

A Polícia e a Redução de Danos

Como a aplicação da lei pode beneficiar a
segurança, a saúde e a confiança da população



Agradecimentos

O presente documento foi elaborado por Marc Krupanski, coordenador de programa de Saúde Pública da Open Society Foundations. Foi revisto e comentado pelo ex-chefe do Departamento de Polícia de Albany, Brendan Cox, pelo sargento Trevor Herrmann do Departamento de Polícia de Vancouver, e por Daniel Wolfe e Alissa Sadler, também pertencentes ao Programa de Saúde Pública da Open Society. Além disso, a revisão do projeto de publicação foi realizada pela equipe da Harm Reduction International, Law Enforcement and HIV Network, pelo Instituto Sou da Paz, e pelos colegas da Open Society que compõem nossas fundações e programas nacionais e regionais. Nossos agradecimentos aos muitos agentes de segurança, defensores e profissionais de saúde voltados para o conceito de redução de danos, pesquisadores acadêmicos, funcionários do governo e membros de todo dia na comunidade cuja determinação, engajamento, criatividade, pragmatismo e coragem criaram os exemplos aqui mencionados, e aos incontáveis colaboradores que não foram citados aqui, e todos aqueles que ainda estão por vir.

© 2018 Open Society Foundations

Esta publicação está disponível em PDF no site da Open Society Foundations sob licença Creative Commons que permite copiar e distribuir a publicação, somente na sua totalidade, desde que seja atribuída à Open Society Foundations e usada para fins não comerciais e com propósito de educação ou política pública. As fotografias não podem ser usadas separadamente da publicação.



Publicado por:
Open Society Foundations
224 West 57th Street
New York, NY 10019 USA
opensocietyfoundations.org

Para maiores informações, contate:
opensocietyfoundations.org/contact-us

Julho 2018

Introdução

Informações sobre este guia

Os agentes de segurança no mundo inteiro têm-se sentido cada vez mais frustrados com a limitada eficácia das abordagens tradicionais de aplicação da lei no combate ao uso e à comercialização de drogas, que culminam com a detenção e o encarceramento de pessoas, mas cujo impacto sobre o comércio ou uso de drogas é pouco significativo. Este sumário se destina aos profissionais responsáveis pela aplicação da lei em âmbito mundial, e trata da forma de incorporar, apoiar e criar espaços para as abordagens destinadas a incrementar a segurança pública e a saúde, reduzir os danos às pessoas que usam drogas, e oferecer alternativas aos modelos punitivos tradicionais.



Situados na linha de frente do atendimento do processo de aplicação das políticas de drogas, os agentes de segurança carregam uma série de novas responsabilidades que vão além do que muitos consideram como o policiamento tradicional orientado para o crime.

O presente documento traz recomendações e exemplos de valia, com base nas experiências positivas dos agentes de segurança na abordagem de “redução de danos”. Cabe ressaltar, entretanto, que não existe uma solução única ou mágica que se ajuste a todos os casos. O presente documento não foi elaborado para ser um manual abrangente, mas sim um recurso rápido para a aplicação da lei, baseado em opções-chave que poderão ser úteis para maximizar o impacto positivo dessas iniciativas nas comunidades visando enfrentar os problemas ligados ao uso de drogas.

Qual é o problema?

Hoje, em numerosas cidades e países do mundo inteiro, as comunidades se defrontam com desafios associados ao uso de drogas, como a propagação de doenças, problemas habitacionais, os índices crescentes de mortes por overdose e com a criminalidade associada à droga. Da África Oriental à Europa Ocidental, o compartilhamento de seringas resulta em elevado risco de infecção por HIV e hepatite C. Outro problema resultante dessa situação é o risco de infecção por que passam os agentes de segurança devido a lesões causadas por agulhas. Por sua vez, na América Latina, as comunidades estão diante de um número crescente de pessoas sem teto que consomem basuco (crack), e de demandas pela “recuperação” dos bairros afetados. E nos Estados Unidos e no Canadá, as autoridades de aplicação da lei se veem cada vez mais constrangidas a atender a casos de overdoses relacionadas opiáceos, muitos das quais terminam em morte.

Situados na linha de frente de atendimento do processo de aplicação das políticas de drogas, os agentes de segurança carregam uma série de novas responsabilidades que vão além do que muitos consideram como o policiamento tradicional orientado para o crime. Isto é o resultado de uma combinação de fatores, entre os quais o diminuto investimento público em saúde e em serviços sociais, e o fato de que a aplicação da lei é exigida 24 horas por dia, sete dias por semana. O medo que as comunidades têm dos usuários de drogas – particularmente aqueles que vivem nas ruas – é suficientemente intenso para gerar a demanda por ações punitivas. A pressão pela aplicação

da lei aos policiais que usam drogas decorre não só de uma interpretação demasiadamente rígida da legislação internacional e nacional, que incide sobre qualquer droga não prescrita por um médico, mas também da cultura e das normas locais.

A crença generalizada de que a erradicação total do consumo de drogas é um objetivo político realista, e de que a abstinência de qualquer droga é a única maneira de “salvar” os usuários de drogas ou a sociedade, alimenta o problema. Embora as abordagens baseadas na abstinência possam funcionar para algumas pessoas, grande parte dos indivíduos com os quais os agentes de segurança entram em contato não está pronta ou nem mesmo disposta a se abster de consumir drogas ilícitas. Por outro lado, esse mesmo contingente de pessoas é perfeitamente capaz de tomar outras medidas para estabilizar ou melhorar tanto suas vidas quanto da qualidade de vida de suas comunidades.

Qual é o papel da polícia?

Os policiais são treinados e capacitados para aplicar a lei e para promover e garantir a segurança pública, notadamente mediante a prevenção e a investigação dos crimes. Além disso, os policiais são também muitas vezes responsáveis por garantir que os direitos dos cidadãos não sejam infringidos por outros. A maioria das pessoas que ingressam nas carreiras policiais deseja servir suas comunidades e sociedades através de um emprego estável que ao mesmo tempo sirva ao público, mas que também traga sustento para si e suas famílias. Seu desejo e vontade de proporcionar um retorno e servir às suas comunidades, muitas vezes com risco pessoal considerável, é parte das bases do contrato social que, por sua vez, confere aos policiais a autoridade e o poder necessários para impor a lei.

Mas quando se trata de aplicação das leis sobre drogas, os policiais se veem com frequência forçados a lidar com questões cuja melhor solução não passa por medidas punitivas como investigação criminal ou detenção. Isto se deve, em grande parte, à crença – apesar das evidências em contrário – de que a ação policial, a detenção e o encarceramento impedirão as pessoas de usar drogas. Os policiais em todo o mundo expressam cada vez mais sua

Os policiais em todo o mundo expressam cada vez mais sua frustração com o fenômeno chamado de “porta giratória”, no qual as pessoas são detidas e liberadas – para logo serem presas novamente.

O policiamento com redução de danos envolve as comunidades em um processo de construção de confiança, procura dar resposta às necessidades dos usuários de drogas, mas de forma a mitigar os efeitos adversos dessas substâncias e da aplicação da legislação sobre drogas.

frustração com o fenômeno chamado de “porta giratória”, no qual as pessoas são detidas e liberadas – para logo serem presas novamente. Outra frustração deve-se a situações em que a polícia é chamada a enfrentar e deter pessoas que na verdade precisam visivelmente de apoio social ou de serviços de saúde física e mental. Os policiais também fazem menção à ineficácia no uso de recursos do sistema de justiça penal: processam-se infratores de baixa periculosidade, enquanto, ao mesmo tempo, inexistem recursos para investigar e prender criminosos perigosos. O aumento do contingente de pessoas encarceradas por delitos não violentos de uso de drogas ou associados a pequenos delitos, e condenadas a multas ou fianças que não podem pagar ou a anos de reclusão, está levando a uma multiplicação da população carcerária em todo o mundo.

Como as medidas de austeridade significaram cortes nos investimentos públicos em saúde e serviços sociais, que em muitos países já não eram altos, esse processo de excesso de encarceramentos foi-se acelerando. E como os policiais estão entre os poucos funcionários do governo que se encontram disponíveis 24 horas por dia, a polícia – querendo ou não – acabou se transformando no serviço público encarregado de dar resposta a um conjunto de ocorrências associadas ao uso de drogas e ao problema da existência de desabrigados e de doentes mentais. Espera-se que o trabalho desses policiais passe a incluir desafios sociais para cuja solução não foram treinados, mas por outro lado esses mesmos agentes são responsabilizados quando os resultados não parecem resolver o problema. As múltiplas exigências colocadas sobre os ombros dos policiais, combinadas com esses resultados negativos, fazem com que o trabalho de promover a segurança pública se torne ainda mais difícil. Essa abordagem não conseguiu melhorar a saúde dos usuários de drogas, nem tampouco aprimorar a situação das comunidades.

Embora os responsáveis pela aplicação da lei não tenham condições de resolver sozinhos tais questões, eles podem tomar – e estão tomando – medidas concretas que trazem progressos significativos. Muitos desses policiais estão agora trabalhando em colaboração com os serviços de saúde e grupos comunitários para conceber abordagens que irão elevar o bem-estar individual e a segurança da comunidade, sem passar pela exigência de abstinência de drogas.

O que significa “policiamento com redução de danos”?

O policiamento com redução de danos envolve as comunidades em um processo de construção de confiança, procura dar resposta às necessidades dos usuários de drogas, mas de forma a mitigar os efeitos adversos dessas substâncias e da aplicação da legislação sobre drogas. Isto significa reconhecer que as pessoas incapazes de se abster do uso de drogas ainda possuem condições de fazer escolhas positivas para proteger sua própria saúde e sua comunidade, e que a polícia tem condições de trabalhar em colaboração com outros atores da comunidade ou do setor da saúde para promover esse resultado e melhorar a segurança pública.

Na verdade, grande parte do trabalho de policiamento tende realmente a aumentar os riscos à saúde, funcionando como uma barreira aos serviços. O resultado é que, mesmo para profissionais da área médica, os usuários de drogas injetáveis acabam escondendo ou compartilhando as agulhas para ocultar seu uso, ou não informando as autoridades sobre a ocorrência de overdoses que poderiam ser revertidas. O policiamento com redução de danos procura dar capacidade suficiente aos sistemas para que estes tenham condição de atender às necessidades de saúde, e ao mesmo tempo reforçar a missão policial de proteção à segurança, à integridade, à ordem e aos direitos públicos e individuais.

Pode parecer um contrassenso afirmar que uma abordagem de “tolerância zero” às drogas tenha a capacidade de realmente intensificar riscos em outras áreas, mas o conceito de uma abordagem de minimização de danos – caso o risco não possa ser eliminado – é reconhecido como ponderado. Por exemplo, se algum amigo beber demais em determinada noite, você pode aconselhá-lo a beber água, a ingerir alimentos, ou encontrar alguém que possa levá-lo para casa com segurança. Todas estas recomendações seriam destinadas a poupá-lo de um acidente ou de uma indisposição. É isto, aliás, que os agentes de segurança já fazem quando usam cintos de segurança, coletes à prova de bala, conduzem campanhas voltadas para motoristas, ou usam itens pessoais de proteção como luvas e álcool em gel para as mãos. O que eles estão fazendo, na verdade, é tentar

O policiamento com redução de danos procura dar capacidade suficiente aos sistemas para que estes tenham condição de atender às necessidades de saúde, e ao mesmo tempo reforçar a missão policial de proteção à segurança, à integridade, à ordem e aos direitos públicos e individuais.

Os agentes de segurança também constataram o impacto benéfico do policiamento orientado para a redução de danos sobre suas relações com os membros da comunidade, e um sentimento de maior confiança quanto à legitimidade de suas agências nas comunidades que atendem.

reduzir as chances de sofrerem danos ou causarem danos a outrem.

Na área do uso de drogas, as iniciativas de redução de danos abrangeram também programas e abordagens que diminuem o risco de overdose, de infecção por HIV ou hepatite C, de distúrbio mental grave, ou perigo para a própria pessoa e para outrem. Parte do trabalho de policiamento orientado para a redução de danos requer que se vá além da questão de alguém ser ou não usuário de drogas, e se reconheça que, para o usuário de drogas, a mudança positiva não se mede pela simples decisão de abster-se. São esperados altos e baixos. Assim, é importante que se tome consciência de que a avaliação do progresso não deve basear-se apenas nos resultados de exames de urina positivos ou negativos, por exemplo, mas sim nas providências que as pessoas estão tomando para estabilizar e melhorar suas vidas, como comparecer a consultas médicas, reduzir o uso da droga, deixar as ruas para ficar em casa, controlar a raiva, e cometer menos atos de conduta imprópria em público. A facilitação dessas mudanças não é obra exclusiva da polícia, mas sua ação é fundamental para apoiá-las ou contrapor-se a elas. Os agentes de segurança em grande número de países descobriram que esses desenvolvimentos positivos podem ser conciliados com a legislação e com as forças de aplicação da lei existentes e que o apoio a essas mudanças positivas pode facilitar seu trabalho.

A ação do policiamento orientado para a redução de danos tem beneficiado usuários de drogas, famílias, comunidades, além dos próprios agentes de segurança. As pesquisas¹ têm demonstrado que o policiamento orientado para a redução de danos pode diminuir os índices de HIV e hepatite C, reduzir o perigo de lesões causadas pelas agulhas ou outros riscos ocupacionais para os agentes, intensificar os vínculos entre as populações que vivem nas ruas e os serviços já existentes (incluindo os de toxico-dependência e de tratamento médico), reduzir a superlotação nos tribunais ou nas penitenciárias, para se concentrar nas infrações mais graves. Os agentes de segurança também constataram o impacto benéfico do policiamento orientado para a redução de danos sobre suas relações com os membros da comunidade, e um sentimento de maior confiança quanto à legitimidade de suas agências nas comunidades que atendem.

O que poderia facilitar a obtenção de resultados positivos para os agentes de segurança e para o público?

As mudanças na legislação são, naturalmente, um fator primordial para as alterações na prática do processo de aplicação da lei no que diz respeito às drogas. Mas, mesmo que não ocorram mudanças legislativas, existem numerosas táticas e estratégias que os setores e os policiais podem eles mesmos aplicar e implementar diretamente. Estas constituem o foco deste documento, e incluem:

1. O conhecimento e a integração dos instrumentos e abordagens de redução de danos.
2. A comunicação e estabelecimento de relações positivas com as comunidades afetadas e os outros provedores de serviço que trabalhem na mesma área.
3. A ênfase na garantia da segurança, da saúde e da dignidade dos membros da comunidade (inclusive dos usuários de drogas) através de outros instrumentos que não a detenção e a prisão.
4. A introdução de políticas e orientação operacional para aprimorar práticas com relação aos usuários de drogas e à posse de drogas para uso pessoal.
5. Métricas de desempenho para os agentes de segurança e incentivos que reforcem ao mesmo tempo os objetivos de segurança pública e de saúde.
6. A introdução de uma cultura organizacional que reforce a transformação de força policial em serviço e abrace uma visão mais ampla no que diz respeito ao impacto da aplicação da lei sobre a sociedade.



O receio de operações punitivas por parte da polícia, leva com frequência os usuários de drogas que vivem nas ruas a consumirem drogas em lugares pouco seguros e de formas vulneráveis.

Efeitos positivos da abordagem baseada na redução de danos na missão de aplicação da lei:

Numerosas experiências levadas a cabo em jurisdições no mundo inteiro evidenciaram a ocorrência de uma série de efeitos positivos relacionados à saúde pública, à segurança pública e à efetividade da aplicação da lei, entre os quais:

- **A intensificação da sensação de segurança por parte do público em áreas onde os serviços de redução de danos são implantados.** Por exemplo, a cooperação dos agentes de segurança com programas ligados a seringas e agulhas, centros de acolhimento, salas de consumo supervisionado de drogas, ou programas de reabilitação em lugar de encarceramento, resultaram em uma redução significativa do uso de drogas e de sua parafernália em áreas públicas.²
- **A intensificação de resultados positivos para a saúde e a segurança dos próprios dependentes químicos.** O receio de operações punitivas por parte da polícia, leva com frequência os usuários de drogas que vivem nas ruas a consumirem drogas em lugares pouco seguros e de formas vulneráveis. Eles podem, por exemplo, passar a usá-las em locais de difícil acesso, o que aumenta o risco de overdose; serem levados a consumir a droga em bairros controlados por gangues de traficantes; compartilhar material que ponha em risco sua própria saúde ou a de outras pessoas; ou não chamar os serviços de emergência para conseguir ajuda. O fato de sentirem menos receio incentiva os usuários de drogas a sair das sombras e buscar amparo junto aos serviços sociais e de saúde disponíveis.³
- **A melhoria na eficácia da prevenção do crime e na promoção da segurança pública.** A abordagem de redução de danos na atuação dos agentes da lei tem contribuído para ampliar a confiança depositada na polícia por parte da comunidade, o que tem resultado em uma colaboração mais estreita na investigação e na instalação de medidas de segurança. A priorização do acesso dos usuários de drogas aos serviços sociais e de saúde tem contribuído para a redução dos índices de reincidência e criminalidade. A alteração das prioridades e das políticas no processo de aplicação da lei permitiu o

redirecionamento de recursos adicionais para a prevenção e investigação de crimes mais graves e ameaças mais sérias à segurança.⁴

- **Melhorias na eficácia dos vários serviços do governo e na colaboração entre os mesmos.** Uma característica central das abordagens orientadas para a redução de danos é que os agentes de segurança não estão mais isolados na solução dos desafios concernentes ao uso problemático de drogas e às questões relacionadas a pobreza e pessoas desabrigadas. As colaborações no sentido de reduzir os danos têm feito com que outros serviços, órgãos do estado e pessoas envolvidas nas comunidades assumam maior responsabilidade no âmbito governamental, compartilhando também o ônus e as censuras feitas ao modo de aplicação da lei.⁵
- **Melhorias no que diz respeito à segurança e ao bem-estar dos agentes.** Quando as medidas de redução de danos são instauradas de forma efetiva, os agentes de segurança ficam menos vulneráveis ao contato com agulhas contaminadas. A probabilidade de estar em contato com material injetável estéril é maior durante as operações de abordagem e revista pessoal, e os dependentes admitirão mais facilmente que estão de posse desse material, se este não for usado pela polícia como prova de delito. As abordagens orientadas para a redução de danos ajudam também a diminuir as tensões com os dependentes de drogas quando os agentes adotam uma abordagem que inclua ações de proteção.⁶
- **Aprimoramento das relações entre a polícia e a comunidade.** As abordagens orientadas para a redução de danos quando adotadas pela polícia podem redundar em melhorias no relacionamento com a comunidade onde trabalha. Essas abordagens aumentam a legitimidade da polícia e ajudam a estabelecer verdadeiras parcerias com os membros da comunidade. Quando a comunidade se dá conta de que a polícia deseja se concentrar nos crimes graves relacionados com drogas e procura adotar abordagens menos punitivas ao uso de drogas ou à posse de pequenas quantidades, estabelece-se um nível mais elevado de confiança e de cooperação.⁷

A priorização do acesso dos usuários de drogas aos serviços sociais e de saúde tem contribuído para a redução dos índices de reincidência e criminalidade.

Recomendações e Exemplos

O que os Agentes de Segurança Podem Fazer

Os agentes se valem de diversos métodos para incorporar abordagens orientadas para a redução de danos visando à segurança e a saúde pública. As agências que fizeram uso das medidas aqui descritas variam em termos de localização geográfica, de tamanho e de recursos. O contexto local importa, e qualquer iniciativa precisa levar em conta o contexto político, a dinâmica histórica, bem como as contribuições dos agentes e dos membros da comunidade, para que o impacto seja duradouro. Esforços no sentido de um policiamento bem sucedido orientado à redução de danos são trabalho em andamento e são refinados com base na experiência e na aprendizagem. Todos eles, no entanto, têm como base os seis princípios e práticas detalhadas nesta seção.



1. Salvar vidas

A missão primordial da polícia é a proteção da vida humana. Assim, uma das medidas básicas que os agentes de segurança podem adotar em relação à aplicação da legislação sobre drogas é a identificação das práticas operacionais que possam estar impedindo o acesso a serviços de preservação de vidas, e transformar essas práticas em medidas de priorização da vida e da saúde das populações vulneráveis. Isso inclui três componentes essenciais: criar espaço para serviços de redução de danos, ao invés de interferir nesses serviços; priorizar as ações de salvamento de vidas em casos de overdose ou vitimização; intensificar as medidas tendentes a aprimorar a saúde e a segurança dos agentes.

Criar espaço, ao invés de interferir nos serviços orientados para a redução de danos.

Os procedimentos orientados para a redução de danos objetivam fornecer serviços importantes e muitas vezes de baixo nível de exigência para reduzir os danos à saúde, mesmo para aqueles dependentes que não conseguem abster-se do uso de drogas. Entre esses procedimentos, podemos citar o fornecimento de material injetável estéril, e a ajuda a esses usuários para estabelecer conexões e apoiá-los na solução de outros problemas como o desabrigo, o desemprego, os problemas de saúde mental, ou a violência doméstica. Estes programas também servem de ponto de contato a partir do qual as pessoas podem tomar a decisão de optar por um tratamento adicional, inclusive serviços que os ajudem a abandonar a droga. Por último, a redução de danos com base na comunidade ajuda frequentemente a reduzir os índices de criminalidade (ver a seguir as alternativas à detenção).

Em numerosas jurisdições, os agentes de segurança reconheceram a valia dessas intervenções nas tarefas de salvar vidas e reforçar a segurança pública. A fim de minimizar a interrupção dos serviços, os responsáveis pela aplicação da lei celebraram acordos formais ou informais no sentido de evitar a realização de exames de urina, busca de drogas, citações de comparecimento, ou encarceramento por consumo de drogas ou por posse pessoal das mesmas em locais de serviço ou nas

Os procedimentos orientados para a redução de danos objetivam fornecer serviços importantes e muitas vezes de baixo nível de exigência para reduzir os danos à saúde, mesmo para aqueles dependentes que não conseguem abster-se do uso de drogas.

Em numerosas jurisdições, os agentes de segurança reconheceram a valia dessas intervenções nas tarefas de salvar vidas e reforçar a segurança pública.

suas proximidades. Trabalhadores do programa foram convidados a apresentar, na delegacia local, suas propostas aos agentes de rua durante as reuniões diárias ou sessões de treinamento. Muitos departamentos de polícia locais também adotaram a confecção e utilização de cartões de inscrição no programa de redução de danos, com o objetivo de que os agentes possam saber se as pessoas que encontram participam realmente deste programa e, conseqüentemente, evitem emitir citações ou realizar prisões conforme seu comando ou seus critérios permitam.

Alguns exemplos desses programas de serviços de redução de danos, entre outros:

- **Programas ligados ao uso de agulhas e seringas.** Nestes programas, os dependentes de drogas injetáveis podem devolver agulhas e seringas usadas e/ou obter em troca material novo e estéril. Esses programas comprovaram seu sucesso na drástica redução de infecções por HIV, por hepatite C, e outras infecções, assim como na minimização do risco de ferimentos por agulha sofridos pelo público e pelos agentes. A pesquisa e a prática mostram que a implementação desses programas não resultou no aumento dos índices de injeção de drogas.⁸
- **Tratamento com auxílio de medicamentos.** A metadona e a buprenorfina são dois medicamentos de efeito prolongado que reduzem a injeção ou o desejo de usar heroína e outros opiáceos, ajudando assim a melhorar a estabilidade do usuário, sua função social, e sua aderência aos medicamentos para HIV e outros tratamentos. Existem, no mundo inteiro, clínicas e pontos de distribuição de baixo nível de exigência habilitados a fornecer esses medicamentos, juntamente com intervenções comportamentais.⁹
- **Projetos de análise de substâncias e de verificação de drogas.** As drogas, que as pessoas compram e consomem nas ruas, nem sempre são o que parecem ser. Por exemplo, há cada vez mais fentanil na composição da heroína de rua, no Canadá e nos Estados Unidos. As chamadas “drogas recreativas”, como o ecstasy, podem conter metanfetamina ou outras substâncias mais nocivas, das quais o comprador não está ciente. Isso pode resultar em sérios problemas de saúde para os usuários, tais como

overdose, confusão cognitiva, ou (especialmente no caso das mulheres) o risco aumentado de violência sexual. Os projetos de análises de substâncias ou de verificação de drogas podem ajudar os dependentes químicos a evitar a ingestão de adulterantes desconhecidos e potencialmente nocivos encontrados nas drogas de rua. Esses programas também podem ajudar os socorristas e as agências de saúde a identificar tendências nos mercados de drogas ilícitas e assim adaptar seus serviços para atender às necessidades de saúde da comunidade. Tais projetos de verificação de drogas existem em toda a Europa e, cada vez mais, nas Américas.¹⁰

- **Salas supervisionadas de consumo de drogas.** Em toda a Europa, assim como na Austrália e no Canadá, as agências comunitárias e governamentais abrem salas de consumo de drogas supervisionadas por médicos (também conhecidas em alguns lugares como locais de cooperação comunitária ampla, instalações integradas ou instalações para injeção supervisionadas por médicos, entre outros nomes). Estes são espaços delimitados em que as pessoas podem consumir drogas, sejam injetáveis ou na forma de fumo, sob a supervisão de uma equipe médica. Somente na Europa existem mais de 75 salas de consumo supervisionado. Uma instalação supervisionada para injeções foi aberta em Vancouver, no Canadá, em 2003, e várias outras devem ser abertas naquele país este ano. Apesar dos milhões de injeções e das dezenas de milhares de pessoas atendidas, não ocorreu qualquer caso de overdose fatal nesses locais.¹¹
- **Centros de atendimento.** São locais aos quais os usuários de drogas podem recorrer para encontrar-se com seus parceiros e orientadores, lavar suas roupas, tomar um banho de chuveiro, fazer uma refeição, ou encontrar-se com enfermeiros e prestadores de cuidados médicos. Esses centros permitem que as pessoas que usam drogas, especialmente as que moram na rua, disponham de um espaço para receber serviços, fazer contatos com companheiros e com o pessoal de apoio, e até mesmo discutir e obter ajuda para os problemas que enfrentam, tais como infecções, falta de teto, ou desemprego.

Os usuários de drogas são frequentemente vítimas de crimes ou de overdose fatal. Os desabrigados ou moradores de rua são tipicamente os que apresentam índices mais elevados de violência, de vitimização, e até mesmo de homicídio, em comparação com outros cidadãos.

Priorização do salvamento de vidas nos casos de overdose ou de vitimização dos usuários

Os usuários de drogas são frequentemente vítimas de crimes ou de overdose fatal. Os desabrigados ou moradores de rua são tipicamente os que apresentam índices mais elevados de violência, de vitimização, e até mesmo de homicídio, em comparação com outros cidadãos. A criminalização do uso de drogas faz com que essas pessoas tenham procurado o apoio da polícia, o que aumenta ainda mais a vulnerabilidade que tantas vezes acompanha a pobreza e a insegurança por falta de abrigo. A violência de gênero, especialmente a violência entre parceiros íntimos, é uma experiência grave e comum para as mulheres cisgênero ou transexuais que usam drogas. Pessoas que usam drogas e que são vítimas ou testemunhas de crimes frequentemente relatam seu receio de entrar em contato com a polícia pelo fato de achar que ela não dará crédito às suas afirmações ou os considerará culpados, e assim sejam encarcerados sob acusação de uso de drogas; ou também porque temem represálias na sua comunidade. Esse estado de coisas não só aumenta a vulnerabilidade à violência e ao crime, mas, de forma mais ampla, pode minar a segurança pública, uma vez que os crimes não são notificados e os autores não sofrem qualquer consequência em razão de seus atos.

Os casos de overdose também constituem sério perigo para os dependentes químicos e, em muitos países, tendem a aumentar. Embora os serviços orientados para a redução de danos tenham se revelado muito eficazes na prevenção de overdoses fatais, muitas pessoas que usam drogas sofrem as consequências da overdose por não se encontrarem próximas a tais serviços. Pedir ajuda pode salvar vidas, mas muitos dependentes temem, com base em experiências anteriores, procurar ajuda médica, pois a polícia pode tomar conhecimento do caso e prendê-los, ao invés de ajudá-los.

Alguns exemplos do que os policiais podem fazer:

- **Não acusar nem deter em cenários de overdose.** Estudos têm demonstrado que o receio da prisão pode dissuadir as testemunhas de overdose de drogas de pedir ajuda médica, contribuindo assim para a morte por

overdose.¹² Muitos departamentos de polícia, em parceria com autoridades governamentais municipais, passaram a implementar políticas para garantir que pessoas que chamam serviços de emergência para atender a um caso de overdose não sejam acusadas de posse de drogas ou outros crimes afins. Outros suspenderam o efeito de regulamentos que anteriormente exigiam que os serviços de ambulância chamados para atender a casos de overdose notificassem a polícia.

- **Portar e ajudar na distribuição de antídoto de overdose de opiáceos.** A naloxona é um antídoto para overdose de opiáceos administrado através de uma simples injeção no músculo (até mesmo através da roupa) ou por meio de spray nasal. As agências de polícia estão começando a treinar e equipar seus agentes para a utilização de naloxona. Essa substância é simples de usar, não tem potencial de abuso e é eficaz. Além de equipar socorristas com naloxona, muitos países já autorizaram outros usuários de drogas, amigos e membros da família a transportar e usar a naloxona sem serem responsabilizados, já que eles podem ser os mais rápidos na prevenção de morte por overdose. Os agentes de segurança podem representar uma voz positiva em campanhas visando proporcionar acesso mais amplo à naloxona aos membros da família e da comunidade, quer através de farmácias ou distribuição direta.
- **Estender a isenção de prisão para as pessoas que se declaram vítimas ou testemunhas de crimes.** Nos Estados Unidos, o governo municipal de São Francisco transmitiu orientações para que os agentes de segurança não prendessem pessoas envolvidas em atividades sexuais ou de consumo de drogas quando estas forem vítimas ou testemunhas de uma diversidade de crimes como abuso sexual, tráfico de pessoas, perseguição, roubo, sequestro, ameaça, chantagem, furto, ou qualquer outro crime violento.¹³
- **Atuar junto a parceiros da saúde pública para a criação de “polos de saúde” em torno de usuários de drogas e vítimas de overdose.** A abordagem de polos de saúde provê uma linha direta para uso dos policiais que conecta os usuários de drogas aos especialistas em redução de danos. Os policiais podem fazer encaminhamentos após interagir com alguém que esteja

As agências de polícia estão começando a treinar e equipar seus agentes para a utilização de naloxona. Essa substância é simples de usar, não tem potencial de abuso e é eficaz.

Os agentes de segurança também podem beneficiar-se das abordagens orientadas para a redução de danos. Os policiais que se deparam com pessoas portando agulhas podem ferir-se com as seringas e estarão sujeitos, por conseguinte, a uma possível exposição ao HIV ou à hepatite.

sob risco de overdose, ou que esteja consumindo drogas de uma forma que acarrete maiores riscos de contrair doenças, ou após uma overdose não fatal. Esses polos de saúde estabelecem níveis de proteção para usuários de drogas e ao mesmo tempo oferecem aos policiais uma forma segura de obter ajuda para essas pessoas.

Melhoria das condições de saúde e segurança dos policiais

Os agentes de segurança também podem beneficiar-se das abordagens orientadas para a redução de danos. Os policiais que se deparam com pessoas portando agulhas podem ferir-se com as seringas e estarão sujeitos, por conseguinte, a uma possível exposição ao HIV ou à hepatite. O apoio aos programas de serviços que envolvem seringas aumenta as chances, em caso de ferimento, de que a agulha esteja limpa. Além disso, se os usuários de drogas injetáveis souberem que não serão punidos por porte de seringas, provavelmente dirão ao policial, antes de uma revista física, que realmente portam esse material.

A redução de danos também pode beneficiar policiais que usam drogas. O consumo de substâncias é um fato comum, embora não reconhecido, em muitas delegacias policiais. Desta forma, a educação e os protocolos operacionais dos policiais, orientados para a redução de danos, poderão proteger a saúde e a segurança dos policiais, e também a de seus parceiros, cônjuges ou outras pessoas com quem possam estar praticando sexo ou fazendo uso de drogas. Também poderão contribuir para a melhor compreensão por parte dos policiais sobre a promoção da saúde e, conseqüentemente, aprimorar seu desempenho.

- Na Ucrânia, um ex-policial trabalhando atualmente para a ONG *Alliance for Public Health* vem participando de workshops sobre saúde ocupacional e treinamento de segurança junto à polícia ucraniana. Os workshops destinam-se a promover a saúde dos policiais e a derrubar mitos e estigmas envolvendo o vírus HIV / AIDS, e pessoas que usam drogas injetáveis. Como parte do workshop, os instrutores oferecem exames rápidos e sigilosos de HIV para os policiais – algo que a maioria deles vê com aprovação.

- Em Tijuana, no México, pesquisadores de saúde pública atuaram em conjunto com a polícia municipal oferecendo treinamento sobre a importância dos programas envolvendo seringas e agulhas, que funcionam como serviços de saúde e de redução de danos, e destacando que a apreensão de agulhas como prova de delito não era legal nem recomendável. Os policiais que seguiram o curso de treinamento relataram maior conscientização acerca do risco de HIV com a apreensão de agulhas, inclusive sobre a maneira de minimizar os riscos para si próprios.

2. Engajamento das Comunidades e Formação de Parcerias

Os membros das comunidades constituem um elemento fundamental para a segurança pública e a prevenção de crimes. Já é fato amplamente reconhecido que as comunidades são co-participes da segurança, e devem ser tratadas como tal pelos agentes de segurança. O segundo grande princípio do moderno policiamento delineado por Sir Robert Peel, que criou o primeiro serviço policial moderno de Londres, em 1829, é o do “policiamento por consentimento”. Esse princípio estabelece que “a polícia deve reconhecer sempre que o seu poder no cumprimento de suas funções e obrigações depende da aprovação pública de sua existência, ações e comportamento, e da sua capacidade de assegurar e manter o respeito público.”¹⁴

Um constante desafio enfrentado pela polícia é a exigência por parte de segmentos do público, de um grupo restrito de políticos, ou da legislação de controle de drogas, no sentido de uma reação rigorosa contra usuários de drogas. Isto pode prejudicar a segurança pública pelo fato de desviar recursos escassos, inclusive humanos e financeiros, das verdadeiras fontes específicas de crimes e violências graves.

Os agentes de segurança são um importante interlocutor na relação com os membros da população. Ao responder a solicitações de serviço ou ao conduzir abordagens ou patrulhamentos comunitários, eles estão numa boa posição para explicar às pessoas a importância e os benefícios dos serviços de redução de danos, e o valor da solução dos problemas relacionados ao consumo problemático de drogas através de serviços de assistência social e de

Em muitos países, os agentes de segurança reconhecem a importância de se construir um relacionamento com a comunidade e trabalhar com seus membros locais a fim de identificar as principais necessidades em termos de segurança, e as maneiras de atendê-las.

Em muitas jurisdições, a polícia adotou medidas para desenvolver relações de trabalho com outros órgãos públicos, como os serviços de assistência social e de saúde, e também com os responsáveis pelo fornecimento de serviços de saúde e redução de danos da comunidade.

saúde, em lugar da punição. Em muitos países, os agentes de segurança reconhecem a importância de se construir um relacionamento com a comunidade e trabalhar com seus membros locais a fim de identificar as principais necessidades em termos de segurança, e as maneiras de atendê-las. Em lugar de priorizar uma resposta a incidentes, e de depender de uma distribuição centralizada de solicitações de serviço, as parcerias locais e as estratégias e técnicas para a solução de problemas são cruciais para promover a segurança e prevenir danos.

Ademais, é importante reconhecer que as populações marginalizadas, inclusive os usuários de drogas, são membros da comunidade, e têm necessidades de segurança especiais. No entanto, muitas vezes devido ao medo e a conceitos errôneos, essas pessoas frequentemente se recusam a entrar em contato com a polícia quando são vítimas ou testemunhas de um crime, ou quando precisam de serviços de emergência. Além disso, é pouco provável que cooperem com as investigações policiais por medo da punição. Isto, de uma forma geral, é considerado como um problema de justiça processual. A ideia é que se alguém não acredita que o sistema – ou, em outras palavras, o processo – é justo ou imparcial, não irá cooperar ou apoiar o sistema ou seus representantes. Isto poderá ter um impacto negativo sobre aqueles que não tratam com a polícia, e também sobre a segurança pública de maneira mais ampla, pois a prevenção e a investigação dos crimes serão dificultadas.

Em muitas jurisdições, a polícia adotou medidas para desenvolver relações de trabalho com outros órgãos públicos, como os serviços de assistência social e de saúde, e também com os responsáveis pelo fornecimento de serviços de saúde e redução de danos da comunidade. Embora o estabelecimento de tais relações exija algum esforço, elas são imprescindíveis para lidar com o conjunto de desafios sociais. Podem, ainda, permitir que os agentes de segurança se concentrem mais nas áreas em que detêm vantagens comparativas, e também se beneficiar das competências e da expertise de outros parceiros. A confiança na expertise dessas parcerias é um importante fator de promoção dessas relações, e é necessária para a obtenção de resultados compartilhados na segurança e na saúde públicas.

- Em 2015, a polícia ucraniana deu início a uma reforma interna em âmbito nacional, após anos de reconhecida corrupção, improbidade e falhas na proteção à segurança pública. Um dos pontos dessa reforma foi o esforço no sentido de introduzir um método de policiamento comunitário local descentralizado. Como parte dessa reforma, as delegacias de polícia estão começando a trabalhar com ONGs locais, prestadores de serviços de saúde que acolhem usuários de drogas, e outros membros da comunidade, a fim de identificar necessidades no campo da segurança e solucioná-las de forma colaborativa. Uma vez que o consumo de drogas pode ser identificado como uma ameaça à segurança da comunidade, parte desse esforço requer que haja um trabalho conjunto no sentido de transmitir aos membros da comunidade o valor e a necessidade dos serviços de saúde para redução de danos, como clínicas de tratamento com metadona ou programas envolvendo agulhas e seringas, alguns dos quais já podem estar sendo praticados nos bairros. Fazer com que as comunidades conheçam os serviços e como funcionam, muitas vezes ameniza os temores das mesmas e aumenta a sensação de segurança e de resposta coletiva às drogas.
- Em resposta à crescente epidemia de overdoses por opiáceos na cidade de Nova York, o governo municipal criou um grupo de trabalho formado por diversos órgãos, denominado RxStat. O RxStat é uma parceria entre saúde e segurança públicas na qual os órgãos urbanos, liderados pela Secretaria de Saúde e abrangendo o Departamento de Polícia de Nova York, monitoram indicadores de uso e overdoses de opiáceos da maneira mais próxima possível do tempo real. Suas fontes de dados abrangem pesquisas qualitativas, mortalidade, dados sobre fraudes na saúde, hospitalizações, crimes na área farmacêutica, dados sobre detenções e prisões, internações para tratamento, processos associados às drogas, e dados sobre preços e pureza. Essa iniciativa baseia-se no objetivo central comum de redução das mortes por overdose, procurando mitigar os impactos das drogas na saúde sem que se tente eliminar o seu uso, e incluindo várias agências na atuação das áreas da saúde e da segurança. O RxStat permite também que diferentes agências se reúnam, avaliem os dados, aprendam com especialistas no assunto, e discutam de que forma poderão melhorar, utilizando casos reais como exemplos.

Um dos frequentes desafios enfrentados pelas delegacias de polícia é a falta de instruções claras e orientações operacionais sobre como lidar com os serviços de redução de danos.

Essa parceria permitiu que a cidade reagisse rapidamente aos índices crescentes de overdose em um determinado bairro, e instruiu 1.200 usuários de drogas e suas famílias quanto à redução de danos e ao uso do antídoto à overdose de opiáceo, a naloxona. Em outro bairro, conseguiram aumentar a disponibilidade da naloxona para policiais, que muitas vezes atuavam como os primeiros socorristas nos casos de overdose. Os agentes de segurança participantes dessas ações observaram que o RxStat melhorou sua compreensão acerca do consumo e da dependência de drogas, e também sobre o valor dos métodos e parcerias orientadas para a saúde.

3. Propostas de Instruções e Orientação Operacional

Um dos frequentes desafios enfrentados pelas delegacias de polícia é a falta de instruções claras e orientações operacionais sobre como lidar com os serviços de redução de danos. Essas orientações operacionais são importantes para o estabelecimento de estratégias, recursos e prioridades da polícia, e permitem que esta alinhe suas normas e práticas com os serviços sociais ou de saúde. Isto é de especial importância, já que os problemas ligados ao consumo de drogas nas ruas não podem ser solucionados somente através dos agentes de segurança. Essas orientações permitem que os agentes possam demonstrar seu comprometimento com normas e obrigações governamentais mais amplas, tornam claras para o público as prioridades e expectativas do policiamento, e aumentam a probabilidade de manutenção das políticas após uma troca de comando.

- Ao longo dos últimos 25 anos, o Quirguistão transformou-se em importante ponto de trânsito na rota do tráfico de heroína entre o Afeganistão e a Europa. Isto contribuiu para um rápido crescimento nos índices do consumo de drogas, em particular de drogas injetáveis, e para um maior risco de contaminação por HIV e hepatite C entre os usuários e seus parceiros sexuais. O governo tentou várias abordagens punitivas, como graves sanções penais, prisões administrativas, cadastros de usuários de drogas, e varreduras policiais em busca de usuários. Tais

métodos, no entanto, não solucionaram o problema. Após inúmeros anos trabalhando com programas de redução de danos, o Ministro do Interior do Quirguistão baixou a instrução 417, determinando que a polícia não interferisse nos serviços de redução de danos, como programas envolvendo agulhas e seringas, nem abordasse usuários de drogas ou profissionais do sexo. A instrução 417 também estabelecia a responsabilidade da polícia do país de proteger e defender os direitos dos cidadãos, em particular de populações vulneráveis como os dependentes de drogas injetáveis e tratava de questões de saúde ocupacional e segurança da polícia. A instrução serviu para integrar o apoio à redução de danos no âmbito da polícia, para destacar o compromisso desta com a promoção da estratégia nacional sobre o HIV, e como orientação para que as delegacias locais desenvolvessem e implementassem a formação de membros iniciantes e em serviço, o destacamento de policiais, e a avaliação do desempenho dos policiais na melhoria da saúde. Também serviu como recurso útil para que os membros da comunidade atuassem em parceria com a polícia, promovendo a prestação de socorro da polícia-saúde pública ao consumo de drogas.

No caso de usuários e pequenos traficantes, há um crescente consenso entre os agentes de segurança e os condutores da saúde pública de que as detenções não são eficazes.



Muitas polícias estão começando a explorar novas políticas de aplicação da lei que diferem da detenção e do encarceramento como solução para os problemas sociais.

4. Alternativas de Apoio à Prisão

O poder de citar ou prender pessoas é uma das mais importantes ferramentas utilizadas pelos agentes de segurança para promover a segurança pública e realizar seu trabalho. Ao mesmo tempo, os agentes do combate às drogas notam que a prisão pode ser utilizada de forma exagerada ou ser ineficaz – quando sua única ferramenta é um martelo, tudo parece um prego. Mesmo nos países em que a posse ou o consumo de drogas foram descriminalizados, muitos usuários podem ser presos pela venda de pequenas quantidades (às vezes chamados de “microtráfico” ou narcomenudeo em espanhol) ou outros delitos não violentos. No caso de usuários e pequenos traficantes, há um crescente consenso entre os agentes de segurança e os condutores da saúde pública de que as detenções não são eficazes. Quando o consumo de drogas se combina com outros problemas sociais importantes (ou decorre deles), como falta de moradia, pobreza, trauma pessoal, ou problemas de saúde mental, a detenção se torna uma solução ainda menos indicada ou eficaz. A preferência pela prisão ou pela citação leva os policiais a tratar um incidente após a sua ocorrência, e limita a oportunidade ou a exigência para que eles adotem soluções auxiliares para tratar de fatores estruturais/causais que levaram ao incidente. Muitas polícias estão começando a explorar novas políticas de aplicação da lei que diferem da detenção e do encarceramento como solução para os problemas sociais, buscando direcionar as pessoas para serviços integrados de apoio e de saúde, em lugar da cadeia. Isto está fortemente ligado à discussão anterior sobre a importância das parcerias entre a comunidade e as diversas agências, e também poderá, de forma semelhante, contribuir para a promoção de uma mudança estratégica da ênfase na tentativa de controlar condutas impróprias e na legalidade para a ênfase em solução de problemas e em boas práticas.

Na caminhada rumo a uma alternativa à prisão ou à citação em juízo, é muito importante envolver os policiais de todos os níveis na etapa de planejamento, em especial aqueles que implementarão essas estratégias. O envolvimento desses policiais no projeto ajuda a estabelecer sua responsabilidade em relação às estratégias, e também a identificar qualquer consideração operacional prática. Isto aumenta a probabilidade de que as estratégias produzidas

sejam realistas e possam ser realmente implementadas.

- Algumas jurisdições nos Estados Unidos, começando em 2011 com Seattle e King County, Washington, lançaram uma iniciativa denominada Law Enforcement Assisted Diversion (Circunvenção Assistida pelos Agentes de Aplicação da Lei) (LEAD). Através da LEAD, os agentes de segurança que entram em contato com usuários e traficantes de pequenas quantidades de drogas (até sete gramas de substâncias), ou que recebem um encaminhamento de outros parceiros do LEAD (como assistentes sociais, promotores, ou outros policiais) podem encaminhá-los aos serviços comunitários de redução de danos, em vez de prendê-los e processá-los em um tribunal por acusações administrativas ou penais. O LEAD não só abriga acusações sobre drogas, como também uma gama de crimes não violentos supostamente cometidos por alguém com problemas de consumo de drogas. Algumas jurisdições que implementaram o LEAD incluem também nessa iniciativa crimes de posse de drogas sem delito, e está sendo discutida sua extensão a acusações não delituosas e de violência e agressão doméstica. Os serviços disponíveis incluem moradia, assistência médica, formação profissional, tratamentos e apoio a doenças mentais. Os participantes do LEAD começaram a trabalhar imediatamente com gestores de casos, com a finalidade de agregá-los aos serviços que irão reduzir os danos que um infrator usuário de drogas causa a si mesmo, e ao mesmo tempo aprimorar a segurança e a saúde públicas. A abordagem abrange, muitas vezes, uma parceria entre a polícia, os promotores, os órgãos executivos do governo, assistentes sociais e de saúde, e defensores comunitários e de direitos humanos. Como a abordagem está orientada para a redução de danos, o êxito não é definido pela abstinência ou por um exame de urina negativo, mas pelas melhorias nas condições de saúde e de vida das pessoas, e na segurança pública. Em Seattle e em King County, o número de pessoas que voltaram a cometer crimes foi reduzido em cerca de 60 por cento entre participantes do LEAD, o custo do sistema penal diminuiu, e os participantes do LEAD tiveram muito mais possibilidade de conseguir moradia, emprego e rendimentos legais.

Na caminhada rumo a uma alternativa à prisão ou à citação em juízo, é muito importante envolver os policiais de todos os níveis na etapa de planejamento, em especial aqueles que implementarão essas estratégias.

Dezessete anos após o início da descriminalização, Portugal reportou uma redução nos diagnósticos de HIV, nenhum crescimento no consumo de drogas em geral, um decréscimo no consumo de drogas entre jovens de 15 a 24 anos, e um número menor de overdoses fatais.

- Para combater um crescente recrudescimento do HIV, particularmente entre usuários de drogas injetáveis, e também uma intensificação no uso de heroína, o governo de Portugal descriminalizou todas as drogas em 2001. O resultado foi que a posse de uma dose média diária para até 10 dias de quaisquer drogas, embora ainda considerada ilegal, é tratada como um problema social e de saúde, e não como crime. Muitos agentes de segurança portugueses relatam que a mudança permitiu que concentrassem seus esforços de combate às drogas nos grandes traficantes, e dedicassem os recursos da polícia à prevenção de crimes graves e violentos. Quando um agente de aplicação da lei encontra pessoas com uma quantidade de droga inferior ao porte permitido para 10 dias, ele as encaminha para uma comissão local formada por um advogado, um médico e uma assistente social. A comissão se reúne com essas pessoas para saber mais acerca do seu consumo de drogas, sobre o impacto deste sobre suas vidas, e para emitir recomendações adequadas ou encaminhá-las para os serviços e o tratamento. Sanções punitivas, como multas, podem ser aplicadas, o que é raro, já que o foco está na promoção de resultados positivos para a saúde. Dezessete anos após o início da descriminalização, Portugal reportou uma redução nos diagnósticos de HIV, nenhum crescimento no consumo de drogas em geral, um decréscimo no consumo de drogas entre jovens de 15 a 24 anos, e um número menor de overdoses fatais. A porcentagem de infrações relacionadas a drogas na cadeia (isto é, pessoas presas devido a delitos cometidos sob a influência de drogas, ou para custear o consumo pessoal) desceu de 44% em 1998 para 21% em 2012.

5. Desenvolvimento de novos indicadores de Desempenho, Incentivos, e Gerenciamento

A escolha pela detenção – bem como por outras medidas tradicionais como citação em juízo, taxa de liberação, relatos de crimes, e tempo de resposta – muitas vezes não está a cargo dos policiais, já que de forma geral o desempenho individual desses agentes, unidades locais e departamentos, como um todo, é estabelecido em escalões superiores, como uma forma centralizada de mensurar o

desempenho no âmbito individual e do órgão. A métrica e os incentivos ao desempenho dos policiais constituem um importante fator através do qual os comandantes da polícia procuram incentivar a implementação adequada e efetiva de políticas, profissionalizar o órgão, e demonstrar ao público e ao governo que eles estão agindo corretamente ou trabalhando. O destaque sobre resultados, como prisões, citações e apreensão de drogas, no entanto, desvia muitas vezes a atenção para resultados do mundo real – por exemplo, se houve redução no consumo ou na comercialização de drogas – e é frequentemente imposto, mesmo quando os policiais sabem que os resultados mensurados não fazem qualquer diferença.

Os indicadores e métricas que são escolhidos para mensuração mandam uma mensagem simbólica sobre aquilo que é mais valorizado e importante para o policiamento. Alguns locais passaram a valorizar menos a mensuração das detenções e apreensões realizadas, das citações ou intimações emitidas, ou das detenções que resultam em condenações, estabelecendo em seu lugar um plano estratégico e mensurações que se integrem e apoiem metas públicas mais amplas. Como resultado, esses departamentos e agências adotam mensurações tais como níveis de satisfação e confiança da comunidade, vitimização e percepção de segurança da população, qualidade dos contatos policiais, ou a decisão de indicar alguém para a prestação de um serviço de redução de danos, em vez de efetuar sua prisão. Tais indicadores podem ser obtidos através de pesquisas junto à comunidade e a contatos, fornecendo à população civil um “recibo” de seu contato com um policial, a avaliação de relatórios e queixas da sociedade civil, a avaliação das políticas e protocolos da agência, relatórios narrativos fornecidos por policiais e analisados pelos supervisores, assim como as pesquisas dos próprios policiais.¹⁴ Concebido como parte de um governo que compartilha a ampla responsabilidade de consolidar a vida da comunidade, os agentes de segurança são capazes de desempenhar uma função ainda mais profunda e rica, de avaliar melhor o seu impacto na vida da comunidade, e de receber o crédito pelas contribuições em prol da saúde e da segurança da população, inclusive fatores tais como índices de overdose e taxas mais elevadas de habitação.

O destaque sobre resultados, como prisões, citações e apreensão de drogas, no entanto, desvia muitas vezes a atenção para resultados do mundo real – por exemplo, se houve redução no consumo ou na comercialização de drogas – e é frequentemente imposto, mesmo quando os policiais sabem que os resultados mensurados não fazem qualquer diferença.

Mesmo quando funcionando informalmente ou não oficialmente, esses incentivos podem contribuir para uma cultura operacional que venha a exercer um impacto similar ou maior sobre o desempenho.

Essas métricas podem ser vinculadas a incentivos profissionais, como recompensas, medalhas, láureas, promoções, ou reconhecimentos informais que premiem tanto o conhecimento do policial das estratégias de redução dos danos, como a implementação de encaminhamentos para serviços. Além disso, as agências podem incorporar métricas orientadas para resultados, através de pesquisas e insumos da comunidade, como forma de avaliar promoções e premiar agências internas ou obter o reconhecimento da população. Isto pode ser útil, principalmente quando existem incentivos econômicos formais e informais – como bônus financeiro, pagamentos de horas extras ou recompensas, ou dias de folga – para os policiais que prendem, acusam e comparecem nos tribunais nos casos ligados às drogas. Mesmo quando funcionando informalmente ou não oficialmente, esses incentivos podem contribuir para uma cultura operacional que venha a exercer um impacto similar ou maior sobre o desempenho.

- Em 2011, o estado brasileiro de Pernambuco lançou o Programa ATTITUDE (Atenção Integral aos Usuários de Drogas e seus Familiares) como parte de um esforço para reduzir os homicídios. O programa recomendava especial atenção ao fornecimento de moradias orientado para a redução de danos, reconhecendo que os moradores de rua usuários de crack estavam entre as pessoas mais expostas à violência e aos assassinatos devido à sua vulnerabilidade nas ruas. A polícia trabalhou em conjunto com agências de assistência social e de saúde, grupos não governamentais e acadêmicos locais, para idealizar, implementar e avaliar a abordagem, atentando não apenas para os números de homicídios, mas também para a inclusão de entrevistas e grupos focais com dependentes químicos, suas famílias, e membros do governo. Com isso, além de aprimorar o acompanhamento dos homicídios, também foi possível obter uma melhor compreensão do histórico e da trajetória de pessoas usuárias de drogas na cidade, incluindo sua relação com a comunidade e suas experiências ligadas ao crime e à vitimização. Isso, por sua vez, permitiu que os agentes de segurança e os serviços de assistência social e de saúde fizessem ajustes em termos de distribuição de pessoal e tipos de intervenção. Como consequência, foram observadas mudanças positivas nas taxas de homicídios, violência e consumo de drogas.

- Em 2007, a Austrália desenvolveu uma nova estrutura para avaliar o desempenho da aplicação das leis antidrogas. Ao reconhecer o substancial investimento feito pelo governo nas atividades ligadas à aplicação das leis antidrogas – entre US\$1,3 e US\$2 bilhões anuais – o governo determinou como de fundamental importância ter avaliações sólidas para mensurar a eficiência e a eficácia dessas atividades. As metas da Estratégia Nacional de Luta Contra as Drogas serviram de base para o desenvolvimento de métricas e os agentes da lei em vários níveis foram consultados durante o processo de elaboração. Ficou estabelecido que nenhum indicador por si só era suficiente, e que a métrica deveria basear-se em quatro resultados interdependentes: atenuação do crime da droga e dos crimes ligados à droga, redução do crime organizado, melhoria da saúde pública, e aprimoramento das instituições de utilidade pública (segurança e bem-estar). Com a finalidade de avaliar o aprimoramento da saúde pública, a referida estrutura abrange tendências relativas a mortes e morbidade relacionadas a drogas, à presença de atendimentos com ambulâncias em casos de overdose, e alternativas de



A formação também pode servir de ponto de partida nas relações com os parceiros da sociedade civil, inclusive os especialistas em redução de danos e os consumidores de drogas, mediante formas que desafiem os estereótipos.

detenções e encarceramento. A avaliação das instituições de utilidade pública abrange medidas para a segurança e o bem-estar da comunidade através de pesquisas sobre a satisfação da população com o policiamento e a sua percepção sobre o “problema das drogas” por meio de pesquisas sobre crime e segurança.

6. Apoio à Mudança no Treinamento e na Cultura

A cultura organizacional constitui um fator fundamental para determinar as práticas dos agentes de aplicação da lei. No entanto, tais práticas poderão não mudar, mesmo com uma revisão da política operacional, se a cultura organizacional dominante se colocar contra elas. As estruturas policiais são muitas vezes orientadas pelo comandante, e o comprometimento da cúpula é importante para todas as medidas acima descritas. Em especial, a maior parte dessas reformas bem sucedidas também incluem contribuições e feedback por parte dos policiais encarregados da sua implementação nas ruas.

A formação, quando integrada e combinada com os pontos examinados anteriormente, pode constituir um fator importante na modificação da cultura organizacional. Essa tarefa inclui a formação de novos recrutas, bem como treinamento em serviço para agentes estabelecidos, que já tenham passado por treinamento de campo na área de redução de danos antes de sua habilitação. Isto significa o aporte de um nível suplementar de aprendizagem experiencial e deixa claro que o enfoque de redução de danos é uma abordagem esperada nas tarefas cotidianas. A formação também pode servir de ponto de partida nas relações com os parceiros da sociedade civil, inclusive os especialistas em redução de danos e os consumidores de drogas, mediante formas que desafiem os estereótipos. Os responsáveis pela aplicação da lei podem também organizar fóruns públicos com parceiros estratégicos, para que a comunidade possa ser instruída e sensibilizada a respeito do que a polícia está fazendo. Trata-se de um elemento essencial do policiamento comunitário e possibilita o estabelecimento de uma verdadeira parceria entre a polícia e a população. Na verdade, a formação em si é raramente suficiente, por isso é importante que ela seja

incorporada como um elemento das demais iniciativas previamente discutidas. Esta é a realidade do processo de aplicação da lei, muito especialmente quando se trata do uso de drogas: é imponderável e nem todas as situações seguem um roteiro previsível para o qual os agentes possam ser treinados. Assim, é importante redefinir o treinamento, não mais como simples instrução em sala de aula, mas uma maneira participativa de enfatizar o papel fundamental que os princípios da redução de danos, as abordagens de resolução de problemas, e os critérios usados pelos agentes têm na consecução do objetivo compartilhado de proteção da saúde e da segurança.

- A legislação antidrogas de Uganda estabeleceu penas de prisão de 10 a 25 anos para a posse de drogas ilícitas. Após anos de rígida aplicação dessa lei, os membros da comunidade e os representantes da sociedade civil passaram a trabalhar em cooperação com a polícia ao reconhecer que o consumo e a comercialização de drogas ilícitas continuavam a ocorrer, e os danos à saúde, aos direitos e aos recursos haviam crescido. Foram constatados pontos comuns, já que muitos policiais reconheceram que se seus filhos estivessem fazendo uso de drogas, eles prefeririam que estes recebessem tratamento médico em vez de passar um longo período na prisão. Ainda assim, persistiam muitos conceitos equivocados, estereótipos e discordâncias. A fim de engajar os policiais e melhorar as relações entre a comunidade e a polícia, a Divisão de Narcóticos da Polícia Nacional de Uganda iniciou uma série de treinamentos para os policiais seniores que trabalham na atividade de aplicação da lei em todo o país. As sessões de treinamento fornecem informações e espaço para discussões sobre os vários tipos de drogas em circulação em Uganda, seus efeitos no organismo, a diferença entre consumo de drogas e dependência, e a redução de danos. E o que é mais importante, as sessões de treinamento foram conduzidas de forma conjunta por parceiros da sociedade civil e agentes de segurança e, como forma de combater os estereótipos, abrangeram os próprios usuários de drogas. As sessões oferecem um ponto de acesso para que os agentes de segurança reflitam sobre essas questões, como parceiros, e realizem um trabalho conjunto para discutir e confrontar a cultura e as crenças arraigadas sobre o consumo de drogas.

Os responsáveis pela aplicação da lei podem também organizar fóruns públicos com parceiros estratégicos, para que a comunidade possa ser instruída e sensibilizada a respeito do que a polícia está fazendo.

Manuais e Guias Selecionados

Treinamento e Princípios Gerais dos Agentes de segurança

“*Training Manual for law enforcement officials on HIV service provision for people who inject drugs*” [Manual de Treinamento para agentes de segurança sobre prestação de serviço relacionado ao HIV para usuários de drogas injetáveis], United Nations Office on Drugs and Crime, 2014. https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/LE_MANUAL_02.10.14.pdf

Amsterdam Declaration on Police Partnerships for Harm Reduction [Declaração de Amsterdam sobre Parcerias da Polícia para Redução de Danos], 2014: <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/08/Amsterdam-Declaration-on-Police-Partnerships-for-Harm-Reduction.pdf>

“*Frankfurt Principles on Drug Law Enforcement*” [Princípios de Frankfurt sobre Atividade de Aplicação da Lei sobre Drogas, 2013]: <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/08/131101.-Frankfurt-Principles-on-Drug-Law-Enforcement.-International-Conference-on-Drug-Policy-and-Policing.pdf>

“*Rio de Janeiro Declaration*” [Declaração do Rio de Janeiro], 2011: <http://www.leahn.org/wp-content/uploads/2013/08/110921.-Rio-de-Janeiro-Declaration.-Governo-de-Rio-de-Janeiro.pdf>

Treinamento em Serviços de Redução de Danos

“*Syringe Access and Law Enforcement training materials*” [Manual e Material de Treinamento para Acesso a Seringas e Atividades de Aplicação da Lei]: <http://harmreduction.org/syringe-access/syringe-access-tools/sas-le/>

“*Overdose Prevention and Naloxone Manual training materials*” [Manual e Material de Treinamento sobre a Prevenção de Overdoses e a Naloxona]: <http://harmreduction.org/issues/overdose-prevention/tools-best-practices/manuals-best-practice/od-manual/>

“*Supervised Injecting Facilities & Drug Consumption Rooms: Overview of International Literature*,” [Instalações para Injeções sob Supervisão & Salas para Consumo

de Drogas: Panorama da Literatura Internacional] Vendula Belackova e Allison M. Salmon, 2017.

Reforçando as Relações com a Comunidade

“*Procedural Justice and Police Legitimacy: Using Training as a Foundation for Strengthening Community-Police Relationships*”, Justiça Processual e Legitimidade Policial: Utilização do Treinamento como Base para Reforçar as Relações entre a Comunidade e a Polícia] California Partnership for Safe Communities, 2015.

“*Community Policing Defined*” [Definição do Policiamento Comunitário], E-Learning Course, Virginia Center for Policing Innovation and US Department of Justice: <https://copstrainingportal.org/new-perspectives-on-community-policing/>

“*New Perspectives on Community Policing*” [Novas Perspectivas em Relação ao Policiamento Comunitário], E-Learning Course, Virginia Center for Policing Innovation, Western Community Policing Institute, and US Department of Justice: <https://copstrainingportal.org/new-perspectives-on-community-policing/>

Indicadores, Incentivos e Métricas

“*Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD) resources*” [Recursos de Circunvenção Assistida pelos Agentes de Aplicação da Lei] (LEAD) <https://www.leadbureau.org/>

Indicators, Incentives, and Metrics

“*Australia National Drug Strategy*” [Estratégia Nacional sobre Drogas na Austrália], 2017-2026: <https://www.hcasa.asn.au/documents/555-national-drug-strategy-2017-2026/file>

“*Community Policing Self-Assessment Tool*” [Instrumento de Auto Avaliação do Policiamento Comunitário] (CP-SAT), US Department of Justice, 2013, Webinar: www.cops.usdoj.gov/html/podcasts/the_beat/09-2013/CPSAT_CHRP.pdf

Relatório de exemplos: www.cops.usdoj.gov/pdf/CP-SAT/CPSAT_Example_2nd?Admin.pdf

Videos

“*Basics of Harm Reduction*” [Elementos Básicos da Redução de Danos] (em russo, com legendas) International Alliance on HIV/AIDS, Ukraine: [youtube.com/watch?v=joDkxPzqOg&t=9s](https://www.youtube.com/watch?v=joDkxPzqOg&t=9s)

“Overdose Prevention and Reducing Risks for Injection Drug Use” [Prevenção de Overdoses e Redução de Riscos no Uso de Drogas Injetáveis] (em russo, com legendas), International Alliance on HIV/AIDS, Ukraine: youtube.com/watch?v=g85lkoY2Scs

“Legal Aspects of Drug Dependency. Injection Drug Users and Police” [Aspectos Legais de Dependência de Drogas. Usuários de Drogas Injetáveis e Polícia] (em russo, com legendas em inglês), International Alliance on HIV/AIDS, Ukraine: youtube.com/watch?v=Hf31q9ByaXo

“Police and HIV Prevention: A Crucial Partnership” [Polícia e Prevenção de HIV: Uma Parceria Fundamental] (em inglês), Open Society Foundations: opensocietyfoundations.org/voices/police-and-hiv-prevention-crucial-partnership

“How Police Can Arrest the Spread of HIV” [Como a Polícia Pode Deter a Expansão do HIV] (em inglês), Open Society Foundations: opensocietyfoundations.org/voices/how-police-can-arrest-spread-hiv

Ver também “To Protect and Serve: How Police, Sex Workers, and People Who Use Drugs Are Joining Forces to Improve Health and Human Rights” [Proteção e Ajuda: Como a Polícia, os Profissionais do Sexo e os Usuários de Drogas Estão Unindo Forças para Melhorar a Saúde e os Direitos Humanos] (em inglês), Open Society Foundations: opensocietyfoundations.org/reports/protect-and-serve

Organizações

Internacionais:

Harm Reduction International
hri.global

International Drug Policy Consortium
idpc.net

Law Enforcement and HIV Network
leahn.org

Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD) Support Bureau
leadbureau.org

UNAIDS
unaids.org

United Nations Office on Drugs and Crime
unodc.org

África Oriental

Keeping Alive Societies’ Hope (Quênia)
kash.or.ke

Uganda Harm Reduction Network (Uganda)
ugandaharmreduction.org

Europa Oriental e Ásia Central

AIDS Foundation East West (Quirguistão)
afew.org/countries/kyrgyzstan

International AIDS Alliance (Ucrânia)
aidsalliance.org.ua

Alternative Georgia (Geórgia)
altgeorgia.ge

Eurasian Harm Reduction Association
harmreductioneurasia.org

Moldova Harm Reduction Union (Moldávia)
uorn.aids.md

América Latina

Redes de Desenvolvimento da Maré (Brasil)
redesdamare.org.br

Programa Compañeros (México)
facebook.com/Programa-Compa%C3%B1er0s-1519683831603839/

Instituto Sou da Paz (Brasil)
soudapaz.org

Plataforma Brasileira de Política de Drogas Policy (Brasil) pbpd.org.br

América do Norte

Harm Reduction Coalition (Estados Unidos)
harmreduction.org

Katal Center for Health, Equity, and Justice (Estados Unidos) katalcenter.org

Insite, Supervised Consumption Site (Canadá)
vch.ca/locations-services/result?res_id=964

Europa Ocidental

Ana Liffey Drug Project (Irlanda)
aldp.ie

Endnotes

- 1 Ver, por exemplo: Van Den Berg, et al., "Full participation in harm reduction programmes is associated with decreased risk for human immunodeficiency virus and hepatitis C virus: evidence from the Amsterdam Cohort Studies among drug users," *Addiction*, 2007, 102(9): 1454-1462; e Crofts and Patterson (eds), *Police, Law Enforcement, and HIV Supplement to Journal of the International AIDS Society*, 2016, 19(3).
- 2 Ver, por exemplo: Boyd et al., *Public Order and Supervised Injection Facilities: Vancouver's SIS*, Centre for Addictions Research of British Columbia, 2008; Wood, et al., "Impact of a medically supervised safer injecting facility on drug dealing and other drug-related crime," *Substance Abuse, Treatment, and Policy* 2006, (1): 1-4; DeBeck, et al., "Public crack cocaine smoking and willingness to use a supervised inhalation facility: implications for street disorder," *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 2011, (6): 4.
- 3 Ver, por exemplo: Fairbairn, et al., "Seeking refuge from violence in street-based drug scenes: Women's experiences in North America's first supervised injection facility," *Social Science and Medicine*, 2008, 67(5): 817-23.
- 4 Ver, por exemplo: Caulkins e Reuter, "Towards a harm-reduction approach to enforcement," *Safer Communities*, 2009, 8(1): 9-23.
- 5 Ver, por exemplo: DeBeck, et al., "Police and public health partnerships: evidence from the evaluation of Vancouver's supervised injection facility," *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 2008, (3): 3-11.
- 6 Ver, por exemplo: Davis and Beletsky, "Bundling occupational safety with harm reduction information as a feasible method for improving police receptiveness to syringe access programs: evidence from three U.S. cities," *Harm Reduction Journal*, 2009, 6(16).
- 7 Legitimidade da polícia "reflete a crença de que a polícia deveria poder exercer sua autoridade para manter a ordem social, administrar conflitos e resolver problemas de segurança pública nas suas comunidades. " A legitimidade é adquirida e mensurada por meio de três fatores: (1) "confiança pública e confiança na polícia. Uma confiança como essa implica na convicção de que a polícia é honesta, que tenta fazer bem seu trabalho, e que tenta proteger a comunidade contra o crime e a violência. (2) A legitimidade reflete a vontade dos residentes em submeter-se à lei e à autoridade policial, ou seja, o sentimento de obrigatoriedade e de responsabilidade na aceitação da autoridade da polícia. (3) A legitimidade implica em acreditar que as ações da polícia são moralmente justificadas e apropriadas às circunstâncias." Texto extraído de Tom Tyler, "What are legitimacy and procedural justice in policing? And why are they becoming key elements of police leadership?" in *Legitimacy and Procedural Justice: A New Element of Police Leadership Report* published by Police Executive Research Forum and U.S. Department of Justice, 2014.
- 8 Ver, por exemplo: Fernandes, et al., "Effectiveness of needle and syringe programmes in people who inject drugs – An overview of systematic reviews," *BMC Public Health*, 2017, 17:309; World Health Organization, "Effectiveness of sterile needle and syringe programming in reducing HIV/AIDS among injecting drug users," Evidence for Action Technical Papers, 2004; amfAR, The Foundation for AIDS Research, "Public Safety, Law Enforcement, and Syringe Exchange," Fact Sheet, 2013.
- 9 Ver, por exemplo: Schwartz, et al., "Opioid agonist treatments and heroin overdose deaths in Baltimore, Maryland, 1995-2009," *American Journal of Public Health*, 2013, 103(5): 917-922; Fullerton, et al., "Medication-assisted treatment with methadone: assessing the evidence," *Psychiatric Services*, 2014, 65(2): 146-157; United Nations Office on Drugs and Crime and World Health Organization, "Principles of Drug Dependence Treatment," Discussion Paper, 2008.
- 10 Um exemplo típico desses projetos é o DanceSafe www.dancesafe.org/drug-checking.
- 11 Ver, por exemplo, o site European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction sob o título "Drug consumption rooms: an overview of provision and evidence;," www.emcdda.europa.eu/topics/pods/drug-consumption-rooms.
- 12 Bohnert AS, et al., "Policing and risk of overdose mortality in urban neighborhoods," *Drug Alcohol Dependence* 2011, (1): 62-68
- 13 O "The San Francisco Police Department Bulletin (publicado no dia 19 de dezembro de 2017) pode ser encontrado online no endereço : <http://sfgov.org/dosw/sites/default/files/department%20bulletin%2017-249.pdf>
- 14 Sir Peel's "Principles of Law Enforcement" pode ser encontrado online no endereço: https://www.durham.police.uk/About-Us/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf.
- 15 Ver, por exemplo: Davis, et al., "Revisiting 'Measuring what matters:' Developing a suite of standardized performance measures for policing," *Police Quarterly*, 2015, 18(4) 469-495.

Open Society Foundations

Ativa em mais de 100 países, a Open Society Foundations trabalha para construir democracias fortes e tolerantes cujos governos têm responsabilidades perante seus cidadãos. Trabalhando com comunidades locais, a Open Society Foundations apóia a justiça e os direitos humanos, a liberdade de expressão e o acesso à saúde pública e à educação.

Créditos das fotos:

CAPA:

Um oficial de apoio comunitário fala com um morador de rua em Londres, Reino Unido.

Crédito da foto: © Andrew Parsons/eyevine /Redux

INTRODUÇÃO:

Polícia e pessoal médico fala com um homem em Washington, D.C.

Crédito da foto: © Ricky Carioti/The Washington Post/Getty

PÁGINA 7:

Um policial da Filadélfia mostra um pacote do agente de prevenção de overdoses naloxone enquanto estava em patrulha perto de Filadélfia, Pensilvânia.

Crédito da foto: © Dominick Reuter/Getty

PÁGINA 9:

Membros do programa de redução de danos Programa ATITUDE falam com um homem em Recife, Brasil.

Crédito da foto: © Lianne Milton/Panos para as fundações da Open Society

PÁGINA 19:

Um policial de Seattle visita uma mulher moradora de rua como parte de um programa que conecta moradores de rua a serviços em Seattle.

Crédito da foto: © Elaine Thompson/AP Photo

PÁGINA 25:

A polícia fala com os moradores locais em Vavuniya, no Sri Lanka.

Crédito da foto: © Jon Jamieson

