



**REDES DE ATENÇÃO aos
USUÁRIOS de DROGAS**
políticas e práticas

Telmo Mota Ronzani
Pedro Henrique Antunes da Costa
Daniela Cristina Belchior Mota
Tamires Jordão Laport
(Organizadores)

Sumário

Prefácio

Teresa Salvador-Llivina 7

Apresentação

*Telmo Mota Ronzani, Pedro Henrique Antunes da Costa,
Daniela C. Belchior Mota e Tamires Jordão Laport* 11

Desafios da transferência da evidência científica para o desenho e implementação de políticas sobre o uso de substâncias psicoativas

Luis Alfonzo Bello 17

As redes de atenção aos usuários de álcool e outras drogas: histórico, políticas e pressupostos

*Pedro Henrique Antunes da Costa,
Fernando Antonio Basile Colugnati e Telmo Mota Ronzani*..... 41

A intersectorialidade nas políticas públicas sobre drogas

Tamires Jordão Laport e Luciano Antônio Prates Junqueira 67

Construindo a continuidade do cuidado ao usuário de álcool e outras drogas: alguns conceitos e questões para o trabalho em rede no Brasil

*Daniela Belchior Mota, Telmo Mota Ronzani,
Luís Fernando Tófoli e Brian Robert Rush*..... 85

Como a epidemiologia e demais métodos quantitativos podem contribuir com o planejamento da rede assistencial para o usuário de álcool e outras drogas?

Daniela Belchior Mota, Brian Robert Rush, Telmo Mota Ronzani, João Maurício Castaldelli-Maia e Francisco Inácio Bastos 107

A análise de redes sociais nas redes de atenção aos usuários de álcool e outras drogas

Marcia Gomide S. Mello, Pedro Henrique Antunes da Costa e Fernando Antonio Basile Colugnati 129

A educação permanente em álcool e outras drogas: marcos conceituais, desafios e possibilidades

João Mendes de Lima Junior, Eroy Aparecida da Silva, Ana Regina Noto, Alessandra Nagamine Bonadio e Danilo Polverini Locatelli 155

Perspectivas sobre o trabalho em rede: contribuições do paradigma ecológico no processo de intervenção em álcool e outras drogas

Pedro Henrique Antunes da Costa, Tamires Jordão Laport e Fernando Santana de Paiva 189

A atuação da educação na rede de atenção aos usuários de álcool e outras drogas

Tatiana de Castro Amato, Ana Luísa Marlière Casela, Érika Pizziolo Monteiro, Jéssica Verônica Tibúrcio de Freitas e Pollyanna Santos da Silveira 219

Posfácio

Julio Calzada 239

Sobre os Autores 243

Desafios da transferência da evidência científica para o desenho e implementação de políticas sobre o uso de substâncias psicoativas*

Luis Alfonso Bello

INTRODUÇÃO

O uso de substâncias psicoativas e suas consequências sanitárias, econômicas, sociais, jurídicas e políticas deixou de ser um assunto individual e privado e passou a ser considerado como um assunto público, como resultado de sua magnitude e transcendência, a qual afeta e compromete diferentes atores sociais, entre os quais se encontram os usuários de substâncias e seus familiares, instituições e formuladores de políticas nacionais e internacionais.

Muitos aspectos relacionados a este fenômeno resultam em “novidades” no campo das políticas públicas e são temas de debates nos quais se demandam um papel mais ativo do Estado e com particular

* O conteúdo deste capítulo é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente as políticas da OPAS.

enfoque na saúde pública, como complemento e equilíbrio das ações de controle e fiscalização de drogas, que tem sido característica dominante nas políticas tradicionais que abordam o uso de substâncias.

No contexto da região das Américas, com seus graves problemas sociais, desigualdades econômicas e crises políticas, o uso problemático de substâncias tem se transformado, passando de um tema marginal, sem grande ressonância social, a uma “questão”, uma necessidade ou demanda “socialmente problematizada”, caracterizada como questão de saúde, seja de saúde mental ou de saúde geral, e vinculado a outros temas importantes, tais como a insegurança, a violência e a pobreza.

Os governos dos países na América têm percebido a necessidade de atuar frente a esta complexa problemática, a qual requer a formulação de políticas em que participem os múltiplos atores interessados, que sejam reflexo de um enfoque equilibrado, integrador das distintas concepções desenvolvidas sobre a base de um conhecimento maior, e possível produto de uma investigação sistemática de seus determinantes, causas e consequências.

Para a saúde pública, a abordagem do uso de substâncias e suas consequências está focada na pessoa e seu direito à saúde. Considera-se uma dimensão coletiva, que inclui consumidores e não consumidores, em seus diferentes contextos sociais e graus de vulnerabilidade. A complexidade dos problemas a serem abordados demanda uma ampla gama de intervenções, nas quais o setor de saúde é central, porém requerendo uma resposta multisetorial coordenada, com participação da sociedade civil.

Este enfoque de saúde para o uso de substâncias psicoativas ressalta particularmente as políticas relacionadas ao campo da chamada “redução da demanda”, ou seja, aquelas que abordam a prevenção, tratamento e a reabilitação. Porém também tem uma relação direta e indissociável com as intervenções de “controle da oferta”, que são voltadas para a redução da disponibilidade, utilizando variadas medidas, especialmente ligadas ao paradigma da segurança pública e as quais também influenciam a saúde da população. Além

disso, favorecem a cidadania, protegem os direitos humanos e reduzem a violência resultante do tráfico e seu controle.

AS POLÍTICAS SOBRE O USO DE SUBSTÂNCIAS E A SAÚDE PÚBLICA

Uma política pública é, por definição, o resultado concreto do posicionamento do Estado com relação a um tema socialmente problematizado. É uma resposta do Estado a um problema público, sendo este definido na agenda governamental. No caso do uso de substâncias, uma política com enfoque de saúde pública implica na tomada de posição do Estado, e para a identificação deste tema como um tema de saúde, requer uma resposta efetiva com responsabilidade e competência governamental.

O posicionamento da saúde pública nesta área inclui, portanto, o fortalecimento de políticas relacionadas, tais como políticas de saúde e de drogas, contendo elementos fundamentais que visam reduzir o impacto na saúde, incluindo um amplo espectro de intervenções que vão desde a promoção de estilos de vida saudáveis, prevenção em diferentes níveis, tratamento e reabilitação de uso problemático e reintegração social.

Dada a complexidade da questão, é necessário desenvolver estratégias e planos de ação consistentes, se possível com base em evidências científicas, para facilitar o acesso universal da população aos serviços e programas correspondentes, tanto no âmbito da oferta pública de serviços de saúde e áreas relacionadas, disponibilizando recursos para prevenir ou controlar danos associados com o uso de substâncias psicoativas.

Com relação à saúde, a política define os problemas e objetivos a serem alcançados, os respectivos papéis correspondentes aos setores público e privado no financiamento e prestação de serviços, determina os instrumentos, os arranjos organizacionais do setor público e, possivelmente, também o setor privado, fornece orientações para a

definição de prioridades de alocação de recursos (Organização Mundial da Saúde [OMS], 2001).

O desenvolvimento destas políticas implica em um desafio duplo. Por um lado, o desafio de desenvolver um corpo de evidências usadas para apoiar o planejamento, implementação e avaliação de políticas; mas também desafios relacionados com o processo “político” inerente às decisões a serem tomadas, para a conciliação dos interesses entre os diversos atores que participam.

A EVIDÊNCIA CIENTÍFICA COMO BASE PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS COM ENFOQUE DE SAÚDE PARA O USO DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS

Durante as últimas décadas, o conhecimento sobre os processos envolvidos no comportamento humano tem aumentado significativamente como resultado da pesquisa científica aplicada ao campo da neurociência. Isso inclui uma melhor compreensão sobre os efeitos psicoativos de muitas substâncias, bem como os processos envolvidos no desenvolvimento dos transtornos pelo uso destas substâncias, particularmente da dependência.

A transferência desse conhecimento acumulado para uso prático é a base para o planejamento de políticas, que servem como um quadro de referência para ações específicas de abordagem ao uso de substâncias com enfoque em saúde pública, as quais se destacam como uma ferramenta promissora para reduzir o impacto desse consumo sobre a saúde e o bem-estar da população.

A lacuna entre o conhecimento científico alcançado sobre este tema e as ações implementadas é enorme. Então, é importante avançar no desenvolvimento de instrumentos de políticas públicas que permitam traduzir os avanços derivados de pesquisas científicas em ações de utilidade e alcance populacional.

Há um consenso crescente de que a investigação científica pode contribuir de maneira significativa para o planejamento e implemen-

tação de políticas mais efetivas na abordagem do uso de substâncias psicoativas. Porém, também é necessário considerar que a alocação final dos recursos para essa finalidade envolve um amplo processo público e político, mediante o qual se estabelecem as prioridades. Sendo estas necessidades reais de saúde, bem como a extensão do compromisso público para desenvolver intervenções neste sentido, específicos para cada país e também variáveis ao longo do tempo (Strang *et al.*, 2012).

O conceito de “Prática Baseada em Evidências” (PBE) tem sido enfatizado de maneira crescente nos níveis político, técnico e operacional. Este conceito foi consubstanciado com a definição sobre “medicina baseada em evidências”, feita pelo Instituto de Medicina em 2001, significando a “integração das melhores evidências — científicas — produto de pesquisas, com o conhecimento de especialistas e valores dos pacientes” (Glasner-Edwards e Rawson, 2010, p. 94).

A iniciativa de propor o desenvolvimento de políticas e práticas com maior base em evidência científica é uma tendência que tem ganhado adeptos em diversas áreas da saúde, impactando o planejamento e a implementação de políticas para a abordagem do uso de substâncias psicoativas. No continente americano, esta tendência tem sido refletida em diversos documentos sobre o posicionamento político dos países, nos quais se enfatiza a necessidade de que as recomendações políticas e estratégias para essa área sejam respaldadas por pesquisas (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2010; Organización de los Estados Americanos [OEA], 2010; OPS, 2012; OEA, 2013).

Do ponto de vista prático, uma dificuldade importante no processo de transferência é a ausência de consenso no campo da abordagem dos problemas por uso de substâncias, no que diz respeito a identificar/considerar as melhores práticas que podem ser intituladas como as “bases de evidência”.

Portanto, é necessário estabelecermos consenso sobre o que entendemos por “melhores evidências científicas”, tema para o qual serão apresentadas várias opções a considerar, algumas das quais são deter-

minantes para o rigor do desenho da pesquisa, como um fundamento que permita estabelecer uma hierarquia sobre a integridade experimental. Ou seja, a possibilidade de estabelecer graus para o valor que as evidências possuem para respaldar uma abordagem específica.

A redução ou eliminação de potenciais vieses de pesquisa, no contexto do desenho experimental, é considerada um critério de qualidade da evidência. Enquanto a força da mesma é inferida de forma coletiva, contribuindo para a avaliação da qualidade, tais como o tamanho do efeito da intervenção, o grau em que os resultados observados é reflexo de informações válidas sobre a população e o quadro em que o estudo foi realizado.

Para a tradução da teoria à prática, especialmente no que diz respeito à utilização de evidência científica como base para uma política, é muito importante considerar a diferença entre o resultado de uma intervenção realizada e analisada sob condições experimentais, ou seja, no contexto controlado de uma investigação, que é conhecida como “eficácia”, e o que ocorre com esta intervenção no mundo real, em condições naturais de intervenção, a chamada “efetividade”.

Pode correr, e de fato ocorre, que as críticas acerca desta transferência argumentem que as boas práticas estabelecidas com base em pesquisas de eficácia, realizadas em condições experimentais, não são sempre aplicáveis, nem funcionam em condições reais, tão pouco são suscetíveis de generalização nas condições de “mundo real”.

Deste modo, são considerados também o conhecimento e a experiência, o “*know-how*”, como componentes-chave na tradução do conhecimento científico teórico para a prática. Esta dualidade de critérios tende a ser objeto de debate. Não existe ainda uma solução definitiva a este respeito e, provavelmente, a solução mais viável leve em conta tanto a experiência quanto o conhecimento científico para desenvolver políticas.

A tradução destes conhecimentos teórico-práticos baseados em evidências geralmente são encontrados em forma de recomendações ou orientações para a intervenção, como um guia prático, inventários de melhores práticas ou relatórios de investigação avaliativa.

Têm sido desenvolvidos grupos de critérios para orientar a avaliação da força das evidências a serem consideradas, criando uma base para uma avaliação. Esses critérios, muitas vezes, incluem o pré-requisito de que a intervenção tenha sido objeto de estudo científico adequadamente publicado, que haja benefício comprovado, e que a replicabilidade e sua utilidade em diversos contextos seja demonstrada consistentemente, sendo mensurada de maneira confiável.

Uma escassez existente no campo das políticas públicas com base em evidência é o desconhecimento ou falta de orientação sobre o processo de implementação das inovações que são produto das pesquisas. Os propósitos da reformulação das políticas, derivados da análise das evidências científicas, devem ser claramente definidos, determinando os objetivos correspondentes e as prioridades. Devem ser fornecidos os conhecimentos relativos à otimização e sustentabilidade das ações recomendadas, considerando o contexto real de aplicação, com suas limitações e vantagens, para realizar as adaptações necessárias.

O desenvolvimento ou a adaptação da política baseada em evidências científicas, além dos dados, deve levar em consideração a opinião de especialistas, o escopo da política e as ações contempladas. Especialistas podem realizar uma revisão das evidências coletadas e elaborar recomendações de consenso, planejar e avaliar a viabilidade, possibilidades de financiamento, aceitabilidade social e o grau de adaptação às necessidades da população, em região ou território específico.

A utilização da evidência requer então um processo de capacitação, mediante o qual se encontra a responsabilidade de realizar a adaptação nos ajustes da política. O conhecimento deve ser facilmente compreensível, suscetível de ser aprendido e deve incluir o desenvolvimento das habilidades necessárias para a sua aplicação prática.

Finalmente, uma consideração relacionada ao último desafio mencionado anteriormente: é necessário analisar o contexto no qual se gera e aplica a evidência. Nesta análise, é fundamental a avaliação da disposição institucional à mudança, abordar processos de negociação

política que podem facilitar a adaptação ao novo panorama das alterações contidas na política. É necessário levar em consideração a resistência à mudança por parte dos atores e como este fator pode aumentar a probabilidade de alcançar resultados bem-sucedidos.

O PAPEL DO “POLÍTICO” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE USO DE SUBSTÂNCIAS

O segundo desafio para o desenvolvimento de uma política pública sobre o uso de substâncias, com visão de saúde pública, está relacionado ao contexto marcado pelo jogo de interesses políticos, conflitos de poder entre os distintos atores participantes, seus pontos de vista particulares e objetivos divergentes, como um processo de negociação que há no âmbito da política.

As políticas sobre a abordagem do uso de substâncias psicoativas devem ser desenvolvidas no contexto de uma complexa rede de políticas públicas, especificamente na saúde, assistência social e proteção social em geral. Da interação e o potencial acordo entre os diferentes atores, dentro e fora do Estado, cujas posições podem ser antagônicas, surge o posicionamento do Estado ou da política, que é um fator que por sua vez influencia decisivamente na definição das posições de outros atores, dentro e fora do Estado.

O desenvolvimento de políticas públicas não é um processo abstrato. Por definição, a política emerge da identificação de um problema na realidade social, política e econômica, seja ela local, regional ou nacional. É neste contexto que se define a política, como o “processo social tecido em torno do surgimento, tratamento e eventual resolução do problema” ou o “conjunto de fatores extrínsecos à política, essenciais para a compreensão, a descrição e a explicação destes e de seus efeitos sobre outras variáveis” (Ozlack e O’Donnel, 1981, p. 23-26).

A primeira consideração em relação ao exposto está associada com a superação do enfoque convencional para a análise de políticas

públicas. De acordo com este enfoque, o desenvolvimento de políticas pode ser esquematizado através de um processo de três etapas: formulação, implementação e avaliação. Tais etapas enfatizam a definição de objetivos e a sua aplicabilidade, superestimam o papel da vontade política e da capacidade técnica dos gestores e planejadores, ignorando o contexto e a interação de múltiplos atores, com dinâmicas e competências potencialmente conflitantes, que podem afetar drasticamente o curso da política e seus resultados (Dunn, 2004; Álvarez, 1992).

Como uma opção alternativa, se propõe uma transição à forma de desenvolver políticas públicas, mais orientadas por uma base de evidência científica. Essa mudança implica um processo de rearranjo, em que a alocação e realocação de recursos e competências e ações é inteiramente política:

Policy reform is a profoundly political process. Politics affects the origins, the formulation and the implementation of public policy, especially when significant changes are involved. In the health sector as well, policy reform requires political skills, in both rich and poor countries... (Reich, 1995, citado em Álvarez e Alfonzo, 2011, p. 10).

Com relação a isso, devemos considerar como o jogo político entre os diferentes atores do contexto social pode afetar a formulação e o sucesso das políticas baseadas em evidências para a abordagem ao uso de substâncias. Se prestarmos atenção à forma como se define a agenda política daqueles que têm o poder de tomar decisões no aparato de governo (instituições governamentais que tomam decisões), encontraremos quem define essa agenda, e que tem uma inegável influência sobre a forma como os recursos são alocados, sobre os critérios que orientam a implementação da política e também a sua avaliação.

Este fator político pode atuar paralelamente à formulação técnica da política, mesmo que a mesma esteja baseada em uma evidência suficientemente forte, influenciando sua implementação, por

intervenção de atores interessados e, desse modo, os critérios de valorização podem levar a uma avaliação negativa, a partir de razões essencialmente políticas e normativas.

Embora o desenvolvimento de políticas implique na realização de uma análise técnica e econômica, considerada de caráter imprescindível, impostergável e fundamentada na melhor evidência disponível, essa análise, por si só, não garante o seu sucesso. A viabilidade e a qualidade técnica das políticas sobre o uso de substâncias psicoativas também requer um estudo sistemático dos fatores políticos que afetam a sua formulação, implementação e avaliação.

A alternativa do enfoque convencional do planejamento de políticas resulta em algo mais complexo, uma vez que inclui a análise da dimensão política, do conflito de interesses e consensos entre os atores envolvidos. Segundo esse ponto de vista, políticas públicas, com base na evidência, são “formuladas e reformuladas” através da interação estratégica entre atores com valores, prioridades e recursos desiguais, em busca de uma saída de consenso, com mais garantias de sucesso em todas as suas fases (Álvarez e Alfonzo, 2011).

Uma política sobre uso de substâncias, com enfoque de saúde pública e fundamentada em evidência, será resultado de um jogo estratégico, no qual se toma decisões e se executam ações voltadas para alcançar um objetivo desejado, como resultado da interação entre atores aliados e opostos para atingir esse objetivo.

Portanto, a suposição inicial de que uma “Política baseada em evidências para apoiar a sua eficácia” tem maior probabilidade de sucesso, requer também adoção de uma visão estratégica, segundo a qual os recursos disponíveis são utilizados de forma adequada, a fim de maximizar o impacto esperado. Esse impacto depende do número de atores envolvidos e da possibilidade de compatibilidade entre as suas preferências. Com um número maior de atores e inconsistência em suas preferências, haverá mais riscos de fracasso da política, pela dificuldade de se encontrar uma solução que satisfaça a todos, que seja uma “escolha pública” e comprometa todos em uma “ação coletiva” (Álvarez e Alfonzo, 2011).

Durante décadas nos fizeram acreditar que a questão das drogas estava determinada por uma oferta que indicava uma demanda passiva, quase ingênua e inofensiva, sendo “seduzida” por uma oferta diabólica e perversa. Pretendiam nos convencer de que a forma de resolver esta relação maquiavélica era mediante as normas, a lei penal e a fiscalização.

Com uma grande honestidade intelectual, os autores deste livro nos propõem que as redes de atenção aos usuários de drogas são um caminho, que este caminho não é uma panaceia, mas sim um aporte significativo que dá conta do problema, tomando como atores da rede os profissionais, os serviços, as comunidades, as famílias, as redes sociais. Trata-se de uma proposta não instrumental nem mecanicista, mas de uma resposta sensata e humana a um tema que se torna, a cada dia, mais diverso e complexo. Os textos que compõem o presente livro mergulham nas formas de se explorar caminhos que façam de nossas sociedades espaços de convivência mais desfrutáveis, mais humanos e que mereçam ser vividos plenamente.

Julio Calzada

Sociólogo, Educador, Investigador e Gestor de Políticas Públicas.
Ex-Secretário-Geral da Junta Nacional sobre Drogas do Uruguai.

