disponível em:

https://www.saudedafamilia.org/transparencia/relatorios_atividades/relatorio_de_atividades_2014.pdf (Ministério da Saúde, 2014)

¹¹¹ Os Serviços de Residência Terapêuticas foram explicados acima; são casas que surgiram como proposta alternativa para os asilados de manicômios que não possuíam família ou “autonomia”. Ao serem instituídos os serviços de saúde mental para álcool e drogas, optou-se por proposta semelhante para abrigar usuários que estão em situação “vincular/familiar” precária ou que por algum motivo necessitam de acompanhamento terapêutico mais próximo – as casas são serviços de curta duração, e utilizadas como forma de cuidado até que o indivíduo consiga se “reorganizar”; os pacientes recebem acompanhamento permanente do CAPS e geralmente essas casas tem localização próxima aos CAPS.

de Volta para Casa”¹¹², assim como os outros pacientes de saúde mental das cidades:

“A Política Nacional de Saúde Mental busca consolidar um modelo de atenção aberto e de base comunitária. A proposta é garantir a livre circulação das pessoas com problemas mentais pelos serviços, pela comunidade e pela cidade. A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) estabelece os pontos de atenção para o atendimento de pessoas com problemas mentais, incluindo os efeitos nocivos do uso de crack, álcool e outras drogas. A Rede integra o Sistema Único de Saúde (SUS)”.¹¹³

Apesar de a rede RAPS ter o objetivo de “ressocializar” pessoas com problemas mentais, o “Plano Crack é Possível Vencer” atua em seu interior “transversalizando saberes” e, a partir da relação interministerial entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça – justificada pela política do Crack – as comunidades terapêuticas são inseridas na rede RAPS. De acordo com a Portaria nº 131 de 26 de janeiro de 2012:

Art. 1º Fica instituído incentivo financeiro de custeio destinado aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal para apoio ao custeio de Serviços de Atenção em Regime Residencial, incluídas as Comunidades Terapêuticas, voltados para pessoas com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial.¹¹⁴

¹¹² O ‘Programa de Volta para Casa’ é um programa de apoio aos pacientes de saúde mental que saíram de regimes de internação prolongado e necessitam de apoio para reconstrução de sua autonomia.

¹¹³ (Ministério da Saúde, sem data) Disponível em:

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/conheca_raps_rede_atencao_psicossocial.pdf

¹¹⁴ O repasse garantido em portaria pelo MS é de R\$15.000,00 por mês por módulo de atenção para até 15 pessoas. Os requisitos básicos para o acordo em contrato são: “Art. 6º Os projetos técnicos elaborados pelas entidades prestadoras de serviços de atenção em regime residencial estarão embasados nas seguintes diretrizes: I - respeitar, garantir e promover os direitos do residente como cidadão; II - ser centrado nas necessidades do residente, em consonância com a construção da autonomia e a reinserção social; III - garantir ao residente o acesso a meios de comunicação; IV - garantir o contato frequente do residente com a família desde o início da inserção na entidade; V - respeitar a orientação religiosa do residente, sem impor e sem cercear a participação em qualquer tipo de atividade religiosa durante a permanência na entidade; VI - garantir o sigilo das informações prestadas pelos profissionais de saúde, familiares e residentes; VII - inserção da entidade na Rede de Atenção Psicossocial, em estreita articulação com os CAPS, a Atenção Básica e outros serviços pertinentes; e VIII - permanência do usuário residente na entidade por no máximo 6 (seis) meses, com a possibilidade de uma só prorrogação por mais 3 (três) meses, sob justificativa conjunta das equipes técnicas da entidade e do CAPS de referência, em relatório circunstanciado. § 1º O período de permanência do usuário residente anterior ao recebimento do incentivo financeiro instituído no art. 2º será contado para fins de apuração do prazo máximo previsto no inciso VIII deste artigo. § 2º Em casos de permanência já superior a 6 (seis) meses quando do recebimento do incentivo financeiro instituído no art. 2º, o Projeto Terapêutico Singular conterá planejamento de saída em até 3 (três) meses após o início

O Conselho Regional de Psicologia (CRP) se posicionou contrário à regulamentação das CTs e abriu importante registro sobre a necessidade de fiscalização a respeito do modelo de atenção ofertado nesses espaços – que por vezes operam sobre a lógica de um Deus “remédio” e “salvador”:

“1) Admitir a impotência perante as drogas e a perda do controle da própria vida; 2) Acreditar que um Poder Superior (Deus) pode devolver a sanidade; 3) Entregar a vontade e a vida aos cuidados de Deus; 4)

do repasse do incentivo financeiro”. (Ministério da Saúde, 2012)

Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0131_26_01_2012.html

O Conselho Regional de Psicologia (CRP) em 2015 escreveu carta em resposta à posição do CONAD em defender a regulamentação das Comunidades Terapêuticas. A posição do CRP fundamentou-se no histórico de violações de direitos humanos encontrados em instituições para usuários de álcool e drogas. A descoberta dessas violações foi realizada através de avaliações nacionais das instituições asilares. O CRP levantou os seguintes critérios de oposição em relação ao CONAD: violação de Direitos Humanos; respeito ao Estado Laico; evidências de trabalhos forçados; ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente – o CRP aprecia que as CTs não garantem ensino aos internados); o fato de que a eficácia do tratamento de longa duração nunca ter sido comprovado cientificamente; a fiscalização (não há garantia efetiva de fiscalização das instituições, já que estas não estão vinculadas ao Cadastro Nacional de Entidades de Saúde ou à Secretaria Nacional de Assistência Social); a capacitação (não há garantia a respeito da formação do funcionários das CTs); falta de esclarecimentos a respeito do fluxo de encaminhamentos das CTs; posicionamento em relação à Luta Anti-Manicomial (as CTs não condizem com os preceitos da lei 10.216/2001); outra questão é que as CTs não garantem plano individual de atendimento com critérios e modelos devidamente esclarecidos, respeito a comunidades LGBT e às questões de gênero. Referente à pontuação sobre a questão do trabalho coloca o CRP: *“O texto da Minuta em seu Artigo 16 define os conceitos relacionados às atividades que geram resultados econômicos, caracterizando a necessidade de adequação à legislação trabalhista vigente. A minuta inverte a lógica do trabalho e dos direitos dos usuários, colocando a Lei nº 9.608/2008 (Lei do Voluntariado) acima do Decreto-Lei 5452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), o que claramente opera a favor de que as entidades obtenham verbas dos trabalhos dos usuários, enquanto seu objetivo deveria ser de promover a autonomia, inclusive financeira, e reinserção social dos mesmos. Fica evidente o emprego da mão de obra dos acolhidos nas atividades das Comunidades Terapêuticas, pois segundo a minuta da resolução, os resultados econômicos advindos do trabalho realizado dentro dessas instituições deverão ser aplicados nas finalidades institucionais da entidade. A Lei nº 9.608/2008, que dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências, aponta que o serviço voluntário deve ser exercido mediante termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício. Além disso, a lei dispõe que o prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias. Portanto, da maneira que se encontra a minuta, deixa brecha para utilização do trabalho dos acolhidos como mão-de-obra forçada, o que é uma afronta à Carta Magna, que dispõe no Art. 5º, II, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*. O histórico dessas instituições é vasto no sentido apontado pelo CRP – violação dos direitos humanos, trabalhos forçados e vinculação religiosa – desse modo, fica difícil entender o posicionamento do Ministério da Saúde em relação à vinculação das CTs à rede RAPS; parece estar associado ao aumento indiscriminado da oferta de leitos, como uma resposta do Governo Federal às consequências da reestruturação produtiva, assim como às demandas levantadas pelos meios de comunicação sobre a questão do crack – que muitas vezes foram pulverizadas pelas mídias como epidemia a ser combatida. Fora isso, o repasse de verbas também pode ser avaliado como questão objetiva final. Disponível em:

http://www.crpsp.org.br/porta1/midia/fiquedeolho_ver.aspx?id=829

<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/epidemia-de-crack-esta-fora-de-controle-adverte-especialista-01px0poznhpf3yfybs9l9zi32>

Fazer um minucioso e destemido inventário moral de si mesmo; 5) Admitir para Deus, para si mesmo e para os outros a natureza exata dos seus defeitos; 6) Ficar pronto para que Deus remova todos esses defeitos de caráter; 7) Humildemente, pedir a Deus para que Ele remova essas imperfeições; 8) Fazer uma relação de todas as pessoas que prejudicou e se dispor a fazer reparação a todas elas; 9) Fazer reparação direta a essas pessoas, exceto quando fazê-lo implica se prejudicar ou prejudicar as outras pessoas; 10) Continuar a fazer o inventário pessoal e, quando estiver errado, admitir prontamente; 11) Procurar, através da prece e da meditação, melhorar o contato consciente com Deus, rogando apenas o conhecimento de Sua vontade e força para realizar essa vontade; 12) Tendo tido um despertar espiritual, por meio destes passos, levar esta mensagem a outras pessoas e praticar esses princípios em todas as atividades". (Rui; 2010)¹¹⁵

Uma análise nem tão detalhada do trecho mostra que a ideia é a substituição de uma obsessão por outra a partir da expiação dos pecados e da submissão à ordem divina. Ao final, fica explícito o objetivo evangelizador e mobilizador do ideário religioso: a busca pelo "dependente químico" como nicho populacional propagador de determinado modo de vida. Fica evidente que a benevolência aos "dependentes químicos" se realiza em relação direta com a sua capacidade de ser condicionado pelos "passos". E se essa é a metodologia de tratamento utilizada por algumas CTs, como um paciente ateu, agnóstico, umbandista etc. conseguiria se adequar à instituição?

Por sua vez o CONAD (Conselho Nacional de Políticas de Antidrogas) – que regulamentou as CTs – é vinculado ao Ministério da Justiça e possui organização com participação da "sociedade civil"; além de possuir órgãos representativos similares nas instâncias estadual e municipal tem representatividade da "sociedade civil" nessas últimas instâncias em sua disposição colegiada¹¹⁶. O colegiado municipal nomeado de Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas e Alcool possui as seguintes funções:

¹¹⁵ Dilemas. Revista de Estudos de Conflitos e Controle Social v.3 n.8 2010.

¹¹⁶ "Conforme já anunciamos, com a criação na década de 1970 do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão no Brasil, surgiram os chamados "conselhos antidrogas", denominados "conselhos de entorpecentes": Conselho Federal de Entorpecentes (Confen); Conselhos Estaduais de Entorpecentes (Conens) e Conselhos Municipais de Entorpecentes (Comens). Nos anos 1990, o Governo Federal criou a Senad, com atribuições relativas à repressão, prevenção, tratamento e reinserção social. A Senad, então, substituiu o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, assim como o Conad passou a vigorar em 1998 no lugar do Confen (...) Com as reflexões acumuladas, definiu-se por mudanças nos conselhos. Desse modo, o Conad, que era a sigla para Conselho Nacional Antidrogas, passou a se referir ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Segundo a Lei nº 11.754, a ação do Conad é descentralizada por meio de conselhos estaduais e municipais". Em 2002 a Prefeitura de São Paulo criou o COMUDA, que está associado à Secretaria de Direitos Humanos e pertence

ao SENAD. A citação anterior foi retirada do Caderno de Colegiados do COMUDA que tem por objetivo informar a sua história enquanto Fórum de discussões e também traz o andamento das construções do colegiado. O COMUDA era nomeado de Conselho Municipal Antidrogas assim como as demais instâncias (federal e estadual), porém o caderno informa que após o Fórum Nacional o nome da Política foi trocado e houve ampla participação da “sociedade civil”: *“Ressalte-se que, nesse ano, com a realização do I Fórum Nacional Antidrogas em Brasília, houve um amplo debate acerca da participação social nos conselhos e suas composições. Com caráter permanente, o fórum possibilitou maior diálogo entre a sociedade e o Governo Federal na área das drogas e álcool. Participaram do encontro mais de 1.200 pessoas e aproximadamente 520 Organizações Não Governamentais (Ongs). Em relação à participação e mobilização social, foi apontada como diretriz a obrigatoriedade da criação de conselhos municipais antidrogas com maior representação popular”*. Após ampla participação da “sociedade civil” mobilizada a partir das reformulações dos Conselhos entorno da SENAD, ocorrem, já de início, transformações semânticas, ao menos no nome da política e das instituições de representação, os documentos associados ao debate de drogas em cadernos e relatórios públicos reivindicam o duplo caráter da Política de Drogas de 2006, a Lei 11.343, no que tange a ampliação em relação ao “cuidado” e “prevenção”. Para a compreensão de representatividade vale uma avaliação dos critérios para participação do COMUDA: *“O Comuda é formado por pessoas e instituições indicadas e convidadas [designados pelo Prefeito e Câmara Municipal]. Sua composição se dá por representantes do poder executivo, do legislativo, de ONGs, de veículos de comunicação, do empresariado, da comunidade científico-acadêmica, do Conselho Regional de Medicina (Cremesp), do Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP), do Conselho Regional de Farmácia (CRF-SP), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e indicados pelo governo do estado de São Paulo”*. Os representantes colegiados da sociedade civil se dividem em ONGs com nove representantes; Comunidade Acadêmica Científica com quatro representantes e conselhos regionais de categorias (CREMESP, AOB, CRP, CRF) com quatro representantes. As ONGs possuem boa representatividade no Comuda e, em algumas de suas composições, associam-se de alguma forma às ONGs internacionais de alcance geopolítico, como a *Open Society Foundation* – mesma ONG internacional que realizou a pesquisa de avaliação (*accountability*) do DBA. Segundo Moniz Bandeira – em a “Segunda Guerra Fria” – o Departamento de Estado dos Estados Unidos lançou em 2002 o MEPI (*Middle East Partnership Initiative*) com o objetivo de “transportar” a democracia ao Oriente Médio e África do Norte. O programa (MEPI) financia ONGs e ativistas de diversos tipos, entre eles os de Direitos Humanos. Moniz Bandeira nomeia esse método que teve início com o governo G. W Bush de *“freedom agenda”*: exporta-se democracia e com ela o *“free market”*. Sobre as investidas estadunidenses pela garantia da distribuição de petróleo e gás pelo trajeto da Euroásia (países da ex-URSS) ao Ocidente, ele coloca: *“E, a fim de conquistá-los, os Estados Unidos não se valeram apenas da assistência militar. Implementaram a política de “export of democracy”, por meio da NED, da CIA e entidades civis, entre as quais Freedom House, a USAID, a Open Society Institute (renomeado Open Society Foundation [OSF] em 2011), este criado pelo megainvestidor George Soros, e outras organizações não governamentais, como ‘façade’ para promover a política de “regime change” sem golpe de Estado. O método era similar ao da Operation Ajax, usado pela CIA e pelo MI6, com demonstrações civis financiadas em Teerã, derrubar o governo Mohammed Mosaddeq (1953), que havia nacionalizado as companhias de petróleo inglesas, e entregar o poder a Reza Shah Pahlavi. A Open Society Foundations, fundação de George Soros, diferentemente da USAID, não necessitava ser diplomática e sua política podia não ser idêntica à dos Estados Unidos, porém compatível com ela, conforme comentou o secretário de Estado Adjunto Strobe Talbott. E a Open Society Foundation, a NED e USAID financiaram alguns movimentos e certos veículos da mídia, encorajando a denúncia de fraude real ou não nas eleições, de modo a levar a oposição às ruas em manifestações contra o governo, por meio de ativistas muitas vezes remunerados. Para Washington, as organizações não governamentais eram nada menos que “American invisible sector” de influência, salientou John Peck”* (Bandeira; 2014: cap. IV, p. 4). Obviamente que o objetivo apontado acima não pode ser transferido ao Brasil em termos geopolíticos e como que por contiguidade, já que não é possível saber das reais intenções de George Soros no Brasil. Porém a revista eletrônica Passa Palavra realizou denúncias parecidas em relação ao MBL (Movimento Brasil Livre) e a mídia independente. Fora isso, é sabido que a *Open Society* possui um instituto de pesquisa direcionado exclusivamente à América Latina de nome *Insight Crime*, este, por sua vez, realiza pesquisas sobre o crime organizado na América Latina e questões associadas, sendo que em abril de 2014 publicou o

“É um órgão colegiado que propõe e acompanha a execução da política municipal de prevenção ao uso de drogas. Também coordena, desenvolve e estimula programas que visam o atendimento da pessoa em situação de uso de substâncias psicoativas. Com a finalidade de contribuir para o aprimoramento dos sistemas nacional e estadual antidrogas, cabe ao Comuda manter a Secretaria Nacional Antidrogas – Senad e o Conselho Estadual de Entorpecentes - Conen informados sobre os aspectos de interesse relacionados à sua atuação no município. Assim, esse conselho tem como objetivos: •

artigo de nome *The Changing Face of São Paulo's Crackland*; posteriormente a *Open Society* patrocina o Relatório/pesquisa de Monitoramento da Política De Braços Abertos da prefeitura de São Paulo. O relatório traz a seguinte consideração sobre o seu interesse: “A Open Society Foundations *trabalha para construir sociedades vibrantes e tolerantes cujos governos sejam responsáveis por seus cidadãos. Atuando junto às comunidades locais em mais de 100 países, a Open Society Foundations apoia a justiça e os direitos humanos, a liberdade de expressão e o acesso à saúde e educação públicas*”. O discurso parece se dar na lógica da exportação da democracia, e o interesse de George Soros por realizar mapeamentos de regiões latino-americanas em que haja tráfico de drogas ou a população lumpemproletariada existe há um tempo (basta leitura na página de internet da *Insight Crime* para a simples dedução); nesse caso, ainda permanecem algumas hipóteses, como a regulamentação do mercado de maconha dos países do cone sul. Ou combate ao “terrorismo”, como também revela Moniz Bandeira, que associou a política de G. W. Bush à exportação da “democracia”. Rosa Del Olmo, como colocado nas Considerações Teóricas dessa dissertação, realiza associação da criação do “inimigo externo” ao “terrorismo” sendo esses dois estereótipos relacionados também ao “traficante latino-americano”, em uma tentativa de controle geopolítico. Essas são apenas hipóteses; mas, para pesquisa sobre o interesse da *Open Society* nas questões democráticas da América Latina, começar por um artigo de Pedro Abramovay – que também contribuiu com a pesquisa e relatório de monitoramento do Programa De Braços como representante da ONG internacional; é diretor do Programa América Latina e Caribe da *Open Society Foundation*, sendo no passado conselheiro especial do Ministro da Justiça entre 2004 a 2006 e Secretário de Justiça de 2010 a 2011, contribuindo decisivamente para a reforma do sistema penitenciário no Brasil e em campanhas de desarmamento da população civil; fora isso, é diretor de campanhas contra a corrupção na América Latina pela Avaaz: “*In the last two scenarios, democracy in Latin America is seen from less promising perspectives. “Democracy in Tension” illustrates a democracy where power is concentrated and disputed among different political and economic forces, generating social frustration. Political and economic power is concentrated, and the region is marked by a caudillo, or militarized political culture, rife with patronage and authoritarian tendencies. Some countries go through political crises and, in certain cases, authoritarian setbacks, with serious consequences for institutional structures and citizen rights. Democracy has endured but few are satisfied with the ways in which it has done so*” (Abramovay; 2015) Trecho em que está uma das respostas da pesquisa de opinião realizada a partir do método *focus groups* com lideranças e representantes das burocracias dos países latino-americanos, composta por indígenas ou estudantes até parlamentares, quando questionados sobre o cenário futuro das democracias latino-americanas. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/four-scenarios-latin-american-democracy-15-years>
<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/crack-reduzir-danos-20170313.pdf> (Relatório do DBA pela *Open Society* traz mais duas outras pesquisas sobre o assunto no Brasil: uma na favela da Maré e outra em Pernambuco).
<http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-changing-face-sao-paulos-crackland>
<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/crack-reduzir-danos-20170129.pdf>
<https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-fellowship/grantees/andre-contrucci>
<https://www.opensocietyfoundations.org/people/pedro-abramovay>

propor e acompanhar a execução da política municipal de prevenção ao uso indevido de drogas e substâncias que causem dependência física ou psíquica; • coordenar, desenvolver e estimular: a) programas de prevenção ao uso indevido e à disseminação do tráfico ilícito de drogas e substâncias que causem dependência; b) programas de tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes; c) programas de otimização e capacitação de recursos humanos para esse trabalho; • estimular estudos e pesquisas visando o aperfeiçoamento dos conhecimentos técnico-científicos referentes ao uso, produção não autorizada e tráfico ilícito de droga e substâncias que causem dependência; • identificar e levar ao conhecimento do poder executivo as possibilidades de acordos e convênios de interesse para a implementação da política municipal. • De acordo com seu Regimento Interno, o Comuda tem como atribuição promover o diálogo, a reflexão crítica e a articulação das políticas públicas de substâncias psicoativas do município de São Paulo, integrando o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – Sisnad”. (Ministério da Justiça, sem data)

Desta forma, é possível avaliar que o COMUDA pode tanto realizar cursos de capacitação de recursos humanos, como dizem eles, assim como uma série de outras ações. A disputa por valores e representações de superestrutura se inserem através de cursos de capacitação no manejo interno de políticas públicas, como o comentado em relação ao passo nomeado de “Alinhamento Conceitual”. Se ainda não é possível falar sobre influência real, há ao menos intensão das ONGs internacionais e com caráter geopolítico (como a nota 114 retratou) de infiltrarem determinadas vias no debate do COMUDA. Talvez a intensão não seja propriamente a via que queiram expandir – redução de danos – mas a política focal, por assim dizer, quando apoiam o *slogan* que “publiciza” a política adotada; talvez como “laboratório” o “De Braços Abertos” levante o interesse de ONGs internacionais para o controle social dos miseráveis.

Os cursos de capacitação do Ministério da Saúde para os trabalhadores das Equipes de Consultório na Rua seguem alguns manuais; um deles é chamado de “Manual Sobre o Cuidado à Saúde Junto à População em Situação de Rua” e foi organizado pelo próprio MS. Esse material adota, entre outras, a seguinte conceituação para população em situação de rua:

“Grupo populacional heterogêneo constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, e a não referência de moradia regular”. (Ministério da Saúde, 2012: p.21)

A visão sobre o lumpemproletariado não é realizada, propriamente, a partir da categoria de classe social, mas como um grupo heterogêneo em que não se define ao certo suas diferenças – mesmo que, tanto as pesquisas de censo como na própria pesquisa de monitoramento do Projeto DBA mostrem o oposto, já que os resultados apontam que a maioria é não-branca (68%), com boa parte tendo passado pelo sistema prisional (67%), na maioria absoluta apresentando baixa escolaridade e ausência de carteira de trabalho. O ponto de vista define que o lumpemproletariado de rua é reconhecido por sua prática diária de obtenção de recursos por meio das ruas e que a ausência de moradia não é uma característica representativa, mas, apenas, falta de moradia fixa. Aspectos de conteúdo estritamente fenomenológicos foram utilizados sem correlação que os explique ou configurem, de modo a obscurecerem a posição que esta classe ocupa na divisão social do trabalho. As Equipes de Consultório na rua trabalham a partir de mesma lógica de pensamento e utilizam diversas técnicas para a construção do processo de trabalho, como também define o Manual citado:

“Inicialmente, é preciso reconhecer quem é essa população em situação de rua, por meio de diagnósticos, censos, cartografias, mapeamento de área, ou seja, diferentes nomes e mecanismos para que a equipe de saúde possa identificar quem são as pessoas em situação de rua, onde elas costumam ficar, como se relacionam com a comunidade, os serviços públicos e estabelecimentos privados, como acessam os programas assistenciais, quais são as dificuldades que apresentam, quais os recursos comunitários disponíveis e que parcerias intersetoriais e interinstitucionais podem ser firmadas. Além dos estudos já citados na caracterização dessa população, a equipe deve tentar buscar dados de base local que sofisticuem sua compreensão sobre a clientela pela qual se responsabiliza, seja por meio de censos locais, estudos de organizações não governamentais e da sociedade civil como um todo, seja por meio de estudos antropológicos, sociológicos e etnográficos”. (Ministério da Saúde; 2012: p.34)

Uma análise do subscrito desse trecho revela o uso de “novilíngua” para os termos cartografia e clientela. A cartografia é uma ciência para a construção de materiais (mapas) que permitam a orientação a respeito de informações geográficas do planeta e seus territórios, assim como para variados tipos de informações e necessidades no âmbito urbano (localização de ruas, avenidas etc.). As primeiras experiências cartográficas no Brasil datam do início da invasão europeia e tinham como objetivo o registro do território para a garantia

da ocupação. Ela propicia a racionalização a respeito de determinado território geográfico:

“A complexidade dos processos envolvidos na (re)produção do espaço no momento histórico atual, principalmente os que dizem respeito à interface sociedade/natureza, bem como, seu caráter cada vez mais globalizado, colocam na pauta do dia a importância das atividades que envolvem a gestão do território. Nesse sentido, ressalta-se como fundamental, para as atividades humanas, a participação do conhecimento geográfico enquanto saber estratégico relacionado ao espaço”. (Matias; 1996: p. 2-3)¹¹⁷

A citação acima revela conteúdo neoliberal para o uso da cartografia colocando-a como mecanismo importante para gestão territorial em um mundo globalizado. O uso de termos oriundos ou aproximados à área da geografia se tornaram comuns na gestão de políticas públicas no Brasil. Outro exemplo disso é o uso rotineiro do termo “território” para se referir a bairros, localidades ou qualquer lugar urbano em que se pretende realizar algum tipo de “intervenção” – dimensionando uma orientação de cunho nacional (soberania de fronteiras) para o local. Conforme informa o manual, o uso da cartografia pela Saúde correlaciona um método de identificação dos espaços utilizados pelo lumpemproletariado de rua e, para além disso, como meio para mapeamento de instituições públicas ou geridas por ONGs para a formação da rede à essa população ou ao serviço de saúde. Fora isso, a indicação que é dada aos trabalhadores é que esses se referenciem em pesquisas sociológicas, antropológicas ou etnográficas. Sobre essa última informação, Stephen Graham coloca no livro *Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar*, que o serviço de inteligência estadunidense capacitou militares nos campos da antropologia e etnografia para ampliar o conhecimento desses em relação à cultura urbana. Para o autor, esse seria um método de controle de insurgência utilizado para a captação de informações políticas locais. Além disso, ele acrescenta que as forças armadas estadunidenses chegaram a encomendar pesquisas aos antropólogos para conhecimento prévio das estratégias de ação¹¹⁸. É evidente

¹¹⁷ O trecho utilizado é de um estudo da área de geografia sobre o uso da cartografia; ele revela em si a entrada do pensamento neoliberal na academia. Disponível em:

<http://www.ige.unicamp.br/geoget/acervo/teses/Por%20uma%20Cartografia%20Lindon.pdf>

¹¹⁸ Segundo Stephen Graham, em seu livro *Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar*: “é impressionante como discussões vagas dentro das forças militares estadunidenses sobre a guerra urbana agora estão sendo complementadas por discussões sobre como colonizar as

que o objetivo pode não ser o mesmo, porém isso mostra a presença de ideologia e campos teórico-práticos que utilizam métodos e conceitos similares. A aproximação com os valores e representações do público-alvo permite maior permeabilidade nos espaços de intervenção assim como, permite o conhecimento das relações internas de organização. O interesse da gestão de políticas públicas em conhecimento “georreferenciado” – como costumam dizer – também é ilustrativo de motivação parecida. Esse tipo de tecnologia “globalizou-se” à luz das teorias de mercado, que por sua vez exportam termos militares para bolarem suas “estratégias” de concorrência e disputa por mercados-alvo, como foi exposto anteriormente. Essa ideia também parte da necessidade de disputa pela “clientela” e capacidade de “vinculação ao território”. Sem dúvida, uma ideia que oscila entre disputa de clientela e mecanismos de ocupação:

“Este trabalho trata da perspectiva do território e das práticas espaciais no espaço da cidade como diretriz de implementação de políticas públicas e como matriz de implantação e gestão do SUAS nos estados e municípios. Desse modo, compreendendo o território como matriz metodológica, tomamos por referência a experiência de georreferenciamento dos equipamentos CRAS e unidades filantrópicas de assistência social no município de Campos dos Goytacazes a partir da experiência da pesquisa e situamos a instrumentalidade da base cartográfica como suporte estratégico a futuros investimentos em políticas sociais públicas”¹¹⁹. (D’Almeida; 2011: p.1)

Íntimas inflexões da cultura urbana dentro das principais cidades de contrainsurgência. Essa 'virada cultural' na doutrina militar urbana e de contrainsurgência se concentra no que o Pentágono chama de 'Sistema Terrestre Humano'. Na Guerra Longa, ao que parece, 'antropólogos são artigos em alta'. Além do recrutamento de antropólogos, 'orçamentos do pentágono refletem um compromisso cada vez maior com a aquisição do chamado 'conhecimento cultural', escreve Roberto González. As especificidades culturais das cidades e distritos agora estão, portanto, sendo copiadas e simuladas. Soldados estadunidenses estão recebendo treinamento rudimentar para apreciar as tradições culturais iraquianas e costumes locais. (...) O objetivo de compilar dados antropológicos e etnográficos sobre o terreno humano das operações estadunidenses de contrainsurgência é, ao que parece, como afirma González, 'ajudar a ganhar as lutas de 'vontade e legitimidade' (talvez pelo uso de propaganda política), para 'trazer à tona as redes insurgentes de bombas de fabricação caseira' ... (presumivelmente para transformá-los em alvos) e para funcionar como um elemento de poder de combate (isto é, como arma). A preocupação aqui, ele comenta, é que num futuro próximo, agentes talvez usem perfis culturais para mirar, de forma preventiva, insurgentes ou extremistas estatisticamente prováveis (em vez de reais) no Iraque, Afeganistão, Paquistão ou em outros países considerados refúgios de terroristas". (Graham; 2016, p. 87–88)

¹¹⁹ O artigo acadêmico: *A incorporação da Topografia Social no Processo de Gestão da Política Pública de Assistência Social: O Território e a Inserção do Conceito Operacional de Práticas Espaciais Aplicados à Dinâmica do Financiamento e da GI* é um “Trabalho apresentado no 4º Seminário de Pesquisa do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal Fluminense – UFF, realizado em Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil, em março de 2011” e traz a seguinte descrição a respeito de estudos georreferenciados: “O traçado de uma topografia social portanto, não se restringe às linhas e coordenadas que definem a

A superestrutura da sociedade capitalista é determinada pela base econômica, possui características derivadas do período de acumulação do seu tempo e, portanto, é determinada pelo poder econômico da classe dominante. Sendo assim, Maria Yamamoto e Raul de Carvalho em *“Relações Sociais e Serviço Social no Brasil”* elaboram análise das Instituições Sociais associadas ao Estado brasileiro até 1964. As instituições assistenciais têm o seu início no começo do século XX pela gestão católica da Igreja, com trabalhos que começam a tomar corpo durante o “varguismo” e, posteriormente, iniciam processo de “modernização” com os governos seguintes – passando pelo primeiro período de redemocratização brasileira, ditadura militar e nova redemocratização. Os autores analisam o material documental do *II Congresso Brasileiro de Serviço Social* de 1961 e demonstram que as modificações feitas durante o Governo Jânio Quadros possuíam traços do desenvolvimentismo janista do tipo populista de direita. O objetivo principal da “modernização” era a construção de “técnicas de gestão” das populações de morros e favelas do Rio de Janeiro. Os documentos tinham conteúdos de cunho nacionalista e associados a alguns valores da superestrutura keynesiana (modelo de acumulação vigente para os países centrais em 1961) – mesclavam ideais de progresso e de Bem-Estar Social:

“o próprio Serviço Social é situado como instrumento de consecução de objetivos nacionais. Mais ainda, o Poder adianta a forma pela qual o Serviço Social deverá trabalhar: diversas modalidades de atuação em Desenvolvimento da Comunidade”¹²⁰ (Yamamoto, Carvalho; 2014: 368)

cartografia de mapas e referenciamento de populações específicas. Mais que a constituição sistêmica, a topografia social apresenta um diâmetro de abrangência que inclui níveis de captura e análise que agregam à produção do conhecimento sobre o território, o estudo das diversas formas de sua constituição estendendo a noção de espaço e temporalidade, conferindo à cartografia produzida pela análise e aplicação, uma dimensão política e social. É imprescindível atentar que a noção de território pode aparecer apenas correlata à materialidade física dos espaços, vinculada a dinâmica material da geografia do local. Contudo, o território também condensa em sua concepção uma dimensão simbólica e cultural que define as formas como as relações sociais estruturam práticas espaciais e como estas práticas vão assumindo um nível de interconexão e complexidade a ponto de atingirem a definição de uma cartografia regional”. (D’Almeida, 2011) Disponível em:

<http://www.uff.br/ivspesr/images/Artigos/ST02/ST02.4%20Liliane%20Cardoso%20Almeida.pdf>

*SUAS – Sistema Único de Assistência Social/ CRAS – Centro de Referência da Assistência Social.

¹²⁰ “A ênfase no social não é, assim, um (ou apenas um) alvo demagógico no projeto janista. Dá grande importância à saúde, propondo, além das perspectivas de uma melhora no nível de vida, campanhas de enriquecimento do sistema alimentar, contra a desnutrição infantil e contra as insalubridades. Em seu projeto educacional situa-se outro ponto de destaque: a educação não é

Em nota de rodapé os autores citam as técnicas de Políticas Públicas que pretendia-se desenvolver no período e os grupos de estudo com os temas da plenária:

“As sessões plenárias são preenchidas por conferências com temas pré-definidos ligados ao tema geral: 1. O Desenvolvimento Nacional e a Interdependência dos Aspectos Social e Econômico. 2. Fundamentos da Polícia Social para o Desenvolvimento Nacional. 3. O Desenvolvimento e a Organização de Comunidade como Instrumento do Desenvolvimento Nacional. 4. O Desenvolvimento e a Organização de Comunidade e o Planejamento Regional. 5. O Desenvolvimento e a Organização de Comunidade e a Integração e Fortalecimento dos Municípios. 6. A Posição do Serviço Social para o Desenvolvimento Nacional¹²¹” (Iamamoto, Carvalho; 2014: 368)

O trecho traz importante aproximação com a linguagem utilizada nas construções das Políticas Públicas do *período lulista* – como demonstra o nome dado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Tratam-se de políticas com forte conteúdo de racionalização neoliberal e discurso desenvolvimentista, alinhado ao modelo que por alguns é chamado de neodesenvolvimentista (neoliberal, mas com apoio às indústrias de construção civil e favorecimento as grandes agenciadoras do setor de serviços em tempos de megaprojetos, megaobras e megaeventos – de modo que a promoção da acumulação via grandes obras e eventos esteja em sincronia com as técnicas de controle social, sempre privilegiando as características neoliberais de acumulação e formação superestrutural: organização vigilante das “cenas de uso” público de crack; UPPs nos morros cariocas; ou mesmo a GLO voltando-se contra atos “terroristas” em grandes obras de infraestrutura). Na dimensão das políticas direcionadas ao lumpemproletariado, o Partido dos Trabalhadores construiu a intersetorialidade como maneira de controlar possíveis insurgências e dar conta das consequências geradas pelo processo de acumulação contemporâneo, além de criar tentativas para o aquecimento do mercado aos

vista apenas a partir do prisma economicista de aumento da produtividade”. Eles acrescentam, na mesma página: “O projeto janista propõe, enfim, um desenvolvimento harmônico e humano. Percebendo a causa da crise na crise moral e político-social, propõe soluções moralizantes, justiça social, solidariedade. Preocupado com a racionalidade, exige um planejamento democrático e a integração nacional”. (Iamamoto, Carvalho; 2014, p. 366)

¹²¹ Sobre os grupos temáticos de discussão eles citam: “I- As implicações da Previdência Social para o Desenvolvimento Nacional; II- Desenvolvimento e Organização de Comunidade e o Processo de Urbanização; III- O Desenvolvimento e Organização de Comunidade e as Áreas Rurais. IV- As estruturas Político-administrativas e sua Adequação às exigências do desenvolvimento; V- Formação e Treinamento de Pessoal para o Desenvolvimento e Organização de Comunidade”. (Iamamoto, Carvalho; 2014: 368-369)

moldes neoliberais (favorecimento da “sociedade civil”). Em termos de políticas sociais, as aplicações das “condicionalidades” são garantidas de forma cínica. Talvez, um aporte importante seja direcionado às aplicabilidades da racionalidade burocrático-financeira, nos tais monitoramentos periódicos. Na prática, as coisas se dão em patamares distintos. Transformar cidadãos em clientela no âmbito das políticas de proteção social – e, posteriormente, em mercado-alvo – exige planejamento de mercado e “prioridades”. Em meio as tensões entre distintos capitais – comercial, imobiliário, empreiteiro, megaeventos (como a Copa do Mundo etc.) – o Estado neoliberal deve organizar os interesses e, ao mesmo tempo, direcionar recursos à burocracia civil de serviços; essas últimas, por sua vez, participam do processo ao se tornarem uma “condicionalidade” defendida pelas instituições financeiras propagadoras da “*regime change*” ou “*export of democracy*”. A habilidade agenciadora desse Estado está na rede que consolida em torno do público-alvo e na capacidade de controlar uma importante consequência da acumulação capitalista: a produção de população sobrando. O contrato firmado com donos de pensões e pequenos hotéis do perímetro que compreende a cracolândia paulistana, conjuntamente aos imóveis da antiga boca-do-lixo, representam a proposta de moradia ofertada pelo programa. É evidente que se a ideia era alcançar as políticas de *Housing First*, como colocou Fernando Haddad, algumas “condicionalidades” seriam garantidas no processo. O programa é uma proposta integralizada nascida em tempos de pauperização da classe trabalhadora no centro do capitalismo – o *Housing First* surge em Nova York através de uma ONG de nome *Pathways* no início dos anos 1990. A proposta de reduzir leitos hospitalares nos EUA sem a devida substituição por alternativas aos modelos asilares psiquiátricos levou esquizofrênicos e outros tantos indivíduos – componentes da superpopulação relativa e adoecidos mentalmente – de hospitais psiquiátricos para as ruas das cidades, questão comum àqueles a quem a tutela institucional foi a resposta durante tanto tempo – pois, como foi discutido em Considerações Teóricas, aos filhos e filhas da classe trabalhadora e das classes subalternas o adoecimento mental sempre foi sinônimo de cárcere. As Igrejas, ONGs e instituições filantrópicas por vezes realizaram a tutela desses indivíduos com variados tipos de atuações: distribuição de alimentos, atividades culturais, planos de reabilitação, religiosidade etc. A proposta que surgiu nos Estados Unidos foi

montar uma rede integralizada de assistência cuja a centralidade estivesse na moradia, de maneira que a primeira resolução fosse um lugar para viver. A focalização foi a “escolha” para lidar com os cortes de gastos na saúde. Os espaços de “habitação” se direcionavam apenas aos indivíduos com transtornos mentais, usuários de álcool ou drogas que viviam nas ruas e os ex-asilados de manicômios – evidenciando uma política seletiva em relação aos critérios de elegibilidade diante do contingente de miseráveis pelas ruas das cidades. A ideia consistia em ofertar apartamentos ou casas autônomas como primeira ação e não exigir critérios de adequação “meritocráticos” em relação à permanência – como parar de usar drogas, por exemplo. Uma equipe multidisciplinar acompanharia os indivíduos de maneira constante, realizando o apoio aos processos de reintegração social¹²² sem que nenhum dos acompanhamentos

¹²²“Por último, destacamos ainda o domínio da participação e empoderamento (empowerment). Algumas organizações sociais têm realizado intervenções no sentido de aumentar a capacidade dos sem-abrigo para fazerem ouvir sua voz e defender os seus interesses. O desenvolvimento de atividades artísticas e culturais pode contribuir para o aumento da autoestima dos sem-abrigo, promovendo mudanças nas suas capacidades de integração social e laboral. As atividades desportivas, nomeadamente em equipes, podem igualmente assumir impactos na saúde e nas aptidões sociais dos sem-abrigo, aumentando o seu potencial de participação. Programas baseados na educação de pares revestem-se e são muito significativos para as pessoas em situação de sem-abrigo ou que já experienciaram este fenómeno. O empoderamento da população sem-abrigo revela-se mais efetivo quando são reconhecidos os seus direitos básicos. Ter uma conta bancária, uma morada, acesso à informação, um cartão de identificação/passaporte são condições prévias à participação dos sem-abrigo na vida económica e social e no exercício dos seus direitos civis de voto e de acesso a serviços. De forma conclusiva, empoderar a população sem-abrigo implica o seu acesso a serviços e sua participação na definição de políticas, assegurando que os seus direitos humanos e civis sejam respeitados; impedindo a criminalização do fenómeno e disponibilizando programas de pares e atividades artísticas e desportivas”. (Secretaria de Direitos Humanos; 2013: p.120). Esse trecho utiliza a visão de formação e “participação” políticas limitando-a ao “exercício da cidadania”. Autores da Saúde Coletiva realizam crítica a respeito do uso do *empowerment* pelos organismos internacionais no campo da saúde – OMS e OPAS – como forma de mascarar a luta de classes e as determinações sociais do adoecimento: “a promoção [à saúde] volta-se majoritariamente para o disciplinamento da vida social, trazendo como novidade o *empowerment* como conceito fundante das mudanças necessárias aos estilos de vida. Assim, o conceito de *empowerment* traria para o campo de estratégias de ação que levariam as comunidades a assumirem a responsabilidade sobre o cuidado de sua própria saúde, marginalizando temas como conflito de classes e a relação capitalismo e saúde, despolitizando o debate e sinalizando para a defesa de uma sociedade integrada e harmônica onde os indivíduos são induzidos a mudar seus hábitos de vida para terem saúde” (Soares; 2007: p.8). A conquista da “cidadania” como “engajamento social” são amplamente divulgados como meios para a construção de processo de trabalho nas equipes de apoio às “populações-alvo” tanto na saúde como em diversas políticas sociais. Oficinas e grupos terapêuticos, assim como projetos do tipo *do it yourself*: “Chamado de ‘Centro Público de Direitos Humanos e Economia Solidária’, o equipamento foi inaugurado com uma exposição de trabalhos de cooperativas, entre as quais foram mostradas as produções de artesanato dos participantes do programa De Braços Abertos. ‘Essa é uma iniciativa importante pela reunião da economia solidária com os direitos humanos. Isso é extremamente interessante. Não são a mesma coisa, mas se complementam. E por outro lado São Paulo, em si, é muito importante. É a maior metrópole do país e o que conseguimos fazer aqui basicamente serve de inspiração todo o resto do Brasil’, afirmou o secretário nacional de Economia Solidária do

fossem critérios obrigatórios (tratamento médico e psicológico, questões sociais diversas, cessação do consumo “indevido” etc.).

Vários países europeus já utilizam o projeto, alguns como proposta política e outros como projetos setoriais associados à “sociedade civil”. Os mais variados tipos de modelos de negociação são realizados para dar conta do custo da moradia. Nos EUA, os “clientes” têm que contribuir com 30% do valor do aluguel como demonstração de “engajamento” com o apoio ofertado e com o seu próprio planejamento de vida. Fora isso, diversos mecanismos fiscais e tipos de incentivos foram realizados para possibilitar negociações no setor imobiliário:

“A aplicação do modelo *Housing First* vem trazer ao fenômeno sem-abrigo um papel cada vez mais preponderante nas políticas habitacionais, assim como do setor privado e de aluguel. É com esta premissa que um conjunto de agentes estratégicos (*stakeholders*) procura formas de apoiar a população sem-abrigo a viver de forma independente em habitações disponíveis no mercado imobiliário. Neste sentido, mais do que incrementar o acesso à habitação social, os Estados Membros procuram desenvolver alternativas que permitam aos sem-abrigo o acesso à habitação. Estas alternativas podem passar por um conjunto distinto de estratégias, como a construção de moradia a custos acessíveis através da utilização de fundos disponíveis para intervenções em habitações integradas. Ultrapassando o setor social, uma estratégia inovadora consiste na mobilização dos stocks habitacionais de proprietários privados disponibilizando-os para fins sociais. Esta estratégia implica uma negociação com os proprietários solicitando aluguéis mais baixos em troca de benefícios fiscais. As cooperativas habitacionais podem igualmente constituir uma estratégia, assim como o uso de casas desocupadas e espaços livres de propriedade pública e de autoridades locais. Em Bruxelas, por exemplo, as casas vazias são usadas como acomodações temporárias para aqueles que se encontram em lista de espera para habitações

Ministério do Trabalho e Previdência, Paul Singer, destacando que nem por isso as demais regiões do país deixam de ter experiência em empreendimentos solidários. ‘Temos também muito a aprender com amazonenses, nordestinos, com os indígenas, com os quilombolas’, afirmou à RBA” (Rede Brasil Atual, 2015) A orientação desse tipo de prática mobilizadora do “engajamento” individual – direcionado ao registro da “luta por cidadania” – opera na lógica da manutenção da reprodução social do trabalho informal com baixa capacidade de concorrência de mercado, ou seja, nada mudará em termos de inserção de classe social. O objetivo é harmonizar o conflito sem a produção de crítica pertinente ao desemprego estrutural, à especulação imobiliária nas cidades ou à expropriação de terra e territórios indígenas no campo. Ao afastar indígenas de sua reprodução social tradicional desmobiliza-se a luta por território, direcionando-a à lumpemproletarização da juventude via projetos de empreendedorismo, por exemplo. Outra possibilidade: ao prever a lumpemproletarização, o neoliberalismo apresenta o “salve-se quem puder” – qualquer tática de obtenção de renda é válida para dar conta do pauperismo.

Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/11/haddad-cria-centro-de-projetos-em-direitos-humanos-e-economia-solidaria-9722.html>
<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2015/04/indios-aderem-ao-empendedorismo-na-floresta-apos-vida-dificil-em-aldeias.html> [indígenas em situação de lumpemproletarização]

sociais. Existem também fundos públicos para proprietários que reformem as suas casas degradadas, arrendando-as a baixo custo a grupos vulneráveis. Pratica-se ainda um imposto adicional junto dos proprietários que detêm as suas propriedades vazias e abandonadas, desincentivando-os desta prática”. (Secretaria de Direitos Humanos; 2013: p.125)¹²³

Muito diferente dos lutadores do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), a proposta dos ativistas cidadãos é negociar com especuladores imobiliários a possibilidade desses últimos obterem renda. Em uma primeira análise vale buscar o termo “*stakeholders*” usado no material da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Trata-se de vocábulo das teorias de mercado utilizado para designar os interessados em uma negociação – acionistas, fornecedores, distribuidores, etc. A ONG *Pathways*, nesse caso, agencia “caminhos” para negociações por intermédio do Estado para a circulação de Capital para determinados investidores. O Estado financia o projeto ou abre concessões fiscais e facilitações financeiras aos especuladores que estão “abandonando” imóveis. A “estratégia” é similar aos modelos de gestão empresarial e de participações público-privadas conhecidas por APLs – Arranjos Produtivos Locais. Os APLs seguem mecanismo aproximado aos processos de formação do que chamam de *cluster* – grandes conglomerados empresariais que criam ao redor de si uma circulação de capital capaz de nutrir médios e pequenos negócios, além do setor de serviços. No entanto, os APLs ao contrário de conglomerados são considerados mercados ainda não desenvolvidos e com articulação público-privada:

“Uma definição adequada e que vem ganhando fôlego nesse meio, é a adotada pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), coordenada pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. De acordo com essa definição, sistemas locais de produção e inovação ‘referem-se a aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de

¹²³ A citação foi extraída do material organizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República como um resultado de um encontro entre gestores de políticas para os sem-teto e demais grupos vulneráveis – de nome “Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa”. Assim eles explicitaram: “*A presente obra é fruto de uma exitosa parceria entre Brasil e União Europeia, que culminou no Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais, o qual abrange três campos temáticos: promoção e proteção dos direitos de defensores de direitos humanos; combate à violência homofóbica; e promoção e proteção dos direitos da população em situação de rua. Desenvolvido no período de 2007 a 2013, o projeto resultou em frutíferas trocas de experiências, possibilitando o aprofundamento das discussões sobre temas de alta relevância e de interesse comum*” (Secretaria de Direitos Humanos; 2013: p.4).

articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Incluem não apenas empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, distribuidoras, clientes, etc. e suas formas de representação e associação – mas também outras instituições públicas e privadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento’. Demais disso, para contemplar os arranjos locais ainda não inteiramente constituídos e que certamente domina o cenário da Amazônia, a Redesist adotou o conceito operacional de arranjos produtivos locais (APL) para denominar ‘aglomerações produtivas cujas articulações entre os agentes locais não é suficientemente desenvolvida para caracterizá-las como sistemas’¹²⁴ (Suzigan; 2006: p.3)

Após a crise de 2008, criar arranjos de mercado para evitar ocupações desinteressantes aos proprietários e, com isso, retardar o embate entre classes se coloca como “estratégia” perspicaz. Os movimentos de habitação brasileiros são considerados (ao lado dos que lutam pela reforma agrária) os movimentos de massa do país. No caso do *Housing First*¹²⁵ do De Braços Abertos (DBA), financiar hotelaria e orçamentos de pensionatos pauperizados à última franja da superpopulação relativa não parece obter um efeito importante em relação aos sem-teto de maneira geral. O projeto brasileiro é focalizado aos territórios prioritários (de consumo público de *crack* – exclusivamente), mas garante a circulação de capital local e diminui os riscos de mercado para os precarizados prestadores de serviços locais – não sendo possível chamar essa “vinculação” público-privada de benefício ao capital rentista. Talvez um exercício de gestão que futuramente possa ser expandido aos sem-teto. Os velhos hotéis e

¹²⁴ Suzigan W. Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Campinas: IPEA/DISET, 2006.

¹²⁵ A versão *Housing First* do De Braços Abertos poderia ser analisada como uma vertente assemelhada ao *Communal Housing First*, já que integra serviços de saúde e assistência social de maneira bem próxima e cotidiana aos espaços de habitação e permanência: como em uma instituição de saúde sem o ser; como em uma instituição assistencial sem o ser; etc. A ideia é dar conta do corte de gastos e apoiar a iniciativa privada, desse modo, acionando o mercado de serviços privados e públicos precarizados similares aos APLs, cuja descrição está no corpo do texto. Assim: “A tipologia *Communal Housing First* surge a partir da difusão da tipologia PHF, sendo adotada por algumas ONGs associada à estratégia de serviços por etapas do modelo integrado. No fundo, a tipologia CHF consiste na aplicação da filosofia *Housing First* em serviços partilhados direcionados aos sem-abrigo, através da transformação de albergues em unidades residenciais apoiadas por serviços fornecidos na lógica *Housing First*. Trata-se de uma tipologia direcionada especialmente para situações crônicas que apresentam um elevado nível de necessidades, nomeadamente situações acentuadas de doença mental e de consumo de álcool e drogas. Dadas estas necessidades, os serviços médicos situam-se, tendencialmente, no mesmo edifício ou muito próximos da habitação. Podemos assim assumir que as semelhanças entre o modelo PHF e o modelo CHF são significativas, sendo a principal distinção entre eles a questão da habitação partilhada e a presença dos técnicos de apoio”. (Secretaria de Direitos Humanos, 2013: p. 127)

pequenos pensionatos já se mantinham com a circulação de capital gerada pela circulação relativa à venda de *crack* na região. O Estado, neste caso, diminuiu os riscos de oscilações desse mercado e talvez tenha substituído a fração de usuários de hotéis nas ruas de entorno ao selecionar aproximadamente 450 vagas para os “contratantes” do projeto. Nos “corres” e “virações” da cracolândia alguns conseguiam pagar e outros não, alguns dias era possível dormir em um quarto e em outros sobrava a rua – os ritmos e divisões internas do trabalho ilegal e informal ditavam as regras. Dessa vez, “vínculos” e relações instituição-usuário ou entre “*stakeholders*” e usuários definiram a situação; a população local é praticamente 5 vezes maior do que o número de vagas e a circulação de pessoas nos hotéis diminuiu – não em termos quantitativos, mas em variabilidade de composição de usuários – pois de pernoite, os regimes de hotelaria passaram a ser perenes; após o DBA, os quartos são usados pelos “contratantes” e não por quem conseguir pagar. Uma das garantias para o Estado foi manter as relações e “estratégias” de segurança local para o funcionamento dos pensionatos, uma vez que a gestão interna não mudou e os proprietários dos estabelecimentos já interagiam diretamente com os conflitos locais da cracolândia, cada um à sua maneira.

As propostas de *Housing First* são diferentes conforme o país, projeto ou ONG que a organize. Podem ofertar tipos de “alojamentos” conforme a etapa do processo que o “assistido” se encontra ou podem ofertar diretamente a moradia. Eles são considerados programas de baixa exigência por não colocarem nos termos do contrato a obrigatoriedade de realizar tratamento ou a manter abstinência, porém com critérios de “pactuação”. Alguns cobram a quantia de 30% do valor do aluguel, outros relacionam a oferta ao planejamento de retorno ao trabalho. O DBA se coloca como uma política construída em regime de parceria com a comunidade. O projeto realizou os “passos” do “Plano Crack, é Possível Vencer” como acordado com o Governo Federal. O Comitê Gestor Municipal foi organizado e abriram algumas reuniões para a “sociedade civil” e outras com a comunidade local. O prefeito Fernando Haddad diz ter fechado acordo com os usuários locais com a finalização do seguinte contrato: serviço de zeladoria e varrição de ruas a R\$15,00 por 4 horas diárias, quartos de hotéis, ofertas de trabalho, cursos de capacitação e saúde, cuidado em saúde (Canonico, 2015).

“O programa ‘De Braços Abertos’, implementado pela Prefeitura de São Paulo na região da Luz, no centro da capital, completa um ano neste mês com números acompanhados pela redução no chamado “fluxo” de usuários de drogas estimada em 80% e queda da criminalidade na região. O programa tem hoje 453 beneficiários cadastrados e soma mais de 54 mil atendimentos de saúde aos dependentes químicos realizados, além de 599 atendimentos odontológicos. São 21 beneficiários já em processo de autonomia e trabalhando fora do programa, com outros 321 nas frentes de trabalho de varrição de ruas e limpeza de praças¹²⁶. (Prefeitura de São Paulo, 2015)

O texto acima é da Secretaria Municipal de Comunicação da Prefeitura de São Paulo e trouxe os informes a respeito da política um ano após o seu início na data de 16/01/2015, mostrando que houve redução de 80% do número de pessoas na região, sendo que o número de cadastramento no DBA é de 453 pessoas, dessas 21 obtiveram emprego fora do programa e 321 se mantém na varrição de ruas¹²⁷.

O veículo de imprensa A Folha de São Paulo, que não costuma estar ao lado das iniciativas petistas, mostrando em análises sobre o DBA a sua

¹²⁶ Secretaria Municipal de Comunicação. Disponível em:

<http://capital.sp.gov.br/noticia/programa-de-bracos-abertos-completa-um-ano-com>

¹²⁷ O trabalho de varrição de ruas na cidade de São Paulo (atualmente) é terceirizado às prestadoras de serviços, sendo a empresa Inova a responsável pelo distrito da Sé e Região Noroeste. Conforme o G1, a última greve realizada em São Paulo foi em 2015 por necessidade de reajuste salarial. Os garis recebem salários irrisórios (R\$800,00 a R\$1200,00), as condições de vida são difíceis e volta e meia eles paralisam em algumas cidades. A última grande greve da categoria foi a greve dos garis do Rio de Janeiro em véspera de carnaval no ano de 2015; nesse momento, havia pressão por conta da proximidade aos megaeventos esportivos e os garis mostraram a importância da categoria em uma cidade turística que nunca os deu o valor merecido. As negociações não foram fáceis e o sindicato dos garis correu o risco de pagar R\$ 100.000,00 por dia de paralisação por não ter anunciado a greve com 72h de antecedência e todos os garis poderiam perder os empregos por justa causa. Com certeza, a luta, que também é forjada pela práxis, foi bonita, mas nem sempre o ganho é o merecido: *“Essas experiências fazem parte da gente, são histórias que vamos contar para os nossos netos”, dizia Cláudia na última sexta-feira enquanto aguardava o fim da negociação sentada na calçada. Às nove da noite, as notícias: a Prefeitura decidiu subir o salário base em 8%, a 1.188 reais, concederia auxílio-funeral de 800 reais, mas não quis reajustar o vale refeição, a principal reivindicação da categoria. Se decidissem parar a greve, o julgamento da Justiça do Trabalho sobre a legalidade da greve seria cancelado e ninguém seria demitido. Os garis cederam à pressão e decidiram voltar ao trabalho. Os ganhos foram menores do que em 2014, mas longe de desprezíveis num ano da retração econômica e demissões em alta no Rio. No ano que vem – de Olimpíadas e eleições municipais de 2016 –, asseguram, voltarão com tudo. ‘Mas não queremos nos aproveitar de nenhum evento para conseguir um aumento. Só esperamos que nos valorizem’, afirmou Célio. Cláudia acrescentou: ‘Você acha que gosto de deixar de trabalhar? Claro que não. Mas se a Prefeitura não reajusta nosso salário no ano que vem, vai ter greve com certeza’”* (El País; 21/03/2015). Disponível em:

http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/21/politica/1426969477_916839.html

<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/03/garis-da-grande-sp-decidem-manter-greve-apos-2-audiencia-no-trt.html>

predileção pelo Programa Recomeço do Governo Estadual que é associado ao CRATOD – tratamento já analisado páginas acima. Coloca a seguinte citação de um “cliente” do DBA:

“Já os que continuam no programa afirmam ter melhorado de vida, mas sentem falta de uma porta de saída. ‘Se eu falar que eu não gosto do Braços Abertos é mentira, mas já estou perdendo tempo aqui sem carteira assinada’, afirma Ivanilson Ribeiro. Ele diz que há algum tempo não usa a droga e que gostaria de um emprego na sua profissão, de padeiro”. (Folha de São Paulo; 17/11/2015)¹²⁸

Apesar da avaliação do entrevistado, a tentativa do jornal parece dar foco a questão do trabalho – mesmo que a posição seja ambígua. A partir da fala de Ivanilson, é possível perceber que ele atingiu a fase em que o acompanhamento (para a dependência) foi eficaz; diz ter reduzido o consumo, mas refere sentir que falta uma porta de saída das ruas: ele gostaria de ter carteira assinada de trabalho, ou seja, sair da informalidade/ilegalidade. A superpopulação relativa está lançada à informalidade ou à pauperização crônicas, portanto, obter a carteira assinada significa ganhar direitos, entrar para o trabalho formalizado de emprego, mas não garantia a saída da situação do pauperismo¹²⁹. O *Relatório Crack: reduzir danos* realizado pela *Open Society* em 2016 como forma de monitoramento do Programa De Braços Abertos identificou que o grupo social da crackolândia em sua maioria não terminou o ensino fundamental e não possui carteira de trabalho. A impossibilidade de classe colocada aos indivíduos da crackolândia permitiria, nas condições de trabalho atualmente definidas, absorvê-los em um trabalho improdutivo formal – o ramo dos serviços: trabalho em que não seja necessário primeiro grau completo, etc. Os trabalhadores improdutivos formalizados com a mesma escolaridade são, usualmente, os trabalhadores terceirizados; trata-se da categoria em que há maior rotatividade de vínculos devido à falta de estabilidade no emprego, condições precárias de trabalho e baixíssimos salários. Em o *Capital*, Marx elabora que o capital produtivo ao

¹²⁸ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/11/1701426-programa-de-combate-ao-crack-da-gestao-haddad-tem-debandada.shtml>

¹²⁹ As trabalhadoras domésticas, apesar de hoje em dia possuírem carteira de trabalho (ao menos por lei), não deixaram de pertencer à superpopulação relativa. Essas trabalhadoras ganharam direitos, mas ainda fazem parte do contingente de trabalhadores improdutivos com baixa remuneração, assim como garis e demais trabalhadores da limpeza e diversos outros trabalhadores da área de serviços.

substituir capital variável por capital constante acaba por produzir superpopulação relativa e parte desses trabalhadores são direcionados ao trabalho improdutivo. Essa franja, portanto, estaria em uma situação limítrofe entre a competição acirrada do mercado improdutivo e o pauperismo. O lumpemproletariado urbano, como colocou Marx, compõe a porção estagnada da superpopulação relativa e dificilmente consegue flutuar para o trabalho formalizado. O relatório de monitoramento do DBA constatou por dados referidos que boa parte dos entrevistados diziam ter trabalhado anteriormente com o ofício de pedreiro e a grande maioria dos entrevistados, como foi citado acima, disseram não terem carteira assinada, o que reforça a ideia de vínculo informal de trabalho – trabalho não associado ao capital empreiteiro, ou seja, não eram proletários, nem mesmo a franja proletariada que Ruy Braga denomina de precariado. Em *Os Sentidos do Lulismo*, André Singer compreende as políticas lulistas como voltadas às porções de superpopulação relativa do tipo latente e estagnada que permanecem em situação crônica de desemprego e pauperismo; afirma que o período de governo petista foi responsável pela saída de pauperizados da condição de superpopulação relativa estagnada para a de proletariada – esta última, que em linhas gerais, representam os trabalhadores que estão diretamente associados à exploração da mais-valia, o que não é o caso dos trabalhadores improdutivos. De fato, é compreensível que as indústrias de construção civil tenham absorvido excedente de mão de obra dessa classe. O sociólogo André Singer coloca que esses proletários viriam das regiões mais pobres brasileiras como o Norte e o Nordeste. O DBA foi implementado durante o Governo Dilma (primeiro mandato), momento em que a expansão de capital produtivo empreiteiro começa a entrar em declínio após a crise imobiliária local, a partir de 2014. Portanto, é o momento em que o processo de flutuação de superpopulação relativa para classe proletária dá sinais de estagnação. Ivanilson disse ser padeiro – trabalhador improdutivo. Portanto, encontra-se lançado à regra da competitividade desse mercado e terá que disputar vaga com os demais desempregados dos centros urbanos. Algumas iniciativas vinculam-se à ideia de construir políticas afirmativas para moradores de rua e outras franjas da superpopulação relativa. O Programa Jovem Aprendiz¹³⁰ há um tempo oferece

¹³⁰ Disponível em:

<http://www.noticiasdeitauna.com.br/noticiasdiarias/admin/2014/12/16/coordenadores-e->

emprego para adolescentes de abrigos como uma proposta de política afirmativa e “cooperativismo”. Entretanto, a lógica empregada foi a substituição de trabalhadores contratados em regime efetivo para a subcontratação de adolescentes em regimes não-CLTistas (estágios de 6h contratuais), ou seja: desempregou um trabalhador formal para fazer contratação em regime ainda mais precarizado – empresas que realizam contratações de Jovem Aprendiz são o McDonald’s, alguns bancos e o metrô. A gestão do DBA afirma que 21 vagas de emprego foram ofertadas pela Guima Consec, uma prestadora de serviços variados que atua da construção civil (reformas de pequeno porte) à limpeza. O contingente de desempregados brasileiros não permite a afirmação que ao se realizar cotas para moradores de rua se garante que outros não estarão nas ruas em breve. Fator que, por si só, já realiza a reprodução da acumulação: manter o exército industrial de reserva para puxar os salários da classe proletária para baixo:

“No caso do Sindicato dos empregados em empresas de prestação de serviços de asseio e conservação, limpeza urbana e manutenção de áreas verdes públicas e privadas de São Bernardo do Campo, Diadema, São Caetano do Sul, Santo André, Mauá e Ribeirão Pires, foi realizado um acordo com Voith Serviços Industriais do Brasil Ltda. Entre os itens do acordo ficaram certas indenizações por trabalhador dispensado e o compromisso da empresa em reexaminar a dispensa de 10% dos 130 trabalhadores demitidos. Além disso, não haverá descontos em relação às horas paradas”¹³¹. (Tribunal Regional do Trabalho; 27/04/17)

A proposta DBA esbarrou na própria lógica do capital, e parece que Ivanilson sentiu os limites das promessas que apenas garantem a reprodução para os subalternos sem a transformação da situação de classe. Em um país em que praticamente a metade da classe trabalhadora compõe a superpopulação relativa, o que o DBA poderia fazer? Em termos gerais, a Comunicação da Prefeitura disse, ao lançar nota de avaliação, ter diminuído o fluxo local; os dados anteriores da cracolândia sempre referiram grande circulação nas ruas de

[funcionarios-dos-servicos-de-acolhimento-do-municipio-passam-por-capitacao-para-insercao-de-adolescentes-no-programa-jovem-aprendiz/](#) Visualizado em 27/04/17.

¹³¹ Sobre as condições de trabalho dos garis: texto retirado da página do Tribunal Regional do Trabalho em 27/04/17.

Disponível em:

<http://www.trtsp.jus.br/indice-de-noticias-noticias-juridicas/19399-dissidios-coletivos-jornalistas-garis-e-industria-de-alimentacao>

entorno à Rua Helvétia, entre mil a duas mil pessoas, semelhante aos dados que compuseram o relatório realizado pela *Open Society*, no qual os pesquisadores afirmam circulação de duas mil pessoas. Ora, ou a Prefeitura lançou dados equivocados, ou um ano após a avaliação as pessoas voltaram para a cracolândia. Se os dados da Prefeitura estiverem corretos, o policiamento ostensivo mostra ter efeito similar para milhares que ficaram de fora do cadastro do DBA ao método do governo estadual, apenas menos chamativo (sem bomba de gás e bala de borracha). Nesse caso, seria possível afirmar que o DBA criou rede integrada para 450 pessoas e afugentou para outros bairros os demais ao longo do tempo.

Por fim, o “Plano Crack, é Possível Vencer” traz ainda o eixo Prevenção. Esse eixo teve algumas de suas iniciativas discutidas anteriormente, pois essas fazem parte do “passo” Alinhamento Conceitual das equipes das pontas dos serviços da rede – isto é: os cursos de capacitação que foram ministrados para à saúde, assistência social, agentes de segurança, comunidades terapêuticas, além de cursos para a burocracia de Estado do sistema jurídico para que a Lei 11.343/06 seja aplicada conforme se orienta (a lei tem caráter subjetivo quanto a separação usuário e traficante). A outra parte desse eixo se direciona aos bairros e comunidades proletárias e das classes subalternas de variadas formas. O objetivo divulgado pelo poder Federal era fortalecer fatores de proteção ao risco do consumo abusivo nas periferias das cidades. As propostas caminham com programas continuados nas escolas e cursos a serem administrados às lideranças comunitárias¹³² junto à sua participação em espaços dos conselhos

¹³² O Plano Operativo para a Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua (2012-2015) discutido no início da análise também colocou como deliberação do projeto de saúde para a população em situação de rua formar as lideranças dos movimentos sociais – o MNMR e a MNCMR. A intenção não ficou esclarecida. Porém, parece tentativa similar à proposta de “Alinhamento Conceitual”. Esse tipo de prática, quando comparado às lutas da classe trabalhadora pelo direito à saúde, acaba por perverter uma lógica das lutas populares que inclusive deram vazão ao próprio nascimento do Partido dos Trabalhadores (as lutas pela redemocratização), pois retira autonomia da base pelo viés estatal. O nascimento do PT e do SUS possuem origens conjunturais aproximadas: o bojo político-cultural e popular das décadas de 70 e 80. Em linhas gerais, a luta da classe trabalhadora pelo direito à saúde nasce em meio a década de 1970 e tem origem a partir da junção da esquerda católica com a esquerda comunista. Isto se deveu ao contexto de ditadura militar, no qual o arrocho salarial e a acumulação capitalista às custas do trabalho e da proteção social conduzem ao cenário de crise sanitária grave com o aparecimento de epidemias e aumento da incidência das endemias (meningite e tuberculose). O Estado se vê obrigado a dar encadeamento à situação. A proposta foi o aumento de verba para a abertura de políticas públicas em bolsões de pobreza que dessem conta de segurar o descontentamento popular. Uma brecha que abriu canais aos trabalhadores e pesquisadores da saúde orientados pela Medicina Social. A Medicina Social foi um campo

de bairros direcionados à saúde, à educação, à segurança pública etc. – conselhos já citados no trajeto dessa análise (Conselhos de Saúde, o CONSEG, etc.). Fora isso, o “Plano Crack, é Possível Vencer” tenta, através de sua força política verticalizada, imprimir “estratégias” que estão em processo de discussão com trabalhadores da educação como o regime de Escola Integral; tenta utilizar a proposta como um fator de proteção ao uso abusivo de drogas ao passo que lhe dá amplo apoio. A proposta de uma rede educacional integral foi realizada, há algum tempo, por diversos governos e em momentos distintos, mas a forma de implementação sempre gerou controvérsias com professores e algumas

teórico-prático que nasceu no século XIX conjuntamente às manifestações revolucionárias da classe operária europeia; um século depois é reformulada nos Estados Unidos com base nas políticas comunitárias voltadas aos mais pobres que foram desenvolvidas com o intento de diluir os impactos da desigualdade, com o investimento em saneamento básico, moradia, ensino básico etc., em meio a conjuntura política da década de 1950, quando explode a Revolução Cubana – uma tentativa estadunidense de recuperar a integração social. Já em 1960, é retomada por Juan Cesar Garcia na América Latina e redefinida sobre as bases marxistas e pulverizada entre os latino-americanos com o nome de Saúde Coletiva – campo teórico-prático que se posiciona de modo a entender que o processo de adoecimento e morte são determinados socialmente. O encontro entre CEB, Ação Popular, PCB, trabalhadores e pesquisadores da saúde dá luz – por intermédio da Educação Popular de base freiriana – à Educação Popular e Saúde como práxis política da Saúde Coletiva; a esquerda militante encontra nessa pauta a possibilidade de construção de luta política em meio a um período de autoritarismo e crise sanitária na cidade de São Paulo. Os movimentos populares de saúde começam a ganhar corpo e força: *“O amplo e diversificado campo de experiências populares atinge seu ponto máximo no Movimento de Saúde da Zona Leste. Vale mencionar o Encontro das Comissões e Conselhos de Saúde da Zona Leste, com a participação de aproximadamente 150 pessoas de 37 bairros que, em 18 e 19 de março de 1976, apresentou a seguinte proposta de lutas: em curto prazo, ampliação e melhoria dos Centros de Saúde, construção de hospitais públicos e prontos-socorros e ambulatórios do Inamps, oficialização do Regimento dos Conselhos; no médio prazo, saneamento básico e organização de um conselho na Regional Saúde; em longo prazo, o ‘fim dos convênios com a Medicina do Lucro’, de um ‘atendimento à saúde que seja público, de boa qualidade e igual pra todos’ e da participação da população na fiscalização e controle do funcionamento de todos os Serviços de Saúde’.* Em agosto do mesmo ano realiza-se a Caravana que conduz 3 mil pessoas de 80 bairros para apresentar essas reivindicações aos Secretários de Saúde do Estado, do Município e do representante do Inamps. O período subsequente é caracterizado pela dispersão dos movimentos e ênfase no trabalho institucional, liderado pelo Movimento da Reforma Sanitária”. (Stotz, David; 2013: p.80 in: Soares, Campos, 2013) O retorno ao período que antecede a redemocratização orienta as lutas pela abertura política e coloca o sentido da crítica ao processo contemporâneo de cooptação das lideranças dos Conselhos pelo Estado. A luta anterior não era do tipo revolucionário como trouxe a exposição, porém ela organiza o raciocínio de uma trajetória de práxis que não se pode subestimar. As lutas conduzidas por trabalho de base contínuo e sério foram abandonadas nos períodos subsequentes e o que restou foi o neoliberalismo e sua capacidade de cooptação dos espaços populares. A cooptação não se dá exclusivamente pelo Estado já que a inserção do terceiro setor está capilarizada, não por toda parte, mas, ao menos, nos tais “territórios-alvo”. Ela também ocorre pelo “Alinhamento Conceitual” que a burocracia civil acabou por conciliar: a esquerda radical entregou a base e o pós-modernismo cooptou a consciência da porção da classe que está motivada para a luta em variados espaços de socialização política – fragmentada em diversas pautas sem que haja correlação com a totalidade. O petismo fortaleceu o trabalho de base da burocracia civil a partir da política social pré-moldada pelos fundos internacionais.

comunidades. A tentativa de implementação pelo governo tucano do Estado de São Paulo nas escolas do ensino médio em 2012 gerou conflitos devido à tentativa de burlar os regimes de contratação dos servidores. E, além disso, algumas comunidades não se sentiram satisfeitas com a proposta por falta de diálogo com as famílias:

“Os professores efetivos, concursados, tomaram posse em cargo determinado, na unidade escolar que escolheram. Desta forma, a nosso ver, só podem dele ser removidos por sua vontade ou com a sua concordância. A remoção *ex officio*, neste caso, é não apenas ilegal, mas representa uma violência contra os professores, pois os que não foram convencidos a aderir ao RDPI [*Regime de Dedicação Plena e Integral*] vão para escolas distantes, por vezes, ou ficam à disposição da Diretoria Regional de Ensino. Outro problema são os critérios que determinam que professores podem ou não participar do projeto e a avaliação periódica para a sua permanência. Veja-se que nos procedimentos para a escolha desses professores, 40% se constituem de informações objetivas e 60% são constituídos por uma entrevista! Ou seja, são escolhidos de forma subjetiva (“perfil”) e permanecem ou não na escola com base em uma avaliação da equipe escolar (mais subjetividade). Na ação, a APEOESP lembra que a escola de tempo integral é uma luta histórica dos educadores e da sociedade. Entretanto, um programa como este não pode ser imposto e tem que ser muito bem pensado para que ele cumpra os objetivos pretendidos: propiciar aos alunos a articulação, dentro do projeto político pedagógico e de forma prazerosa para os estudantes, o ensino regular com a cultura, o esporte e outras atividades inter e transdisciplinares”. (APEOESP; 17/09/2012)¹³³

Em 2015, Fernando Haddad tentou fazer o mesmo no ensino fundamental. A proposta da Prefeitura de São Paulo seguiu ainda mais alinhada com as referências ‘teórico-práticas’ das políticas sociais discutidas nessa análise, já que o Partido dos Trabalhadores compõe as duas gestões executivas. O Projeto São Paulo Integral utiliza termos que compactuam com essa lógica: território, integralidade, parcerias público-privadas na construção do período integral de ensino. Ao projeto integralizado – em rede – compreende a utilização de serviços públicos do bairro, assim como a elaboração do “Território do Saber”:

“Para aderir ao programa a escola deverá observar a intenção expressa da comunidade, os espaços e territórios compatíveis para o atendimento em turno integral, atendimento da demanda local e a garantia de permanência mínima de sete horas diárias de efetivo trabalho educacional. A adesão ao São Paulo Integral não excluirá projetos já existentes no “Mais Educação São Paulo”. No Ensino

¹³³ Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/publicacoes/opiniao-apeoesp/juiz-solicita-explicacoes-a-secretaria-da-educacao-sobre-ensino-medio-em-tempo-integral/>

Fundamental a organização curricular já existente será complementada por mais dez horas-aula semanais de atividades curriculares de expansão, contemplando os seguintes “Territórios do Saber”: 1- Comunicação, Oralidade e Novas Mídias; 2- Cultura, Arte e Memória; 3- Orientação de Estudos e Invenção Criativa; 4- Consciência Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária; 5- Ética, Convivência e Protagonismos; 6- Cultura Corporal, Aprendizagem Emocional e Promoção da Saúde”. (SME; 17/11/15)¹³⁴

A Secretaria Municipal de Educação realizou processo semelhante aos passos de implementação de políticas intersetoriais para iniciar a mudança para o modelo integral. Foi montado um Grupo Gestor para iniciar o processo:

“Processo Democrático – Com as considerações do Grupo de Trabalho, a Secretaria Municipal de Educação produziu a minuta da Portaria – disponível para consulta a partir do dia 17/11 por meio do portal da São Paulo Aberta, até 30 de novembro de 2015, para a regulamentação do Programa São Paulo Integral na Rede Municipal de Ensino – e o Documento Orientador, que será discutido em cada uma das Diretorias Regionais de Educação”(SME; 17/11/2015)

Em 23 de novembro de 2015 o SINPEEM¹³⁵ soltou lauda a respeito do tema em posicionamento contrário à reforma. O sindicato informou que o projeto aparenta tentativa de privatização do ensino e que os tais “Territórios do Saber”, no final das contas, seriam as próprias escolas e que a tentativa era manter crianças sob tutela escolar por mais tempo sem a contrapartida pedagógica:

“O tempo de permanência do aluno aumentou, mas com atividades realizadas estritamente na escola e poricineiros, contratados por ONGs. Tudo na portaria leva à conclusão de que ocorrerá o mesmo nas unidades que optarem pelo programa anunciado agora. Haverá acréscimo do tempo de permanência do aluno na escola. A diferença, mas insuficiente para indicar a qualquer escola que opte por aderir ao Programa "São Paulo Integral", do prefeito Haddad, é que as práticas pedagógicas que integram o que a SME denominou como "Territórios do Saber" serão de competência de professores da rede, que poderão receber as horas/aula, além de sua jornada, a título de TEX, ou ainda poder usá-las para serem integrados à jornada de opção”. (SINPEM; 23/11/15)

¹³⁴ Disponível em:

<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/SME-abre-consulta-publica-para-o-Programa-Sao-Paulo-Integral> Visualizado em: 27/04/2017

¹³⁵ Sindicato dos Profissionais em Educação do Ensino Municipal de São Paulo.

A entrada das Organizações Sociais (OSs) nas escolas – mesmo que para realizar o trabalho de cobertura de horários extra – significa a abertura política à “sociedade civil” do Conselho Gestor Escolar. A disputa interna do espaço é modificada, assim como o tipo de projeto pedagógico. Entretanto, anterior a esse tipo de aparelhamento houve outro. A ideia de expandir os conselhos escolares ocorreu após 2004 como iniciativa do Ministério da Educação via Secretaria de Educação Básica; montou-se um Grupo de Trabalho para viabilizar o projeto. Pouco depois, consolidou-se uma cartilha de implementação direcionada às gestões locais com o intuito de operacionalizar o processo. A implementação teve um início tão “participativo” que PNUD e UNESCO compunham o Grupo de Trabalho. Os professores, enquanto categoria, voltam-se contrários a tais investidas, pela força das organizações de trabalho – os sindicatos¹³⁶. Mas em situação diversa ao setor educacional, no SUS, em larga escala, as “atividades fim” deixaram de ser realizadas por servidores públicos desde a década de 1990. A abertura para a “sociedade civil” dos Conselhos de Saúde permitiu rápido processo de aproximação dos fundos internacionais com as lutas das classes subalternas pela saúde. A autora Maria Valéria Costa Correia, que tem base teórica em Gramsci, defende que a presença da “sociedade civil” em suas diversas composições de classe acabou por aparelhar os espaços dos Conselhos de Saúde, pois parte dos setores da “sociedade civil” garantiu as imposições dos fundos internacionais nas políticas públicas. Acrescido a esse fato, ao fim dessa análise, demonstra-se que o processo histórico após a implementação das OSs da Saúde revela que a capilarização não é apenas de mercado. Os debates e referenciais acabam por interagir com as classes subalternas e provocam práticas de cooptação. As tentativas de infiltração no Estado e na superestrutura mais ampla são constantes e se dão em diversos espaços de disputa (dentro e fora do Estado). Os financiamentos podem ser diretamente aplicados em ONGs brasileiras pelo capital internacional de ONGs maiores, a fim de ampliar determinado tipo de formação subjetiva e objetiva no próprio espaço da “sociedade civil” capilarizado

¹³⁶ Em 2015 os estudantes secundaristas se engajaram na luta contra a “reestruturação” escolar, mostrando engajamento na luta nas Ocupações das escolas. (Brasil de Fato, 2016) Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/10/18/estudantes-secundaristas-ocupam-mais-700-escolas-pelo-pais/>

nas comunidades. Até que a “conquista territorial” seja plena, mercados-alvo podem ser abertos. O objetivo das propostas parece não sair da simples reprodução, ao passo que (ou a “passos”) as políticas se tornam mais focalizadas. A superestrutura neoliberal tenta forjar controle totalizante, mas a história nos mostra que a luta de classes permanece.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Considerações Teóricas dessa dissertação passam pelo processo histórico brasileiro, de maneira discreta, porém trazem alguns apontamentos da superestrutura arcaica inserindo-se com a modernização técnico-científica e suas reformulações – demonstrando que o objetivo superestrutural esteve alicerçado na reprodução do capitalismo periférico e sua constante necessidade de dar controle a um contingente enorme de alijados. Os valores e representações da classe dominante se chocam constantemente com a massa de desvalidos, sendo essas, através deles, estigmatizadas. Vias legitimadoras discursivas se inserem nos planos do controle social redefinindo a lógica de sua experiência concreta: de negros e indígenas desalmados, imigrantes pauperizados, alcoolistas, loucos, degenerados, ladrões, vadios, traficantes, passam à população-alvo; de lazaretos, serão atirados aos presídios e espaços de confinamento público monitorados.

No Brasil, os métodos arcaicos do século XIX são “modernizados” a cada período por atualizações de dominação que nunca esconderam o medo que a classe dominante possui da insurgência das massas populares, mantendo até os dias de hoje formas arcaicas misturadas às modernas. O desenvolvimentismo pós-varguista inicia o remodelamento técnico das instituições sociais, na medida em que a racionalização fordista chega aos miseráveis não pela técnica produtiva estabelecida no chão de fábrica. Uma vez que essa parcela populacional está também excluída da exploração da mais-valia direta, o fordismo voltado aos miseráveis se funda por via do controle gestor das massas através da sua influência ideológica no funcionamento das políticas sociais, ao passo que instituições totais continuam existindo (arcaico). As normas técnico-administrativas inserem a vigilância nos bairros favelizados durante o Governo de Jânio Quadros. Mas após 1964 a lógica de controle do lumpemproletariado se transnacionaliza a partir do modelo bélico de combate às drogas, direcionado enquanto tática imperialista para o controle dos países periféricos: na América Latina sob a mira do combate ao entorpecente funda-se a nova representação do militarismo imperialista. Os “inimigos externos” dos Estados Unidos são assim enquadrados em cada nação latino-americana pela

Ideologia da Segurança Nacional, momento no qual a imagem do “inimigo interno” comunista se funde com a imagem do “inimigo externo” – o traficante latino-americano. A lógica de controle militar sobre a luta de classes interna aos Estados Unidos é internacionalizada aos países de terceiro mundo.

Após 1970 surge o neoliberalismo provocando pauperização da classe trabalhadora no centro do capital e encarceramento em massa como remendo das estruturas. Já na periferia, com enormes contingentes de mão-de-obra sobrando, os ataques ampliam a lógica de produção de marginalizados expostos às intempéries das ruas, o tráfico de drogas cresce e cada dia mais se alia ao poder político. O retorno à lógica desenvolvimentista após a década de 1990 inaugura o período Lulista, no qual o neodesenvolvimentismo alia a militarização ao controle total de espaços de moradia e permanência da superpopulação relativa e suas franjas. Mais uma vez, como foi em 1968 com o AI-5, o militarismo é inserido como controle privilegiado das classes subalternas, amplamente requalificado com o objetivo de pavimentar o terreno à acumulação e financeirização do capital. Nos morros cariocas, as UPPs servem de exemplo à lógica de financeirização dos subproletários, com estimulação ao crédito para o exército de informais e CLTistas terceirizados do setor de serviços. O “campanhismo” militar que subiu morros à conquista de novos “territórios” de acumulação seguia o trajeto antecipado pelos valores e representações “ongueiros” de instauração da nova racionalidade de empreendedorismo.

O neodesenvolvimentismo Lulista, alicerçado no Capital da construção civil, na política de crédito e no ramo do *showbusiness* próprio dos megaeventos, realiza o seu modelo “integracionista” com as classes desvalidas a partir de políticas variadas. Enquanto a disponibilização do crédito e o aumento do setor de serviços inserem franjas dessa classe pela lógica do consumo e da tercerização, impõe a mão armada contra as últimas franjas lumpemproletárias. A esses também guarda a benevolência da bolsa alimentar e as políticas sociais de contenção em pulsos de opressão conjunta: é a mãe beneficiária do bolsa família e a filha encarcerada ou monitorada pelos programas públicos de contenção. A adoção das políticas sociais edificadas pelos fundos financeiros internacionais aproxima o controle imperialista da luta de classes local, por aproximação geográfica e ideológica, nos espaços de moradia e permanência dos mais pobres. As políticas focais abrem campo à “sociedade civil” forjando o

inchaço dessa burocracia, e com isso garantem a sua reprodução e permeiam os seus valores e representações no plano subjetivo das massas. A burocracia avolumada tangencia posicionamentos algumas vezes contraditórios e acaba por construir a lógica perfeita da prevenção-repressão, assim como absorve em sua última franja parte da superpopulação relativa que agora atuará nas frentes focais de ocupação. Assim como ao *lumpem* resta a informalidade e a ilegalidade, é evidente que são trabalhadores e trabalhadoras que necessitam da manutenção de sua existência, agentes sociais e de saúde, o “baixo clero” de trabalhadores das ONGs, assalariados de instituições religiosas etc.; sua eficácia está na “familiaridade” cultural – a eles cabe o trato direto com o lumpemproletariado no chão das ruas e por ali realizam-se importantes encontros, vínculos sinceros, mas que demonstram a racionalidade estrutural do estado e o pouco respeito aos que trabalham e são assistidos, já que a estrutura opera por uma lógica de alta culpabilização individual de ambos e que configura-se pela limitação à reprodução social dos que ali estão, ininterruptamente – entre trabalhadores e lumpemproletários. A intenção posta por essa pesquisa não é a crítica direta dos processos de reprodução de cada trabalhador ou envolvido, mas identificar os sentidos ideológicos que acabam permeando o direcionamento histórico dos eventos. Em todo caso, seja ao lumpemproletariado da cracolândia, seja aos trabalhadores de saúde e da assistência social etc. que atuam no “território”, resta o adoecimento mental em índices maiores que o da média nacional – não há resiliência que resista à reprodução da miséria.

Os espaços deliberativos de “participação” foram capilarizados pela “sociedade civil”, como foi demonstrado a partir da exposição da representatividade dos conselhos gestores por setores de interesse econômico nas políticas públicas: uma tática de infiltração e direção. Apesar da presença de sindicatos e movimentos sociais nessas instâncias, as políticas de Estado selecionadas para a implementação seguiram as “condicionalidades” internacionais. Esses processos contínuos de inserção privada na lógica pública ditaram rumos ao sistema superestrutural – dando a característica perversa dos escritos legais e, quando de sua implementação, pela concretude das estruturas: monitoramento 24h e serviço pauperizado de hotelaria, R\$15,00 por 4 horas de varrição diárias, atendimento focal de saúde primária e mental, comunidade

terapêutica e redução de danos, encarceramento e “vinculação” afetivo-comunitária, todos ligados em rede e integralizados.

O período de comando petista no Governo Federal adiciona ao neoliberalismo anterior (PSDBista) a ampliação do controle espacial e ostensivo dos alijados. Além disso o Partido dos Trabalhadores renova a lógica da cooptação – além da abertura à “sociedade civil”, o próprio Estado neoliberal oferta a formação das lideranças comunitárias e de movimentos sociais (ou ao menos tenta) e, com isso, prejudica ainda mais a possibilidade de construção de processos formativos revolucionários com a base, não apenas por ter tomado distância do processo anterior – década 1980 – como também por terceirizar essa função à “sociedade civil” – “ativista cidadão” ou capitalizador de oferta pública, ambos descompromissados com a libertação verdadeira das classes trabalhadoras e subalternas da dominação do capital (ao menos é o que dizem os discursos e documentos e, nesse caso, não passariam de reformistas sem reformas). O mecanismo de operacionalização em rede aumentou a superfície de contato da ideologia com as formas de organização e luta, engessando as bases nos mecanismos institucionalizados do Estado – reduzindo a capacidade da consciência da classe se formar no bojo da materialidade da vida e trabalhar por sua organização de luta. Entender-se enquanto classe social ou sujeito histórico não parece estar na ordem do dia – a ideologia da inclusão social permaneceu como mote dos horizontes, semelhante à uma fantasia neurótica coletiva a respeito da “capacidade de incluir” em meio a um sistema que produz estruturalmente a lumpemproletarização. Troca-se a parte pelo todo. Dessa forma, só é possível ser “protagonista” simbolicamente ou da cadeira do conselho.

A análise documental das políticas públicas direcionadas à cracolândia paulistana mostraram que por trás dela um enorme gigante se levantava. O “Plano Crack é Possível Vencer” não pretendia reduzir o consumo e controlar a “epidemia” que assolava o país. Ele pretendia alavancar processos de acumulação e agigantamento do controle militarizado. Como Autoridade: incremento financeiro direcionado ao exército e polícias para o controle urbano e de fronteiras e sua melhor integração em termos de inteligência e informatização; facilitação do mecanismo de prisão preventiva, naturalizada ao tirar da cabeça dos juristas a culpa do Estado pelo encarceramento preventivo

de pessoas que, muitas vezes, são inocentes ou permanecem anos sem julgamento (a lei de detração da pena); ampliação das possibilidades de combate e controle pela informatização e operacionalidade do sistema distributivo interno orçamentário; além da formação de lideranças comunitárias. Como Cuidado: a cama, o vínculo, o prato de comida, os R\$15,00 e as portas das políticas beneficiárias a serem ofertadas em meio à cotoveladas no funil da reinserção social e todo o seu “etapismo” enganador – criaram-se “cotas” entre os próprios miseráveis (Ivanilson queria carteira assinada em um país de metade informalizada). Como Prevenção: integralização e capilarização de mesmo processo às políticas educacionais do país, penetrando nas comunidades e bairros periféricos.

O ano de 2013, por outro lado, deu sinais de que a aliança entre a classe e o Partido dos Trabalhadores chegava ao ponto limite, o que foi antecipado pela greve de Jirau em 2011; no mesmo período, as primaveras mundo a fora demonstram os sinais do acirramento da luta de classes no plano internacional. O dispendioso custo dos megaeventos foi aberrante em relação ao investimento público em políticas sociais. Surgem então as manifestações de rua contra a Copa do Mundo: os manifestantes querem saúde, educação, transporte públicos e no padrão “Fifa”. A luta por melhorias do transporte público puxa o carro da insatisfação – uma incontável multidão toma as ruas em várias cidades e regiões do Brasil. Após esse período a polarização (vermelhos vs verde-amarelos) disputa a cena; aparecem novos movimentos mobilizadores e de cunho conservador: as ruas ficam vermelhas nos dias de trabalho e verde-amarelas aos finais de semana.

A queda de Dilma Rousseff ocorre em 2016, pouco tempo depois da então presidenta ter sancionado a lei antiterrorismo. A burguesia brasileira rompe de vez com a conciliação de classes a partir do Governo Temer (vice-presidente, um dos principais caciques do PMDB, ex-base política da Era Lulopetista), burguesia essa articulada com o parlamento desde as disputas pelo *Impeachment*: negociar não é mais a regra. O cenário de disputas aumenta, passa pelo Congresso a PEC 55, mas as ruas não conseguem conter – derrota muito grande da classe trabalhadora, consolidou o congelamento dos recursos orçamentários voltados às políticas sociais por 20 anos (os serviços públicos e a rede estão em risco). Em 2017, novo Golpe: tramitam agora a reforma

trabalhista e previdenciária. As bases associadas ao petismo e ao sindicalismo puxam as organizações dos atos de rua. A Greve Geral de 2017 foi às ruas, rodovias, fábricas, repartições, universidades, escolas públicas e privadas: o “vínculo” do Partido dos Trabalhadores com a base ainda se mostra em disputa. Resta saber se a Greve histórica reorganizará as bases da esquerda para à superação desse período, já que as instituições financeiras internacionais soltaram novos relatórios de prioridades: alterações climáticas, criação de resiliência aos deslocamentos forçados e em massa, controle de pandemias, promoção do desenvolvimento de capital humano e formação de lideranças, combate à opressão de gênero; acrescidos pelas iniciativas anteriores que continuarão como “prioridades” como combate à fome, apoio à produção agrícola, erradicação da pobreza até 2030, proteção aos povos indígenas e o controle da água¹³⁷. Focalização no controle das consequências em que estão listados um cenário de guerra e brutalização das relações humanas. As forças econômico-militares que condicionaram seu apoio ao Golpe:

“Following the impeachment of President Dilma Rousseff on August 31st (2016), former Vice President Michel Temer took office as the new President of Brazil. He announced that his government would pursue several fiscal adjustment measures and a reform agenda to reestablish confidence and to restore a favorable investment environment. However, implementation of the reform program has proven difficult and faces opposition in Congress. Fiscal adjustment is undermined by budget rigidities and a difficult political environment. Less than 15% of expenditure in Brazil is discretionary. Most public spending is rigidly determined (by rules in the Constitution or other legislation) and cannot legally be reduced. Budget rigidities and pension liabilities have imposed significant burdens on subnational governments, some of which have had to delay payments and may face the risk of insolvency”¹³⁸.

¹³⁷ Relatório do Banco Mundial para o ano de 2016. Disponível em:

<http://www.worldbank.org/en/about/annual-report>

¹³⁸ Conferir análise do Banco Mundial. Disponível em:

<http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>

Povos indígenas e questão da água:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/docsearch?query=povos%20ind%C3%ADgenas%20brasil>

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/685831493063752429/pdf/ISR-Disclosable-P112073-04-24-2017-1493063738768.pdf>

6. FIGURAS:

Figura 1 – “Fim” da Escravidão?

Fonte: Pinterest. Escravos com seus filhos em uma plantação de café do Sudeste em 1885.
Créditos: Marc Ferrez/Domínio Público.

Figura 2- Casas Sertanejas de Canudos - 1897

Fonte: História Ilustrada. Créditos: Flávio de Barros/Acervo Museu da República

Figura 3 – Morro da Providência – Fim do século XIX

Fonte: ToCult [divulgação site]. Créditos: s/c @ Augusto Malta.

Figura 4 – Viagem expedicionária aos sertões – Liga Pró-Higiene

Dando consulta à sombra de uma jurema.

Fonte: Fiocruz. Dando Consulta à sombra de uma jurema. Créditos: s/c Arquivo Belisário Penna.

Figura 5 – Ação Sanitarista: Carlos Chagas e Belisário Penna

Com Chagas, em Lassance (os dois, sentados, à direita).

Fonte: Fiocruz. Com Chagas, em Lassance. Créditos: s/c Arquivo Belisário Penna.

Figura 6 – Caderno Expedicionário

Fonte: Fiocruz. Mulheres que sofrem de ataques silenciosos. O homem sofre de entalção, Peixe (BA). Créditos: s/c Arquivo Belisário Penna.

Figura 7 – “Bota-abaixo” – Pereira Passos, 1904.

Fonte: Portal Arquitetura Urbana [site] A Reforma Urbana de Pereira Passos no Rio de Janeiro. Crédito: s/c.

Figura 8 - Cortiço

Fonte: Estalagem localizada na rua do Senado, 1906/ RJ. Crédito: Museu da Imagem e do Som.

Figura 9 – Expedição Rondon: grupo de índios e salesianos na Colônia do Rio das Garças, 1908.

Fonte: Rodon. A construção do país e a Causa Indígena [site]. Créditos: Acervo Museu Histórico Nacional.

Figura 10 – O Contestado: *Lumber Ltda.* chega em Santa Catarina no início do séc. XX.

Fonte: Senado Notícias. Claro Jansson/ Acervo Dorothy Jasson Morett

Figura 11 – Milícia formada pela *Lumber* contra o Contestado, em 1916.

Fonte: Senado Notícias. Claro Jansson/ Acervo Dorothy Jasson Morett

Figura 12 – Greve Geral de 1917

Fonte: Hino, 2016. <http://lemad.fflch.usp.br/node/9092>

Figura 13 – Getúlio Vargas: Integração Nacional em Itararé, 1930.

Fonte: Globo.com (Claro Jansson/Foto Divulgação: Prefeitura de Itararé).

Figura 14 – Cangaco.

Fonte: Jornal Cruzeiro do Sul/ Divulgação. Créditos: Benjamin Abrahão, 1936-37.

Figura 15 – Dia do Pão, Terra e Liberdade, 1935.

Fonte: Memorial da Democracia [site]. Comício da Aliança Libertadora Nacional (ALN), Cinelândia, Rio de Janeiro, 1935.

Figura 16 – Luís Carlos Prestes com membros da Coluna, 1935.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo. Crédito: s/c, Folhapress.

Figura 17 – Trabalhadores marcham em apoio ao Estado Novo, 1940.

Fonte: Agência Fiocruz de Notícias [site]. Consolidação das Leis Trabalhistas, criada por Vargas, completa 70 anos. (s/crédito)

Figura 18 – Dia do Trabalhador: 1º de Maio dentro do Pacaembu, 1944.

Fonte: Fundação Faculdade Getúlio Vargas. São Paulo (SP). (CPDOC/ CDA Vargas)

Figura 19 – Construção de Brasília pelos “Candangos” 1960.

Fonte: Fotos Públicas. Créditos: Arquivo Público do Distrito Federal

Figura 20 – Marcha das Ligas Camponesas do Nordeste, década de 50.

Fonte: União Popular Anarquista. Entre a tutela estatal e a revolução: algumas considerações sobre a história do sindicalismo rural e da luta camponesa. 2015. Créditos: s/c

Figura 21 – Ligas Camponesas em Recife, 1960.

Fonte: Memorial da Democracia. As Ligas Camponesas entram em cena. Créditos: Icographia.

Figura 22 – Tanque em frente ao Congresso Nacional durante o golpe militar. Brasília, 1964.

Fonte: Arquivo Público do DF. Créditos: s/c.

Figura 23 – Manicômio de Colônia I, em 1961.

Fonte: Arbex D.O Holocausto Brasileiro: vida, genocídio e 60 mil mortos no maior hospício do Brasil [livro]. Créditos: Luiz Alfredo/Fundação Municipal de Cultura de Barbacena.

Figura 24 – Manicômio de Colônia II, em 1961.

Fonte: Arbex D.O Holocausto Brasileiro: vida, genocídio e 60 mil mortos no maior hospício do Brasil [livro]. Créditos: Luiz Alfredo/Fundação Municipal de Cultura de Barbacena.

Figura 25 – Carlos Marighella na Redação do Jornal do Brasil, em 1964, após deixar a prisão.

Fonte: Revista Época. 2012. Créditos: O Cruzeiro/EM/D.A Press.

Figura 26 - Carlos Lamarca ministrando curso de tiro para funcionárias do Bradesco, 1968.

Fonte: (Imagem: Arquivo Folhapress)

Figura 27 - Remoção do Parque Proletário da Gávea 1970

Fonte: Monteiro L. A Política de Remoção de Favelas. O escalímetro vira sozinho [site], 2011.
Crédito: Arquivo Nacional.

Figura 28 – Remoção das Favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro na década de 1960. Vila Aliança

Fonte: Divulgação Redação Veja Rio. Crédito: s/c.

Figura 29 – A Greve do ABC - 1979

Fonte: Memorial da Democracia [site]. A Grande Greve dos Trabalhadores do ABC. Crédito: Fernando Pereira/CPDocJB.

Figura 30 – 2800 famílias ocupam a Fazenda Cuiabá - MST no Sertão do Xingó – Sergipe 1996.

Fonte: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST [site]. Os Ícones da Vitória, 1996. Crédito: Sebastião Salgado.

Figura 31 – Serra Pelada 1986.

Fonte: Projeto Serra Pelada. Crédito: Sebastião Salgado

Figura 32 - O último e maior comício por Diretas-Já reuniu mais de 1,5 milhão no vale do Anhangabaú, centro de São Paulo.

Fonte: Memorial da Democracia [site].1983-1984 – A Campanha “Diretas Já”. Crédito: J.C.Brasil/CPDocJB.

Figura 33 – Última Sessão da Assembleia Constituinte antes da proclamação da Constituição Federal, em 05 de outubro de 1988.

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo. Ulisses Guimarães. Crédito: Andre Dusek/AE

Figura 34– Nancy Reagan com o zagueiro Doug Williams do Whashington Redskins em 1988
Slogan da “Just Say No.”

Fonte: San Roberts. The New York Times. 2016. Credito: Doug Mills/Associated Press.

Figura 35 – Rapper Sabotage, 1990.

Fonte: Chico Sá. A Última Entrevista de Sabotage [site]. Revista Trip, 2003. Crédito: Márcio Simch.

Figura 36 – Planeta Favela - Rocinha, Rio de Janeiro

Fonte: Davis M. Planeta Favela [capa]. São Paulo: Boitempo, 2006. Crédito: André Cypriano.

Figura 37 - Complexo Penitenciário do Carandiru três dias após o massacre, 05/10/1992.

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo. Crédito: Itamar Miranda/ Acervo Estadão

Figura 38 - Vista aérea de detentos na Penitenciária do Estado no Complexo do Carandiru durante a ocorrência de rebeliões em diversos presídios do Estado de São Paulo, 19/02/2001.

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo. Crédito: Mônica Zarattini/ Acervo Estadão

Figura 39 – Lula Presidente, 2002.

Fonte: José E. 2002: Lula derrota a velha mídia [site], 2013. Crédito: s/c.

Figura 40 – O Fluxo na Rua Helvetia com a Alameda Cleveland, São Paulo, 2011.

Fonte: Marques L. Dilma lança programa nacional de combate ao crack [site]. Veja, 2011.
Crédito: Nelson Antoine/Fotoarena.

Figura 41 – Terceirização e Trabalho Escravo.

Fonte: Partido da Causa Operária. 90% dos 1,5 milhões de trabalhadores em escravidão por dívidas eram terceirizados [site], 2017. Crédito: Funari R. Coletivo da Terra.

Figura 42 – Ocupação Prestes Maia no prédio da Antiga Companhia Nacional de Tecidos - Segunda Maior Ocupação Vertical do Mundo (2012).

Fonte: Panoramio.com. Crédito: Bernardes L. 2012.

Figura 43 – Pinheirinho: 1,6 mil famílias foram despejadas pelo falido o grupo Selecta S/A de Naji Nahas – 2012.

Fonte: Pina R. Cinco anos após despejo, famílias do Pinheirinho ainda aguardam indenizações. Brasil de Fato [site]. 2017. Crédito: Jornal o Vale.

Figura 44 – Indígenas contra Belo Monte, Pará – 2012.

Fonte: G1 – Globo.com. Cerca de 200 indígenas, ribeirinhos, pescadores e agricultores do rio Xingu estão no canteiro de obras de Belo Monte desde o dia 8 de outubro [site], 16/10/2012. Crédito: Lunae Parracho /Reuters.

Figura 45 - Duque de Caxias e cracolândia na Praça Princesa Isabel.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo, 2017. Crédito: Joel Silva/Folhapress.

Figura 46 – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST.

Fonte: O Globo. Protesto do MTST fecha parte de Avenida 23 de Maio em São Paulo para pressionar vereadores a aprovar mudanças em lei de zoneamento em áreas de ocupações, 06/2014. Crédito: Fernando Donasci / Agência O Globo.

Figura 47 – Morro dos Macacos, 2014.

Fonte: Revista Veja [site]. Crédito: s/c Felipe Dana/AP/Veja, 05/05/14.

Figura 48 – Revolta de Jirau, 2011.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo. Crédito: Rodrigo Vargas

Figura 49 - Junho de 2013.

Fonte: Viomundo. Crédito: Rui Barros@ 2013.

Figura 50 - Crack

Fonte: Equipe Calle 2. Crack, a peste contemporânea. Calle [site]. 2006. Crédito: Zarella Neto

Figura 51 – Agente Comunitário de Saúde e a Cracolândia de São Paulo – 2013.

Fonte: Revista Brasileiros [site]. Cracolândia em São Paulo: com os dias contados? Crédito: Marcelo Camargo/ Agência Brasil (21/01/2013)

Figura 52 – De Braços Abertos

Fonte: Jornal Folha de São Paulo. Crédito: Danilo Verpa/Folhapress, 2017.

Figura 53 – Inauguração do De Braços Abertos, em 2014.

Fonte: Fotos Públicas. Participantes do projeto De Braços Abertos, da prefeitura de São Paulo, têm primeiro dia de trabalho [site]. Crédito: João Luiz/ SECOM

Figura 54 – Prefeito Fernando Haddad acompanha Príncipe Inglês para que ele veja o Programa De Braços Abertos, em 2014.

Fonte: Príncipe Harry visita a cracolândia em São Paulo [site]. Revista Época, 2014. Crédito: AP Photo/Nacho Doce.

Figura 55 – Varrição na Rua Helvétia e o “Fluxo”.

Fonte: Prefeitura de São Paulo [site]. Crédito: Fernando Pereira/SECOM, 2014.

Figura 56 – Usuários começam a consumir a droga no espaço gradeado: o “Fluxo”.

Fonte: UOL. Operação na Cracolândia [site], 2014. Crédito: Joel Silva/Folhapress (14/05/2014).

Figura 57 – Prefeito Edivaldo Holanda de São Luís do Maranhão recebe o Plano Crack, é possível vencer em 2015.

Fonte: Secretaria Municipal de Comunicação/ Prefeitura de São Luís. Crédito: s/c.

Figura 58 - Vinte guardas são treinados para o Programa Crack, É Possível Vencer em Vila Velha- Espírito Santo, 28 de abril de 2016.

Fonte: Prefeitura de Vila Velha. Crédito: Marcos Fernandez/2016

Figura 59 – Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro retirou nesta sexta-feira (9) do entorno da comunidade Parque União, zona norte da cidade, 29 usuários da droga

Fonte: Diário do Comércio, Indústria e Serviços [site]. Rio de Janeiro, 2012. Crédito: Foto: Tânia Rêgo/AB.

Figura 60 – Carnaval da Blocolândia, 2016.

Fonte: Registro do Blocolândia, bloco de carnaval criado dentro do programa De Braços Abertos. Prefeitura de São Paulo [site], 2016. Crédito: Leo Savaris / Coletivo Nação.

Figura 61 – Intervenção Relâmpago do Artista Plástico Eduardo Kobra na cracolândia paulistana, em 14/07/2015. Projeto “São Paulo: uma realidade aumentada”.

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo. Crédito: Nelson Antoine/Frame/Estadão Conteúdo.

Figura 62 – Presídio de Detenção Provisória de Taubaté sob pedido de Interdição por superlotação, 2012.

Fonte: R7 [site]. Crédito: Divulgação/1ª Vara de Execuções Criminais de Taubaté, 2012.

Figura 63 – Carteira de trabalho pela Conseco, 2015.

Fonte: Prefeitura de São Paulo [site]. Crédito: Fernando Pereira /SECOM, 16/-1/2015.

Figura 64 – Greve dos Garis, Rio de Janeiro, fevereiro de 2014.

Fonte: Revista Fórum [site]. Cruzar os braços: um direito sob ataque. Crédito: Mídia Ninja.

Figura 65 – A Supervisão Geral de Empreendedorismo da Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) promove o curso do Projeto Fábrica Verde.

Fonte: Crack: Reduzir Danos. Lições de Saúde, Cidadania e Segurança. Open Society Foundation, 2017. Crédito: São Paulo: Sebastian Liste/Noor.

Figura 66 – Tenda De Braços Abertos.

Fonte: Dolce J. Brasil de Fato. Movimentos e Centrais Sindicais defendem nova Política Sobre Drogas, 2017. Crédito: s/c.

Figura 67 - Delegação da ONG *Open Society Foundations*, do magnata norte-americano George Soros, também esteve no local. Intercâmbio mostra sucesso internacional do programa municipal

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Crédito: Guty/ Secretaria Municipal de Segurança Urbana 20/06/2016

Figura 68 – Quarto do Hotel e a Beneficiária do Programa de Braços Abertos 2014

Fonte: Revista Veja São Paulo. Crédito: Mário Rodrigues

Figura 69 – Incêndio atinge pensão da Alaíde na Cracolândia, em junho de 2013 - São Paulo.

Fonte: Globo G1. Fumaça sai pela janela após bombeiros conterem incêndio em imóvel na Cracolândia [site]. Crédito: Hélio Torchi/Sigmapress/Estadão conteúdo.

Figura 70 – Protesto do dia 15 de março de 2015.

Fonte: G1, Globo.com [site], 29/03/15. Crédito: Nelson Almeida/AFP.

Figura 71 – João Dória Junior assume a Prefeitura de São Paulo, 2017.

Fonte: Diário do Centro do Mundo [site]. A PM na “Operação Cracolândia” de Dória, 21/05/2017.

Figura 72 – Ocupação Tucana – retorno ao Pereira Passos?

Fonte: Diário do Centro do Mundo. Créditos: s/c. 30/05/2017

Figura 73 – Operação Dória Júnior em 21 de maio de 2017.

Fonte: Carta Capital Créditos: Danilo Verpa / FolhaPress

Figura 74 – Greve Geral no Brasil, 28 de abril de 2017.

Fonte: Bergamo M. Cautela com greve geral e Vale pesam e Bolsa brasileira recua pelo 2º dia. Folha de São Paulo 18/07/17

Figura 75 – Greve Geral do dia 30/06/17 para o Jornal Folha de São Paulo.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo. Força e UGT esperam movimentação menor para a paralisação de sexta [site], 29/06/2017. Créditos: Sergio Moraes/Reuters

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amorim FO. Concessão Urbanística e Processo Fundiário Diferencial no Projeto Nova Luz/SP: ação do capital imobiliário no planejamento urbano. In: Anais de Sessões Temáticas: Estado, planejamento e política, XVI ENANPUR. Belo Horizonte: Espaço, planejamento & insurgência, 2015: 1-15. Disponível em: http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=243

Amarante PDC. Psiquiatria Social e Reforma Psiquiátrica. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

Amarante PDC. O Homem e a Serpente: outras histórias para a loucura e a psiquiatria. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1996.

Andrade VRP. A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. Florianópolis: Sequência, n. 67, 2013: 335-356. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_mudanca_do_paradigma_reflexivo.pdf

Arruda MSB. A cracolândia muito além do crack [mestrado]. São Paulo: Universidade de São Paulo, PPGE, Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, 2014.

Arbex D. Holocausto Brasileiro - Vida, Genocídio e 60 Mil Mortes no Maior Hospício do Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

Azevedo AN. A Reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. Rio de Janeiro: Revista Rio de Janeiro, 2003; (10): 39-79.

Brum E. *Os Loucos Somos Nós* – Prefácio do livro Holocausto Brasileiro / Arbex D. – 1. ed. – São Paulo: Geração Editorial, 2013.

Bandeira LAM. A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – das rebeliões na Euroásia à África do Norte e ao Oriente Médio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

Baratta A. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011.

Barbosa WN. O Historiador e a História: um diálogo através da fonte. Caminhos da História, 1999; 4(4): 7-32.

Barbosa WN. Acerca da Superestrutura. [S.l.: s.n.], 1989. Disponível em: <https://sites.google.com/site/dnbwilson/textosdeteoriaemetodologia>

Basaglia F. A Instituição Negada: relato de um hospital psiquiátrico. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

Barros et al. O Contexto da Formação dos Agentes Comunitários de Saúde no Brasil. Florianópolis: Texto Contexto Enfermagem; 2010 Jan-Mar; 19(1): 78-84.

Batista, VM: Díficeis Ganhos Fáceis- drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan; 2003.

Batista, N. Política criminal com derramamento de sangue. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5-6, 1998; 3(5-6): 77-94.

Braga L. Classe em Farrapos. Acumulação integral e expansão do lumpemproletariado. São Carlos: Pedro & João Editores, 2013.

Brito F, Oliveira. Até o Último Homem: visões cariocas da administração armada da vida social. São Paulo: Editora Boitempo; 2013.

Canonico L. Entre usuários e traficantes: múltiplos discursos “sobre” e “da” atuação dos agentes de segurança na região da “cracolândia”. [Dissertação de Mestrado]. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, PPGS, Centro de Educação e Ciências Humanas; 2015.

Cerneka HA, Jesus Filho J, Matsuda FE, Nolan MM, Blanes D. Tecer Justiça: Presos e presas provisórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e Pastoral Carcerária Nacional; 2012.

Clausewitz Cv. Da Guerra. Tradução Ramos MT. São Paulo: Martins Fontes; 1996: p. 171.

Correia, MVC. A Influência do Banco Mundial na Orientação da Política de Saúde Brasileira. Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas - São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. 2005.

Correia, MVC. O Controle Social na Política de Saúde Brasileira frente às Orientações dos Organismos Financeiros Internacionais. *Sociedade em Debate*, Pelotas, 122 13(2): 121-136, jul.-dez./2007.

Correia, MVC. A Saúde no Contexto da Crise Contemporânea do Capital: o Banco Mundial e as tendências da contra-reforma na Política de Saúde brasileira. In: Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social: Impasses e Desafios. ABEPSS, 2007.

Davis M. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo; 2006.

D’Almeida LC. A Incorporação da Topografia Social no Processo de Gestão da Política Pública de Assistência Social: o território e a inserção do conceito operacional de práticas especiais aplicadas à dinâmicas do financiamento e da GI [dissertação]. Rio de Janeiro: Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense; 2011.

Del Olmo R. A Face Oculta da Droga. Rio de Janeiro: Revan; 1990.

Donnangelo MCF, Pereira L. Saúde & Sociedade. São Paulo: Editora Hucitec; 2011.

Edler FC. Ensino e profissão médica na corte de Pedro II. Santo André: Universidade Federal do ABC; 2014.

Engel MG. Os delírios da razão: médicos, loucos e hospícios (Rio de Janeiro, 1830-1930) [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 2001

Fernandes F. A Revolução Burguesa no Brasil. São Paulo: Globo; 2006.

Freud S. O Mal-Estar na Civilização. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Frúgoli Jr, H.; Spaggiari, E. Da cracolândia aos nórias; percursos etnográficos do bairro da Luz; 2007. Disponível em: <http://www.marcoareliosc.com.br/06frugoli.pdf>

Frúgoli Jr. H, Cavalcante M. Territorialidades da(s) cracolândia(s) em São Paulo e no Rio de Janeiro. Brasília: Anuário Antropológico; 2013. Disponível em: <http://aa.revues.org/561>

Frúgoli Jr H, Sklair J. O bairro da Luz em São Paulo: questões antropológicas sobre o fenômeno da gentrification. Buenos Aires: Cuadernos de Antropologia Social; 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cas/n30/n30a07.pdf>

Ferro MCT. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. In: Revista Direitos Humanos, Nº 08. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República; 2012.

Garofalo BS, Soares CB, Cordeiro L. Políticas Públicas Estatais na Área de Drogas: O Caso do Programa “De Braços Abertos” (PBDA). [S.i.] (GO): Revista Sociologia em Rede; 2015; 5(5): 119-142.

Gilioti CT. Terra Arrasada: imaginação e política no cinema de Era lulopetista [tese de doutorado]. São Paulo: Departamento de Filosofia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo; 2016.

Gramsci A. Cadernos do Cárcere. Vol. 2. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira; 2000, p.303.

Harvey D. O Novo Imperialismo. São Paulo: Loyola; 2014.

Hobsbawm EJ. Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 -1991. São Paulo: Ed. Companhia das Letras; 1995.

Hobsbawm EJ. Sobre História. São Paulo: Companhia das Letras; 1998.

- Hobsbawm EJ. Bandidos. São Paulo: Ed. Paz e Terra Ltda; 2015.
- Horkheimer M. Eclipse da Razão. São Paulo: Centauro; 2002.
- Horkheimer M. Teoria Crítica. São Paulo: Companhia das Letras; 2012.
- Iamamoto M, Carvalho R. Relações Sociais e serviço Social no Brasil. São Paulo: Cortez Editora; 2014.
- Jay M. A Imaginação Dialética. Rio de Janeiro: Contraponto; 2008.
- Kotler P. Administração de Marketing. Basan [tradução]. São Paulo: 10º Ed. Prentice Hall; 2000.
- Leite MP. Entre a 'guerra' e 'paz': Unidades de Polícia Pacificadora e gestão dos territórios de favela na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Dilema Revista de Estudos de Conflito e Controle Social; 2014; 7(4): 625-642.
- Livesey C. Deviance and Social Control- unit M9: Orthodox Marxism. United Kingdom: A2 Sociology AQA; 2006. Disponível em: <http://www.sociology.org.uk/cload.htm>
- Lukács G. História e Consciência de Classe. 2º ed. São Paulo: Editora Martins Fontes; 2012.
- Machado, Loureiro A, Luz R, Muricy K. Danação da Norma: a medicina social e constituição da psiquiatria no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- Marx, K. O Capital: o processo de produção capitalista. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1971; 1(2).
- Marx K. Contribuição à Crítica da Economia Política. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003.
- Marx K, Engels F. A Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.
- Matias LF. Por uma Cartografia Geográfica uma Análise de Representação Gráfica na Geografia. São Paulo: Universidade de São Paulo, FFLCH, DG; 1996.
- Mattos RC. As "classes perigosas" habitam as favelas: um passeio pela crônica policial no período das reformas urbanas. Rio de Janeiro: Desigualdade & diversidade (PUCRJ), 2009; (5): 149-170.

Medina MG, Nery Filho A, Flach PM. Políticas de Prevenção e Cuidado ao Usuário de Substâncias Psicoativas; *In*: Paim JS; Almeida-Filho N; (org): Saúde Coletiva-teoria e prática. Rio de Janeiro: Medbook; 2014.

Melossi D, Pavarini M. Cárcere e Fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX). Rio de Janeiro: Revan; 2006.

Minayo MCS: O Desafio do Conhecimento- pesquisa qualitativa em saúde. 12º ed. São Paulo: Hucitec; 2010.

Mendes, A, Marques, RM. O financiamento do SUS sob os "ventos" da financeirização. Rio de Janeiro: Ver. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 14, num. 3;p. 841-850; 2009.

Miranda CAC. Saberes e Práticas do Movimento Eugênico no Brasil: uma busca pela regeneração integral da natureza humana. In: Mota A, Marinho MSMC (organizadores). Eugenia e História: ciência, educação e regionalidades. São Paulo: USP, Faculdade de Medicina: UFABC, Universidade Federal do ABC, Coleção Saúde, medicina e história; 2013; (4): 157-180.

Mota A, Tarelow GQ. Eugenia, organicismo e esquizofrenia: diagnósticos psiquiátricos sob a lente de Antônio Carlos Pacheco e Silva, nas décadas de 1920-40. Espírito Santo: Dimensões, vol. 34; 2015; (34): 255-279.

Mosqueiros TM. Reabilitação da região da luz. [dissertação de mestrado]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Curso de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração: planejamento urbano e regional, FAUSP; 2007.

Nietzsche F. Genealogia da Moral. São Paulo: Companhia das Letras; 1998.

Oliveira F. Crítica à Razão Dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Ed. Boitempo; 2003.

Pereira JMM. O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro 1944-2008 [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Departamento de História, ICHF da Universidade Federal Fluminense; 2009.

Rodrigues LBF. Controle Penal Sobre as Drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. [tese de doutorado]. Universidade São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Direito, Concentração: Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia; 2006.

Rodrigues LBF, Castilho EWV, Vargas B, Batista VO, Prado GLM, Japiassu CEA (colaborador). Tráfico de drogas e constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais. Relatório de Pesquisa, Projeto Pensado o Direito, Ministério da Justiça, Brasília; 2009; (1). Disponível em: <http://www.bancodeinjusticas.org.br/wp-content/uploads/2011/11/Minist%C3%A9rio-da-Justi%C3%A7a-UFRJ-e-UnB-Tr%C3%A1fico-de-Drogas-e-Constitui%C3%A7%C3%A3o1.pdf>

Rui T. A inconstância do tratamento: no interior de uma comunidade terapêutica. *Dilemas*, v. 3, p. 1-22, 2010.

Rui, T. *Corpos Adjetos: etnografia em cenários de uso e comércio de crack*. [tese]; Universidade de Campinas, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UNICAMP, IV; 2012.

Rui T. Vigiar e Cuidar: notas sobre a atuação estatal na 'cracolândia'. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, p. 336-351, 2012.

Rui T. Depois da 'Operação Sufoco': sobre espetáculo policial, cobertura midiática e direitos na 'cracolândia paulistana' (Dossiê Fronteiras Urbanas, org. por Gabriel Feltran e Neiva Vieira). *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 3, p. 287-310, 2013.

Rui T, Adorno R, Silva SL, Calil T, Gomes BR, Malvasi P, Vasconcelos MP. Amarga delícia: experiências de consumo de crack na região central de São Paulo. *Inter-Legere (UFRN)*, v. 15, p. 87-109, 2014.

Rui T, Fiore M, Tófoli LF. Pesquisa Preliminar de Avaliação do Programa De Braços Abertos. *Plataforma Brasileira de Política de drogas/Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)*. São Paulo: 2016.

Rusche G, Kirchheimer O. *Punição e Estrutura Social*. Rio de Janeiro: Ed. Revan; 2004.

Salo C. *A Política Criminal de Drogas no Brasil: um estudo criminológico e dogmático da Lei 11.3434/06*. São Paulo: Saraiva; 2016.

Santos, MS. A prisão dos ébrios, capoeiras e vagabundos no início da Era Republicana. *Rio de Janeiro: Topoi*; 2004, 5(8). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2237-101X2004000100138&script=sci_arttext

Santos V. *O Objeto/Sujeito da Redução de Danos: Uma análise da literatura da perspectiva da Saúde Coletiva*. [tese], Universidade São Paulo, EEUSP, PPGE; 2008.

Silva MLL. *Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005* [dissertação]. Brasília: Mestrado em Política Social pela Universidade de Brasília; 2006.

Singer A. *Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras; 2012, p.126.

Soares CB. *Consumo Contemporâneo de Drogas e Juventude: a construção do objeto da perspectiva da Saúde Coletiva* [tese de livre-docência]. São Paulo: Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo; 2007.

Soares CB, Campos CMS, Yonekura T. Marxismo como Referencial teórico- Metodológico em Saúde Coletiva: implicações para a revisão sistemática e síntese de evidências. São Paulo: Rev Esc Enferm USP; 2013; 47(6):1403-9.

Stephen Graham. Cidades Sitiadas. O Novo urbanismo Militar. São Paulo: Boitempo; 2016.

Stotz EM, David HMSL. Educação Popular e Saúde. In: Soares CB, Campos CMS. Fundamentos de Saúde Coletiva e Cuidado de Enfermagem. São Paulo: Manole; 2013: 75-103.

Svecenko, A. Revolta da Vacina. São Paulo: Ed. Cosac Naify; 1984.

Suzigan W. Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil. Campinas: IPEA/DISET, 2006.

Valladares LA. Gênese da Favela Carioca: a produção anterior às ciências sociais. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais; 2000; 15(44). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf>

Viana N. Os Valores na Sociedade Moderna. Brasília: Thesaurus; 2007.

Viana N. O Capitalismo na era da acumulação integral. São Paulo: Editora Santuário, 2009.

Viana N. A Teoria das Classes Sociais em Karl Marx. Florianópolis: Bookness; 2012.

Viana N. Representações e Valores nas Políticas de Saúde no Brasil – 1990-2012 [tese de pós-doutorado]. São Paulo: Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo; 2015.

Wacquant, L. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

Wacquant, L. Punir os Pobres: a nova gestão da miséria nos Estado Unidos [A onda punitiva]. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

Wacquant, L. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal. São Paulo: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP; 2014; 37 (10): 1687-1711.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/Aids. A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Coordenação Nacional de DST e Aids. – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

Outras Fontes:

Brasil. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg2013: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/Aids. A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Coordenação Nacional de DST e Aids. – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006

Brasil. Portaria nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009.

Brasil. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011.

Brasil. Lei 10.216, de 06 de abril de 2001.

Izidra Alves. [Portal UOL- blog jovempan]. Pela Vida Contra as Drogas. Hospital que tratava até criança dependente, hoje é só um imóvel da Prefeitura. (18/04/17). Disponível em: <http://blogjp.jovempan.uol.com.br/campanha/falando-de-drogas/hospital-municipal-que-tratava-ate-crianca-dependente-virou-imovel-vazio-em-sp/>

Governo Federal. Política Nacional Para a Inclusão da População em Situação de Rua. Brasília, 2008.

Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) [página de internet]. Disponível em: <http://www.servicos.gov.br/orgao/http-estruturaorganizacional-dados-gov-br-id-unidade-organizacional-1945>

Governo Federal. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>

Ministério da Saúde. Consultório na Rua [portal de internet]. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_consultorio_ rua.php

Prefeitura de São Paulo. SMS [portal da internet]. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/ems/sq_20121025.pdf

Prefeitura de São Paulo. SMS [portal da internet]. Disponível em:

<http://capital.sp.gov.br/cidadao/saude-e-bem-estar/melhorias-na-saude-municipal/estrategia-saude-da-familia-esf>

Sales L. Ação Integrada Centro Legal Projeto o Fim da Cracolândia. Mural Brasil [página da internet]. (05/08/2010) Disponível em:

<https://muralbrasil.wordpress.com/2010/08/05/acao-integrada-centro-legal-projeta-o-fim-da-cracolandia/>

Dmytraczenko T, Almeida G (org.). Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean; Washinton: World Bank; 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0454-0>

UNIAD. [site de internet]. Nossa História. Disponível em:

<http://www.uniad.org.br/uniad/nossa-historia>

Portal Brasil. Cidadania e Justiça. Decreto oficializa transferência da Senad para o Ministério da Justiça. (10/01/2011). Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/01/decreto-oficializa-transferencia-da-senad-para-o-ministerio-da-justica>

Planalto da Presidência da República. Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas [portal da Presidência da República] (07/07/14). Disponível em:

<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/caderno-destaques/marco-2012/plano-integrado-de-enfrentamento-ao-crack-e-outras-drogas>

Peres J. Ação de Agente Comunitário é Chave do Saúde da Família. Rede Brasil Atual [site de internet]: 12/08/10.

Prefeitura Municipal de São Paulo. SMADS [site informativo de internet]. Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/secretaria_a_secretaria/index.php?p=1856

Prefeitura de São Paulo. Moradia Assistida [internet] (s/d). Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/moradia_a_ssistida_link_para_o_site_1265141605.pdf

São Paulo. Portaria nº 107, de 09 de fevereiro de 2010. Disponível em:

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02042010P%20001072010SMSU

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/comite_do_clima/legislacao/index.php?p=16457

Governo do Estado de São Paulo. Ação de Recuperação Social no Centro de SP reúne civis [portal do gov.] (22/07/09). Disponível em:

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/acao-de-recuperacao-social-no-centro-de-sp-reune-estado-e-civis-1/>

Sistema Único de Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Comissão Organizadora da III CNSM. Relatório Final da III Conferência Nacional de Saúde Mental. Brasília, 11 a 15 de dezembro de 2001. Brasília: Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde, 2002.