

# TERRITÓRIO E VIOLÊNCIA: O VÍNCULO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA “CRACOLÂNDIA” DE SÃO PAULO<sup>1,2</sup>

Giordano Magri<sup>3</sup>

Gabriela Lotta<sup>4</sup>

Juliana Rocha Miranda<sup>5</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O conceito “vínculo” é muito presente na implementação de políticas públicas de cuidado, especialmente nas políticas de saúde e de assistência social. Tanto a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>6</sup> (Brasil, 2005) quanto a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)<sup>7</sup> (Brasil, 2017), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), preveem expressamente a construção de vínculos como um elemento central das políticas públicas.

Embora seja um conceito controverso, muitas vezes sem uma definição clara (Barbosa e Bosi, 2017), trata-se de uma categoria que está presente no vocabulário dos profissionais da linha de frente do Estado, também conhecidos como burocratas de nível de rua (BNRs) (Lipsky, 1980) – especialmente os que atuam com cuidado, na interação direta com grupos em situação de vulnerabilidade. Não pretendemos aqui problematizar o termo e a forma como “vínculo” é mobilizado, por isso, definimos vínculos como ligações, conexões e/ou relações que se estabelecem durante a implementação de políticas públicas, e que podem se dar em duas dimensões.

A primeira, expressamente prevista na PNAS, traz a importância do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o que denota o entendimento de vínculo como elemento que conecta o indivíduo a uma coletividade, isto é, o insere em um contexto social. A segunda dimensão, prevista na PNAB e na PNAS, aborda o vínculo não do cidadão com sua família e comunidade, mas entre os agentes do Estado e os usuários dos serviços. Isso ressalta a importância da relação interpessoal que se estabelece durante a interação entre os BNR e os usuários dos serviços públicos, o que transforma

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art4>

2. Os autores agradecem o apoio recebido do Centro de Estudos da Metrópole (número de concessão 2019/13439-7, Cepid – Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sob o Processo nº 402767/2021-7.

3. Doutorando em administração pública e governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV); e pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB).

4. Professora da EAESP/FGV; e coordenadora do NEB.

5. Doutoranda em administração pública e governo na EAESP/FGV; e pesquisadora do NEB.

6. “A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (Brasil, 2005, p. 33).

7. “III – Resolutividade: reforça a importância da atenção básica ser resolutiva, utilizando e articulando diferentes tecnologias de cuidado individual e coletivo, por meio de uma clínica ampliada capaz de construir vínculos positivos e intervenções clínica e sanitariamente efetivas, centrada na pessoa, na perspectiva de ampliação dos graus de autonomia dos indivíduos e grupos sociais. Deve ser capaz de resolver a grande maioria dos problemas de saúde da população, coordenando o cuidado do usuário em outros pontos da RAS, quando necessário. (...) XV – Implementação de diretrizes de qualificação dos modelos de atenção e gestão, tais como, a participação coletiva nos processos de gestão, a valorização, fomento a autonomia e protagonismo dos diferentes sujeitos implicados na produção de saúde, autocuidado apoiado, o compromisso com a ambiência e com as condições de trabalho e cuidado, a constituição de vínculos solidários, a identificação das necessidades sociais e organização do serviço em função delas, entre outras” (Brasil, 2017).

aqueles em *gatekeepers*, que conectam políticas e cidadãos (Brodkin, 2012; Dubois, 1999). Assim, as duas dimensões de vínculos ressaltam que a conexão humana (de qualidade) tem um papel central durante o desempenho pelo Estado de seu papel de garantia de direitos. Em contextos desiguais e, portanto, em cenários em que o Estado é ainda mais necessário para a sobrevivência de grupos vulnerabilizados, o vínculo pode ocupar um papel central para a cidadania.

Nesse sentido, a agenda de pesquisa *Lower Classes and Public Institutions (Loci)* em São Paulo vem trabalhando com um território específico do centro da cidade, pejorativamente conhecido como “Cracolândia”. Localizado no bairro de Campos Elíseos, mas como uma territorialidade itinerante (Frúgoli Junior e Spaggiari, 2010), trata-se de uma região conflituosa, com intensa presença do Estado e com diversos grupos em situação de extrema vulnerabilidade. No território, há o atravessamento de diferentes problemas complexos de grandes centros urbanos, como a pobreza, a violência, o tráfico e o uso problemático de drogas, pessoas vivendo em moradias precárias e em situação de insegurança alimentar e, mais recentemente, um intenso processo de gentrificação.

Pensar a relação de grupos vulnerabilizados com as instituições públicas implica encarar as ambiguidades da atuação estatal, que pode se expressar tanto pelo caráter repressivo e punitivo quanto pela prestação de serviços (Wacquant, 2009; Dubois, 2020). Assim, a partir de um recorte territorial – e não de uma política pública específica –, é possível entender de maneira mais complexa as dinâmicas e imbricamentos que envolvem a relação entre as burocracias de nível de rua e os diferentes grupos vulnerabilizados. Esta relação é permeada pela violência, especialmente a policial, o que faz com que a implementação de políticas públicas no contexto também seja atravessada pelo conflito. Nesse cenário, o vínculo, como um elemento de conexão, mostra-se uma categoria analítica privilegiada, pois é por onde é possível visualizar de forma concreta as dinâmicas da desigualdade e da violência.

A partir de observações etnográficas no território entre os anos de 2021 e 2022, analisamos a constituição e manutenção de vínculos afetivos e comunitários de grupos vulnerabilizados, e destes com os BNR na implementação de políticas de cuidado. O cruzamento entre especulação imobiliária e repressão policial são expressões de desigualdades de classe, mas especialmente de raça, e que alimentam o conflito neste território. Sob este pano de fundo, apresentamos neste trabalho como o conflito tem sido promovido pelas burocracias policiais e reguladoras que atuam na região, assim como o impacto disso para outras burocracias estatais e para o vínculo que necessitam construir.

Trata-se apenas de resultados preliminares da pesquisa, que ainda está em fase de organização e análise dos dados, mas que já permite olhar para as políticas implementadas a partir do vínculo como categoria analítica. Após esta introdução, apresentamos o contexto da Cracolândia de São Paulo e breves considerações metodológicas. Em seguida, trazemos os dados e análises da pesquisa, e concluímos com os próximos passos da pesquisa e possíveis desdobramentos teóricos.

## 2 CONTEXTO E PERCURSO DE PESQUISA

O bairro de Campos Elíseos, localizado ao lado da estação da Luz no centro de São Paulo, tinha grande importância política e econômica até o início do século XX, passando por um intenso processo de degradação urbana desde então. Em meados da década de 1990, o consumo do *crack* ganhou força no território, associando-se a condições de vulnerabilidade e pobreza, o que foi, com o tempo, ganhando atenção da mídia e do poder público.

Especulação imobiliária e repressão policial têm acompanhado a história das políticas públicas na região. Em um primeiro momento, entre 2009 e 2012, as instituições do sistema de Justiça conseguiram atuar no sentido de garantir direitos. À época, foram iniciados dois projetos para a região: o Projeto Nova Luz, que previa a reorganização imobiliária do território, e a Operação Centro Legal, que propunha articular ações de segurança, saúde e assistência social. No entanto, a violência policial contra os usuários ganhou destaque à época, o que motivou determinações legais que encerraram ambos os projetos (Genghini, 2015).

A partir de 2013, os programas Recomeço e De Braços Abertos (DBA) foram criados, tendo mais uma vez como objetivos gerais oferecer tratamento aos usuários de drogas, embora com abordagens distintas. Enquanto o Recomeço, o programa estadual, focava no tratamento por meio da retirada do usuário de drogas do contexto de uso, o DBA, programa municipal, focava na integração do usuário àquele território. O projeto previa ações de moradia, trabalho, serviços de atendimento social e de saúde, programas culturais, tudo no território. Isso reforçava a ideia de integração e do fortalecimento de vínculos dos usuários com a região e com famílias e comércios que atuavam em torno do fluxo de usuários, assim como trouxe uma rede de trabalhadores e defensores de direitos para o território.

Em 2017, com a mudança da gestão da prefeitura, o DBA foi interrompido, sendo substituído pouco tempo depois pelo Programa Redenção. Embora algumas estratégias de tratamento e de cuidado não tenham sido descontinuadas, este é um momento de inflexão para as políticas públicas no território, pois, mais do que o programa social e de saúde, a estratégia da prefeitura conseguiu finalmente viabilizar a intervenção imobiliária no território.

Assim, por meio de uma parceria público-privada (PPP) para a criação de unidades habitacionais e equipamentos públicos, como o hospital municipal de referência de saúde da mulher, a paisagem urbana do território foi sendo modificada. Embora não se desconsidere a importância de novas moradias e de equipamentos públicos, intensificou-se um processo de gentrificação do território, com a alteração de seus usos e significados e a atração de moradores de rendas mais elevadas.<sup>8</sup> Desde então, já foram construídos oito edifícios, e mais de 4 mil pessoas, com rendas superiores às dos antigos moradores, mudaram-se para a região. A construção dos edifícios removeu centenas de famílias pobres que viviam em pensões e cortiços no território, levando-as à situação de rua, a sair da região ou a se acomodar em outras pensões e cortiços no entorno.

Aliado ao processo de gentrificação, houve a desarticulação de alguns serviços de atendimento aos grupos vulnerabilizados da região. Observou-se nesse período a redução de trabalhadores da linha de frente da assistência social e da saúde no território, o fechamento de alternativas de acolhimento/moradia e de serviços sociais, e o encerramento de atividades culturais e de programas de trabalho para geração de renda. Com isso, houve não só a desarticulação dos serviços públicos, mas também da rede de trabalhadores de organizações sociais e defensores de direitos, que tiveram que buscar oportunidades de trabalho e atuação fora do território.

Em 2021, iniciou-se a Operação Caronte da Polícia Civil, que intensificou a violência policial no território, e que contou com a participação de diversas burocracias. Por meio de um alinhamento inédito neste contexto entre polícias, civil e militar, Guarda Civil Metropolitana (GCM) e subprefeitura da Sé,

8. Disponível em: <<http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>>.

os tipos de abordagem, sua periodicidade e as formas de repressão estatal aumentaram. Na prática, isso significou centenas de agentes de segurança atuando diariamente no território, uma agenda de operações policiais e prisões, demonstrações de força pelos agentes de segurança com veículos e armamentos, e dezenas de remoções realizadas de forma administrativa pela subprefeitura. Tudo de forma televisionada e com grande destaque da mídia, o que contribuiu também para alimentar confrontos entre moradores de edifícios e pessoas em situação de rua.

Para os usuários de *crack*, o impacto direto dessa estratégia foi a necessidade de circulação constante pelo território, fazendo com que diversos fluxos se espalhassem pela região. Usuários foram proibidos de ficar parados no mesmo lugar e o problema atrelado ao fluxo – sujeira, barulho, insegurança – começou a se espalhar, o que gerou ainda mais tensão com moradores e comerciantes do entorno. Por meio de um esforço coletivo de diversas instituições de pesquisa e da sociedade civil, do qual inclusive participamos, mapeamos dezesseis fluxos de usuários pela região em julho de 2022 (Marino *et al.*, 2022). Além disso, a estratégia de prisão para coagir o usuário a aceitar a internação se tornou prática constante.

É neste contexto que a coleta de dados desta pesquisa se deu. Uma abordagem de pesquisa indutiva foi privilegiada de modo a captar dinâmicas até então desconhecidas ou pouco estudadas, centralizando a experiência na perspectiva dos interlocutores da pesquisa. Nesse sentido, por oito meses, de forma mais intensa, as intervenções estatais foram sistematicamente acompanhadas e registradas em caderno de campo, assim como o impacto delas na vida de indivíduos pertencentes a diferentes grupos vulnerabilizados do território.

Entre os meses de julho e agosto de 2022, foram realizadas 89 entrevistas estruturadas com os usuários de drogas do fluxo, questionando sua percepção sobre a ação tanto das forças de segurança quanto das áreas de assistência social e saúde, bem como as expectativas desses indivíduos sobre tratamento e sobre o que o poder público poderia lhes oferecer. Entretanto, embora a experiência de realização das entrevistas esteja contemplada na pesquisa etnográfica, estes dados ainda estão em fase de análise e, por essa razão, não são diretamente utilizados neste artigo.

Este contexto, embora extenso, é necessário para lançar luz sobre como transformações e processos políticos e macroeconômicos informam a rua, que é, de fato, o ponto de partida da agenda Loci. As manifestações complexas de violências estruturais brasileiras, especialmente as desigualdades de classe e raça, são o combustível para alimentar o conflito neste território. A seguir, destrinchamos a ação das burocracias policiais e reguladoras que atuam no território, e o impacto desse processo para o vínculo.

### 3 QUANDO A VIOLÊNCIA ATRAVESSA O VÍNCULO

A violência sempre esteve presente na história da Cracolândia, marcando as relações no território. Como nesse contexto são proeminentes tanto a esfera estatal do cuidado, que visa reduzir o desamparo dos grupos vulnerabilizados, quanto a esfera criminal, que atua diretamente na repressão, sempre se viu várias burocracias atuando. Essa tensão constante entre as burocracias de nível de rua relacionadas ao cuidado e as relacionadas à repressão, de uma certa forma, fez parte da vida dos grupos vulnerabilizados que vivem no território. Assim, historicamente, os vínculos, tanto os afetivos e comunitários quanto aqueles entre os burocratas e os indivíduos de grupos vulnerabilizados, se teceram em meio a um certo grau de conflito do território.

### 3.1 Rompendo o que deveria ser fortalecido

Os dados mostram que a ação da polícia e da prefeitura, a partir da Operação Caronte, interferiu diretamente no nível de conflito do território, de três formas principais: i) aumentou o nível de violência; ii) ampliou seus destinatários; e iii) desestabilizou as burocracias de cuidado no território. Esse foi um processo que se deu essencialmente de cima para baixo (*top-down*) e impactou diretamente os burocratas de nível da rua e os vínculos com e dos grupos vulnerabilizados.

O aumento da violência estatal é evidente. Além da estratégia de circulação dos usuários de *crack*, muitas vezes por meio de agressões físicas e verbais, e das operações policiais periódicas, que, além das típicas agressões, utilizam-se também da subjugação e até do não regulamentado reconhecimento facial, há outros episódios que ilustram a situação. Em maio de 2022, um homem foi morto, baleado por policiais civis de forma completamente indefesa. Há imagens de violência contra crianças e relatos de práticas de tortura dentro da delegacia. Pessoas que tentam registrar essas ações são impedidas ou diretamente ameaçadas. Enfim, é a conhecida “guerra às drogas”, que já se evidenciou ser, na realidade, uma estratégia contra determinados grupos étnico-raciais (Borges, 2018).

Outro ponto importante para a ampliação da violência é que a ação repressiva do Estado não se articula somente pela via policial, na medida em que o apoio direto de outras burocracias é fundamental. O arranjo burocrático é determinante para definir os tipos de violência e a força com que o Estado ataca os grupos vulnerabilizados. Com a designação para a subprefeitura da Sé de um coronel da reserva da Polícia Militar, que já foi comandante-geral da corporação no estado, e que trouxe grande parte de sua equipe também da polícia, aumentou-se a coordenação e os tipos de ações repressivas no território. A subprefeitura intensificou as ações de limpeza urbana e do chamado “rapa”, interditou imóveis antigos para forçar a remoção de grupos vulnerabilizados que lá viviam, e até chegou a levar agentes da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) (concessionária pública de água) e da Enel (concessionária pública de energia) para tentar configurar crimes de roubo de energia ou água e pressionar os moradores.

Ao ampliar as formas de violência, os agentes estatais estenderam também o público-alvo para o qual essas agressões são direcionadas. Nesse sentido, o que houve foi a implementação de uma estratégia deliberada de destruição dos vínculos de sobrevivência das pessoas em situação de rua e de outros grupos vulnerabilizados. Para exemplificar, nos meses de julho e agosto de 2022, durante as entrevistas com os usuários, três dos maiores fluxos eram: i) na rua Helvétia, entre a Avenida São João e Alameda Barão de Campinas, que, à época, era o fluxo “oficial” da prefeitura e de suas ações midiáticas; ii) na rua Alameda Barão de Piracicaba, entre a rua Helvétia e avenida Duque de Caxias; e iii) na rua dos Gusmões, nos cruzamentos com a Rua do Triunfo e a Rua dos Protestantes, em uma região com ferros velhos e locais de recebimento de materiais recicláveis das pessoas em situação de rua, onde o fluxo ficava maior durante a noite. Todos os participantes do Teto, Trampo e Tratamento, projeto social coordenado por um psiquiatra que se veste de palhaço, foram detidos no fluxo: i) as remoções legalmente questionáveis de comerciantes e moradores pela polícia e pela Subprefeitura estão acontecendo em imóveis em frente ao fluxo; ii) a prefeitura tem tentado fechar os ferros-velhos e locais de recebimento de materiais recicláveis no fluxo; e iii) que são locais estratégicos para a geração de renda dessa população. Por fim, um advogado (negro) e uma defensora pública foram agredidos e expulsos da delegacia.

Esse movimento mostra a tentativa de atacar a rede de sobrevivência e de defesa das pessoas em situação de rua no território. Com isso, fica evidente que o Estado não tem atuado para fortalecer os vínculos afetivos, comunitários e, neste caso, territoriais dos usuários de drogas e de outros grupos vulnerabilizados, mas sim destruí-los. Isso se mostra como uma condição necessária para a gentrificação no território e para a “limpeza social” da região.

Nesse contexto, os vínculos entre os grupos vulnerabilizados e as burocracias de nível da rua relacionadas ao cuidado também são impactados, assim como o equilíbrio de forças estatais no território. Os reflexos mais diretos da violência policial se dão na abordagem às pessoas em situação de rua, nas ofertas de serviços e nos recursos disponíveis. Com a estratégia de circulação dos usuários de *crack* pela região, o trabalho dos BNRs da assistência social e da saúde ficou ainda mais difícil, pois os profissionais têm que literalmente correr atrás dos usuários. Isso gera uma interação mais instável entre BNRs e usuários da política, o que traz reflexos à criação de vínculos e ao acompanhamento terapêutico.

Além da interação instável, os BNRs não dispõem de ofertas mais estruturadas e estruturantes aos usuários, pois, com a desarticulação de serviços de porta aberta do território, a retaguarda de atuação dos BNRs foi comprometida. Convencer um usuário a ir a um serviço do outro lado da rua é muito diferente de levá-lo a um equipamento a mais de um quilômetro de distância, o que restringe as ofertas dos BNRs aos usuários e compromete seu vínculo.

Só com interações na rua e sem retaguarda para atuarem, os recursos dos quais os BNRs dispõem para atuar também ficam comprometidos. Estes profissionais são obrigados a atuar utilizando os próprios recursos, como, por exemplo, o próprio telefone celular. Como as interações com os usuários se dão em contextos precários, o BNR tem que mobilizar os recursos possíveis para estabelecer o vínculo e entregar aquilo que o usuário do serviço espera, como ligações para a família.

### 3.2 A resistência das pessoas e de seus vínculos

Podemos, basicamente, dividir em dois os grupos vulnerabilizados que estudamos: pessoas em situação de rua e pessoas que vivem em moradias precárias no território. No entanto, trata-se de uma divisão frágil, pois, muitas vezes, em uma semana, uma pessoa pode estar morando em uma pensão e na semana seguinte voltar para a rua. E isso não tem necessariamente a ver com o uso de drogas, pois também há muitas pessoas da Cracolândia que não usam *crack*. O que os liga à Cracolândia, mais do que a droga em si, são os vínculos que compartilham.

Embora as trajetórias de vida sejam muito distintas e muitas pessoas, se realmente pudessem escolher, não estariam ali, fato é que quem vive na região estabeleceu seus principais laços afetivos de vida ali. É neste território que esses indivíduos se alimentam, trabalham, se divertem, o que foi estabelecendo uma ética de vida nesse contexto. Há códigos, cuidados e rotinas estabelecidos que materializam o que é a cultura e o que gera identidade nesses grupos. É uma ética atravessada diretamente pelo tráfico de drogas e pelas instituições, mas que vai, constrangido por esse contexto, se moldando e construindo como tal.

Essa rede comunitária foi se constituindo marcada pelo fato de a posição em relação ao outro ser muito dinâmica. Não existe muita estabilidade nos papéis sociais. Ora se dá, ora se recebe. Precisa-se de uma coisa aqui, ajuda com outra ali. É por isso que o sentimento de vida na região é coletivo, tanto para acessar quanto para resistir ao Estado. A sobrevivência é invariavelmente coletiva.

Outro elemento comum a esse contexto é que a cor dos indivíduos importa. Mesmo as pessoas brancas conseguem perceber a diferença de tratamento pelo Estado, ainda que não atribuam isso à sua raça. Quanto maior a condição de vulnerabilidade – o que também é informado pela raça – maior a interação com o Estado, seja com as forças de segurança, com as quais os corpos negros interagem mais, seja na dependência das instituições para sobreviver, como a saúde e assistência, o que se materializa em uma maior quantidade de interações. Além disso, com uma interação intensa com o Estado, essas pessoas desenvolvem estratégias de como se comportar com as forças de segurança e os serviços, tanto para não se encrenarem quanto para não se humilharem. Essas estratégias, contudo, não evitam sequelas e danos permanentes, como as marcas e cicatrizes no corpo de um dos informantes da pesquisa ou a dor de outro de ser animalizado por um agente da GCM.

Há outras dinâmicas importantes na relação com o Estado, especialmente relacionadas à resiliência desses grupos, que reforçam a importância do vínculo que essas pessoas têm com o território. Grupos vulnerabilizados na Cracolândia estão sempre expostos a sucessivos recomeços. Como há uma imprevisibilidade em relação às dimensões mais básicas da vida humana, como integridade física, moradia e alimentação, diversos fatores podem fazer essas pessoas recomeçarem suas vidas, tais como uma violência sofrida, mas especialmente perdas materiais básicas, como roupas, barracas, documentos, cobertores, lembranças: “o rapa leva tudo”. Até esse ponto prático da ação do Estado tem impactos nos vínculos afetivos desses grupos. Não manter uma foto, uma lembrança da família, faz aumentar a distância que já permeia a vida dessas pessoas.

Assim, como a sobrevivência é construída coletivamente, a estratégia das forças de segurança ao atacar também as redes de sobrevivência promove ainda mais vulnerabilização. Contudo, há resistência. Como mostrado até aqui, há uma complexidade de perfis e de atores que vão moldando a vida dos grupos vulnerabilizados com as instituições do Estado. O que se percebe a partir da dinâmica que se estabelece quando há episódios de violência é que há camadas de redes de proteção. Podemos arriscar classificar três níveis de redes de proteção: i) redes de proteção da rua, compostas por pessoas que vivem e estão no território de forma mais presente; ii) redes intermediárias, que são as primeiras pessoas a serem acionadas durante esses episódios e que fazem a ligação entre a rua e as instituições, geralmente com medidas mais imediatas, como articular um advogado ou intervenção política; e iii) redes políticas, com atores que estão mais distantes da rua e do cotidiano, mas dependem energia para mudar o que acontece na região, seja com ações pontuais, como atos e textos, seja com ações de articulação com as instituições.

Uma interpretação possível desse cenário é que o maior impacto da violência policial à construção de vínculos no território da Cracolândia se dá justamente nos vínculos relacionados aos agentes estatais de cuidado. A violência faz as conexões com as redes de proteção serem fortalecidas, exatamente porque os vínculos com os BNRs estão fragilizados. Ao mesmo tempo, essa intensificação dos conflitos não é suficiente para romper os vínculos que os usuários têm com o território. Pretendemos aprofundar essa discussão após a análise das entrevistas estruturadas com os usuários de *crack*. Perguntamos expressamente sobre a relação que eles têm com o território, o que pode qualificar o entendimento sobre os vínculos afetivos e comunitários.

#### 4 CONCLUSÃO

A lógica da guerra impõe que a aniquilação do inimigo também se dê por aniquilar suas defesas e aliados. A incisiva da polícia e da prefeitura contra os grupos vulnerabilizados da Cracolândia e os vínculos de sobrevivência desses indivíduos trouxeram impacto direto às políticas públicas e à relação entre grupos vulnerabilizados e instituições públicas.

Diferentemente do papel constitucional das políticas sociais, atualmente, a implementação da política no território atua para romper vínculos. Por meio da tensão entre as esferas penal e social do Estado, se promove o abandono da estratégia de fortalecimento de vínculos, algo central nas políticas sociais. Há uma subversão da lógica integrativa e transversal das políticas públicas, que também vai contra a discussão de autonomia presente nas políticas de assistência social, por exemplo.

Assim, garantir direito não é só garantir mais Estado. Menos estado social e mais estado penal levam a um sentido oposto de mais estado social e menos estado penal, o que mostra que há muito que explorar na relação entre essas duas esferas do Estado. Com mais braços criminais, burocracias sociais e de saúde têm mais dificuldade de construir vínculos com usuários e de efetivar o objetivo de suas políticas. Isso não é trivial e muitas vezes fica de fora de análises sobre a implementação de políticas públicas garantidoras de direitos. Após as análises que emergirem dos dados, refinaremos nossas perguntas de pesquisa, o que nos permitirá aprofundar a investigação teórica e o diálogo com a literatura, de modo a conciliar contribuições para o debate científico, mas também para o debate público.

#### REFERÊNCIAS

- BARBOSA, M. I. S.; BOSI, M. L. M. Vínculo: um conceito problemático no campo da Saúde Coletiva. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 27, n. 4, p. 1003-1022, 2017.
- BORGES, J. **Encarceramento em massa**. São Paulo: Jandaíra, 2018. (Coleção Feminismos Plurais).
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS: 2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: MDS; SNAS, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: MS, 2017. Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436\\_22\\_09\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html)>.
- BRODKIN, E. Z. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-949, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>>.
- DUBOIS, V. **La vie au guichet**. Paris: Economica, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Lower classes and public institutions: a research program**. Estrasburgo: Universidade de Estrasburgo, 2020.
- FRÚGOLI JUNIOR, H.; SPAGGIARI, E. Da “Cracolândia” aos nóias: percursos etnográficos no bairro da Luz. **Ponto.Urbe: Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP**, v. 4, n. 6, 2010.

GENGHINI, M. A. B. **Políticas públicas destinadas à recuperação de pessoas em situação de rua dependentes de crack no município de São Paulo**: uma análise comparativa entre a Operação Centro Legal, Projeto Nova Luz, Programa De Braços Abertos e Programa Recomeço. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MARINO, A. *et al.* A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou. **Lab Cidade**, 11 jul. 2022. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pelo-centro-de-sao-paulo>>.

WACQUANT, L. **Punishing the poor**: the neoliberal government of social insecurity. London: Duke University Press, 2009.

