



Administração Pública e Gestão Social
ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

O PROGRAMA “DE BRAÇOS ABERTOS” – UM OLHAR À LUZ DOS SEUS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

de **Moura Sotero, Erick; Spanghero Lotta, Gabriela; M. M. Oliveira, Ebenézer**

O PROGRAMA “DE BRAÇOS ABERTOS” – UM OLHAR À LUZ DOS SEUS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Administração Pública e Gestão Social, vol. 11, núm. 3, 2019

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351559268008>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 3.0 Internacional.

O PROGRAMA “DE BRAÇOS ABERTOS” – UM OLHAR À LUZ DOS SEUS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

BRAZILIAN PROGRAM “OPEN ARMS” – INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS ANALYSIS

PROGRAMA “DE BRAZOS ABIERTOS”: UM ANALISIS COM BASE EM SUS ARREGLOS INSTITUCIONALES

Erick de Moura Sotero
UFABC, Brasil
ericks.sotero@hotmail.com

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351559268008>

Gabriela Spanghero Lotta
FGV, Brasil
gabriela.lotta@gmail.com

Ebenézer M. M. Oliveira
UFABC, Brasil
ebenezer.marquesdeoliveira@gmail.com

Recepção: 08 Outubro 2017

Aprovação: 09 Março 2018

Publicado: 01 Julho 2019

RESUMO:

O programa “De Braços Abertos” foi lançado em janeiro de 2014 pela gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), buscando inovar ao destacar a perspectiva de redução de danos para a população em vulnerabilidade social da região da Luz (centro de São Paulo), atuando com interdisciplinaridade e integração entre diversas secretarias municipais, na construção de um pacote de direitos (moradia, alimentação, trabalho e renda) que proporcionasse a seus beneficiários um projeto de autonomia. Diante da relevância, bem como da inovação dessa política no que tange a sua articulação entre diversas secretarias, o presente artigo faz uma análise do programa “De Braços Abertos” à luz dos seus arranjos institucionais, construídos para sua elaboração e execução. A análise é feita destacando quatro elementos constituintes dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais.

PALAVRAS-CHAVE: Arranjos Institucionais, Intersectorialidade, Interdisciplinaridade.

ABSTRACT:

The “Open Arms” program (Programa “De Braços Abertos” in Portuguese) was launched in January 2014 under the management of Mayor Fernando Haddad (2013-2016) in São Paulo, Brazil, innovating by highlighting the perspective of harm reduction for the socially vulnerable population of the Luz region (center of São Paulo), working with interdisciplinarity and integration among several municipal secretariats, in the construction of a rights package (housing, food, work and income) that provides its beneficiaries with a project of autonomy. Considering the relevance and innovation of this policy regarding its articulation among several secretariats, this article analyzes the project in the light of its institutional arrangements, built for its elaboration and execution. The analysis is made highlighting four constituent elements: intersectoriality, federative relations, participation of non-state actors and territorial aspects.

KEYWORDS: Institutional Arrangements, Intersectoriality, Interdisciplinarity.

RESUMEN:

El programa “De Braços Abertos” (“De Brazos Abiertos”) fue lanzado en enero de 2014 bajo la dirección del Alcalde Fernando Haddad (2013-2016) en São Paulo, Brasil, innovando al destacar la perspectiva de reducción de daños para la población socialmente vulnerable de la región de Luz (centro de São Paulo) con interdisciplinariedad e integración entre varias secretarías municipales, en la construcción de un paquete de derechos (vivienda, alimentación, trabajo e ingresos) que proporcione a sus beneficiarios un proyecto de autonomía. Teniendo en cuenta la relevancia e innovación de esta política con respecto a su

articulación entre varias secretarías, este artículo analiza el Programa "De Braços Abertos" a la luz de sus arreglos institucionales, construidos para su elaboración y ejecución. El análisis se hace resaltar cuatro elementos constitutivos: intersectorialidad, relaciones federativas, participación de actores no estatales y aspectos territoriales.

PALABRAS CLAVE: Arreglos Institucionales, Intersectorialidad, Interdisciplinariedad.

INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, surge uma complexidade no que se refere ao ambiente institucional do Brasil. Novos atores (políticos, sociais e econômicos) assumem um papel mais ativo no que tange ao processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Corroborando com esse novo ambiente institucional, os estados e municípios passam a assumir novas responsabilidades no que se refere à implementação dos serviços públicos. Também adentram a esse cenário os órgãos de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público), além dos Conselhos Gestores, na busca por mecanismos mais efetivos de participação e controle social das instituições públicas (Gomide & Pires, 2014). Juntamente a esse novo cenário institucional, surge o desafio de coordenação na execução das políticas públicas, buscando tornar o Estado mais maleável às demandas, mobilizações e participações dos diversos atores não estatais. O estabelecimento dessa nova relação entre atores públicos e atores privados, institui um sistema de múltiplas dimensões no desafio de se formular e executar políticas públicas por parte dos gestores públicos, que passaram a ter que estabelecer relações não mais só com outros setores e atores estatais, mas também com atores não estatais – empresas, organizações sociais, agentes da sociedade civil organizada – (Gomide & Pires, 2014; Lotta & Vaz, 2015).

Embora com contornos específicos no caso nacional, esse movimento se aproxima muito daquilo que já vinha sendo apontado pela literatura internacional a respeito de mudanças no contexto de produção de políticas públicas que geraram processos mais complexos e variados de tomada de decisão com construção de arranjos institucionais complexos e novos mecanismos de coordenação (Peters & Pierre, 2005; Verhoest & Bouckaert, 2005; Verhoest et al, 2007). A literatura aponta que, considerando esses novos desafios e mecanismos de elaboração e execução das políticas públicas, tornou-se necessária a construção de novos arranjos institucionais, buscando assim uma maior viabilização de ações intersetoriais (dada a complexidade de muitas políticas públicas desenvolvidas), além de garantir uma governança sobre esses diversos atores, bem como ações públicas mais efetivas. Esse mesmo processo tem sido apontado pela literatura nacional, demonstrando como o Estado brasileiro tem avançado na constituição de novos arranjos institucionais voltados à construção de novos tipos de capacidades estatais (Gomide & Pires, 2014; Lotta & Vaz, 2015; Lotta & Favareto, 2016; Santos Nunes, 2017).

Como demonstra essa literatura, neste novo contexto o Brasil passa a desenvolver, nas últimas décadas, diversas experiências inovadoras em âmbito federal, estadual ou municipal, voltadas a enfrentar problemas públicos de forma mais complexa, em ambiente de participação de múltiplos atores estatais e não estatais, sujeito a lógicas de transparência, participação e controle e voltados à maior efetividade nos resultados das políticas (Gomide & Pires, 2014; Lotta & Vaz, 2015). Este é o caso, entre outros, do programa “De Braços Abertos” da gestão municipal de São Paulo durante o mandato do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). Esta política, voltada a enfrentar a situação de vulnerabilidade dos usuários de drogas que residem na região central da cidade, foi construída de forma participativa e contemplando diversos elementos inovadores do desenho e implementação das políticas públicas, tendo como tônica os novos arranjos institucionais.

Assim, diante da relevância em se compreender a construção desses novos arranjos institucionais, bem como seus desafios para a implementação das políticas públicas, o presente artigo tem como objetivo analisar o programa “De Braços Abertos” na cidade de São Paulo, à luz de seus arranjos institucionais. Para isso, foram analisados os desafios de implementação dessa política pública, observando quatro dimensões comuns aos arranjos (Lotta & Favareto, 2016; Lotta & Vaz, 2015): intersectorialidade, relações federativas, participação

de atores não estatais e aspectos territoriais, no que se refere à construção de seus arranjos institucionais. A escolha dessa política se deu devido ao seu caráter inovador no que tange a sua perspectiva de redução de danos para a população com vulnerabilidade social da região da Luz (centro de São Paulo), e ao seu caráter intersetorial, envolvendo diferentes atores estatais e não estatais na formulação, implementação e monitoramento das ações desenvolvidas pelo programa.

Em termos metodológicos, este artigo se baseou em levantamento da literatura e dos conceitos sobre arranjos institucionais, e, para o estudo de caso, foram analisadas as legislações, documentos sobre o Programa “De Braços Abertos” (estudos descritivo-analíticos) e entrevistas semiestruturadas com quatro atores envolvidos na formulação, implementação e monitoramento do programa. Selecionamos um gestor de cada área prioritária da política (saúde, assistência social, segurança urbana e direitos humanos) que atuava em uma secretaria setorial mas na implementação desta política intersetorial. Os entrevistados ocuparam, durante a gestão Haddad, diversos postos nas secretarias, tanto de médio como de alto escalão, como coordenação de políticas. Todos eles foram, em algum momento, coordenadores do programa dentro de sua secretaria¹. Além das entrevistas, foram incorporados achados de outras pesquisas em curso que analisaram o programa.

Este artigo está dividido em três partes, além da introdução e considerações finais. Na primeira parte abordamos as discussões teóricas sobre análise de arranjos institucionais, tratando seus componentes estruturantes e as relações-chave entre eles. Na segunda parte, apresentamos o programa “De Braços Abertos”, detalhando como essa política está contextualizada no âmbito da gestão de Haddad (2013-2016) na cidade de São Paulo, descrevendo para isso aspectos referentes ao seu escopo, desenho, objetivos, detalhamento das ações implementadas e dos atores envolvidos no programa.

Na terceira parte analisamos essa política à luz do modelo de análise dos arranjos institucionais desenvolvido e aplicado por Lotta & Favareto (2016) em diferentes políticas. O uso desse modelo analítico se justifica, em primeiro lugar, por tratar de dimensões que contemplam a complexidade dos novos arranjos institucionais de programas. Em segundo lugar, por ser modelo que permite comparação entre diferentes tipos de políticas e já vem sendo aplicado em distintas áreas sociais e de infraestrutura, em políticas federais, estaduais e municipais (Lotta & Favareto, 2016; Favareto & Lotta, 2017; Lotta & Favareto, 2017; Lotta, Galvao & Favareto, 2016; Santos Nunes, 2017; Otero, 2017). Assim, o modelo analítico permite também analisar o caso em questão à luz dos aprendizados já realizados em outras políticas públicas. O modelo se baseia na análise de quatro elementos constituintes dos arranjos institucionais (intersectorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais) e as relações centrais entre eles.

Na quarta seção traçamos uma conclusão acerca dos aspectos do programa abordado, apontando as limitações dessa pesquisa e levantando questões que podem ser exploradas e desenvolvidas por outros estudos.

NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ambiente de formulação e implementação de políticas públicas é caracterizado pela coexistência de múltiplos atores, regras institucionais e ambientes políticos. Esses elementos determinam onde as políticas públicas serão construídas e executadas, tornando-se, portanto, elementos centrais para compreender as dinâmicas e resultados das ações do Estado.

Nas últimas décadas, tanto internacional como nacionalmente, os estados têm passado por profundas transformações que tem alterado sua forma de atuação e seus arranjos institucionais. Elementos como as reformas gerencialistas, o aumento da transparência e da participação social, o envolvimento de atores não estatais na produção de serviços tem construído novas formas de governança, exigindo dos estados novas capacidades de lidar com estes diferentes atores e novos modelos de formulação e implementação de políticas (Lotta & Vaz, 2015).

No caso brasileiro, tais mudanças são marcantes especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o país passou a ter uma série de alterações não apenas no conteúdo das suas políticas (mais universalistas, inclusivas e voltadas para o bem-estar social), mas também na forma de produzir e entregá-las (com inclusão de outros atores nos processos decisórios e introdução de novas ferramentas gerenciais).

Pires (2016) aponta que esse novo contexto de produção de políticas públicas no Brasil pós Constituição de 1988 tem sido marcado por quatro vetores: O primeiro diz respeito à divisão de poderes e ao presidencialismo de coalizão, que dificultam a capacidade de coordenação das políticas. O segundo é a descentralização político-administrativa que passou a exigir envolvimento de municípios e governos estaduais na formulação, implementação e avaliação de políticas. O terceiro se refere à garantia de direitos individuais, coletivos e difusos colocada pela Constituição, que exige capacidade de coordenação para entrega. O quarto vetor diz respeito à ampliação da participação social na formulação e controle das políticas que, em conjunto com a transparência, reforçam a necessidade de o Executivo se articular com outros atores (Gomide & Pires, 2014).

Esses vetores criam um contexto que exige novas capacidades de respostas por parte do poder executivo brasileiro, especialmente no que tange a capacidade de construir processos articulados e coordenados para implementar políticas públicas efetivas. Assim, pode-se dizer que, atualmente, a implementação de políticas públicas no Brasil é caracterizada por uma multiplicidade de atores, regras institucionais e ambientes políticos. Dessa forma, os arranjos institucionais em torno de uma determinada política pública assumem características diversas.

Para que se entenda as definições do conceito de arranjos institucionais, faz-se necessária a compreensão dos seus conceitos. Davis e North (1971) definem arranjos institucionais como um “conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir”. Fiani descreve que

[...] um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional. (Fiani, 2014)

Para o artigo em questão, adotamos a definição de arranjo institucional definida por Pires & Gomide (2014), na qual “entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma como se coordenam os atores e os interesses em pauta em uma determinada política pública”. Tal definição se faz relevante, uma vez que é fundamental para a determinação de comparação entre arranjos quando tratam de campos específicos diferentes, mas que estão inseridos em um mesmo ambiente institucional (Pires & Gomide, 2014; Lotta & Favareto, 2016; Santos Nunes, 2017). De acordo com Gomide & Pires (2014), portanto, arranjos institucionais relacionam-se com a necessidade em se estabelecer uma governança que articule diversos atores envolvidos em uma ação pública.

Analisando as tendências de inovação em arranjos institucionais brasileiros nas últimas décadas e considerando a literatura sobre o tema, Lotta & Favareto (2016) apontam quatro componentes que têm sido experimentados, em graus e formas diferentes, nesses distintos arranjos, e que podem ser usados como elemento analítico para compreender as inovações que tem sido realizadas nas políticas públicas, são eles: (i) articulação de temáticas intersetoriais (dimensão horizontal), (ii) relações federativas (dimensão vertical), (iii) dimensão territorial no que tange a forma como as políticas são produzidas e (iv) dimensão da participação social (participação de atores não estatais).

Em relação ao primeiro componente apontado pelos autores (intersectorialidade), este consiste no grau de integração em que os diferentes atores de um mesmo nível de atuação conseguem transmitir nas diferentes fases de realização da política pública. Os autores descrevem que a intersectorialidade é construída

[...] Pela conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação e monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas (Lotta & Favareto, 2016).

Entretanto, ao levarmos em conta o modelo weberiano de departamentalização das burocracias, a intersetorialidade apresenta algumas dificuldades (Costa & Bronzo, 2012; Pires, 2016; Lotta & Favareto, 2016), tais como: forte resistência do corporativismo burocrático, ausência de linguagem e bases de conhecimento entre os atores, visão compartilhada entre diferentes setores do Estado e heterogeneidade entre as instituições e os atores (Pires, 2016).

O trabalho de Costa & Bronzo (2012) contribui nesse aspecto ao apresentar dois modos de se superar a especialização e a departamentalização das repartições públicas. Os autores apontam que o primeiro modo consiste na necessidade de que haja um entendimento dos atores acerca da complexidade dos problemas. Embora sejam acostumados a pensar e agir de forma fragmentada e focada apenas em sua área de atuação, esses atores precisam empenhar um grande esforço em termos cognitivos e culturais, o que pode acabar por dificultar a construção de estratégias integradas de gestão. O segundo modo apontado pelos autores consiste em uma reorganização estrutural da própria instituição, passando a adaptar e reorganizar suas estruturas em departamentos menores, a fim de se obter processos mais coesos no desenvolvimento do trabalho intersetorial.

Lotta & Favareto (2016) afirmam que, para identificar a intersetorialidade, é necessário analisar o grau de articulação conjunta de diferentes atores em cada uma das fases de uma política pública (formulação, implementação e avaliação ou monitoramento). É preciso, portanto, compreender em que medida as diferentes agências envolvidas (como secretarias estaduais e municipais, ministérios ou mesmo subdivisões em um mesmo órgão) tomam decisões conjuntas a respeito de como as políticas serão desenhadas, se executam as políticas de forma compartilhada, se articulam no processo de monitoramento e na avaliação.

Já o segundo componente, da dimensão vertical ou federativa, se relaciona com a maneira como o arranjo institucional propõe a divisão de responsabilidades entre os municípios, estados e o governo federal, no que se refere também aos processos de formulação e execução das políticas públicas. Conforme já descrito, com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu um incentivo para descentralização de diversas políticas públicas para estados e municípios. No entanto, a literatura aponta que tal descentralização não correspondeu efetivamente a uma maior autonomia desses entes federados em relação ao governo federal, tendo em vista que a legislação e a distribuição de incentivos e recursos financeiros continuaram concentrados no Poder Executivo Federal (Arretche, 2012; Lotta & Favareto, 2016). Há, portanto, distintos graus de descentralização nas diferentes políticas, que levam ao desenho de arranjos institucionais variados em função da sua integração vertical.

Lotta e Favareto (2016) apontam que, para que se analise esse componente, se faz necessário verificar quais as responsabilidades atribuídas a cada um dos entes federativos (União, estados e municípios) ao longo das etapas de formulação e implementação da política pública. Os autores descrevem algumas questões que devem ser levantadas ao se analisar esse componente, tais como: de quem é a responsabilidade pela elaboração de regras, leis e regulamentação; quem financia a política e quais os mecanismos para a realização desse financiamento e quem é o responsável por qual atividade de implementação. A resposta a essas perguntas ajuda a compreender o grau de integração vertical do arranjo federativo e, portanto, como se dão as relações entre esses distintos atores na produção de políticas públicas.

O terceiro componente de análise dos arranjos institucionais proposto por Lotta e Favareto (2016) é a dimensão territorial. Para os autores esse componente se refere à relação das ações públicas com as peculiaridades do território no qual a política pública está destinada a ser implementada. Tal componente ainda é recente na literatura de arranjos institucionais, porém, sua análise corrobora para que se entenda a adequabilidade das políticas públicas desenvolvidas, tendo em vista a heterogeneidade do território onde é implementada, podendo dessa forma aplicar uma política com maior ressonância às diversidades locais encontradas. Por território, adotamos a definição de que são “os lócus de implementação das políticas e como expressão das forças sociais nele presentes” (Lotta & Favareto, 2016). Ou seja, eles não são apenas expressão da unidade geográfica onde a política ocorre, mas especialmente das relações e dinâmicas sociais ali existentes.

O quarto e último componente apontado pelos autores consiste na dimensão de participação social. Esse componente se refere não apenas à contribuição de atores não estatais no processo decisório, conforme apontado na dimensão territorial, mas também à atuação desses atores ao longo de todo o ciclo heurístico de uma política pública (formulação, implementação e monitoramento ou avaliação) em diferentes níveis da federação.

Para a análise desse componente, é necessário que haja diferentes mecanismos de participação social (conselhos participativos, audiências públicas, entre outros) que possam contribuir para uma melhor análise, tendo em vista a forma como se dá seu funcionamento e suas contribuições para a realização da ação pública.

Esses quatro elementos propostos por Lotta e Favareto (2016) têm sido utilizados para analisar e comparar diferentes arranjos institucionais, servindo como parâmetro analítico para compreender em que medida os arranjos estão adequados para os objetivos das políticas e de que forma eles incorporam elementos inovadores em termos de governança. De forma segmentada, diversas pesquisas têm analisado cada uma das dimensões, como os trabalhos sobre intersetorialidade (Cunill Grau, 2014; Pires, 2016; Bronzo, 2007, 2010; Veiga & Bronzo, 2014; Bichir, 2011), os trabalhos sobre relações federativas (Arretche, 2012; Oliveira & Lotta, 2017), aqueles que analisam relações com atores não estatais (Pires & Vaz, 2014) e os trabalhos que analisam a dimensão territorial das políticas (Favareto, 2012).

De forma articulada enquanto modelo analítico, as quatro dimensões propostas por Lotta e Favareto (2016) têm sido aplicadas na análise de diferentes políticas públicas nos três entes federativos em diversas áreas sociais e de infraestrutura como, por exemplo, análise dos programas Brasil Sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Territórios da Cidadania (Lotta & Favareto, 2016) e do Programa Mais Médicos (Lotta, Galvao & Favareto, 2016); políticas de infraestrutura (Lotta & Favareto, 2017); políticas estaduais de desenvolvimento territorial (Favareto & Lotta, 2017); políticas para migrantes (Otero, 2017); políticas para mulheres (Santos Nunes, 2017). A análise dessas dimensões de forma articulada enquanto um modelo analítico, “permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia” (Lotta & Favareto, 2016).

Tendo como base o arcabouço teórico dos novos arranjos institucionais e a abordagem analítica aqui apresentada, na próxima seção apresentaremos e analisaremos o programa “De Braços Abertos”, apresentando uma síntese da sua formulação e da maneira como foi implementado. Entendemos que, dada a complexidade do problema a ser enfrentado pelo programa, bem como o contexto complexo de produção de políticas descrito anteriormente, a análise do arranjo institucional dessa política pode nos dar importantes insights de inovações e limites sobre novos arranjos institucionais para políticas desse teor.

O PROGRAMA “DE BRAÇOS ABERTOS”

Na década de 1990, a região da Luz, em São Paulo (SP), consolidou-se como a mais famosa territorialização de consumo de crack no país. A partir de meados dos anos 2000, a “cracolândia” foi deixando de ser sinônimo de abandono e passou a atrair olhares da mídia e do poder público: “quando você está na ‘cracolândia’, você é um anônimo, mas está em um lugar que é uma celebridade” (Canato, 2017).

Ao longo dos anos, as sucessivas gestões da Prefeitura de São Paulo trataram da problemática dos usuários de drogas, principalmente nesta região da cidade, conhecida como “cracolândia”, por meio de uma série de políticas públicas que visavam uma “guerra às drogas” e “tolerância zero” para com seus usuários (Alves, 2014). Exemplo disso está na “Operação Integrada Centro Legal”, mais conhecida como “Operação Sufoco”, da gestão Gilberto Kassab (2009-2012) em parceria com o Governo do Estado e organizada pela Polícia Militar, que visava uma atuação repressiva e violenta contra os usuários, uma vez que se defendia que “por meio da dor e do sofrimento os consumidores de crack iriam procurar tratamento” (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

Diante disso, o Ministério Público de São Paulo deu abertura a um inquérito civil para investigar possíveis abusos de poder e identificar os objetivos da operação (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015). A Defensoria

Pública do Estado de São Paulo e a Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de São Paulo se colocaram indignados diante da situação, manifestando que é “evidente que o que acontece aqui não é um problema de polícia, é um problema social e, de forma insistente, o Estado tenta resolver isso com a polícia chegando em primeiro lugar” (Portal Vermelho, 2012). Apesar de não serem novidade as agressões e as tentativas de retirar aquela população do local, foi após essa ação que se intensificaram as intervenções na região (Canato, 2017).

Ao assumir a prefeitura, a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), ao contrário das gestões que o precederam, entregou a coordenação dos programas voltados à problemática de álcool e outras drogas para a Secretaria Municipal de Saúde em vez de manter na Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Com isso, foi proposta a formulação de um programa com espaço participativo que visasse atender as necessidades dos consumidores de drogas. Já no início de sua gestão, em 2013, foi criado um Grupo Executivo Municipal (GEM), junto com movimentos sociais, para tratar do programa “Crack, é possível vencer”, com o objetivo de identificar quais eram as necessidades da população em situação de rua e consumidora de drogas (Garofalo Soares & Cordeiro, 2015). Esse grupo identificou que, para além do consumo de drogas, essa população tinha uma série de necessidades não atendidas, como ausência de um lugar seguro em que pudessem dormir e realizar suas refeições, ausência de atendimento médico para cuidar de suas lesões e feridas, além da necessidade de uma atividade que lhes proporcionasse renda (Bonduki, 2014).

Na perspectiva da sociedade civil atuante no território, a criação desse grupo sinalizava abertura e um posicionamento muito diferente em relação às gestões anteriores. Entretanto, a percepção era de que a prefeitura estava aberta ao diálogo, mas não sabia exatamente o que fazer (Canato, 2017).

Para enfrentar esses problemas que passaram a ser vistos sob outro paradigma, foi proposto o programa “De Braços Abertos”, instituído pelo Decreto nº 55.067 de 18 de abril de 2014, com o objetivo de “promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas” (Canato, 2017). Essa proposta foi inspirada em programas canadenses e suíços (Garofalo; Soares & Cordeiro, 2015) e suas diretrizes apontam para uma mudança nas intervenções do poder público municipal no que tange ao reconhecimento da situação de vulnerabilidade social dos frequentadores da região do bairro da Luz e do bairro dos Campos Elíseos (centro de São Paulo), propondo uma política pública de reabilitação psicossocial. A despeito de críticas e contradições, o programa “De Braços Abertos” (DBA) simbolizava uma nova abordagem para a região (Canato, 2017).

O desenho do programa, à época, apresentava cinco objetivos principais: (i) implantação de ações intersecretoriais e integradas nas áreas de assistência social, direitos humanos, saúde e trabalho; (ii) construção de uma rede de serviços para o atendimento aos usuários, visando a redução de danos, pela oferta de moradia e emprego; (iii) disponibilização de serviços de atenção integral à saúde; (iv) fortalecimento de uma rede social visando a inserção dessa população nas políticas públicas e (v) estímulo à participação e apoio da sociedade (São Paulo, 2014).

A coordenação do programa passou a integrar o escopo da Secretaria Municipal de Saúde, responsável pela articulação intersecretarial de outras onze secretarias municipais (Assistência e Desenvolvimento Social; Segurança Urbana; Direitos Humanos e Cidadania; Educação; Cultura; Habitação; Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Esportes, Lazer e Recreação; Desenvolvimento Urbano; Serviços; e Políticas para as Mulheres), duas secretarias estaduais (Saúde e Justiça e Defesa da Cidadania), além do Fórum Intersetorial de Drogas e Direitos Humanos e especialistas convidados (São Paulo, 2014).

A proposta intersecretarial, com cada uma das secretarias atuando no que lhe cabe, buscava conferir ao programa um caráter progressista e inovador, oferecendo ações no âmbito de oferta de moradia (hospedagem em um dos oito hotéis conveniados), alimentação (três refeições gratuitas por dia), acesso aos serviços de saúde (encaminhamento para os serviços de saúde da região) e trabalho (contratação para serviços de varrição e zeladoria de ruas da região central com carga horária de 4 horas diárias e remuneração de 15 reais por dia de

trabalho, além de duas horas de qualificação técnica, se desejarem). Essas ações objetivavam o enfrentamento do problema do consumo de drogas, principalmente de crack. Cabe ressaltar que o programa tinha como base não impor tratamento clínico ou de abstinência aos seus beneficiários (São Paulo, 2014; Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

As atividades desenvolvidas pelo programa são realizadas em um espaço denominado “tenda”, localizada na região central de São Paulo. Os interessados em aderir ao programa são submetidos a uma entrevista com a equipe responsável pela assistência social, que procura identificar se esses indivíduos frequentam a região e consomem crack de maneira problemática. Feita a entrevista, esse interessado passa por um cadastro, o qual necessita apenas de algumas informações básicas, não sendo exigida a apresentação de documentos, tornando-se, dessa forma, beneficiário do programa (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

Com o beneficiário cadastrado, este tem a possibilidade de fazer até três refeições diárias gratuitas no restaurante Bom Prato³, além de compor as equipes de trabalho, sendo a principal referente à limpeza urbana. Alguns beneficiários realizam suas atividades profissionais dentro das secretarias municipais. Tais atividades são desenvolvidas no âmbito de zeladoria, recepção ou manutenção. Há também a oferta de cursos profissionalizantes e cursos de formação cidadã (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

Para além da oferta de moradia, alimentação e trabalho, são realizadas atividades físicas, culturais e de organização (assembleias), aproveitando o espaço físico da “tenda”. Tal espaço conta com banheiros, tanques para lavagem de roupa, equipamentos de ginástica e uma televisão comum a todos (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

Em relação à rotina de trabalho nos atendimentos, há três equipes que atuam: equipe responsável pelos serviços de saúde, equipe de profissionais de ensino técnico e equipe de redutores de dados e oficinairos. A equipe de saúde cuida do atendimento básico de saúde dos beneficiários na “tenda”. A equipe de profissionais de ensino técnico, contratados pela Organização Social Brasil Gigante⁴, é responsável pelo acompanhamento, supervisão e remuneração dos beneficiários no que tange às frentes de trabalho e cursos profissionalizantes. A equipe de redutores de danos e oficinairos é responsável por abordagens nas ruas, além de atividades desenvolvidas na “tenda”. Para além dessas três equipes de trabalho, o programa conta ainda com estagiários das áreas de psicologia (auxiliam na realização de atendimento), educação física (auxiliam na realização de atividades recreativas) e assistência social (auxiliam na realização de atendimento), além de voluntários (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

Esta seção buscou apresentar o “De Braços Abertos”. Na próxima seção faremos a análise dos desafios de coordenação no que tange à formulação e implementação das atividades do programa, à luz dos seus arranjos institucionais e do modelo analítico proposto anteriormente.

“DE BRAÇOS ABERTOS” À LUZ DOS SEUS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Como dito acima, a análise do Programa “De Braços Abertos” será realizada a partir do ferramental metodológico dos arranjos institucionais, desenvolvido por Lotta e Favareto (2016), a partir de quatro dimensões ou categorias de análise: intersetorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais (Lotta & Favareto, 2016).

Desenvolvida essa análise, é apresentado um quadro analítico das dimensões dos arranjos institucionais. Apresentaremos a seguir a descrição e análise do programa à luz de cada uma das dimensões analíticas adotadas no presente artigo.

Intersetorialidade

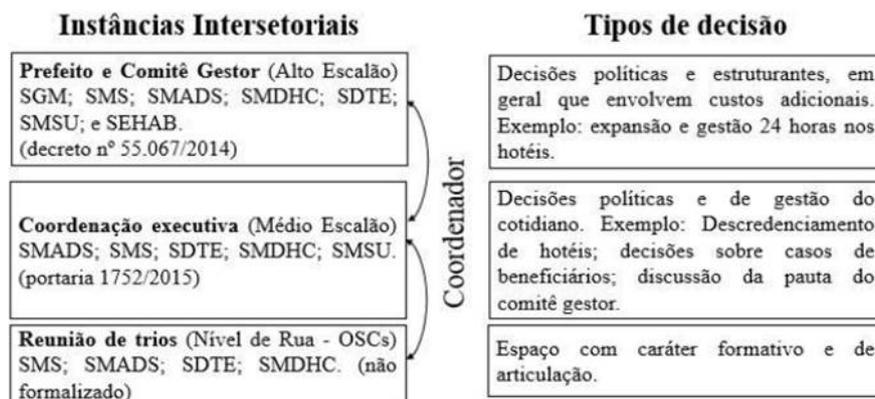
O programa “De Braços Abertos” foi estabelecido a partir de um decreto municipal, instrumento no qual já se estabeleceu uma construção do programa de maneira intersetorial, ou seja, criou-se um comitê gestor, ligado à Secretaria de Governo, mas com participação de diversas outras secretarias municipais que puderam incidir na formulação da iniciativa. Observa-se a intersetorialidade, portanto, desde sua formulação.

Em sua implementação, através do Comitê Gestor, a intersetorialidade apresenta-se como o principal método de trabalho. O Programa conta com algumas ações, conforme descrito acima, que são de responsabilidade das várias secretarias envolvidas, nas suas áreas de expertise, imprimindo um aspecto concreto de intersetorialidade para o funcionamento da iniciativa. O mesmo usuário acessa diversos serviços simultaneamente: políticas de saúde (SMS), programa de trabalho e renda (SDTE), orientações em cidadania e redução de danos (SMDHC), abrigamento em hotéis (SMADS), projetos sociais com organizações não governamentais (ONGs) conveniadas. Além disso, há reuniões periódicas (semanais) para monitorar o Programa e suas ações no território que são realizadas, com a participação dessas mesmas secretarias.

O monitoramento é realizado através das reuniões do comitê gestor, que se iniciaram semanais, passaram a quinzenais e, com o passar do tempo, bimensais, juntamente com o prefeito, para perceber as ausências, lacunas e avaliação do processo. O Comitê Gestor é o principal ator nesse processo de articulação horizontal, sob a coordenação da Secretaria de Governo.

Uma coordenação executiva também se formou, com indicados das secretarias. Apesar de englobar o médio escalão, essa foi considerada a instância mais importante do programa, uma vez que tratava das questões políticas, de gestão, e filtrava o que deveria ser tratado no comitê gestor. Em geral, as decisões que precisavam ser levadas ao alto escalão eram as que envolviam custos adicionais ao programa. Essa coordenação possuía um local no território, conhecido como casa da coordenação, criado justamente para ser um espaço intersecretarial próximo ao cotidiano do programa. Nesse local, o fluxo de pessoas variava bastante, porque, em geral, os burocratas “de nível de rua”⁵ e médio escalão circulavam entre as sedes de suas respectivas secretarias, a tenda do DBA, os equipamentos públicos e a própria rua (Canato, 2017).

Além dessas duas instâncias, eram realizadas as reuniões dos trios (burocracia “de nível de rua” do programa, que acompanhava diariamente os beneficiários) também semanalmente. Os trios foram organizados para permitir uma ação integrada e intersetorial da burocracia entre saúde, assistência social e trabalho. Essa reunião foi instituída com o objetivo de alinhar e fazer a coordenação desses atores. Em um primeiro momento, serviu para discussão de casos e dificuldades pontuais da atuação desses burocratas, contudo, a gestão consolidou esse espaço como um momento de formação dos agentes implementadores. A figura 1 abaixo apresenta as características das três instâncias intersetoriais do DBA (Canato, 2017):



Fonte: CANATO, 2017.

De toda sorte, um desafio identificado para a intersectorialidade foram as “divergências teóricas e de concepções” entre as secretarias. Essas divergências foram ressaltadas principalmente entre as áreas sociais (SMS, SMDHC e SMADS) e SMSU, em momentos em que a GCM agiu com truculência e de forma repressiva. A criação da inspetoria de redução de danos ajudou a aproximar os atores da GCM das demais secretarias (Canato, 2017).

Relações Federativas

O programa “De Braços Abertos” aderiu inicialmente ao programa “Crack, é possível vencer” do Governo Federal, partindo desse pressuposto para construir sua política, utilizando recursos federais no início. Contudo, o DBA, por ser instituído por Decreto Municipal, teve suas regras estabelecidas primordialmente pelo município. A participação do governos federal e estadual foi estabelecida e definida pelo decreto, tendo alguma influência efetiva da União no início do programa.

A temática da “política sobre drogas” é muito complexa, envolvendo diversos aspectos e setores da sociedade e da administração pública. Por ter vários assuntos envolvidos, requer conseqüentemente várias políticas públicas sendo aplicadas simultaneamente, como por exemplo: segurança pública, saúde, educação, assistência, cultura, direitos humanos, entre outras. Em função disso, em termos de pacto federativo, as competências são compartilhadas pelos três entes federados, de acordo sempre com as divisões já estabelecidas por cada uma das políticas.

Em termos de recursos, o DBA utilizou-se inicialmente, como dito acima, de fundo federal destinado ao programa “Crack, é possível vencer”. Após um determinado período, todos os recursos do programa foram disponibilizados pelo município, através da dotação de cada uma das secretarias, sem, contudo, ter uma dotação orçamentária própria do programa, até o momento (2017).

O programa foi implementado em parceria com órgãos federais, estaduais e a sociedade civil, mas de responsabilidade do município, a partir do Comitê Gestor do Programa.

Uma dimensão política relevante desse projeto foi a disputa entre a prefeitura e o governo estadual. No âmbito do território, o governo municipal teve que interagir e negociar com o governo do estado, tanto pela atuação da Polícia Militar quanto pelo programa estadual Recomeço, o qual tem uma abordagem de reabilitação de dependentes químicos por meio de tratamentos médicos e internação em centros especializados e comunidades terapêuticas, princípios antagônicos aos do DBA (Canato, 2017).

Participação de Atores Não Estatais

A participação social no Programa foi desejada e buscada desde o início, sobretudo pela complexidade da temática e da necessidade de envolvimento da sociedade como um todo na resolução do problema. As pré-conferências realizadas pela sociedade civil subsidiaram a formulação da política. Também houve participação de pesquisadores convidados, universidades e ONGs na discussão do desenho do Programa.

Na implementação também houve a participação da sociedade civil, através da contratação de organizações sociais para gerir parte do programa. Esse é um fator importante sobre o arranjo do DBA. Os profissionais dessas equipes mencionadas são principalmente funcionários das organizações de sociedade civil (OSCs) e, como o programa depende intrinsecamente da criação de vínculos entre os beneficiários e burocratas implementadores, a presença cotidiana desses atores foi apontada por como um facilitador da intersectorialidade (Canato, 2017). Outros coletivos interessados na temática também realizaram intervenções no território, em parceria com o Comitê Gestor, para dinamizar o trabalho que estava sendo realizado.

Na etapa de monitoramento e avaliação do programa, diversos atores sociais, nacionais ou estrangeiros, participaram através de seminários, visitas técnicas, reuniões com a equipe técnica, com o comitê gestor e mesmo de audiências diretamente com o prefeito.

Aspectos Territoriais

O território é observado como algo complexo para a coordenação do programa pelos muitos atores envolvidos (dependentes, comerciantes de droga, poder público, sociedade) que circulam e interagem no mesmo espaço, sendo, portanto, fator preponderante da política, na medida que suas ações se dão majoritariamente em um local específico da cidade, a chamada “cracolândia”, na região da Luz (centro de São Paulo).

Em função disso, o DBA realizou conferências municipais da política de drogas, com a participação dos fóruns, coletivos e organizações, que atuam diretamente no território.

O DBA procurou participar dos conselhos (de saúde, por exemplo) já existentes no território. Há, inclusive, diálogo com os coletivos que atuam ou já atuavam no território para a melhor compreensão da dinâmica territorial e o fortalecimento do Programa.

A seguir, apresentamos o quadro síntese da análise do arranjo institucional do programa.

Quadro analítico das Dimensões dos Arranjos Institucionais

| Integração horizontal (intersecretorialidade) | Integração vertical (relações federativas) | Dimensão da participação | Dimensão Territorial |
|--|--|---|---|
| Há intersecretorialidade na formulação da política? A lei que institui o DBA já determina o Programa como intersecretarial e institui um Comitê Gestor com secretarias municipais desde a sua formulação. Foi formada também uma Coordenação Executiva e uma Reunião de trios, para facilitar a implementação intersecretarial. A prática da intersecretorialidade ocorre na interação cotidiana de atores nos territórios, para além da dimensão institucional. O espaço comum e instrumentos de ação conjunta (como trios) potencializaram a capacidade de coordenação horizontal. | Quem faz as regras da política efetivamente? (governo federal, estadual ou municipal)? O DBA aderiu inicialmente ao programa “Crack, é possível vencer”, do Governo Federal. O DBA foi instituído por decreto municipal e formulado por esse ente federativo. Foi franqueada a participação de órgãos federais e estaduais no comitê gestor desde a sua formulação. O que se prevê no pacto federativo em termos de competências constitucionais neste tema/setor? As áreas do programa têm competências compartilhadas entre os três entes federativos, por exemplo, educação, trabalho, assistência social, saúde, entre outros. | Que atores participam da formulação da política? Além dos órgãos públicos, a sociedade civil participou desde a formulação do Programa, através de pesquisadores convidados e ONGs, na discussão do desenho do programa. As diretrizes do programa foram formuladas a partir de pré-conferências realizadas pela sociedade civil em 2013. | Como a política lida com a dimensão territorial? O território é fator preponderante da política, na medida que suas ações se dão majoritariamente em um local específico da cidade, a chamada “cracolândia”, na região da Luz. O território (entendido como relações e dinâmicas sociais que se especializam) é observado como algo complexo para a coordenação do programa pelos muitos atores envolvidos (dependentes, comerciantes de droga, poder público, sociedade), que circulam e interagem no mesmo espaço, mas que possuem dinâmicas de ação específicas. |
| Há intersecretorialidade na implementação da política? A implementação do DBA é realizada pela Coordenação Executiva e pela Reunião de trios, com supervisão do comitê gestor, que reúnem-se regularmente, com a participação das secretarias municipais, sociedade civil e outros atores relevantes. | Quem financia a política? (governo federal, estadual ou municipal)? No início do DBA foram utilizados recursos federais do programa “Crack, é possível vencer”. Após um período, todos os recursos do programa foram disponibilizados pelo município. E qual o instrumento de financiamento (convênio, origem dos recursos - Tesouro, Fundo/Fundo, etc.)? O DBA utiliza as dotações próprias de cada uma das secretarias envolvidas com o programa. | Que atores participam da implementação da política? A participação da sociedade civil na implementação se dá a partir da contratação de organizações sociais (OSs) para gerir parte do programa. | Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos? O DBA realizou conferências municipais da política de drogas, com a participação dos fóruns e coletivos, que atuam no território. |
| Há intersecretorialidade no monitoramento e avaliação da política? A partir do comitê gestor, com reuniões periódicas, o programa é monitorado e avaliado, com correções no percurso, com uma lógica intersecretarial. | Quem implementa a política? (governo federal, estadual ou municipal)? O programa é implementado pelo município, em parceria com órgãos federais e sociedade civil, a partir do comitê gestor. | Que atores participam da avaliação da política? A partir da implementação do programa, atores sociais, como pesquisadores e ONGs internacionais participaram do monitoramento e principalmente avaliação do DBA, realizando seminários, visitas técnicas, reuniões com a equipe técnica e diretamente com o prefeito. | Há formas de articulação/diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios? O DBA procurou participar dos conselhos (de saúde, por exemplo) já existentes no território. Além disso, há um diálogo com os coletivos que atuam no território para a melhor compreensão da dinâmica territorial e fortalecimento do programa. |

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar o arranjo institucional do programa “De Braços Abertos” da Prefeitura de São Paulo, implementado pela gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016). Para essa análise utilizou-se o expediente teórico de Lotta e Favreto (2016), que descreve como principais elementos de estudo a intersecretorialidade, a coordenação federativa, a participação de atores não estatais e os aspectos referentes à territorialidade.

Em relação aos aspectos da intersecretorialidade, a análise do DBA mostrou uma articulação entre diversas secretarias municipais e estaduais por meio da criação de um comitê gestor, que atuou conjuntamente

desde a formulação do programa, e também em sua implementação, uma vez que um mesmo usuário acessa diversos serviços públicos simultaneamente (políticas de saúde, programa de trabalho e renda, orientações em cidadania e redução de danos, abrigo em hotéis, projetos sociais com ONGs conveniadas). No que tange ao monitoramento do DBA, a mesma intersectorialidade presente nas outras etapas por meio do comitê gestor se faz presente, por meio de reuniões semanais entre o comitê e o prefeito, buscando identificar lacunas e ausências, bem como avaliando todos os processos de implementação.

A análise da intersectorialidade do DBA corrobora com a afirmação realizada por Pires (2016) em seus estudos sobre arranjos institucionais. O autor classifica que “a intersectorialidade requer ação coletiva, a qual precisa ser intencional e ativamente produzida no cotidiano do trabalho de implementação pelos atores envolvidos” (Pires, 2016).

Em que pesem as relações federativas do DBA, sua análise mostrou que a construção do programa partiu de um programa do Governo Federal (“Crack, é possível vencer”), utilizando inicialmente recursos desse programa. Por meio do Decreto Municipal que regulamentou o DBA, a Prefeitura de São Paulo estabeleceu as regras em âmbito municipal, bem como a participação do Governo Federal e Estadual, sendo assim, em relação ao pacto federativo, o DBA apresenta competências compartilhadas entre os três entes federativos. Em relação aos recursos, o DBA se utilizou inicialmente do fundo federal destinado ao programa “Crack, é possível vencer”, posteriormente, seus recursos passaram a ser disponibilizados pelo município por meio de dotação própria de cada uma das secretarias envolvidas. Sua implementação se deu por meio de parceria com órgãos federais, estaduais, municipais e a sociedade civil, por meio do Comitê Gestor do Programa.

A análise da participação de atores não estatais do DBA mostrou que a participação social foi desejada e buscada desde a construção inicial do programa, por meio da realização de pré-conferências com a sociedade civil, pesquisadores convidados, universidades e ONGs, buscando dessa forma a participação ativa de diversos atores não estatais envolvidos com a temática. No que se refere à implementação do programa, houve também a participação da sociedade civil por meio de convênios de contratação de organizações sociais para gerir parte do programa. Em seu monitoramento, diversos atores sociais, nacionais ou estrangeiros, participaram através de seminários, visitas técnicas, reuniões com a equipe técnica, comitê gestor e mesmo em audiências diretamente com o prefeito.

Por fim, a análise dos aspectos territoriais mostrou-se inicialmente complexa na construção do programa, tendo em vista os diversos atores envolvidos (dependentes, comerciantes de droga, poder público, sociedade), mostrando-se como um fator preponderante da política. Diante disso, o DBA realizou conferências municipais da política de drogas, com a participação dos fóruns, coletivos e organizações, que atuam diretamente no território, bem como a participação de conselhos já existentes, além de um diálogo com os coletivos que atuam ou já atuavam no território para a melhor compreensão da dinâmica territorial e o fortalecimento do programa.

Como limitações da pesquisa, destacamos o não aprofundamento sobre demais aspectos importantes que podem exercer influência sobre uma análise dos arranjos institucionais, bem como da construção, implementação e monitoramento do DBA. Dentre tais limitações, destacamos a análise sobre os instrumentos utilizados na execução do programa, principalmente os de natureza informal, relacionados às possíveis relações existentes que os burocratas atuantes na execução do programa possam ter fora do ambiente institucional, e que de alguma forma, possam ter contribuído para uma melhor formulação e implementação do DBA.

Estudos mais aprofundados nesse sentido, bem como estudos comparativos com outras políticas públicas transversais em âmbito municipal, podem apresentar novos elementos para análise, colocando o programa “De Braços Abertos” em uma perspectiva que se possa reavaliar a efetividade, os avanços e os entraves de seu arranjo institucional.

Vale ressaltar, ainda, que foi realizada uma avaliação externa do programa pela Plataforma Brasileira de Política de Drogas, sediada no triênio 2015-2017 no Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM),

com o apoio científico do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e do Laboratório de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (LEIPSI) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com o financiamento da Open Society Foundations, durante o primeiro semestre de 2015. Os resultados apontam que 65% dos beneficiários afirmaram ter reduzido o consumo de crack e mais de 50% disseram ter reduzido o consumo de tabaco e cocaína aspirada após o ingresso no programa (Canato, 2017).

Nessa pesquisa mostrou-se que o DBA é majoritariamente bem avaliado pelos seus participantes e que, de fato, a aposta pública em oferecer trabalho, alimentação e moradia resultou na melhoria das condições objetivas e subjetivas na vida dessas pessoas e na diminuição geral do consumo problemático do crack. Nesse sentido, um dos principais desafios do programa é seguir fomentando a qualidade de vida e o acesso aos direitos desses sujeitos, expandindo suas perspectivas futuras. As equipes de saúde e de assistência social, elencadas nominalmente e presentes diariamente nos hotéis, foram muito bem avaliadas, precisamente porque são elas, no dia-a-dia, que representam a face pública das ações ofertadas. Por outro lado, nas duas frentes de pesquisa, observou-se a crítica às ações repressivas da Guarda Civil Metropolitana e de seu destacamento de operações especiais, o IOPE, que têm agido com muita truculência junto aos beneficiários e aos outros frequentadores da região. Essa truculência das ações coordenadas à Secretaria de Segurança Urbana (SMSU), que é parte do DBA, é uma ameaça permanente aos beneficiários e a visibilidade pública do programa (Rui, Fiore & Tofóli, 2016).

Por fim, cabe destacar que, tanto na pesquisa quantitativa quanto qualitativa, os beneficiários demonstraram o desejo de continuidade de programa. Acostumados que estão à inconstância das políticas sociais que lhes direcionadas, qualquer quebra em todo o esforço realizado com certeza será sentida muito profundamente por esses sujeitos (Rui, Fiore & Tofóli, 2016).

REFERÊNCIAS

- ALVES, Y. O programa De Braços Abertos da prefeitura paulistana: surgimento, consolidação e perspectivas. In: *Mais substâncias para o trabalho em saúde com usuários de drogas*. 1 ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2014, p. 213-226.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRONZO, C. *Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza*. Texto vencedor do XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.
- BRONZO, C. *Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, jul./dez., 2010.
- CUNILL-GRAU, N. *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, 2014.
- BONDUKI, N. *De braços abertos para a cidade*. Carta Capital. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/debracos-abertos-para-a-cidade-564.html>. Último acesso em: 18.dez.2016.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. London: Palgrave MacMillan, 2010.
- CANATO, P. C. *Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo*. 2017. 148 f. Mestrado em Ciências – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

- COSTA, B.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.
- DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. Institutional change and American economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva - uma década de experimentações. Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED), v. 1, p. 47-63, 2012.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G. S. inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. REDES (SANTA CRUZ DO SUL. ONLINE), v. 22, p. 11-38, 2017.
- FIANI, R. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.815).
- GAROFALO, B. S.; SOARES, C. B.; CORDEIRO, L. Políticas Públicas Estatais na Área de Drogas: O Caso do Programa "De Braços Abertos". In: Revista Sociologia em Rede, Goiás, n. 5, vol. 5, p.119-142, 2015.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2014.
- LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios e Soluções para a Gestão das Grandes Obras Públicas no Brasil. Revista Construção, 01 jul. 2017.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- LOTTA, G.; GALVÃO, M; FAVARETO, A. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. Ciência & Saúde Coletiva (Online), v. 21, p. 2761-2772, 2016.
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. Revista do Serviço Público, v. 66, p. 171-194, 2015.
- OLIVEIRA, V. ; LOTTA, G. S. . De qual burocracia as políticas públicas intersectoriais e federativas precisam? : análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família. CADERNOS ENAP, v. 50, p. 1, 2017.
- OTERO, G.. Migrações, políticas públicas e federalismo: análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais. Mestrado em políticas públicas. UFABC, 2017.
- PETERS, B. G. e PIERRE, J. (Ed.). Administração pública: coletânea. São Paulo; Brasília: Editora UNESP; ENAP, 2010. cap. 10, p.229-248.
- PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In MACEDO, J.; XEREZ, F. e LOFRANO, R. (org.) Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26. MDS, Brasília, 2016.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. In GOMIDE, A. e PIRES, R. (org). Capacidades Estatais e Democracia. Arranjos Institucionais de políticas públicas. IPEA, Brasília, 2014.
- PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova (Impresso), v. s/v, p. 61-91, 2014.
- PORTAL VERMELHO. "Cracolândia não é um problema de polícia", diz defensora pública. Portal Vermelho [Internet]. 2012. Disponível em: <http://vermelho.org.br/noticia/172633-8>. Último acesso em: 19.mai.2017.
- RUI, T.; FIORE, M.; TÓFOLI, L. F. Pesquisa preliminar de avaliação do Programa 'De Braços Abertos'. Plataforma Brasileira de Política de Drogas (PBPD)/ Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). São Paulo, 2016.

SANTOS NUNES, Ana Carolina Almeida. Análise de Arranjos de Implementação de Políticas Públicas de Combate à Violência Contra Mulheres em Municípios de Pequeno Porte. Ana Carolina Almeida Santos Nunes – São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2017.

SÃO PAULO (Município). Portaria 332/13 – PREF. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=01112013P%20003322013PREF. Último acesso em: 14.dez.2016.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Saúde. De Braços Abertos para a Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/noticias/?p=186198>. Último acesso em: 14.dez.2016.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Saúde. O Programa de Braços Abertos. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/DBAAGO2015.pdf>. Último acesso em: 14.dez.2016.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(3):595-620, maio/jun. 2014.

NOTAS

- 1 Devido à descontinuidade da política e momento de elaboração do artigo, não foi possível entrevistar outros atores. Para suprir as possíveis lacunas, utilizamos como base o material empírico levantado por Canato (2017) em sua dissertação de mestrado, que permitiu enriquecer os dados e análises realizadas.
- 2 Programa coordenado pelo Ministério da Justiça em parceria com outros ministérios, desenvolvendo uma ação integrada em três frentes de atuação: prevenção, cuidado e autoridade. O programa visa oferecer aos grupos de risco irrestrito, apoio em suas necessidades, buscando assim a redução dos índices de consumo de drogas.
- 4 Organização Social (OS) conveniada à Prefeitura Municipal de São Paulo que administra parte dos recursos do programa.
- 5 O burocrata de nível de rua é descrito na literatura como o conjunto de atores diretamente responsáveis pelas atividades essenciais dos órgãos públicos, ocupando dessa forma uma posição de interface entre o Estado e o cidadão, o que os coloca como um ator com grande influência.
- 3 “O Bom Prato faz parte de uma rede de restaurantes populares administrados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, que possui uma unidade no próprio bairro, a qual realizou uma parceria com o governo municipal para conferir o acesso aos beneficiários do programa (há repasse de verba para cada prato servido)” (Garofalo, Soares & Cordeiro, 2015).

CC BY-NC-ND