

39º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 30 – Políticas Públicas

**Implementação da Política de Drogas pela Polícia:
Brasil, Chile e Argentina em perspectiva comparada**

Tânia Pinc

Setembro 2015

Implementação da Política de Drogas pela Polícia: Brasil, Chile e Argentina em perspectiva comparada¹

Tânia Pinc

Resumo: Este artigo apresenta um estudo comparado sobre a implementação da política de drogas do Brasil, Chile e Argentina. O foco central deste trabalho é o desempenho da polícia na aplicação da lei de drogas, com ênfase no processo de tomada de decisão do policial do nível de rua. A metodologia emprega a análise comparativa levando em conta o aspecto normativo da política de drogas e o desempenho da polícia, medido por dados oficiais de prisões e apreensões drogas. Os resultados mostram que policiais brasileiros, chilenos e argentinos têm guiado a discricionariedade para atender o auto interesse e que as medidas e o escore de desempenho têm influenciado sua tomada de decisão. A criação de novos indicadores e um novo arranjo institucional podem contribuir para a solução do problema.

Palavras-chave: Política de drogas. Implementação da política. Intersetorialidade. Burocratas do nível de rua. Medidas de desempenho.

1 REFORMA DA POLÍTICA DE DROGAS: APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

O propósito principal deste estudo é avaliar a implementação da política de drogas, em perspectiva comparada entre o Brasil, Chile e Argentina; levando em conta a nova concepção do problema de drogas e o caráter multidimensional de enfrentamento introduzidos pela reforma da política.

Nos anos 2000, a principal reforma na política de drogas no Brasil (2006), Chile (2005) e Argentina (2009) foi a eliminação ou redução da punição por prisão para os casos de posse de drogas para consumo pessoal e para outras atividades relacionadas ao consumo. Vale dizer que, até então, usuários de drogas eram punidos com pena restritiva de liberdade nos três países. Nos termos atuais da política, a punição por prisão deixou de ser aplicada aos usuários²; contudo, portar drogas para consumo

¹ Esta pesquisa foi financiada por Bolsa de Pós-Doutorado do Programa de Drogas, Segurança e Democracia, do Social Science Research Council, entre 2013 e 2014.

² No Brasil, ela foi reduzida a aplicação de penas alternativas; no Chile, foi despenalizado, ou seja, não se aplica qualquer tipo de pena; e na Argentina, a pena de prisão foi declarada como inconstitucional para esses casos.

pessoal continua sendo prática proibida, ou seja, crime³. O principal propósito dessas mudanças foi introduzir a perspectiva da saúde pública⁴ ao tratamento dado aos usuários de droga (OEA, 2013a).

Essa reforma, portanto, atribuiu mudanças ao padrão normativo e ao marco analítico da política, ou seja, na maneira como se concebe o problema e seu enfrentamento (COSTA; BRONZO, 2012). Antes das mudanças, o problema esteve circunscrito ao campo das políticas criminais, em que o usuário recebia o mesmo tratamento repressivo que o traficante. Contudo, a reforma redimensionou o problema, estendendo o ao campo das políticas sociais, em especial à área da saúde pública.

Dentro dessa nova concepção da política, o usuário de drogas assumiu um papel híbrido, podendo ser considerado como *criminoso* pelos profissionais da segurança (polícia), em função da prática de atividade proibida; e *paciente* pelos profissionais da saúde, em razão da necessidade de tratamento ou prevenção dos prejuízos causados pelo consumo de drogas. Essa ambiguidade aumenta a complexidade do problema e exige uma estratégia multidimensional para o enfrentamento.

Na pesquisa de campo nos três países não identificamos a existência de arranjos institucionais que articulem e coordenem as atividades de segurança e saúde pública, voltadas para o usuário de drogas. Na prática, constatamos que a saúde atua de forma isolada e concentra seus esforços nos casos mais graves de dependência às drogas. Enquanto que a polícia tende a ter acesso aos casos menos ou não graves.

A própria Organização dos Estados Americanos – OEA trata a relação das drogas com a segurança e com a saúde em estudos apartados: *Drogas y Seguridad* (OEA, 2013b); e *Drogas y Salud Pública* (OEA, 2013c). Apesar de reconhecer a complexidade do problema das drogas, não concebe um enfrentamento multidimensional com base na intersectorialidade das ações governamentais.

³ No Brasil e Chile a reforma foi introduzida por lei, enquanto na Argentina foi por decisão do Supremo Tribunal. Trataremos desse assunto com mais detalhes adiante.

⁴ Neste artigo resumimos a nova perspectiva da política de drogas ao campo da saúde pública para tornar a discussão menos complexa; contudo, reconhecemos que outras áreas como a assistência social, educação etc., também compõem o caráter multidimensional do enfrentamento ao problema do consumo de drogas.

As políticas de saúde voltadas aos casos graves de dependência tendem a apresentar custos elevados e baixa chance de sucesso no enfrentamento do problema, em especial pela dificuldade de adesão dos usuários ao programa e pela ausência de acompanhamento após o tratamento, o que aumenta a probabilidade de retorno ao vício. Além disso, Estados federativos tendem a gerar superposição entre os diferentes níveis de governo, causando dificuldades para a coordenação das ações e para o alcance dos objetivos da política⁵ (ARRETCHE, 2004).

Por outro lado, os usuários encontrados durante as atividades de rotina do policiamento ostensivo terão acesso a algum serviço de saúde pública somente após percorrerem todo o sistema de segurança pública e justiça criminal e se o juiz determinar. Os governos, por sua vez, usam os indicadores de desempenho policial – prisões e apreensões de drogas, como medida de sucesso da política de drogas, adotando a mesma lógica da política criminal tradicional que estimula o encarceramento.

Dado a nova concepção do problema e o caráter multidimensional de enfrentamento introduzidos pela reforma da política de drogas no Brasil, Chile e Argentina, até que ponto as ações que vêm sendo desenvolvidas pelos diferentes setores governamentais interagem com os objetivos da política?

Considerando a ausência de arranjos institucionais, entre as áreas de saúde e segurança pública, voltados para o enfrentamento do problema do usuário; e a adoção dos indicadores de prisão e apreensão de drogas como medidas de sucesso da política, é possível inferir que o aspecto repressivo ainda prevalece na implementação.

Nesse sentido, este estudo concentra a atenção no desempenho da polícia na implementação da política de drogas, no intuito de investigar como a polícia dos países pesquisados reagiu às mudanças introduzidas pela reforma. A pesquisa comparou as mudanças no aspecto normativo da política, relativas aos usuários de drogas, entre o

⁵ No Brasil, é o caso, por exemplo, das políticas “Crack, é possível vencer” (governo federal); “Programa Recomeço” (governo estadual – São Paulo); e “Programa Braços Abertos” (governo local – São Paulo).

Brasil, Chile e Argentina; e a resposta da polícia⁶ de cada país empregando indicadores de desempenho – quantidade de prisões⁷ e drogas apreendidas, medidos por série histórica que inclui período anterior e posterior à introdução da nova política.

Este artigo está distribuído em seis seções, incluindo esta que apresentou o problema. A próxima seção explora os temas da implementação de políticas, intersetorialidade e burocratas do nível de rua, no sentido de oferecer explicação teórica às evidências empíricas encontradas. A terceira seção descreve a metodologia, enfatizando o critério de seleção da amostra de países e das respectivas polícias; e a organização dos dados que permitiram a comparação. Na seção seguinte, os resultados encontrados são analisados e a quinta seção enfatiza a análise comparativa entre os três países em associação ao suporte teórico empregado. Por fim, o artigo encerra com considerações finais e recomendações.

2 IMPLEMENTAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA

Este estudo traz o tema da implementação para o debate sobre a política de drogas porque é a fase do ciclo da política que recebe pouca atenção dos estudiosos do tema. Porém, este estudo não tem o intuito de agregar novas definições a conceitos-chaves da Ciência Política ao investigar o problema das drogas; ao contrário disso, o que se pretende é demonstrar que a ausência de conceitos como intersetorialidade e coordenação na implementação pode afastar as ações do governo do objetivo central da política definido no processo de formulação.

⁶ No Brasil, selecionamos os dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo; no Chile, dos Carabineros; e na Argentina, da Polícia Federal. Os critérios de escolha serão apresentados na seção que trata sobre metodologia.

⁷ As prisões feitas pela polícia, apresentadas neste estudo, representam os casos de tráfico e porte encaminhados ao Ministério Público. Todavia, no Brasil, como o poder de investigação é da polícia civil, os usuários são liberados a partir do distrito policial; mas, por outro lado, os traficantes permanecem presos provisoriamente até a decisão judicial. Enquanto que no Chile e Argentina, é o Ministério Público que detém o poder de investigar, sendo assim, as polícias têm um prazo de 24 horas para encaminhamento dos usuários e traficantes ao MP. Nos três países, as decisões do Ministério Público e do Poder Judiciário não alteram as estatísticas policiais.

A política de drogas é um tema que desperta o interesse de estudiosos de várias áreas. De maneira geral, a perspectiva dos estudos tende a se concentrar na formulação (BOITEAUX et al., 2009; RODRIGUES, 2006; VALENZUELA, 2010), e isso está relacionado à constante busca de um modelo ideal de política de drogas; e no impacto que a política produz no encarceramento (ALEJANDRO, 2011; MARQUES DE JESUS et al., 2011; RODRIGUES, 2009), em função do acentuado aumento da população carcerária, notadamente por pequenos traficantes.

Contudo, a implementação da política de drogas passa ao largo desse debate, como se fosse o “elo perdido” (*missing link*), expressão que bem representa o vazio de estudos entre a formulação e a avaliação da política de drogas (HARGROVE, 1975). A implementação é considerada como um conjunto de processos que tende a concretizar a realização de políticas públicas (SUBIRATS, 2008). Contudo, esse conjunto de processos corresponde à execução de atividades que visam atingir as metas definidas na formulação da política (SILVA; MELO, 1996). Portanto, não basta que a segurança e a saúde planejem e executem suas ações, é necessário que estejam alinhadas, costuradas por um fio que as conduza na direção do objetivo da política (BLANCO; GOMÀ, 2003).

Com a reforma da política, o usuário de drogas passou a ser considerado um indivíduo que precisa ser protegido pelo Estado. A saúde do usuário deve ser preservada dos males causados pela droga, mesmo que a escolha pelo uso tenha sido feita pelo próprio indivíduo. Portanto, em função da vulnerabilidade social do usuário de drogas e do caráter proibitivo do acesso às drogas, é esperado que as ações governamentais se articulem no sentido de oferecer proteção integral ao indivíduo.

Nas palavras de Schutz e Miotto (2010), “a ideia de proteção integral tem se constituído em uma meta [...], ou seja, na pressuposição de políticas sociais articuladas intersetorialmente para a consecução da proteção integral” (p. 60). Nesse sentido, Cunill-Grau (2014) argumenta que vários setores governamentais podem convergir suas práticas para o enfrentamento de problemas sociais complexos, e que as políticas sociais depositam na intersetorialidade a concretização da promessa de integralidade. Disso deriva a necessidade de coordenação dos esforços provenientes dos diversos

setores governamentais, ou seja, a coordenação se constitui em um requisito de como desenhar e implementar a política social (REPETTO, 2012).

Contudo, existem ao menos dois pontos da política de drogas que não estão muito bem alinhados com esse debate: um deles é a condição de vulnerabilidade do usuário de drogas; e o outro, a participação da segurança pública nas políticas sociais.

Na literatura especializada, a abordagem à proteção integral está relacionada a problemas complexos como a pobreza e o desemprego; e as intervenções que pretendem promover a proteção integral, envolvem áreas do governo que tradicionalmente respondem pelas políticas sociais, como educação, saúde, habitação, saneamento, assistência social, entre outras (REPETTO, 2012). A segurança alimentar, agricultura e trabalho são temas que foram introduzidos mais recentemente na agenda das políticas sociais, em função de programas como Fome Zero e Brasil Sem Miséria (ARANHA, 2012). Isso demonstra a flexibilidade do processo de implementação na articulação de diferentes áreas, inclusive daquelas que não são tradicionais no campo das políticas sociais, para o enfrentamento de problemas.

Todavia, a política de drogas representa um novo paradigma para a promoção da proteção integral. Levando em conta a vulnerabilidade social do usuário, o problema das drogas apresenta uma dimensão muito diferente de problemas como a pobreza e o desemprego. Enquanto indivíduos pobres e ou desempregados desejam abandonar essa condição; a preferência pela manutenção do consumo de drogas é uma escolha considerada pelos usuários, independentemente de qualquer grau de adicção.

Esse novo paradigma é complementado pela perspectiva da segurança pública como política social, ao considerar a abordagem protetiva em contraposição à ação repressiva tradicionalmente desenvolvida pelas polícias, tanto no Brasil, como no Chile e Argentina. Nesse sentido, o problema das drogas representa um novo cenário de complexidade.

A reforma na política de drogas construiu um panorama tão complexo para a implementação que, pela perspectiva de Hill (2006), poderíamos dizer que essa é uma política meramente simbólica, pois em que pese o interesse dos políticos, ela foi formulada sem nenhuma intenção concreta de implementação. Por outro lado, Blanco e

Gomà (2003) sugerem que é possível propor novas fórmulas e novos estilos de governo que possam lidar com cenários complexos de maneira mais efetiva; contudo, é preciso levar em conta os diferentes elementos que compõe o problema.

A intersectorialidade surge como resposta ao desafio da complexidade e, dentre as vias apontadas por Costa e Bronzo (2012), a que mais bem responde aos desafios da política de drogas é a que se desenrola no âmbito da concepção do problema, da atuação dos gestores, e das estruturas organizativas, porque é nesse âmbito que residem os principais pontos críticos: (i) as práticas da segurança pública a partir da perspectiva de proteção integral ao usuário de drogas; e (ii) a introdução de inovações no âmbito da gestão pública, conectando as práticas da segurança e saúde pública aos objetivos da política.

Nos três países em estudo, as políticas passadas direcionavam o trabalho da polícia no sentido de reprimir o usuário de drogas, empregando um modelo de gestão segmentado e setorial, restrito ao sistema de segurança pública e justiça criminal, sem interação com qualquer tipo de política social. A política atual requer do trabalho da polícia uma mudança de foco da repressão para a proteção; contudo, existe um componente cultural que resiste a essa mudança, que está relacionado com as estratégias tradicionais de enfrentamento ao crime, tomado no sentido geral, que consideram a prisão o principal instrumento de controle.

Além disso, as áreas da segurança e saúde pública possuem estruturas organizacionais claramente definidas, mas que passam a ser confrontadas pelos novos objetivos e demanda da política (BRONZO, 2007), na medida em que a lógica da intersectorialidade se expressa na articulação, participação conjunta e envolvimento efetivo dos diversos atores. Este não é um processo simples de ser implantado, em especial quando se trata de estruturas organizacionais rígidas e hierarquizadas.

Todavia, o vazio de respostas na superação desses desafios, evidenciado pela ausência de um novo arranjo intersectorial que defina tarefas e ou protocolos de ação dos atores das diferentes áreas envolvidas no processo de implementação da política, e pelo déficit de coordenação, incentiva a reprodução de antigas práticas.

A construção de um novo arranjo intersetorial ainda se depara com duas questões. A primeira se localiza no nível macro do processo de implementação da política, qual seja: quem coordena as práticas das áreas da segurança e saúde pela perspectiva da intersetorialidade? Quando o poder de governança está concentrado no governo estadual, segurança e saúde estão estruturadas em grandes secretarias; enquanto que no governo central, em ministérios. Contudo, todos com muito poder político em razão, principalmente, da grande fatia do orçamento do governo destinada para cada uma dessas áreas.

O governo do estado de São Paulo criou, em 2011, a Coordenação de Políticas sobre Drogas⁸, subordinada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, com o objetivo de atuar “como articuladora de projetos desenvolvidos em diversos âmbitos do governo, estabelecendo uma rede entre secretarias estaduais, conselhos e órgãos de pesquisa”⁹. Em entrevista ao coordenador, foi possível constatar que a Secretaria da Segurança Pública não participa dos projetos sob coordenação, ou seja, as práticas da segurança não foram integradas ao processo de implementação em rede.

Por um lado, isso se deve à medida de poder político do coordenador, cuja função está abaixo do *status* de secretário de estado, e pelo entendimento de que o limite de seu poder alcança a área da saúde, mas não alcança a área da segurança. Por outro lado, o novo paradigma da proteção integral ao usuário, que inclui as atividades da segurança pública no campo das políticas sociais, não foi assimilado pelo governo estadual, que permanece considerando a lógica da repressão.

A outra questão recai no nível micro de implementação da política: como reposicionar o burocrata do nível de rua em relação ao usuário de drogas? Este ponto está relacionado às decisões do policial que atua no policiamento ostensivo. Para Lipsky (1980), “as decisões dos burocratas do nível de rua, as rotinas que estabelecem e as estratégias que inventam para lidar com as incertezas, pressões e tensões do trabalho, tornam-se as políticas públicas que eles executam” (p. xii, tradução nossa).

⁸ Decreto n.º 57.049, de 08 de junho de 2011.

⁹ Extraído da homepage da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania. Disponível em <<http://www.justica.sp.gov.br/portal/site/SJDC/menuitem.bfd78ea76df90ea8e345f391390f8ca0/?vgnnextoid=55ddcc533f73e310VgnVCM10000093f0c80aRCRD>>. Acesso em 28 Jan. 2014.

Sendo assim, caso burocratas de alto nível não definam as práticas a serem adotadas, o burocrata do nível de rua irá criar sua própria resposta e é o que vai representar as ações do governo na implementação da política.

A ausência da incorporação do paradigma da proteção ao usuário de drogas e de um arranjo intersetorial que articule as práticas da saúde com a segurança, abre espaço para que as decisões dos policiais do nível de rua sejam orientadas apenas pelas medidas de desempenho, que ainda estão fundamentadas no aspecto repressivo e não no protetivo.

Lipsky naturaliza esse processo reconhecendo que burocratas do nível de rua irão se concentrar nas atividades mensuráveis, ou seja, irão fazer escolhas e exercitar a discricionariedade direcionando suas atividades de forma a aumentar o escore de desempenho. Se o desempenho policial relacionado à política de drogas é medido pela quantidade de prisões e de drogas apreendidas, é esperado que as decisões sejam tomadas no sentido de fazer mais prisões e apreender mais drogas.

Em que pese a importância de desenvolver medidas de desempenho como estratégia para aprimorar o serviço público, Lipsky alerta que, paradoxalmente, isso pode afetar a qualidade do serviço. No caso da política de drogas, as prisões e apreensões de drogas não podem ser consideradas como medidas válidas na avaliação do desempenho policial no que diz respeito ao usuário de drogas. Além disso, esses indicadores representam medidas de processo (*output*) e não de resultado (*outcome*), ou seja, o desempenho policial é avaliado por suas ações concretas e não exatamente pelo impacto que essas ações causam no problema das drogas (MOORE; BRAGA, 2003).

Portanto, além da ausência de conceitos-chaves como intersetorialidade e coordenação na implementação da política de drogas, as medidas de desempenho policial se apresentam como um novo problema. Maynard-Moody e Musheno (2000) reforçam esse argumento quando enfatizam que o **auto interesse** orienta a discricionariedade do burocrata do nível de rua. Nesse sentido, policiais que atuam no policiamento usam sua “discricionariedade para tornar seu trabalho mais fácil, mais seguro e mais recompensador” (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, p. 11, tradução nossa).

Portanto, para alcançar maior compreensão das escolhas feitas pelo policial do nível de rua na implementação da política de drogas, é necessário levar em conta a burocracia do registro das prisões feitas pela polícia; o grau de risco ao qual o policial se expõe para realizar a prisão; e o escore adicionado ao desempenho policial. A variação desse conjunto de fatores pode estimular ou desencorajar o policial a decidir pela prisão.

3 METODOLOGIA

Este trabalho selecionou três países da América Latina para estudar o problema de pesquisa em perspectiva comparada – Brasil, Chile e Argentina. A seleção da amostra levou em conta os seguintes critérios: (i) democracia jovem; (ii) período recente de regime militar; e (iii) polícia com característica militar. Os dados estatísticos foram coletados da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Brasil), Carabineros de Chile e Policía Federal de Argentina. Para estudar comparativamente os três casos foi necessário controlar alguns fatores como: (i) dados disponíveis; (ii) diferença no sistema político; e (iii) multiplicidade de polícias e competências.

No Brasil, foi selecionada a Polícia Militar do Estado de São Paulo em razão de sua competência no policiamento preventivo e também porque São Paulo foi o estado que disponibilizou os dados para esta pesquisa. Os Carabineros do Chile é uma polícia do governo central e é o único responsável pelo policiamento preventivo em todo o país. A Polícia Federal da Argentina é do governo federal, mas é responsável pela aplicação da lei de drogas em todo o país e pelo policiamento preventivo em Buenos Aires. Para controlar a diferença entre as forças policiais, os dados estatísticos foram organizados de forma a permitir a comparação.

O período de coleta dos dados também varia. O estudo pretendeu coletar dados estatísticos de período anterior à introdução da nova política de drogas até 2013. No Brasil, a política de drogas foi introduzida em 2006, e os dados compreendem o período de 2004 e 2013. No Chile, o período é de 2002 a 2013, e a política de drogas foi introduzida em 2005. Na Argentina, a decisão da Suprema Corte que determina mudanças na aplicação da lei ocorreu em 2009, porém não derivou na criação de nova

política de drogas. Sendo assim, os dados coletados são referentes ao período de 1991 e 2009, porque eram os que estavam disponíveis. Após essa data, não houve mais publicação de dados sobre drogas na Argentina.

A análise comparativa apresentada neste artigo leva em conta (i) o aspecto normativo da política de drogas; e (ii) a implementação da lei de drogas pela polícia, medida por registros oficiais de prisões por tráfico e porte e de drogas apreendidas.

A quantidade de prisões graficamente apresentada refere-se às prisões feitas pela polícia¹⁰. Cabe acrescentar uma explicação: as decisões tomadas pelo Ministério Público e Poder Judiciário no sentido da não manutenção da prisão feita pela polícia, não alteram as estatísticas policiais.

No que se refere à quantidade de drogas apreendidas por prisão, esse resultado foi calculado da seguinte forma:

$$\overline{DrAp} = \frac{\sum_{Dr=1}^3 Dr}{Ev}$$

Onde:

\overline{DrAp} = Média de Drogas Apreendidas por Evento

$\sum_{Dr=1}^3 Dr$ = Somatória dos 3 tipos de droga mais apreendidos

Ev = Total de Eventos que resultaram em prisão por drogas

Os registros oficiais apresentam apenas o total de drogas apreendidas por tipo, em série anual. Portanto, o dado não permitiu analisar a distribuição do volume de drogas apreendidas pela característica da intervenção policial. Em outras palavras, não é possível identificar se a maior parte da droga foi apreendida durante as atividades de rotina do policiamento ou em ações policiais previamente planejadas, geralmente desenvolvidas por grupos policiais especializados no enfrentamento ao tráfico de drogas.

¹⁰ O termo “prisão” no idioma português representa tanto as práticas policiais como a pena aplicada pelo juiz. Enquanto que nos idiomas espanhol e inglês, as práticas policiais são definidas exclusivamente pelos termos *arresto* e *arrest*, respectivamente.

Foram selecionados os três tipos de drogas mais apreendidos, em função de que a somatória desse volume representa mais de 90% das drogas apreendidas. Nos três países, o primeiro tipo é a maconha (em torno de 80% do total apreendido); em segundo lugar vem a cocaína (por volta de 10%); e por último, o crack (Brasil) e a pasta base de cocaína (Chile e Argentina) (abaixo de 5%).

Esse resultado demonstra que a maconha é uma droga muito popular, ou seja, a maior parte da população de usuários de droga consome maconha, ou ainda, que grande parte da população em geral faz uso de maconha. Essa evidência ajuda a explicar o debate atual em torno da descriminalização dessa droga.

Contudo, no que toca a um aspecto relevante deste estudo, esses dados indicam que o uso da maconha está tão disseminado, que podemos considerar a hipótese de que os governos naturalizaram essa escolha de consumo a ponto de não perceberem como necessário a associação de atividades de saúde às da segurança pública. Isso poderia ocorrer em função de que a maioria dos usuários ou das pessoas que portam droga para consumo pessoal, que a polícia encontra no curso do policiamento, está relacionada à maconha e, na perspectiva do governo, não careceriam de proteção integral, nem mesmo de atenção à saúde no aspecto preventivo.

4 RESULTADOS ENCONTRADOS

Desde a década de 1960, a política de drogas nos países da América Latina tem sido influenciada pelas três Convenções da ONU¹¹, as quais recomendam a proibição da produção, distribuição e uso de drogas e a criminalização da posse e cultivo para uso pessoal; e também pela “Guerra contra as Drogas” travada pelo governo dos Estados Unidos nas últimas quatro décadas. A primeira resposta do Brasil, Chile e Argentina a essas influências foi tornar a lei de drogas mais dura. Essa mudança ocorreu no contexto do regime autoritário, caracterizado pela repressão policial.

O processo de democratização nos países da América Latina trouxe o desafio de modernizar a gestão policial e atingir um desempenho eficiente da polícia (FUENTES,

¹¹ Single Convention on Narcotic Drugs of 1961; Convention on Psychotropic Substances of 1971; and United Nation Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988.

2011). Entretanto, os estudos têm se concentrado mais na reforma da polícia do que em suas práticas. O que sabemos sobre a aplicação da lei de drogas pela polícia está, geralmente, traduzido em estatísticas de prisões e apreensões de drogas.

Desde as últimas duas décadas, a principal tendência de mudança na política de drogas é tratar os usuários mais pela perspectiva da saúde do que pelo crime. Entretanto, não há um padrão que oriente essa questão, sendo assim, é possível encontrar diferentes tipos de regulação da política, como constatamos nos três países pesquisados e apresentamos a seguir.

4.1 Brasil: redução da punição

No Brasil, a Lei Nº 11.343/2006 reduziu a punição de prisão para outros tipos de pena, para os casos de posse de drogas para consumo pessoal. A lei manteve a proibição, portanto, essa prática continua sendo crime. De acordo com a lei, é o juiz que decide se a quantidade de drogas apreendidas é para uso pessoal ou destinada ao tráfico; contudo, na prática, é o policial do nível de rua que tem a discricionariedade para tomar a primeira decisão e influenciar o julgamento do juiz.

De maneira geral, policiais brasileiros preferem deter traficantes. Aliás, essa é uma resposta tradicional de qualquer força policial que controla o problema de drogas - reduzir a oferta assediando os vendedores (EATHERLY, 1974). Além disso, vendedores carregam mais drogas do que consumidores e a apreensão da droga representa melhor recompensa para o policial, no sentido de aumentar o escore de desempenho. Entretanto, o sistema investigativo policial é altamente burocrático e os policiais de rua tendem a permanecer por longo tempo na delegacia de polícia para registrar o evento. Em alguns casos, os procedimentos chegam a exceder o turno de serviço.

A reforma na política de drogas não trouxe qualquer tipo de mudança nessa burocracia, policiais devem continuar conduzindo os usuários para a delegacia de polícia. Do ponto de vista do policial do nível de rua, essa tarefa é um desperdício, porque gastam muito tempo para apreender uma pequena quantidade de droga e a

prisão por porte de drogas não é contabilizada no escore de desempenho. Em outras palavras, essa prática policial não é recompensada.

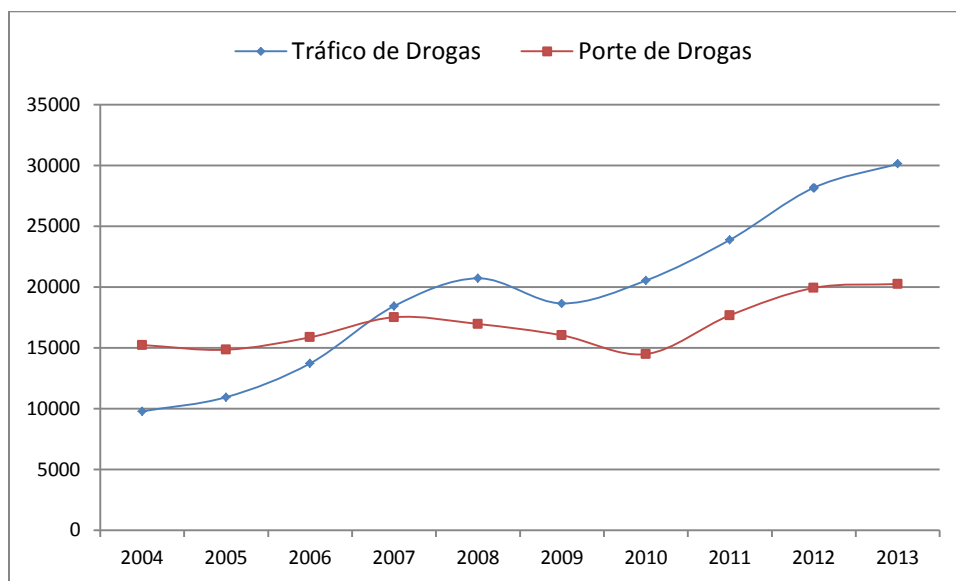


Gráfico 1 – Prisões por Tráfico e Porte de Drogas – Polícia Militar de São Paulo – 2004 a 2013

Fonte: Polícia Militar do Estado de São Paulo

É importante lembrar que a política de drogas, anterior ao ano de 2006, punia com prisão a posse de drogas para consumo pessoal. De acordo com os dados apresentados no Gráfico 1, na vigência da política passada, os policiais prendiam mais usuários do que traficantes, até mesmo porque consumidores excedem o número de vendedores. No entanto, a partir de 2007, ou seja, na vigência da atual política, a quantidade de prisões por tráfico de drogas ultrapassou a de porte, embora ambos indicadores apresentem tendência de alta. Esse desempenho policial contraria a lógica do mercado de drogas, porque indica que policiais tem encontrado mais vendedores do que consumidores.

Gestores policiais, entrevistados ao longo da pesquisa, sugerem que a maioria dos casos de porte de drogas não tem sido levada para a delegacia de polícia; o policial do nível de rua dá apenas uma reprimenda e libera o usuário depois de jogar a droga fora. Levando em conta essa hipótese, os registros de porte de drogas estão

subnotificados, porque o policial do nível de rua não aplica a lei, ou seja, não implementa a política da forma prevista.

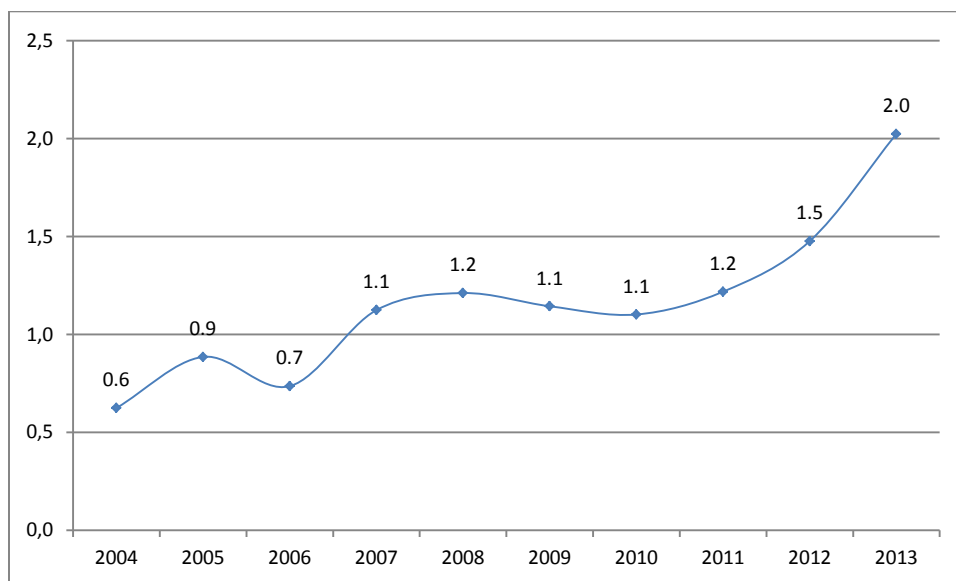


Gráfico 2 – Drogas Apreendidas (Kg) por Prisão – Polícia Militar São Paulo – 2004 a 2011

Fonte – Polícia Militar do Estado de São Paulo

Outra hipótese apresentada por pesquisadores brasileiros (BOITEAUX et al., 2009; MARQUES DE JESUS et al., 2011) sustenta que a polícia tem usado sua discricionariedade para classificar casos de porte de drogas para consumo pessoal como tráfico, no intuito de aumentar as estatísticas de prisão. Entretanto, dados oficiais contradizem esse argumento.

Os dados apresentados no Gráfico 2 demonstram que, depois da reforma na política de drogas em 2006, a quantidade média de drogas apreendidas¹² por prisão aumentou de 0,7 Kg (2006) para 1,1 Kg e 1,2 Kg (entre 2007 e 2011), representando 52,7% e 64,6% de aumento, respectivamente. No entanto, durante os dois últimos anos do período o aumento foi mais acentuado, chegando a dobrar em 2012 e quase triplicar em 2013. Se a teoria proposta pelos pesquisadores brasileiros estivesse correta, os dados mostrariam que enquanto as prisões por tráfico aumentam, a quantidade média

¹² Soma de maconha, cocaína e crack, que são as três drogas mais apreendidas.

de drogas apreendidas por evento diminui. Entretanto, como ambas variáveis aumentaram, é possível inferir que a polícia tem detido mais traficantes do que usuários.

4.2 Chile: eliminação da punição

No Chile, a Lei 20.000/2005 eliminou qualquer tipo de punição para os casos de posse e cultivo de drogas para consumo pessoal, contudo o consumo em lugares públicos é punido, porém não com prisão. Como no Brasil, dados oficiais também mostram mudança no comportamento das variáveis de tráfico e porte de drogas depois da reforma da política, entretanto em direção oposta à de São Paulo – as prisões por posse de drogas ultrapassaram as de tráfico.

O aumento de prisões por posse de drogas iniciou em 2005 e atingiu seu pico em 2012, alcançando um aumento de mais de 50 mil casos no ano de 2012 em relação a 2004 (4.104 casos), o que equivale a um crescimento de 1.221,9% no período (Gráfico 3). A quantidade média de drogas apreendidas¹³ por evento é inversamente proporcional ao número de prisões por porte de drogas; enquanto as prisões aumentam, a quantidade média de drogas apreendidas diminui (Gráfico 4). Nos dois períodos de declínio das prisões por porte – 2007 e 2013, houve aumento de drogas apreendidas. Essa evidência confirma o argumento discutido no caso de São Paulo – quanto maior o número de detenções por porte de drogas, menor é a quantidade de drogas apreendidas.

As variáveis de tráfico e consumo¹⁴ também mostram uma tendência de alta, mas muito menor do que a de porte de drogas. Contudo, todas essas variáveis apresentaram queda em 2013, enquanto que a quantidade média de apreensão de drogas aumentou. Esse cenário indica que a polícia pode ser mais eficiente ao deter menos pessoas, apreendendo mais drogas. Em 2013, a implementação da política de drogas pela polícia chilena foi um assunto muito debatido pelo público, em função de

¹³ Soma de maconha, cocaína e pasta de cocaína, que são as três drogas mais apreendidas.

¹⁴ Importante salientar que o Chile também considera consumo de drogas como indicador de desempenho.

alguns casos de porte de drogas amplamente divulgados pela mídia¹⁵. Sendo assim, é possível inferir que o debate público pode causar impacto no desempenho da polícia, no sentido de diminuir a quantidade de escore de desempenho e aumentar a qualidade do serviço.

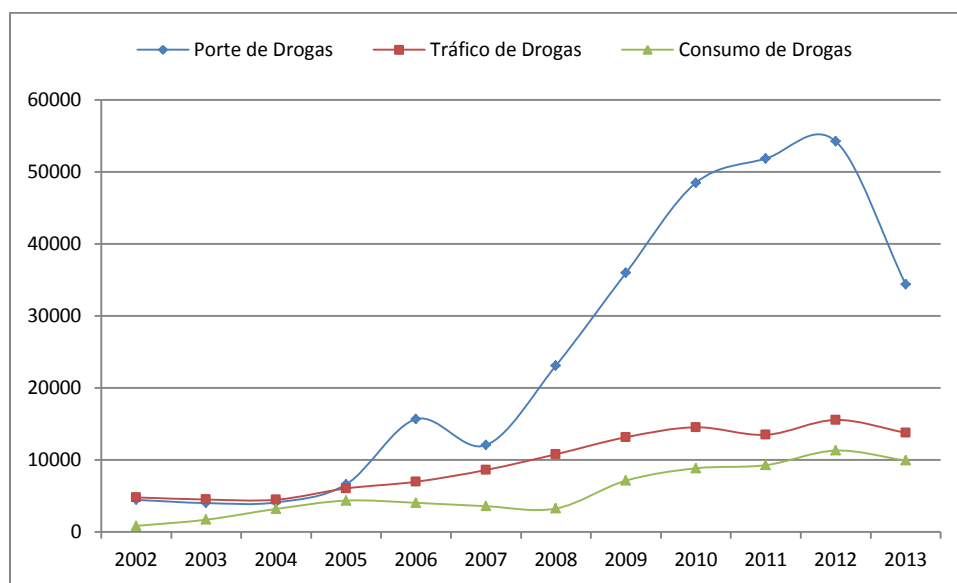


Gráfico 3 – Prisões por Porte, Tráfico e Consumo de Drogas – Carabineros de Chile – 2002 a 2013

Fonte – *Ministerio del Interior y Seguridad Pública*

O sistema policial investigativo do Chile é menos burocrático do que o do Brasil. Todos os procedimentos são feitos pelos próprios Carabineros nas *Comisarías* antes de serem enviados ao Ministério Público, que é o responsável pela investigação¹⁶. Mesmo sem previsão legal para imposição de pena para os casos de porte de drogas, os Carabineros adotam os mesmos procedimentos aplicados aos outros casos punidos com prisão, como no Brasil.

¹⁵ A pesquisa de campo ocorreu nesse período e foi possível acompanhar o debate pela mídia chilena.

¹⁶ Embora o Ministério Público Chileno seja responsável pela investigação, o Promotor delega essa tarefa aos Carabineros e à Polícia de Investigação (PDI).

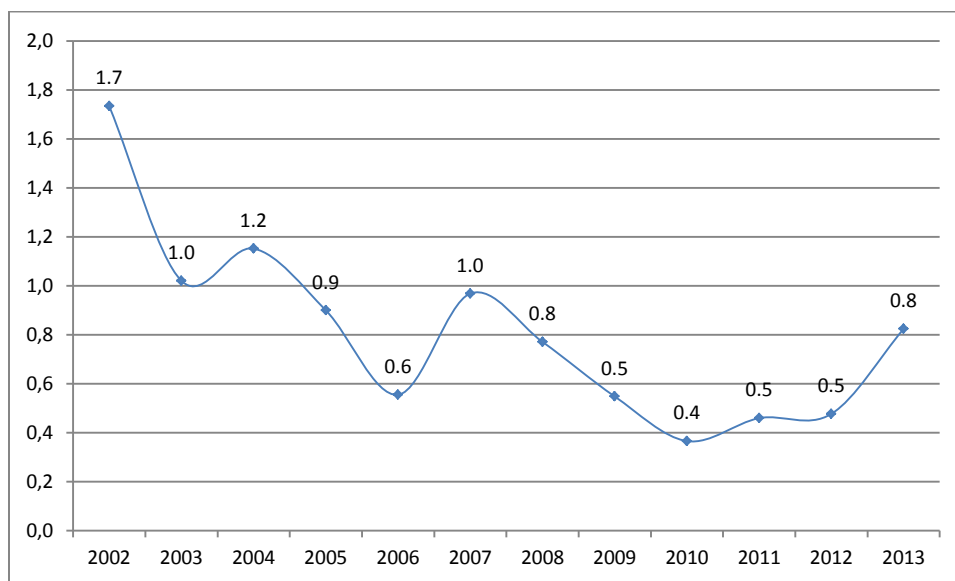


Gráfico 4 – Drogas Apreendidas (kg) por Prisão – Carabineros de Chile – 2002 a 2013

Fonte – *Ministerio del Interior y Seguridad Pública*

Entretanto, diferentemente do que a polícia brasileira faz, a polícia chilena contabiliza o porte de drogas nas medidas de desempenho; sendo assim, as prisões por porte aumentam o escore de desempenho policial. Nesse sentido, policiais do nível de rua não enfrentam problemas na tomada de decisão, porque não importa se a droga é para uso pessoal ou não, eles sempre prendem e encaminham ao promotor.

4.3 Argentina: inconstitucionalidade da lei

Na Argentina, em 2009, a Suprema Corte declarou como inconstitucional o dispositivo previsto na Lei N° 23.737/1989, que pune com prisão os casos de porte de droga para consumo pessoal, em função do julgamento conhecido como *Fallo Arriola*, eliminando a punição para porte e uso de drogas. No entanto, essa decisão não resultou em qualquer tipo de alteração da lei.

Em entrevistas, gestores da Polícia Federal da Argentina (PFA) explicaram que a decisão do Supremo Tribunal também não provocou mudanças nos procedimentos policiais e que a PFA vem seguindo o que foi estabelecido na lei em 1989. Essa lei projeta o modelo da Argentina no patamar mais proibicionista de política de drogas

dentre os países estudados; entretanto, do ponto de vista policial, é o mais fácil de implementar. Policiais do nível de rua não têm dificuldades em praticar a discricionariedade, porque todos os casos relacionados à droga têm uma única alternativa – a prisão. Como no Chile, todos os procedimentos são realizados na *Comisaría* e todas as práticas aumentam o escore de desempenho.

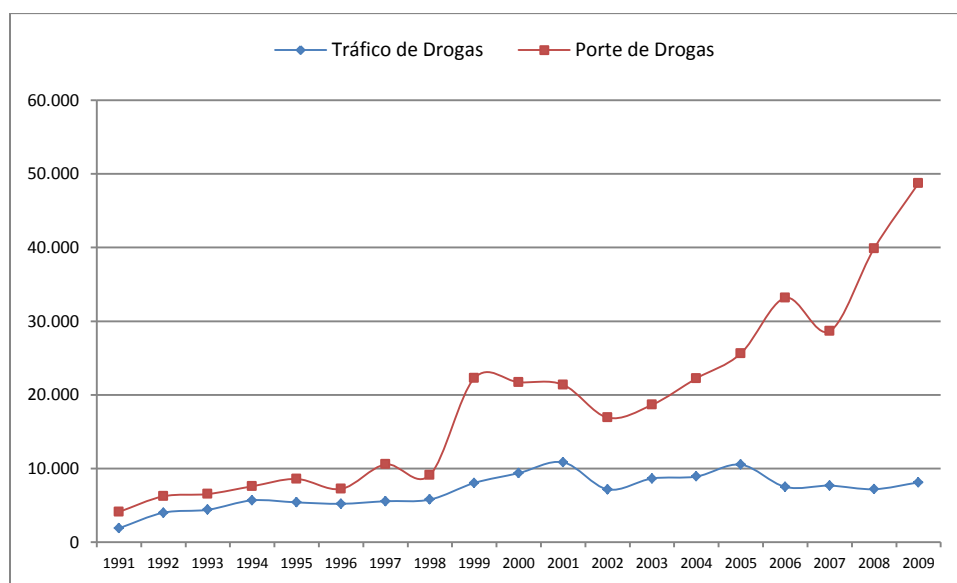


Gráfico 5 – Prisões por Tráfico e Porte de Drogas – Polícia Federal da Argentina – 1991 a 2009

Fonte – SEDRONAR – *Presidencia de La Nación*

O governo federal da Argentina publicou dados sobre desempenho da PFA até 2009, que é o mesmo ano em que a Suprema Corte decidiu pela inconstitucionalidade da lei. Sendo assim, esses dados não permitem identificar qualquer tipo de impacto da decisão do judiciário sobre a implementação da política de drogas pela polícia.

Entretanto, os dados apresentados no Gráfico 5 mostram que as detenções por porte têm estado sempre acima da quantidade de detenções por tráfico de drogas, porém em 1998 iniciou uma tendência de alta, partindo do patamar de 10 mil pessoas detidas por porte e atingindo o nível de 50 mil, em 2009. Enquanto as detenções por tráfico permaneceram abaixo de 10 mil por quase todo o período.

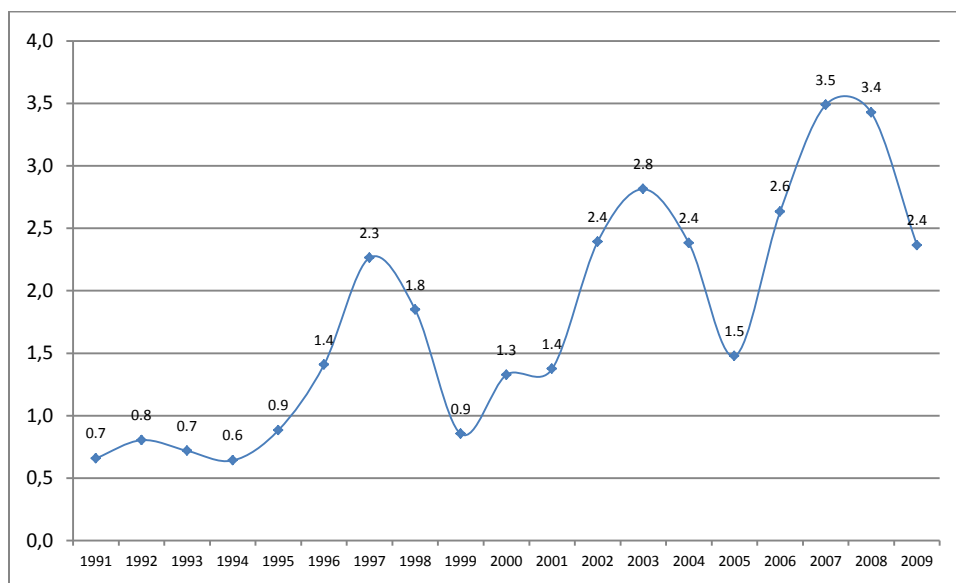


Gráfico 6 – Drogas Apreendidas (kg) por Prisão – Polícia Federal da Argentina – 1991 a 2009

Fonte – SEDRONAR – *Presidencia de La Nación*

O Gráfico 6 mostra que houve muitas oscilações na quantidade média de drogas apreendidas¹⁷ durante todo o período além de variação muito ampla, que vai de 0,6 Kg até 3,5 Kg. Esse resultado pode estar relacionado a pequeno número de eventos em que foram apreendidas grandes quantidades de drogas, a ausência de regularidade nessas práticas resulta em padrão não linear das apreensões. A quantidade média de apreensão de drogas na Argentina está acima da média de São Paulo e Chile. Contudo, levando em conta que a PFA tem competência para realizar o policiamento ostensivo apenas na cidade de Buenos Aires, e é por meio dessa prática que a polícia encontra pessoas portando droga, o patamar de 50 mil prisões por porte de droga, em 2009, na Argentina é muito mais representativo do que no Chile, em 2012, pelo aspecto da repressão.

¹⁷ Soma de maconha, cocaína e pasta de cocaína, que são as três drogas mais apreendidas.

4.4 Por que policiais do nível de rua prendem tanto?

As pequenas quantidades de drogas que as pessoas portam, quer seja para o consumo quer para o tráfico, tem pouca visibilidade e não são fáceis de serem encontradas, a não ser durante as abordagens em que policiais revistam pessoas e veículos. Dados oficiais das polícias de São Paulo e do Chile demonstram que a abordagem policial é uma prática muito frequente. Ela é estimulada pelos gestores policiais com o objetivo de encontrar drogas e armas. A Argentina não publica dados de abordagem policial.

Tabela 1 – Abordagens Policiais – São Paulo e Chile – 2013

2013	São Paulo	Chile
Abordagem (n)	14.977.580	11.964.369
População (%)	34,3	67,9

Fontes: Secretaria de Segurança Pública/SP; Carabineros de Chile; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Estadística (INE).

Os dados apresentados pela Tabela 1 indicam que, em 2013, a quantidade de abordagens realizadas pela polícia no estado de São Paulo foi equivalente a aproximadamente um terço da população; enquanto que no Chile, a dois terços. A proporção chilena é quase o dobro da brasileira; entretanto, em ambos os casos, os policiais do nível de rua têm trabalhado muito para encontrar drogas¹⁸.

Quando esses casos são comparados com departamentos de polícia de países cuja democracia já alcançou maturidade, como é o caso do Departamento de Polícia de New York (NYPD na sigla em inglês), nos Estados Unidos, o resultado é muito diferente. Naquele mesmo ano, as abordagens realizadas por policiais do NYPD foram equivalentes a somente 2,3% da população¹⁹.

¹⁸ Para conhecer mais profundamente sobre esse tema, ver PINC (2014).

¹⁹ Disponível em in NYPD | Stop, Question and Frisk Report Database.

http://www.nyc.gov/html/nypd/html/analysis_and_planning/stop_question_and_frisk_report.shtml

Em suma, policiais latino-americanos encontram muitas pessoas portando drogas, tanto para consumo como para venda, porque abordam muito. No entanto, é importante esclarecer que grande parte dessas abordagens é motivada por solicitação do público. As pessoas sentem medo quando percebem a presença de usuários de drogas, em função disso registram reclamação e esperam que a polícia resolva esse problema.

Além disso, traficantes de varejo que repassam a droga ao usuário final podem causar maior impacto na sensação de segurança da comunidade em que opera. Não são raras as situações em que traficantes tentam impor uma nova ordem local, por meio de ameaças aos residentes, para garantir o seu mercado. Todavia a prisão desses pequenos traficantes não é conquistada por uma simples abordagem de rotina; mesmo contando com as denúncias do público, esse tipo de prisão requer alguma medida de planejamento para que se consiga reunir as evidências necessárias de que a droga encontrada em posse de alguém estava sendo comercializada.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este trabalho se concentrou no desempenho da polícia na implementação da política de drogas, no intuito de avaliar o efeito das mudanças introduzidas pela reforma, notadamente a nova perspectiva de proteção integral direcionada ao usuário de drogas. O argumento central deste estudo leva em conta que a ausência dos conceitos de intersectorialidade e coordenação, no tocante às atividades de segurança e saúde pública desencadeadas na implementação da política de drogas, cria um vazio que propicia a reprodução das práticas antigas, sustentadas pelo aspecto repressivo. Sem novos parâmetros que orientem suas escolhas, o policial do nível de rua direciona suas atividades na direção das medidas de desempenho, com o propósito de aumentar seu score. Nesse sentido, atua para atender o auto interesse, de forma a tornar o trabalho mais fácil, mais seguro e mais recompensador.

Os resultados relativos à prisão por porte de drogas revelam as decisões dos burocratas do nível de rua em relação aos usuários de drogas. Na análise das prisões feitas pela polícia dos três países, constatamos que o indicador de porte de drogas é a

medida de desempenho que sofre maior alteração, nos períodos selecionados. Contudo, é curioso que a introdução da nova política provocou respostas em sentido oposto, em São Paulo e no Chile, mas que apontam para a mesma direção – o aumento do escore de desempenho. Na Argentina, mesmo não tendo sido possível avaliar o impacto da decisão do poder judiciário no desempenho policial, a falta do dado traz em si uma importante informação. A escalada do crescimento das prisões por porte iniciou onze anos antes da judicialização da reforma, a não publicação dos dados a partir desse ato evidencia não apenas a ausência de transparência do governo, mas intenciona acobertar o não cumprimento da decisão judicial.

Nos três países, todos os tipos de indicadores de prisão apresentam tendência de aumento no período. Em razão da disponibilidade dos dados, pudemos verificar que a introdução da reforma da política alterou o comportamento das variáveis de prisão por porte e tráfico, em São Paulo e Chile. Os registros oficiais são produzidos pelas escolhas feitas pelos policiais no nível de rua, porém consolidados pelos respectivos governos.

Com base nos argumentos teóricos apresentados por Lipsky (1980) e Maynard-Moody e Musheno (2000), procuramos representar os parâmetros que orientam a decisão do burocrata do nível de rua na implementação da política de drogas, durante as atividades de rotina do policiamento; e o principal resultado. Nesse sentido, criamos medidas para explicar a escolha do policial por realizar prisões por porte e por tráfico de drogas e analisar comparativamente (QUADRO 1).

A **facilidade** da prática foi medida pela *burocracia do registro da prisão e necessidade de planejamento da prisão*. A **segurança**, pelo *grau de risco de morte*. A **recompensa**, pela *atribuição de escore de desempenho*. O **resultado da escolha** indica o *tipo de prisão mais frequente* (depois da reforma da política apenas para o Brasil e Chile). Cabe esclarecer que a maior parte das prisões por tráfico, realizadas durante as atividades de rotina, são de pequenos traficantes (Observação 1), cujo risco de reação por uso de arma de fogo é muito menor do que nos casos de prisões de grandes traficantes. Além disso, o escore de desempenho relativo à prisão por porte e por tráfico não é ponderado pela quantidade de drogas apreendidas (Observação 2).

Quadro 1 – Parâmetros que orientam a decisão do burocrata do nível de rua na implementação da política de drogas e principal resultado

País	FACILIDADE				SEGURANÇA		RECOMPENSA		RESULTADO	
	Burocracia do Registro		Planejamento		Grau de Risco		Escore de Desempenho ²		Principal Prisão	
	Porte	Tráfico	Porte	Tráfico	Porte	Tráfico ¹	Porte	Tráfico	Porte	Tráfico
Brasil(SP)	Alta	Alta	Não	Sim	Baixo	Médio	Não	Sim		X
Chile	Baixa	Baixa	Não	Sim	Baixo	Médio	Sim	Sim	X	
Argentina	Baixa	Baixa	Não	Sim	Baixo	Médio	Sim	Sim	X	

⁽¹⁾ Nas atividades cotidianas do policiamento, a maior probabilidade é encontrar pequenos traficantes;

⁽²⁾ O escore por tráfico é o mesmo para a prisão de pequeno ou de grande traficante, no Brasil. O Chile e Argentina acrescentam a prisão por porte na mesma faixa de peso da prisão por tráfico (grande ou pequeno).

No Brasil (São Paulo), a prisão mais frequente é por **tráfico** de drogas. No que diz respeito à **facilidade**, a prisão por porte é mais fácil porque, em que pese a burocracia do registro ser alta para ambos os casos, a prisão por porte não requer planejamento, podendo resultar de uma abordagem de rotina. A prisão por porte também é mais **segura**, porque o grau de risco de morte do policial em função da reação armada do usuário é baixo. Contudo, somente a prisão por tráfico atribui escore de desempenho, portanto, neste caso, a **recompensa** tem maior peso do que a facilidade e a segurança.

O Chile e a Argentina apresentam exatamente as mesmas medidas. A prisão por **porte** de drogas é a mais frequente. Apresenta maior **facilidade** porque não requer planejamento e a burocracia do registro é baixa. É mais **segura** em função do baixo risco de morte. Em ambos os países, as prisões por porte e tráfico atribuem escore de desempenho e têm o mesmo peso. Sendo assim, a prisão de um usuário, ou de um pequeno traficante, ou de um grande traficante têm o mesmo peso como medida de desempenho. Contudo, em razão de ser mais fácil e mais segura, a prisão por porte representa a melhor **recompensa**.

A semelhança entre os casos do Chile e da Argentina é emblemática porque as escolhas dos policiais do nível de rua são influenciadas pelos mesmos parâmetros e alcançam o mesmo resultado; contudo, a política de drogas chilena é a mais liberal entre os países investigados, porque a reforma manteve a proibição, mas despenalizou

todas as práticas relacionadas a drogas para consumo pessoal²⁰; enquanto que a política argentina é a mais proibicionista por punir com pena restritiva de liberdade *todas* as práticas relacionadas à droga.

Essa análise leva à conclusão de que o policial do nível de rua busca alcançar a melhor recompensa com suas escolhas e, para todos os casos, ela é definida pelo escore de desempenho. Em São Paulo, o usuário de drogas deixou de prevalecer no resultado do desempenho policial após a reforma da política, porque as práticas policiais relacionadas deixaram de acrescentar escore ao desempenho, portanto, as prisões de usuários pela polícia não representam a melhor recompensa. Empregando os termos de Lipsky (1980), as práticas “inventadas” pelo burocrata do nível de rua – advertir e liberar o usuário depois de jogar a droga fora, podem até representar a aceitação da naturalização do consumo, quando se trata do porte da maconha; porém não reflete expectativa da formulação da política em oferecer proteção integral ao usuário.

Em contrapartida, no Chile e Argentina, as práticas policiais relacionadas ao usuário são responsáveis pela produção da maior parte do escore de desempenho, mas essa resposta está na contramão da direção almejada pela formulação da política, em razão da predominância do caráter repressivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese as escolhas do burocrata do nível de rua serem determinantes para o resultado da implementação da política, são os burocratas de alto nível, tanto da organização policial como do governo, que definem as medidas de desempenho. A mudança de cultura organizacional envolve um processo de longo prazo em que não há garantias de sucesso.

A grande contribuição deste estudo é demonstrar que arranjos institucionais, quer seja na perspectiva intersetorial (entre segurança e saúde), quer na construção de novas medidas de desempenho, podem aprimorar a implementação no sentido de

²⁰ Exceção feita apenas ao consumo em espaço público que é punido, mas não com pena restritiva de liberdade.

buscar alcançar as metas da política. Nesse sentido, o poder de decisão se concentra nas mãos dos burocratas de alto nível ou administradores públicos.

À guisa de comentários, recomendamos que as práticas policiais que resultem no encontro de pessoas portando drogas para consumo pessoal não sejam mais mensuradas pelo indicador de prisão por porte e que, principalmente, esse indicador não acrescente escore ao desempenho. Contudo, para encorajar o policial a adotar a perspectiva protetiva, é recomendável que ele conduza o usuário, de imediato, para receber atendimento da área da saúde; e que uma nova medida de desempenho seja construída no sentido de refletir os cuidados adotados em relação à saúde do usuário, de forma que essa medida acrescente escore no desempenho policial.

Recomendamos ainda que as prisões por tráfico sejam ponderadas pela quantidade de drogas apreendidas, de forma que quanto maior a quantidade de drogas apreendidas em uma prisão, maior será o escore acrescentado ao desempenho policial.

As recomendações propostas não são simples de serem implantadas e, nesse sentido, este estudo não é conclusivo. É necessário aprofundar a avaliação da implementação da política de drogas com o propósito de desenhar processos alternativos que preencham as lacunas identificadas por esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALEJANDRO, C. R. **Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina**. - 1a ed. - Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2011.

ARANHA, A. **Arranjos intersetoriais no enfrentamento da pobreza**: análise da construção da política de segurança alimentar no Brasil. 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012. Anais do Evento.

ARGENTINA. **Ley Nº 27.737 Tenencia y Tráfico de Estupefacientes**, 1989.

ARGENTINA. **Declaración de Magistrados de la República Argentina ante la reforma de la ley de estupefacientes**. Poder Judicial de La Nación, 2009.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 18, Nº 2, 2004, p. 17-26.

BLANCO, I.; GOMÀ, R. La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidade. **Gestión y Política Pública**, Vol. XII, Nº 1, 2003, p. 5-42.

BOITEAUX, L. et al. **Tráfico de Drogas e Constituição**: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas dos princípios constitucionais-penais. Relatório de Pesquisa. Projeto Pensando o Direito – Ministério da Justiça/PNUD, 2009.

BRASIL. **Lei Nº 11.343 – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD**, 2006.

BRIGHT, D. A.; RITTER, A. Retail price as an outcome measure for the effectiveness of drug law enforcement. **International Journal of Drug Policy**, n. 21, 2010, pp. 359–363.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento a pobreza. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. “**¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?**”. Caracas, 2007

CEBULA, L. Drug Law Enforcement: An alternative perspective. **Pakistan Economic and Social Review**, 1978, Vol. 16, No. 3/4, pp. 177-179.

CHILE. **Ley Nº 20.000 – Estupefacientes y Sustancias Sicotropicas**, 2005.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: Faria, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, pp. 50-81.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**. Vol. XXIII, Nº 1, 2014, pp. 5-46.

EATHERLY, B. J. Drug-Law Enforcement: Should we arrest pushers or users? **Journal of Political Economy**, Vol. 82, No. 1, 1974, pp. 210-214.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. In.: **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 123-152.

FUENTES, C. Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana. **Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales.** Universidad de Chile, 2011.

HARGROVE, E.C. **The missing link.** Washington : The Urban Institute, 1975.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral.** In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

JOHNSON, W. T.; PETERSEN, R. E.; WELLS, L. E. Arrest Probabilities for Marijuana Users as Indicators of Selective Law Enforcement. **American Journal of Sociology**, Vol. 83, No. 3, 1977, pp. 681-699.

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

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, pp. 20-39.

MARQUES DE JESUS, M. G. et al. **Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo.** Núcleo de Estudos da Violência, 2011.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 10, nº 2, 2000, pp. 329-358.

MOORE, M. H.; BRAGA, A. **The “Bottom Line” of Policing: what citizens should value (and measure!) in police performance.** Police Executive Research Forum, 2003.

ORGANIZAÇÃO DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **El problema de las drogas en las Americas: Informe Analítico**, 2013a.

ORGANIZAÇÃO DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **El problema de las drogas en las Americas: Estudios. Drogas y Seguridad**, 2013b.

ORGANIZAÇÃO DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **El problema de las drogas en las Americas: Estudios. Drogas y Salud Pública**, 2013c.

PINC, T. Por que o Policial Aborda?: Um estudo empírico sobre a fundada suspeita. **Confluências Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito.** Vol. 16, Nº 3, 2014, pp. 34-59.

REPETTO, F. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.

RODRIGUES, L. B. F. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. 2006, 273 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2006.

RODRIGUES, L. B. F. et al. **Tráfico de Drogas e Constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais**. Série Pensando o Direito. Ministério da Justiça: Brasília, 2009.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, Vol. 16, Nº 1, 2010, p. 59-75.

SILVA, P.L.B; MELO, M.A.B. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Vol.30, n.2, 1996, p.5-43.

SUBIRATS, J. et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Editorial Planeta, 2008.

TEIXEIRA, A. **Construir a delinquência, articular a criminalidade: um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo**. 2012, 352 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TUDELA-POBLETE, P. La evolución del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile. **Revista Criminología**. Bogotá D. C. Colômbia, Vol. 54, Nº 1, 2012, pp. 341-366.

UNITED NATIONS. **The International Drug Control Conventions**. New York, 2013.

UNITED NATIONS **Report of the International Narcotics Control Board**. New York, 2012.

VALENZUELA, E. **Política de drogas: en búsqueda de equilibrio**. Centro de Políticas Públicas UC. Pontificia Universidad Católica de Chile. Año 5, Nº 37, 2010.