

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
PLANEJAMENTO E GESTÃO GOVERNAMENTAL**

MATHEUS FELIPE MARIANO DE RESENDE

**A LEI 11.343/2006 E A POLÍTICA ANTIDROGAS SOB A PERSPECTIVA DE
CONSOLIDAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA E/OU CONJUNTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Belo Horizonte
2023**

MATHEUS FELIPE MARIANO DE RESENDE

**A LEI 11.343/2006 E A POLÍTICA ANTIDROGAS SOB A PERSPECTIVA DE
CONSOLIDAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA E/OU CONJUNTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Pública: Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do Título de Pós Graduação *Lato Sensu* Especialização em Administração Pública: Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador(a): Prof. Karina Rabelo Leite Marinho

Belo Horizonte

2023

R433I Resende, Matheus Felipe Mariano de.
A Lei 11.343/2006 e a política antidrogas sob a perspectiva de consolidação como política pública e/ou conjunto de políticas públicas [manuscrito] / Matheus Felipe Mariano de Resende. – 2023.
[07], 73 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientadora: Prof.^a Karina Rabelo Leite Marinho

Bibliografia: f. 67-73

1. Drogas - Legislação - Brasil. 2. Drogas - Políticas Públicas - Brasil. 3. Uso de Drogas - Brasil I. Marinho, Karina Rabelo Leite. II. Título.

CDU 343.97 (81)

Matheus Felipe Mariano de Resende

A LEI 11.343/2006 E A POLÍTICA ANTIDROGAS SOB A PERSPECTIVA DE CONSOLIDAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA E/OU CONJUNTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada em cumprimento às exigências para a obtenção como requisito de aprovação no Curso de Especialização em Administração Pública: Planejamento e Gestão Governamental

Aprovado em 12/10/2023

KARINA RABELO LEITE MARINHO

Orientadora

RENATO SOMBERG PFEFFER

Avaliador

Belo Horizonte, 12 de Abril de 2023

AGRADECIMENTOS

A construção desse trabalho é fruto de um percurso incansável de busca por instrumentos contribuintes para materialização de justiça social. Isso somente foi possível em função de minha jornada na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, presidida pela deputada estadual Andreia de Jesus. É importante reconhecer toda essa condução conjunta dos trabalhos, bem como agradecer a decisão da parlamentar na concessão desse incentivo profissional, do qual usufruí e agreguei valores a minha formação. Foi acompanhando os territórios que conheci inúmeras tradições e identidades. Diante de uma riqueza cultural indescritível, bem como a dimensão profunda do sagrado, evidencia-se uma estrutura de desigualdade e a necessidade de provocação das estruturas do Estado, sempre em busca por garantia de direitos fundamentais. Quisera eu entregar em mãos, numa tarde domingo, este agradecimento à minha falecida avó, cuja oralidade me trouxe muitos saberes. Stela é a estrela brilhante, tem poderes de contemplação, capaz de muitas vezes guiar. Através dela, agradeço minha mãe, minha trajetória, minha orientadora Karina Rabelo Leite Marinho, as instituições das quais faço parte (Rondon Minas, MNDH Minas, CDH OAB/MG) e minha crença imorredoura nos direitos humanos.

RESUMO

A política sobre drogas no Brasil assume a agenda pública, desde o início do século XX, sob forte influência dos EUA. O objetivo deste trabalho foi estudar a lei 11.343/2006 e verificar a sua conformação como política e/ou conjunto de políticas públicas. Para tanto, buscou-se um resgate histórico, possibilitando a sistematização dos instrumentos normativos ligados ao tema, ajudando na reconstrução do entendimento adotado nos mais diversos períodos da história do país. A estrutura do trabalho contou com a necessidade de identificação dos pressupostos da formulação de políticas públicas, demandando a conceituação inicial de Estado e Democracia, além da compreensão das políticas sociais e as dinâmicas de governos. A análise dedicada do objeto deste trabalho evidenciou diversas situações, confirmando a existência de uma política oriunda de uma democracia estável, mas desapegada dos pressupostos das políticas sociais. Há a identificação de lacunas que sugerem a prevalência das medidas repressivas no combate as drogas, em detrimento das outras bases norteadoras que preconizam a prevenção e reinserção social. Outra constatação relevante é a dificuldade da diferenciação entre as figuras “usuário” e “traficante”, demonstrando outro grau de comprometimento à política vigente. Por fim, os estudos sinalizam a necessidade de aprimoramento do modelo adotado, em busca de efetividade e justiça social.

Palavras-chave: Política antidrogas. Políticas sociais. Criminalização do uso de drogas. Políticas repressivas. Cultura do Medo. Seletividade penal.

ABSTRACT

Drug policy in Brazil has been on the public agenda since the beginning of the 20th century, under strong US influence. The objective of this work was to study law 11.343/2006 and verify its conformation as a policy and/or set of public policies. To this end, a historical rescue was sought, enabling the systematization of normative instruments related to the theme, and helping to rebuild the understanding adopted in the most diverse periods of the country's history. The structure of the work had the need to identify the assumptions of the formulation of public policies, demanding the initial conceptualization of State and Democracy, in addition to the understanding of social policies and the dynamics of governments. The dedicated analysis of the object of this work highlighted several situations, confirming the existence of a policy arising from a stable democracy, but detached from the assumptions of social policies. There is the identification of gaps that suggest the prevalence of repressive measures in the fight against drugs, to the detriment of other guiding bases that advocate prevention and social reintegration. Another relevant finding is the difficulty in differentiating between the figures "user" and "dealer", demonstrating another degree of commitment to the current policy. Finally, the studies indicate the need to improve the adopted model, in search of effectiveness and social justice.

Keywords: Drug policy. Social politics. Criminalization of drug use. Repressive policies. Culture of Fear. penal selectivity

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Níveis de democratização no Brasil ao longo dos anos	42
Gráfico 2: Distribuição percentual da população carcerária por crimes relacionados às drogas sob as leis 6.368/76 e 11.343/06 no Brasil.....	54
Gráfico 3: Distribuição percentual da população carcerária por crimes relacionados às drogas no período de 2006 a 2022 no Brasil	58
Gráfico 4: Quantidade de cocaína apreendida pelas autoridades brasileiras	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil: Memória e Evolução Histórica.....	63
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 METODOLOGIA.....	11
3. ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICA PÚBLICA	13
4. POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS SOBRE DROGAS	24
5. POLÍTICA ANTIDROGAS	31
5.1. O Brasil e a Política Antidrogas no século XX: fontes e leis	31
5.2. A redemocratização brasileira e as perspectivas sobre políticas antidrogas	37
6. POLÍTICA ANTIDROGAS E A LEI 11.343/2006.....	42
6.1. A Lei e a Democracia Formal como requisito	42
6.2. Aspectos transitórios entre a Constituição e a Lei.....	45
6.3. Aspectos Legais Transitórios.....	47
6.4. A Lei 11.343/2006	52
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Os estudos relacionados à lei 11.343/2006 têm por objetivo uma análise sobre a eventual conformação do texto normativo como uma política pública sobre drogas, em cenário de pós- redemocratização brasileira. Diante do fato de que as drogas fazem parte da história da humanidade, é importante considerar os relatos da existência de diversos produtos alucinógenos, que ganham repercussão a partir do século XIX, porque a análise dessas evidências permitirá a melhor compreensão dos desdobramentos sobre o tema, no período após a promulgação da constituição federal de 1988.

Conforme relatório da UNODC (2011), percebe-se, no início do século XX, a potencialização do debate em relação ao uso de drogas, que levou em consideração a existência de diversos tipos de produtos para além do ópio, cujos impactos eram percebidos em diversos países e em suas relações políticas e econômicas. Surge, então, um processo crescente de comercialização de drogas, fruto da expansão da ilegalidade, demandando dos Estados mecanismos mais complexos, para o enfrentamento e controle.

Nasce um debate profundo a respeito da compreensão dos Estados e do mundo sobre os mecanismos de controle, o uso e a venda de drogas. Nesse contexto, conforme (SINHORETTO, 2014), as medidas predominantemente repressivas resultaram mais em uma espécie de controle social da pobreza do que do enfrentamento às drogas. Ou seja, tem-se a alegação de uma moral preconceituosa, que associava as condutas delitivas à classe social mais pobre, sobretudo, em situações relacionadas às drogas.

O debate acerca do enfrentamento às drogas, em um cenário internacional, mobilizou contextos nacionais bem distintos, com características e organizações próprias. No caso de mensuração de índice de democracia, muitos passavam por períodos de autoritarismo e as dinâmicas internas também sinalizavam o termômetro para a intensidade das medidas adotadas em cada território do mundo. E isso também faz parte da perspectiva de construção de políticas públicas e da existência de diversos direitos fundamentais que se traduzem em algum tipo de proteção social.

A lei 11.343 de 23 de agosto de 2006, em seu artigo 1º, estabelece um

sistema de política antidrogas no Estado Brasileiro, após um longo dinamismo histórico, que atravessou diversas fases do país, perpassando por regimes autoritários e democracias instáveis, transitando no texto fundante da redemocratização e seus impactos.

Diante de inúmeros instrumentos normativos, que tiveram alguma relação de regulamentação à dinâmica das drogas, que foram gestadas no decorrer da história, faz-se necessário compreender se a lei vigente se traduz em política pública e/ou conjunto de políticas públicas, levando em consideração o ciclo de formulação, tendo como pressuposto os princípios basilares das democracias estáveis.

A necessidade de entendimento deste cenário está relacionada ao fato de que a compreensão do senso comum é a de que o problema do uso e venda de drogas é recorrente, grave e que demanda atenção dos órgãos do Estado. Isso se comprova nas mídias tradicionais e nas redes sociais, sobretudo, quando das consequências mais graves relacionadas ao crime organizado e da quantidade de casos que ocorrem com frequência.

A formulação de alternativas, diante de uma percepção de um problema que ainda persiste, está intimamente relacionada ao entendimento de ausência ou existência de alguma política sobre o assunto. No primeiro caso, se não houver, faz-se necessária atuação do governo na construção de medidas que atendam a demanda apresentada. Já no segundo caso, diante de uma eventual política pública vigente, há que se considerar seu índice de assertividade. Ou seja, haverá análise de suas potencialidades, fragilidades, lacunas, níveis de comprometimento e possibilidade de construção de novos caminhos.

Nesse sentido, diante da preocupação decorrente de uma estrutura repressiva, os estudos relacionados às dinâmicas das drogas no Brasil oferecem a possibilidade de análise dos impactos do constitucionalismo no recorte, confrontando os sintomas aparentes de seletividade penal em face dos direitos fundamentais e humanos, sinalizando eventuais práticas de repressão, além de eventual comprometimento das previsões legais sobre níveis de proteção social.

Para abordar esses temas, o presente trabalho se organiza da seguinte forma: após essa introdução, o segundo capítulo trata da metodologia, sinalizando as ferramentas utilizadas, bem como os caminhos percorridos para a problematização e análise das informações.

Em seguida, o terceiro capítulo tem a função de definir estruturas centrais e basilares, tais como: Estado, governo e política pública. A compreensão desses termos é essencial para a pesquisa, já que o objeto de análise está relacionado à eventual existência de um tipo de política, para um recorte específico, dentro de um Estado que tenha um regime democrático estável.

O quarto capítulo tem a perspectiva de aprofundar o entendimento sobre o recorte, considerando o fato de que o objeto do trabalho está intimamente relacionado às demandas sociais, cuja característica muito recorrente é a existência de contextos de vulnerabilidades, relacionando essas demandas sobre drogas com a técnica de formulação de políticas sociais.

As dinâmicas relacionadas às drogas ganham uma dimensão maior nos capítulos 5 e 6. Trata-se de uma análise histórica, considerando a cronologia dos fatos, para a ampliação da compreensão do processo e seus impactos no período após a redemocratização. Há a sistematização dos diversos instrumentos normativos, a partir da década de 20. Existem alguns dados que foram trabalhados, tais como: população carcerária, apreensão de drogas e índice sobre democracia. Outro elemento importante é a análise bibliográfica de alguns profissionais ligados ao recorte.

Por fim, conclui-se que há a conformação da lei 11.343/2006 como um tipo de política pública, porque esteve na agenda pública nacional e resultou em tomadas de decisão. No entanto, não se vislumbra a lei como uma espécie de política social, pelo fato de que os valores atrelados aos níveis de proteção não se materializaram. Nota-se uma política repressiva, que potencializa o que se compreende como “seletividade penal”, fruto da prática da cultura do medo, desconsiderando métodos preventivos e de reinserção social. Ademais, não se vislumbra a participação popular nos espaços formais de debates. Ou seja, mesmo que de modo não exauriente, a pesquisa demonstra a existência de algumas lacunas, sugerindo a necessidade de reavaliação da política antidrogas vigente no país.

2 METODOLOGIA

A principal tarefa do presente trabalho é entender se a Lei 11.343 de agosto de 2006 implica uma política pública e/ou conjunto de políticas públicas sobre drogas no Brasil, considerando a sua relação com a Constituição Federal de 1988, e, também, com outros instrumentos normativos sobre o tema.

Por conseguinte, diante do desafio de consubstanciar as informações, principalmente, pela amplitude territorial do país, além de considerar a autonomia e atividades de todos os entes federados, a escolha da bibliografia se deu com o objetivo de delimitação do cenário, para a compreensão dos textos normativos e verificação de sua aplicabilidade.

A revisão bibliográfica considerou as perspectivas de organização do Estado Brasileiro, a produção de normas e sua cronologia, a problematização das demandas públicas e políticas sociais, a necessidade de se compreender os mecanismos de proteção, e, mais precisamente, com o objetivo maior de comparar a políticas sobre drogas com o ciclo de formulação de políticas públicas.

Embora seja evidente o fato de que o objeto deste trabalho não tenha relação com a perspectiva de avaliação de política pública, a sistematização de alguns dados foi relevante para a verificação da lei 11.343/2006 como uma política sobre drogas.

Certamente, em função dos princípios da transparência, existem dados relacionados a essa política. Nota-se, porém, que os dados não são integrados, descentralizados nas mais diversas plataformas, sugerindo impacto negativo para consolidação dos objetivos da política. Neste caso, houve a busca por dados relacionados a algum tipo de apreensão de drogas e da dinâmica da população privada de liberdade, ambos após a publicação da lei.

Vale mencionar que, mediante ao pressuposto de que a formulação de política pública tem solo fértil em democracias estáveis, o trabalho também contou com a sistematização dos critérios objetivos que sinalizem a estabilidade do atual regime vigente no país. Para tanto, utilizou-se a reunião desses critérios na plataforma V-DEM, que é um instituto de pesquisa sediado no Departamento de Ciência Política da Universidade de Luxemburgo, na Suécia.

Outra ferramenta importante foi a sistematização das normas sobre drogas

no Brasil, através de uma tabela, que foi muito importante para a delimitação dos períodos e os reais impactos para o ciclo de formulação de política sobre drogas no período pós redemocratização.

Por fim, a análise de todos esses dados, sobre o recorte, possibilita um tratamento de modo secundário, contribuindo para a confirmação de algumas premissas já sinalizadas como sintomas e aumento de assertividade na conclusão do trabalho.

3. ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas se traduzem na materialização de algumas dinâmicas da agenda pública. Os estudos deste capítulo, relacionados aos governos, são essenciais para a compreensão das tomadas de decisão e seus impactos no cenário democrático, principalmente, porque existem muitas demandas sociais que se contrapõem, numa disputa por prioridade. Conflitos são inerentes à dinâmica social, e geram a necessidade de estruturas pacificadoras. E, quando consideradas as bases de um regime democrático, existem duas possibilidades: coerção ou política (RUA, 2009, p. 16). Tem-se um modelo de Estado fundado em uma constituição, cujas normas preveem os mecanismos de uso da força, bem como a garantia da existência mínima das pessoas.

Os estudos deste capítulo levarão em consideração o Regime Democrático como pressuposto, a fim de consubstanciar os estudos mais atuais relacionados ao campo de públicas, cujo objetivo maior é repousar a atenção sobre as dinâmicas do ciclo de formulação de política pública nas democracias liberais, sem o compromisso com os estudos mais aprofundados no tocante às políticas públicas nos mais diversos regimes existentes na história.

No âmbito do Estado, surge uma nova dinâmica, que estabelece cenários de debates, consolidados em estruturas burocráticas. Diante da escassez de recursos, disputar os espaços é pautar as prioridades dos governos em nome da coletividade e isso é perceptível num Estado Democrático de Direito, cujas garantias mínimas de cidadania darão aos indivíduos a chance de participarem das decisões.

A cidadania é uma conquista histórica, que pressupõe que o poder é do povo e para o povo, sendo garantida por mecanismos formais, e viabilizada por intermédio da escolha de representantes legitimados para operacionalização das estruturas do Estado. Além disso, existe uma compreensão a respeito da necessidade da garantia da participação das pessoas, ainda que da existência de seus representantes, tal como se compreende pela própria Constituição Federal do país:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união

indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Assim sendo, nasce a perspectiva dos mecanismos de controle social, como mecanismos de participação das pessoas nos assuntos do Estado, dentre elas: consultas públicas, audiências públicas, discussão do orçamento, participação em conselhos, participação em assuntos de grande relevância da Suprema Corte através da figura do *amicus curiae*, direito a manifestação e outros.

A escolha de representantes não impede a materialização das dinâmicas sociais e suas relações com os eleitos, no sentido de pautar os interesses e necessidades nos mais diversos cenários. Ou seja, quanto maior a incidência de um grupo organizado para os debates, mais indicativos para a possibilidade de escolha de agendas e priorização de recursos. A construção de uma política pública está intimamente ligada às disputas presentes nas estruturas burocráticas do Estado.

No entanto, as interações sociais podem gerar diversas situações marcadas por níveis de tensões, em busca de satisfação de necessidades e/ou interesses de pessoas ou grupos organizados. Ou seja, uma comunidade pode entender que uma área abandonada é uma oportunidade para a construção de uma praça. Mas um grupo de profissionais da saúde pode entender que aquele mesmo espaço serve para a construção de um equipamento público e que isso também poderia valorizar as condições de trabalho desses profissionais. Logo, tem-se a existência de interesses opostos e essa dinâmica pode gerar conflitos e/ou confrontos.

No passado, já houve quem vencesse por força bruta. Na atualidade, ao contrário, em tempos de democracia, vencerá quem mais dominar os espaços

decisórios. Ou seja, em caso de confronto, não há outro caminho a não ser “coerção”, que é um nome dado ao fato de que somente o Estado possui o direito formal do uso da força. O Estado de Direito abre caminhos para que a política possa acontecer no dia a dia, porque superado o uso da força, a sociedade terá interações racionais, independente dos níveis de tensão.

Assim sendo, na hipótese citada anteriormente, o conflito em relação ao terreno demonstra que há interesses opostos, simultaneamente legítimos, cuja solução não será capaz de atender a todos em sua completude. Haveria espaço para supor que a política pública seria um caminho para a solução pacífica dos conflitos? Conforme Rua, 1998, vejamos:

Entretanto, este conceito é demasiado amplo, discrimina pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 2009, p. 17).

Por conseguinte, existem interações que também podem resultar num cenário mais pacífico, quando há um amadurecimento em relação a um bem de interesse da coletividade, que convoque a todos para um papel de cooperação. Ou seja, a cooperação também seria um instrumento da construção da política pública, fruto de interações com níveis mais brandos de tensões. Tem-se, por exemplo, a coleta seletiva, que envolve catadores e associações, a responsabilidade dos governos, a cooperação dos cidadãos e comunidades na separação dos resíduos.

Nesse sentido, diante dos diversos fenômenos já citados, em que o pano de fundo é a busca pela satisfação de necessidades e interesses, perpassando pelos mais diversos tipos de interações sociais, nasce a perspectiva do Estado Democrático de Direito, que institui a forma como esses anseios serão tratados dentro das instituições. Ou seja, se é a política que abre caminhos para a democracia, é o Estado quem tem poder para tomar decisões que garanta a prevalência inarredável da supremacia do interesse público, e, por isso, institui os procedimentos para a gestação das políticas públicas, incluindo todas as fontes existentes na dinâmica social.

No tocante às políticas antidrogas, objeto deste trabalho, o Estado

Democrático de Direito é um modelo capaz de reconhecer os mais diversos bens jurídicos, ainda que eventualmente contrapostos, para a propositura de soluções pacificadoras que considerem a justiça social em sua própria base.

Dessa forma, diante da propositura do exercício de compreensão sobre as estratégias adotadas pelo poder público, sempre em busca do entendimento pela existência de política pública, neste caso, relacionada a drogas, tem-se a necessidade de uma abordagem que considere técnicas, mecanismos e métodos. Faz-se necessária compreensão do ciclo de formação de política pública, e, sobretudo, a forma como é concretizada. Além disso, faz-se necessário problematizar os impactos e como mensurá-los.

No tocante às políticas públicas, os primeiros estudos ocorreram nos Estados Unidos, abrindo alas para a problematização de fenômenos relacionados aos interesses e necessidades sociais, que transitam em estruturas burocráticas, materializando as dinâmicas do Estado:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 21 e 22).

A política pública ocorre a partir de relações multidisciplinares, relativas a diferentes campos do conhecimento como os campos sociológicos, econômicos, filosóficos e outros. Assim, como área de conhecimento oriunda da ciência política, pode se relacionar com diversas outras áreas do conhecimento, cujo objetivo é compreender os papéis dos governos, ou daqueles que decidem perante o Estado, dentro das democracias estáveis. E isso quer dizer que, se há procedimentos e estruturas burocráticas, existem métodos. Então, pode-se analisar alguns instrumentos que estruturam as políticas públicas, tais como: planos, programas, projetos, leis e outros.

Aqui, tudo se baseia na análise das ações dos governos e de todos os envolvidos nesse processo, além das tomadas de decisão, bem como os impactos e consequências, incluindo a observância da estabilidade das instituições. Diante de vários fenômenos e da necessidade de caminhos para explicá-los, tem-se algumas perspectivas, tal como dito, por RUA (2009), inspirada em SIMAN (2005), de que um bom começo seria através de DYE (1981), como segue:

Para desenvolver um estudo sobre políticas públicas, nada melhor do que começar com o trabalho de Dye (1981), que identifica os vários paradigmas de análise existentes na literatura, mostrando as vantagens e desvantagens de cada um deles. São eles: modelo institucional; de processo; de grupos; de elites; racional; incremental; teoria dos jogos; e modelo de sistema (RUA, 2009, p. 26).

Dessa forma, a primeira perspectiva seria uma compreensão sobre um modelo institucional, que considere a política pública através da lente do Estado, com foco nos governos e suas estruturas, modos de organização, dinâmicas e funcionalidade. Resta evidente que essa perspectiva não explicaria todos os fenômenos, provocando novas buscas, tal como à teoria de grupos, que sinaliza o fato de que indivíduos organizados influenciam no todo. Ou seja, grupos diferentes trazem demandas conflitantes, que, certamente, terão influência sobre governos, e, conseqüentemente, sobre a construção de políticas públicas.

A amplitude dos fenômenos relacionados às políticas públicas pode suscitar modelos que perpassam pelo modo elitista, demonstrando que são poucos atores que realmente teriam influências sobre governos e seriam grupos monopolizadores desse processo. No caso do debate sobre uma eventual política de drogas, a associação da figura de um eventual criminoso a uma condição de pobreza seria uma hipótese dessa abordagem elitista.

No entanto, para além deste último, poder-se-ia verificar a perspectiva de um modelo racional que dê luz e foco aos problemas, que propõe soluções realmente efetivas em curto prazo. Isso sem desconsiderar o fato de que esse modelo não proporciona caminhos para a tratativa de um problema mais amplo e que exigiria tempo. Já um modelo incrementalista reconheceria ações de governos anteriores dando continuidade aos processos, limitando-se apenas à

incrementação ao que já existe. No tocante a compreensão dos governos em relação ao fenômeno das drogas, esses modelos são essenciais para o processo, porque serão base para as medidas a serem adotadas. Algum governo pode pensar que o fenômeno das drogas é um problema pontual. De outra monta, ainda que haja um entendimento para uma dimensão mais profunda do problema, o governo pode acreditar que basta considerar o que já foi feito por governos anteriores e adotar pequenas medidas complementares.

A teoria dos jogos, por sua vez, está relacionada ao modo como determinados atores e/ou grupos se portam nas arenas, que se constituem como cenários competitivos. Ou seja, há uma perspectiva de uma abordagem racional, mas em cenário de disputa. Logo, nem sempre o interesse desses atores converge para o bem-estar coletivo. No caso das drogas, determinado ator pode se preocupar com materialização de uma política que caminhe com proximidade com seus valores morais subjetivos.

O modelo sistêmico, relacionado às estruturas burocráticas do Estado, sugere a existência relutante de processos que se inter-relacionam, cujos elementos são dos mais variados, sendo objeto de previsão legal, ou, de outro modo, elementos influenciadores nos espaços formais. Portanto, esse modelo converge para a perspectiva de um debate mais amplificado, visando uma cadeia de processos, que, no caso do enfrentamento às drogas, levaria em consideração a presença de diversos atores e vários objetivos.

Após a análise de alguns paradigmas, tem-se a necessidade imperativa de abordagem das metodologias, em face da empreitada de busca por soluções para os diversos problemas existentes na dinâmica social, sobretudo, no caso do fenômeno relacionado às drogas, considerando o que segue: método racional compreensível e método incrementalista:

Aos serem elaboradas, as políticas públicas podem se basear em várias metodologias, dentre os quais se destacam: o método racional compreensivo, que se relaciona com a macropolítica e suas grandes análises do cenário político-institucional; e o método incrementalista, que se liga à micropolítica e à busca de soluções para problemas mais imediatos e prementes (RUA, 2009, p. 25).

No primeiro caso, trata-se de uma observação mais profunda do cenário,

demandando um volume maior de informações e uma necessidade de se estabelecer adequação entre meios e fins. Nota-se que este método proporciona a tratativa de problemas macroestruturantes. Já no segundo caso, tem-se a visão mais restrita da situação, cuja perspectiva é a análise pontual dos problemas, no sentido de se garantir uma resposta mais imediata aos problemas apresentados.

Assim sendo, verifica-se que os métodos estão relacionados à forma ideológica de cada governo, evidenciando os níveis de intervenção do Estado, sobretudo, com as dinâmicas relacionadas à informação, já que, em ambos os casos, há a presença de uma perspectiva racional com objetivos diferentes. No caso das drogas, a escolha da metodologia definirá o nível de compreensão do governo, em relação a dimensão do problema materializado na agenda pública. No primeiro caso, a metodologia demandaria uma atenção mais profunda sobre o problema, prevendo medidas de médio a longo prazo. Já no segundo caso, as medidas adotadas seriam apenas pontuais.

Por conseguinte, faz-se necessário compreender as mudanças marcantes nas estruturas sociais, em função de aspectos econômicos, principalmente, no apogeu de ideias neoliberais, provocando a modificação das ações dos governos, sob uma perspectiva de substituição de modelos burocráticos em direção a uma perspectiva mais gerencial e incrementalista. Ou seja, o Estado de bem-estar social é confrontado com teses econômicas, mudando a compreensão dos governos sobre quais seriam suas ações mais adequadas na atualidade. No estado latente da sensação de imediatismos, uma metodologia de resposta rápida poderia atender a alguns anseios.

Assim sendo, a situação já demonstra um conflito aparente com as bases fundantes de uma democracia estável, quando da não observância de todas as suas obrigações constitucionais, demonstrando as perspectivas de cada governo, ora potencializando as teses neoliberais de supremacia do interesse privado, ora em busca de justiça social. Certamente, no mínimo, restaria um questionamento a respeito da adequação de política pública sobre drogas, se totalmente distante das bases do Estado de bem-estar social.

A busca por eficiência é uma constante na administração pública, porém essa busca pode esbarrar em um elemento crucial: o planejamento. Independentemente da dimensão intervencionista do Estado, é importante preservar o papel do planejamento na administração pública. É importante

destacar que o planejamento não está restrito à formulação de planos globais e de longo prazo para promoção do desenvolvimento econômico, ou mesmo à programação orçamentária.

O papel do planejamento é contribuir para o incremento da eficiência e eficácia na implementação das políticas prioritárias do governo, que são as diretrizes que balizam e condicionam o funcionamento da administração pública. Assim, para alcançar a eficiência almejada, é fundamental que haja um planejamento efetivo na administração pública, que contribua para a implementação das políticas prioritárias do governo.

O planejamento é um instrumento importante para garantir que as ações e decisões do governo estejam alinhadas com as prioridades estabelecidas e, assim, otimizar o funcionamento da administração pública. Por isso, é fundamental que o planejamento não seja negligenciado em detrimento de outras medidas que visem apenas à eficiência imediata, mas que não considerem a importância do planejamento para uma gestão pública efetiva e responsável.

Ou seja, mais uma vez, a compreensão dos governos em relação à dinâmica do Estado impacta diretamente em suas ações. O que se torna relevante é o fato de que toda essa sensibilidade nascida pelo movimento gerencial, impôs uma série de cuidados para o desenvolvimento de estratégias para o intervencionismo estatal, visando garantir ao máximo o que se compreende por eficiência em face das obrigações constitucionais das democracias estáveis. Nasce, então, uma necessidade de racionalização do processo decisório, visando resguardar a maior extensão de bens de interesse público, debruçando os trabalhos em busca constante de objetivos e estratégias para ações exitosas, que somente possuem solo fértil em um cenário de planejamento.

Para melhor compreender os tipos de políticas públicas, Lowi desenha alguns formatos, dentre eles: Distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. E isso quer dizer que a escolha de cada uma delas tem relação com a forma de compreensão do Estado para o governo vigente e isso impacta na construção de políticas antidrogas. Isso quer dizer que a escolha do tipo impactaria em qual modalidade de recursos financeiros, abrangência, impacto ou forma. Logo, se há uma política antidrogas, é possível reconhecer algum

desses tipos previstos por Lowi (1964).

No primeiro caso, as políticas distributivas estão relacionadas a uma flexibilização da alocação de recursos, cujo objetivo é atender interesses de pequenos grupos ou de menor abrangência, dispensando o cumprimento de critérios formais, distanciando da tese do que se chama “recursos limitados”. Já no segundo caso, das políticas regulatórias, há uma perspectiva de comando, que embora tenha impacto nos casos individuais, não rompe com os escopos legais gerais. Ou seja, os casos individuais possuem interações e não uma mera relação casuística. Em seguida, tem-se a redistributiva que visa um público maior, cuja diferença principal é a dimensão do impacto, propondo estruturas mais universais. E, por fim, tem-se a constitutiva, que tem a ver com a construção de normas e procedimentos.

Vale, ainda, mencionar um tipo de classificação que se dá por meio do que se chama de ciclo de políticas públicas. Trata-se de compreender a política como um fluxo não linear, considerando a inter-relação dos seus elementos, a partir de uma série de agendas, que, conjuntamente, resultam em sua formatação, observando os objetivos de cada governo. São aqui considerados os seguintes elementos: definição de agenda, formulação de políticas públicas, tomada de decisão, implementação de políticas públicas, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

No primeiro caso, em relação a definição de agenda “que ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo” (RUA, 2009, P. 37). A formulação de políticas públicas, por sua vez, é o mecanismo de análise daquilo que foi escolhido como um problema social e que passou a integrar uma agenda pública, em busca de uma tomada de decisão.

Sendo assim, formular é construir metodologias de propostas para ações de relevância, por parte de governos em democracias estáveis, diante daquilo que foi considerado um problema social e na forma em que a demanda foi compreendida. Esse exercício também inclui a necessidade de adequação dos recursos financeiros disponíveis, incluindo, portanto, um debate que também considere o orçamento público. Para fins de compreensão será considerada a conceituação:

[...] formação das alternativas e tomada de decisão: ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre, então, a tomada de decisão (RUA, 2009, p. 37).

A tomada de decisão diz respeito à escolha formal de ação por parte do governo, diante daquilo que foi considerado um problema social e inserido dentro da agenda governamental. Da mesma forma, o processo envolve diversos atores, tanto visíveis quanto os invisíveis, pelo fato de que os influenciadores fazem parte desse processo, tal como assessoria técnica ou representantes de um grupo específico e outros. Além disso, existem aqueles que são legitimados para as decisões, cujas competências também são previamente definidas.

O que não se pode desconsiderar é o dinamismo das agendas de governo, sendo totalmente possível a situação de problemas de clamor social que demandam ações profundas e imediatas. Logo, a tomada de decisão nem sempre será motivada pelo saber técnico ou por uma questão exclusivamente econômica, por este motivo, vale também considerar:

A tomada de decisão não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas, mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Quando a política é pouco conflituosa e agrega bastante consenso, esse núcleo pode ser bastante abrangente, reunindo decisões sobre diversos aspectos. Quando, ao contrário, são muitos os conflitos, as questões são demasiado complexas ou a decisão requer grande profundidade de conhecimentos, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, já que muitos deles têm as decisões adiadas para o momento da implementação (RUA, 2009, p. 37 e 38).

Já a fase de implementação expressa a concretização de uma proposta escolhida por um legitimado, cuja atribuição e competência conduzirá à materialização das ideias formuladas anteriormente. Trata-se de uma fase essencial, já que há a possibilidade do surgimento de variáveis impeditivas e/ou contraproducentes, que podem modificar os caminhos da construção de uma

política pública, mais conhecida como uma lacuna.

Assim sendo, há duas hipóteses bem comuns, sendo uma delas a identificação de lacunas passíveis de superação ou outras que podem comprometer integralmente a ideia formulada. Nota-se a importância de acompanhar todo o processo, em busca do receituário adequado que resultará em uma política, possivelmente, a mais adequada para a situação.

No tocante à avaliação de políticas públicas, trata-se principalmente da organização de informações e dados, cujas análises permitirão conclusões fidedignas ao ciclo como um todo. Há possibilidade da construção de parâmetros, cujos níveis possuem a capacidade de uma sinalização valorativa, que tem o condão de diagnosticar padrões positivos e/ou negativos.

No primeiro caso, existe um mecanismo que se chama “avaliação ex ante”, com o principal objetivo de avaliar a viabilidade de uma ideia formulada, que ainda não foi colocada em prática. Ou seja, trata-se de um estudo anterior à fase de implementação que estaria mais relacionada ao risco e/ou anseios. No segundo caso, tem-se o que se chama de “avaliação ex post”, cujo objetivo é criar mecanismos de análises a partir da fase de implementação. Ou seja, tem o dinamismo para avaliar cada fase da implementação, como também para avaliar o todo, dependendo da perspectiva da demanda relacionada à situação.

Outro aspecto importante é o fato de que a perspectiva de mensuração da avaliação está relacionada à análise das ações posteriores à tomada de decisão, visando a construção de indicadores que possam sinalizar um índice de assertividade. E, por isso, tem-se o uso costumeiro dos seguintes conceitos: eficiência, eficácia e efetividade. Ora, esses conceitos relacionam a área financeira, gerencial e corpo técnico. Logo, é importante considerar os mais diversos instrumentos para a identificação do melhor custo-benefício.

E, por fim, vale ressaltar que essas ferramentas são capazes de construir uma campanha de observação contínua. Isso quer dizer que o monitoramento é um termômetro para mensurar a assertividade das tomadas de decisões dos governos.

4. POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS SOBRE DROGAS

Os estudos presentes neste capítulo potencializam a discussão a respeito da conceituação e formulação de políticas públicas, considerando os processos históricos e a dinâmica dos conflitos na organização social, ressaltando os papéis dos governos nas democracias estáveis, sobretudo, no cumprimento de suas obrigações constitucionais, na pacificação social e na garantia de direitos. Considerar as bases das políticas sociais é um bom caminho para a compreensão de eventuais medidas necessárias para a construção de uma eventual política sobre drogas.

Nesse contexto, diante dos desafios que perpassam pelos conflitos de interesses contrapostos, nota-se a existência de inúmeros grupos sociais em condições de vulnerabilidade, por uma série de fatores, dentre eles: a pobreza, a violência, a falta de segurança alimentar, a falta de cultura e lazer, desafios na formação educacional, desafios no acesso à saúde, falência das estruturas de segurança pública e outros.

Por conseguinte, tal como já mencionado anteriormente, o processo de formação de políticas públicas não é linear, cujos aspectos são objetos de estudos de pensadores e/ou pesquisadores, que buscam a conceituação e a compreensão dos processos, diante da evolução histórica.

Dito isso, vale ressaltar que este estudo tem a perspectiva de analisar uma política que se esbarra diretamente a diversos fatores da organização social brasileira, num cenário de graves contornos, que atravessa a agenda da segurança pública, despertando um chamado para uma análise multidisciplinar. Isso demonstra que toda a discussão que envolva públicos em condições de vulnerabilidade terá como base a perspectiva relacionada ao cenário de políticas sociais, demandando uma conceituação:

O termo designa o conjunto de intervenções políticas de caráter distributivo, voltadas para assegurar o exercício dos direitos sociais da cidadania e impulsionar a segurança e coesão da sociedade por meio do acesso e utilização de benefícios e serviços sociais considerados como necessários para promover a justiça social e o bem-estar dos membros da comunidade (FLEURY, 2010, p. 01).

E, nesse momento, faz-se necessário demonstrar a existência de inúmeras demandas, estampadas na mídia tradicional e evidenciadas nas mídias sociais. Tem-se o caso da fome, que, durante o período do apogeu da crise pandêmica mundial, evidenciou uma gravidade social nas quais pessoas frequentavam filas de açougues em busca de restos de ossos para acabar com a fome (MENDES, 2021). Isso demonstra a flagrante desigualdade que impõe a insegurança alimentar a determinados grupos sociais inseridos em condições de vulnerabilidade, o que não se verifica nos demais segmentos sociais. Ou seja, há uma nítida desigualdade estrutural.

No mesmo sentido, nota-se o aumento de diversos movimentos sociais, também refletidos nas mídias sociais, principalmente, aqueles ligados a pautas identitárias, que demonstram sintomas negativos que reforçam a existência de problemas estruturais graves, tal como por exemplo: o feminicídio, a baixa expectativa de vida das travestis, a violência sistemática percebida diariamente pelos corpos negros, o aumento sistemático do número de pessoas em situação de rua e muitos outros.

Por este motivo, é tão importante considerar, sobretudo diante dos ideais neoliberais materializados na forma de Estado gerencial, os mecanismos de proteção consolidados na pós redemocratização do país:

Os diferentes modelos podem ser entendidos a partir da modalidade de proteção social que provêm os critérios de organização dos sistemas e de incorporação das demandas sociais, por meio de uma institucionalidade específica. Assim, encontramos as seguintes modalidades da proteção social: a assistência social, o seguro social e a seguridade social. Por outro lado, tomando a expressão jurídica e política da articulação Estado/Sociedade em cada uma das modalidades, encontramos, respectivamente, as relações de cidadania invertida, cidadania regulada e cidadania universal. Os diferentes modelos de proteção social podem ser assim resumidos: (FLEURY, 1994, p. 01).

Esse trecho converge com algumas afirmações do próprio Lowi (1964), como já mencionado no capítulo anterior, que, inclusive, ajuda a compreender as tomadas de decisões de determinados governos, para a busca de solução de determinadas demandas públicas, ressaltando que a perspectiva da

concretização da justiça social perpassa pelo reconhecimento dos direitos fundamentais e humanos, sobretudo, na compreensão da cidadania como um bem jurídico e a forma como ela é exercida por grupo social.

No entanto, ainda mediante aos avanços mencionados, vale destacar o fato de que as manifestações populares sinalizam situações que estão mais relacionadas às questões estruturais. É evidente a existência de um racismo estrutural, fruto da própria atuação do Estado, que distante das bases do bem-estar social, organizou-se pelo mecanismo de controle, sistematizando uma atuação desproporcional, cujo peso maior rebate em públicos mais vulneráveis. Isso quer dizer que o problema do racismo institucional é também assunto de segurança pública e os rebatimentos das formas de repressão que sugere uma repetição meramente preconceituosa e discriminatória.

De acordo com Jacqueline Sinhoretto, em seu texto “Seletividade penal e acesso à justiça”, quando inspirada em (Lima, 1989) e (Paixão, 1982), há a nítida constatação dos malefícios oriundos da opção de atuação estatal, sob viés do mecanismo de controle social, através do endurecimento dos métodos repressivos, ausência de políticas de garantias e reafirmações de direitos:

Os estudos constataram que a polícia não identifica a atividade de implementação da lei, orientando a seleção dos casos por uma ética particular (Lima, 1989) ou por uma lógica em uso (Paixão, 1982), as quais permitem priorizar os conflitos - e os clientes - considerados legítimos para o sistema penal. O saber policial informal, baseado em visões etiológicas do crime que aliam traços de racismo científico a teses ecológicas, acredita poder reconhecer os criminosos em seus sinais, hábitos, linguajar, vestimenta, locais de circulação. Constataram que a polícia realizava o controle do crime trabalhando com um público conhecido, identificando as desordens sociais, familiares e biológicas, sediado em territórios específicos, como cortiços, favelas, periferias, zonas urbanas deterioradas. Significa que o controle do crime confundia-se com o controle de classe populares, consideradas perigosas e desviantes, indo ao encontro de estudos históricos sobre a polícia, como o de Holloway (1989) a respeito da relação violenta com os escravizados e capoeiras, e Pinheiro (1979), sobre violência policial contra as classes pobres (SINHORETTO, 2014, p. 113).

Assim sendo, torna-se evidente a problematização a respeito da

seletividade penal, que se traduz como um mecanismo de controle de classes sociais, ressaltando que as escolhas das condutas a serem reprimidas sugerem, na verdade, a prática estrutural de aporofobia. Ou seja, a sinalização das práticas reiteradas, em territórios específicos e características de modos de vida semelhantes entre si, estão mais relacionadas à valoração de um juízo moral da autoridade coatora do que o confronto de bens jurídicos tutelados que demandam intervenção do Estado.

Ora, ainda de acordo com Sinhoretto, os problemas sociais denunciados pelas massas populares são sintomas decorrentes da perpetuação de uma escolha de atuação Estatal centrada em métodos repressivos:

Nos anos 1970-1990, reformulou-se o problema da violência urbana, com o crescimento dos homicídios e dos crimes patrimoniais nas principais cidades do mundo. A internacionalização dos tráficos ilegais criou novos problemas e mudou o padrão de organização do crime. As políticas públicas em geral responderam a isso com endurecimentos das leis e dos tratamentos penal e prisional, gerando o fenômeno do encarceramento em massa em alguns países, o que teria aprofundado os efeitos de seleção e desigualdade na persecução estatal de certas modalidades criminais. O encarceramento pode ser visto como massivo quando uma boa parcela da população de um território ou segmento social passa por processos de criminalização e tem experiências com a justiça criminal, a polícia ou a prisão (SINHORETTO, 2014, p. 115).

Por conseguinte, verifica-se que a autora fez menção às “políticas públicas”, como meios de repostas do Estado, em função do aumento dos conflitos sociais, reafirmando a existência de muitos outros problemas não solucionados historicamente. E essa é uma grande oportunidade para lembrar as ideias do capítulo anterior, no sentido de verificar quais seriam as metodologias mais adotadas no tocante à segurança pública, tendo em vista as características relacionadas à seletividade penal.

Por conseguinte, faz-se necessário considerar os elementos que ajudam a compreender a tessitura das ações executadas por parte do Poder Público, em relação ao fenômeno das drogas e seus impactos nas relações sociais, porque

há indícios de fragilidade do postulado sobre a prerrogativa exclusiva do uso da força por parte do Estado, trazendo inúmeros questionamentos a respeito das bases democráticas, e, conseqüentemente, do cenário que permita a existência de eventuais políticas públicas.

De acordo com Sérgio Adorno e Camila Dias, no texto “Monopólio estatal de violência”, o Estado Brasileiro não estaria focado na desmobilização do crime organizado que envolve o narcotráfico, demonstrando que o foco da atuação estatal tem sido confundido por mecanismos de controle social baseado nos modos de sobrevivência das pessoas e que isso impacta na incapacidade do Estado em controlar outros grupos que façam uso da força, que, apenas na forma, pertence ao Estado, senão veja:

Nesse cenário fica evidenciado o esgotamento das condições para o exercício do controle social com importantes conseqüências no plano da segurança e da opinião pública, em face do medo e do crime da violência. Os sintomas mais visíveis desse esgotamento são: a constituição de quistos urbanos, territórios onde o Estado não dispõe de monopólio do exercício da violência física legítima, o uso abusivo e arbitrário da violência por parte da polícia como forma habitual de repressão aos crimes, a corrupção das autoridades encarregadas de aplicação da lei e da manutenção da ordem, com conseqüências do ponto de vista da confiança dos cidadãos em relação a lei e à Justiça, as elevadas taxas de impunidade que sugerem a má administração da justiça penal (ADORNO; DIAS, 2014, p. 188).

Ademais, de acordo com a entrevista de Maria Lúcia Karam (ex defensora pública e juíza aposentada), concedida ao “Coletivo Desentorpecendo a Razão”, tem-se a compreensão de que o viés proibicionista, no que se denomina de “guerra às drogas”, provoca uma série de impactos que não somente aqueles relacionados ao texto da norma proibitiva. Ou seja, tem-se outros aspectos sociais, tais como aqueles que expõem crianças e adolescentes vítimas da desigualdade social, produzindo cenários de vulnerabilidades mais profundas. Produz, também, uma estigmatização para as pessoas que fazem uso de drogas, contribuindo para a clandestinidade, falta de higiene colocando inclusive a saúde em risco por ampliação do nível de exposição. E, por isso, propõe uma mudança de olhar, em que seja possível a superação do proibicionismo, impedindo a existência da dinâmica de produção e comercialização de drogas à

margem da lei, que, inclusive, só faz por aumentar a violência, conforme trecho a seguir:

A produção e o comércio de drogas não são atividades violentas em si mesmas. É a ilegalidade que cria a violência. A produção e o comércio de drogas só se fazem acompanhar de armas e de violência quando se desenvolvem em um mercado ilegal. A violência não provém apenas dos enfrentamentos com as forças policiais, da impossibilidade de resolução legal dos conflitos, ou do estímulo à circulação de armas. Além disso, há a diferenciação, o estigma, a demonização, a hostilidade, a exclusão, derivados da própria ideia de crime, a sempre gerar violência, seja da parte de agentes policiais, seja da parte daqueles a quem é atribuído o papel do “criminoso”, ou, pior, do “inimigo” (KARAM, 2010, p. 01).

Outro ponto muito relevante e pouco mencionado está relacionado a dureza das contradições do processo, em que a perspectiva de compreensão de “guerra às drogas”, poderia alimentar outros tipos de interesses financeiros, a margem da lei, tal como na compreensão de Marisa Feffermann, Regina Figueiredo, Rubens Adorno, em “Drogas e Saúde Pública: uma relação política e complexa”, da coletânea “Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo”, publicado em 2017:

As atividades consideradas ilegais, como o tráfico de drogas, estão entre os empreendimentos mais rentáveis na ordem do sistema capitalista financeiro internacional. A manutenção de sua ilegalidade e seu combate – o modelo da “guerra às drogas” – possibilita um exponencial crescimento dos lucros e As atividades consideradas ilegais, como o tráfico de drogas, estão entre os empreendimentos mais rentáveis na ordem do sistema capitalista financeiro internacional. A manutenção de sua ilegalidade e seu combate – o modelo da “guerra às drogas” – possibilita um exponencial crescimento dos lucros e da “lavagem” do capital especulativo, notando também o comércio ilegal de armas, além de estimular e banalizar o porte uso de armas nos contextos e circuitos nos quais opera (FIGUEIREDO; FEFFERMANN; ADORNO; 2017, p. 14 e 15).

Por conseguinte, diante da perspectiva do fenômeno das drogas sob o aspecto da saúde, há a necessidade de considerar a existência de uma visão sanitária. Trata-se de uma correlação do indivíduo que faz uso abusivo de

substâncias com perspectiva de um acompanhamento pela área da saúde. Mas, infelizmente, ainda nesse caso, há toda uma perspectiva moralizante e excludente, que demanda do paciente a cura integral e imediata. Isso pode distanciar o indivíduo das instituições sociais, potencializar rompimento de vínculos, expor ainda mais uma pessoa às situações de vulnerabilidades e/ou contribuir para o aumento da população carcerária.

Dessa forma, visando analisar a perspectiva de uma política pública sobre drogas, em busca de índice de assertividade adequado, há que considerar o mecanismo da redução de danos, tal como segue:

Na realidade, a redução de danos é a proposta de um conjunto de ações e/ou de estratégias de saúde pública que têm por objetivo prevenir e intervir nas consequências negativas associadas ao uso tanto de drogas lícitas quanto ilícitas. Essas estratégias, consideram e incluem, ainda, um conjunto de medidas de saúde públicas voltadas para minimizar as consequências adversas do uso de drogas, incluindo pessoas que estão ambivalentes em relação ao consumo e ainda aquelas que por motivos variados não desejam ou estão apresentando dificuldades de interromper o consumo (FIGUEIREDO; FEFFERMANN; ADORNO; 2017, p. 15)..

Resta saber se os instrumentos normativos estão alinhados à perspectiva da redução de danos, considerando que essa metodologia vai além de uma abordagem moral, e que conta com perspectiva da saúde pública na solução dos problemas.

5. POLÍTICA ANTIDROGAS

5.1. O Brasil e a Política Antidrogas no século XX: fontes e leis

Em busca de aprofundamento dos estudos, considerando a delimitação temática, este capítulo tem por objetivo a compreensão sobre a formação de agenda pública sobre drogas no mundo, para que, então, haja a compreensão de como essa agenda se deu no Brasil.

A problematização a respeito das eventuais políticas perpassa pelo resgate histórico das tomadas de decisões, abrindo caminhos para compreender o que as motivou e como elas impactam no processo histórico de determinado país. No caso das drogas, os registros demonstram que a compreensão deste fato como um problema social ganha proporções maiores já no início do século XX e que o tema possui abrangência internacional. Ou seja, estudar os desdobramentos das diversas leis que vigoraram no tempo ajuda na compreensão de alguns entendimentos que ganharam rigidez histórica e que impactam na dinâmica das políticas. Trata-se de uma oportunidade da reconstrução do cenário, em busca de conformação ao escopo legal existente nos dias atuais.

Por conseguinte, o debate sobre drogas no Brasil ganha agenda pública sob a influência da convenção internacional do ópio, realizada no ano de 1914. Ou seja, já no início do século XX, havia uma preocupação mundial com a proliferação do uso abusivo de substâncias psicoativas, o que influenciou diretamente na elaboração de instrumentos normativos no território nacional. Logo, verifica-se influência internacional no cenário nacional.

É importante, aqui, identificar os processos históricos, no intuito de melhor compreender como se deram os debates públicos sobre o temário. Embora o objetivo não seja estudar a hermenêutica dos instrumentos normativos, eventuais textos inseridos em tais normas podem ajudar na identificação daquilo que o poder público considerou relevante para a construção de uma política pública.

Por conseguinte, após a convenção, o Brasil promulgou o seguinte decreto:

DECRETO Nº 11.481, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1915

Promulga a Convenção Internacional do Opio e o respectivo Protocolo de Encerramento, assinados na Haia, a 23 de Janeiro de 1912

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Tendo sancionado pelo Decreto n. 2.861. de 8 de julho de 1914, a Resolução Nacional de 3 do mesmo mês e ano que aprovou as medidas tendentes a impedir o abuso crescente do opio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína, constantes das resoluções aprovadas pela conferência Internacional do Ópio, realizada no 1º de Dezembro de 1911 e cujo <<Protocolo suplementar de assinatura das Potencias não representadas na Conferencia>>. foi assinado pelo Plenipotenciário Brasileiro, na mesma cidade em 16 de Outubro de 1912, em virtude do artigo 22 da dita Convenção; e havendo sido depositada a respectiva ratificação na cidade da Haia, aos vinte e três dias do mês de Dezembro de mil novecentos e quatorze,

Decreta que a mesma Convenção e o seu respectivo Protocolo de encerramento apensos ao presente Decreto, sejam executados e cumpridos tão inteiramente como neles se contem.

Rio de Janeiro, 10 de Fevereiro de 1915, 94º da Independência e 27º da República (WENCESLAU BRAZ, 2019, p. 01).

De acordo com o relatório da UNODC (2011), a convenção se deu num cenário em que diversos países presenciaram situações críticas em relação às drogas e que já havia registro da comercialização internacional de drogas, compreendida como tráfico, que demandava ações multilaterais. Vale ressaltar que o principal marco dessa convenção é o reconhecimento das atividades científicas e a necessidade do uso dessas substâncias para fins de pesquisa. Além disso, a convenção serviu para que os países reconhecessem a existência dos problemas relacionados às drogas e assumissem um primeiro compromisso com cooperação internacional.

Por conseguinte, a convenção trouxe uma perspectiva de construção dos mecanismos de repressão e controle. No entanto, no Brasil, com o DECRETO Nº 14.969, DE 3 DE SETEMBRO DE 1921, há o indicativo de outro tipo violação de direitos humanos, sob argumento de uma visão sanitaria, iniciando uma fase de internações compulsórias, com a compreensão de que a solução seria consequência de métodos que obrigassem o usuário a se distanciar de qualquer

substância não permitida pela legislação. Embora pareça uma questão de saúde, tal medida contraria o direito à liberdade, confundindo o objetivo da norma, levando ao confronto aparente de postulados, tais como: saúde pública versus direito penal.

Diante do surgimento do supramencionado instrumento normativo, fica o questionamento sobre o que de fato foi considerado um problema de agenda pública brasileira. Ora, o texto sugere um alinhamento integral ao debate realizado no cenário internacional, cujo resultado se materializa em mecanismos severos de combate a um tipo de fenômeno social.

Com o passar dos anos, tiveram outras convenções internacionais e o Brasil publicou decreto nº 2.953, de 10 de Agosto de 1938 que trata sobre a Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes e o DECRETO Nº 2.994, DE 17 DE AGOSTO DE 1938 que trata da Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. Ou seja, esse cenário demonstra que o país caminhou no sentido mais repressivo, com base na tese proibicionista, ganhando mais contornos a uma visão de combate:

Havendo resolvido, por um lado, reforçar as medidas destinadas a reprimir as infrações aos dispositivos da Convenção Internacional do ópio, firmada na Haia a 23 de janeiro de 1912, da Convenção firmada em Genebra a 1 de fevereiro de 1925 e da Convenção para limitar a fabricação e regulamentar a distribuição dos estupefacientes firmadas em Genebra a 13 de julho de 1931, e, por outro lado, combater, pelos meios mais eficazes nas circunstâncias atuais, o tráfico ilícito das drogas e substâncias visadas por essas convenções (BRASIL, 1938).

Logo em seguida, tem-se o surgimento DECRETO-LEI Nº 891, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1938, que aprovou a fiscalização de entorpecentes, dando mais contornos à perspectiva de repressão, mas indicando a permanência das já citadas medidas repressivas sob o argumento relacionado a uma certa visão sanitaria. Logo em seguida, ainda na era Vargas, tem-se a elaboração do Código Penal de 1940, cujo artigo 281 dizia originalmente o que segue:

.Art. 281. Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização

ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa, de dois a dez contos de réis (BRASIL, 1964).

Diante da leitura do artigo, fica evidente que não houve criminalização do uso das substâncias. No entanto, a compreensão do combate às drogas estava intimamente relacionada à internação compulsória. Nota-se que o código penal de 1940 prevê essa espécie de tipificação penal, gerando uma sinalização para a escalada de métodos repressivos e o avanço de uma perspectiva proibicionista.

Isso demonstra o fato de que, diante de uma análise superficial entre as décadas de 30 e 40, o problema das drogas persistiu e se agravou. Tal afirmação é a conclusão da nítida escalada de medidas de repressão, por intermédio das decisões dos governos, via instrumentos normativos supramencionados.

A Convenção Única sobre Entorpecentes, realizada em 1961, teve um papel crucial na implementação de medidas de combate ao abuso de drogas em âmbito internacional. Segundo a UNODC (2011), o objetivo da convenção era coordenar ações internacionais para esse fim. Para isso, foram estabelecidas duas formas de intervenção e controle que trabalham em conjunto.

A primeira delas é a limitação da posse, uso, troca, distribuição, importação, exportação, manufatura e produção de drogas exclusivas para uso médico e científico. Já a segunda forma tem como objetivo combater o tráfico de drogas por meio da cooperação internacional para deter e desencorajar os traficantes. Assim, a Convenção Única sobre Entorpecentes representou um importante marco no enfrentamento do problema das drogas em escala global.

E, como resposta, o Brasil aprovou a convenção através do decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964, dando uma perspectiva mais bélica ao que foi considerado combate às drogas.

No ano de 1968, houve modificações do já mencionado art. 281, do código penal, através do decreto-lei nº 385, de 26 de dezembro de 1968, configurando nova redação, trazendo a figura do tipo penal para quem também tivesse consigo para uso próprio. Ou seja, a lei confere sansão a ambos, a quem fornece e a quem consome.

Por conseguinte, a demonstração fática do endurecimento das medidas

de repressão torna-se evidentes, por intermédio desses instrumentos normativos, que geram impactos na sociedade, e, conseqüentemente, nas instituições de justiça. Ocorre que, embora os tribunais caminhassem pela descriminalização do uso, sopesa uma preocupação com as duras medidas.

Vale mencionar que este é um período da história nos quais diversos movimentos sociais se organizam para criticar o que era compreendido como “imperialismo americano”. Já havia uma percepção de grupos sociais a respeito dos fenômenos de transnacionalização dos modos de compreender o mundo e os problemas.

Este momento histórico é relevante para o entendimento daquilo que motivou as duras medidas relacionadas às drogas, porque o principal potencializador do discurso repressivo eram realmente os Estados Unidos. Nota-se uma certa confusão com a hegemonização dessas medidas, porque cada continente tinha uma relação diferenciada com as drogas e isso não foi inicialmente considerado nas primeiras convenções internacionais. Ora, se houvesse em um determinado país a prática do uso da maconha, as medidas seriam diferentes dos países que possuíssem uma prática mais frequente com o uso de cocaína.

Diante desse cenário, tal como mencionado, alguns movimentos já produziam algumas críticas aos discursos hegemônicos de combate às drogas, potencializando o fato de que as duras medidas influenciaram o mundo na prática reiterada de repressão, cujos rebatimentos estariam mais relacionados ao controle social e à pobreza.

Após pincelados esses pontos históricos relevantes, faz-se necessário mencionar outro instrumento normativo, já na década de 70, que é a lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971.

Segundo alguns especialistas, esta legislação traz inovações a ponto de se tornar uma referência ao tempo em que se deu. No entanto, a tão ansiosa espera a respeito da exclusão da criminalização da figura do usuário dependente não aconteceu. Ainda permanecia a não diferenciação entre o usuário eventual e o traficante. Assim sendo, vale ressaltar a compreensão de Carvalho (1996), a respeito da referida lei.

Esta legislação ainda preserva o discurso médico jurídico

encontrado na década anterior e sua notória consequência de definir usuário habitual como dependente - estereótipo da dependência - e traficante como delinquente - estereótipo criminoso. Apesar de trabalhar com esta falsa realidade, distorcida e extremamente maniqueísta ao dividir a sociedade entre os 'bons' e os 'maus', a Lei 5.726 representa real avanço em relação ao Decreto pretérito e inicia o processo de substituição do modelo repressivo, que atingirá seu ápice na Lei 6.368/76 (CARVALHO, 1996, p. 35).

Nota-se uma transformação reiterada dos mecanismos de combate às drogas, e, diante de uma análise persecutória a respeito da formulação de política, qual seria esse objeto que ocupou a agenda pública com forte influência de mecanismos internacionais? O que foi compreendido e/ou decidido como real demanda para todas as tomadas de decisão nesse sentido no país?

Conforme o próprio Salo de Carvalho, todo esse movimento teria forte influência da ação americana, que construiu as figuras de inimigos (interno e externo). O fato é que a política instrumentalizada nos EUA influenciou diversos países, inclusive o Brasil. E a construção do discurso americano sugeriu uma responsabilidade maior ao que se compreendia como "inimigo externo da nação".

Para fins da compreensão das políticas daquele tempo, sejam elas criminais ou sanitárias, vale considerar o seguinte trecho de (Carvalho, 1996):

Um interrogante, no entanto, pode ser sugerido: se a política norte americana de combate às drogas suscita a existência de um inimigo externo, e este se encontra em local específico - no Oriente ou na América Latina (países produtores e 'responsáveis' pela degradação do 'american way of life') -, qual o tipo de delinquente seria eleito como inimigo no Brasil? (CARVALHO, 1996, p. 38).

Diante desse trecho, há um nítido movimento de criminalização dos fenômenos relacionados às drogas, no intuito da busca incessante do controle da produção e da comercialização, conhecida como tráfico. Parece que, em nenhum momento, há alguma discussão mais arrazoada sob a perspectiva das conquistas históricas relacionadas aos direitos humanos e/ou a consideração do indivíduo para algum mecanismo de proteção. Talvez em função do fato de que

o Brasil estava sob um regime autoritário, conhecido como ditadura militar, que teve início no ano 1964 e isso tem total impacto na forma como as legislações são produzidas. Mas também não se pode desconsiderar a perspectiva de transnacionalização da compreensão do problema trazida pelo forte aparato americano.

É nesse cenário que surge a lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, inovando quando da substituição do termo “combate às drogas” para “prevenção e repressão”, trazendo mais rigor ao texto, com o aumento de tipificações sobre o tráfico de drogas. Nasce também um novo olhar para o usuário, que deixava de ser compreendido erroneamente pelas discussões contraditórias, sob aspecto sanitarista, que muitas vezes lhe impunha violações de direitos humanos, tornando-o, dali em diante, diferenciado da figura do inimigo maior que era a figura do traficante.

5.2. A redemocratização brasileira e as perspectivas sobre políticas antidrogas

As problematizações a respeito da eventual política antidrogas no Brasil perpassam pela compreensão do regime vigente, num cenário propício para a formulação de política pública. Logo, este capítulo tem por objetivo a confrontação inicial da mudança do regime autoritário para o democrático, verificando os impactos iniciais dos primeiros instrumentos normativos nascidos da redemocratização.

Com base nos entendimentos produzidos no item anterior, verifica-se diversas contradições históricas no processo de construção de políticas antidrogas no Brasil, demandando uma certa atenção, porque impactam diretamente no percurso relacionado ao objeto deste trabalho. Existem muitos questionamentos, ensejando a elucidação da primeira diferença, para que se tenha uma perspectiva analítica realmente adequada ao tipo de pesquisa proposta.

Dessa forma, vale destacar que o referencial teórico deste trabalho caminha para a compreensão de que o estudo sobre políticas públicas está inegavelmente relacionado a processos que ocorrem dentro de democracias estáveis. E, no caso das drogas, o resgate histórico foi essencial para a

consideração do fato de que o Brasil passou por diversos períodos de autoritarismo, sinalizando períodos ligeiros de democracias, neste caso, instáveis. Isso é de suma importância porque o entendimento sobre a técnica aplicada na formulação de política pública sobre drogas terá lugar na pós redemocratização do país, principalmente, pelo fato de que os estudos sinalizam que o dever ser das instituições tem como premissa os princípios democráticos.

No entanto, diante de breves eventos históricos, pode-se questionar se as democracias ligeiras do Brasil teriam um certo impacto na forma como as políticas foram desenhadas. E, tal como dito, no caso do Brasil, foram democracias instáveis, o que inviabiliza uma análise de modo mais técnico.

A história política do Brasil é marcada por diversos períodos de autoritarismo, nos quais o Estado utilizou diversas técnicas de força para manter o controle institucional. No entanto, é importante destacar que tais processos autoritários geram reações, podendo surgir movimentos de resistência e lutas por direitos. Nesse sentido, a luta dos trabalhadores foi fundamental para a inclusão dos direitos sociais como parte da condição de cidadania no país.

Segundo Marshall (1967), as políticas sociais também foram utilizadas como forma de desmobilizar a agitação operária, compatibilizando um sistema produtivo baseado na desigualdade de classes com um status político de cidadão, baseado na igualdade de todos diante do Estado. Portanto, é possível perceber que a luta por direitos e a resistência às técnicas autoritárias de controle têm papel crucial na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Trata-se de importante resgate para sinalizar que talvez não houvesse apatia social em relação aos assuntos do Estado, como uma análise superficial pudesse suscitar. Ora, tal como dito, o código penal de 1940 previu a criminalização dos fenômenos relacionados às drogas. Trata-se de um governo populista que ao mesmo tempo garantiu direitos à classe trabalhadora do país, mas que não deixou de ser autoritário e isso diz muito a respeito dos limites relacionados ao exercício de cidadania.

Isso também facilita a compreensão, no tocante ao próximo questionamento, relacionado ao fato de que o Brasil foi partícipe da reunião dos países no cenário pós guerras e que suscitou a necessidade de se avançar no reconhecimento da dignidade humana e na busca pela paz social. A declaração universal de direitos humanos surge no final da década de 40 e pode-se

questionar se isso teve impacto no caso da política antidrogas no Brasil. Logo, tem-se o fato de que o tema relacionado às drogas teve uma dimensão política mais profunda do que eventuais vertentes jurídicas e/ou relacionadas às questões técnicas de saúde pública, dada a inequívoca compreensão da consolidação de medidas repressivas a despeito do jusnaturalismo e/ou direitos básicos.

No intuito de continuidade à problematização, faz-se necessária abordagem a respeito das decisões tomadas pelos governos autoritários do pós 1964, principalmente em função das leis relacionadas ao temário que surgiram nesse período. E, tal como já vastamente citado, a característica do uso da força é desproporcional ao problema trazido, quando da identificação de que as atividades policiais tinham mais incidência em públicos inseridos em circunstâncias de vulnerabilidade ou quando das internações compulsórias na tentativa de controle de uso e outros. Isto sugere uma espécie de visão moral estabelecida sobre fenômenos de larga escala e de grande potencial de impacto em todas as organizações sociais, podendo transitar na história, mesmo no período após a redemocratização.

Diante de tantos estudos sobre a transição de regime da década de 80, o que é mais relevante para o objeto deste trabalho é compreender que a perspectiva de democracia para políticas públicas é indubitavelmente a liberal. Importante mencionar o fato de que, embora ela se baseie na representação, a perspectiva do exercício de cidadania pressupõe mecanismos de participação e isso já foi mencionado logo no início deste trabalho. Ou seja, a constituição é enaltecida justamente por garantir a democracia representativa com mecanismo de participação e controle sociais.

Em seguida, vale também mencionar o fato de que o período do autoritarismo deixou marcas históricas, depositando nas mãos do constituinte originário a tarefa do reconhecimento dos princípios e garantias fundamentais que o Brasil já tinha conhecimento através dos mecanismos internacionais, mas que não se pôs a incorporar no próprio ordenamento jurídico anteriormente. Logo, verifica-se que o texto fundante teve a preocupação de construir um capítulo que possui como título “dos direitos e garantias fundamentais”, abrindo caminhos para um novo percurso histórico que tivesse compromisso com os princípios da dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, houve a ampliação das agremiações partidárias, para que houvesse a consolidação de representação, de modo legítimo, através da garantia do mecanismo de organização popular, conforme os próprios ideais de participação. Verifica-se o fato de que o Brasil avança para um sistema pluripartidarista, com eleições periódicas, num Estado que definiu a divisão de poderes no formato tripartite, cujos mecanismos de freios e contrapesos são frutos da harmonia entre os poderes da república, quais sejam: executivo, legislativo e judiciário.

No entanto, apesar de todos os ideais já mencionados, sobre a perspectiva de busca pela consolidação da democracia, independente de todos os esforços já mencionados, e, sobretudo, essenciais para a modificação do percurso histórico brasileiro em busca estabilidade democrática, observa-se um detalhe bem chamativo acerca da compreensão dos fenômenos relacionados às drogas no Brasil. Lembrando que já havia uma perspectiva de transição rumo ao Estado Democrático, desde o ano de 1985, e, isso demonstra que períodos transitórios realmente são desafiadores. Mas, a Carta Magna demonstra alinhamento com as medidas repressivas dos tempos anteriores:

TÍTULO II

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

.XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem (BRASIL, 1988).

Além disso, nota-se que os fenômenos relacionados às drogas também se tornaram objeto da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, que trata dos crimes

hediondos. Ou seja, a compreensão dos crimes relacionados às drogas segue pelos mesmos caminhos de outrora, na manutenção das teses proibicionistas e dos mecanismos de repressão, com pouca efetividade na busca por políticas que considerem justiça social.

No entanto, diante da impossibilidade de mensuração temporal sobre a consolidação dos ideais democráticos em um período de transição, resta questionar se em algum momento houve ambiente para a formulação de uma política e/ou conjunto de políticas sobre drogas no Brasil, que levasse em consideração os mecanismos de participação popular e de controle. Além disso, em caso de existência de alguma política e/ou conjunto de políticas, que tipo de interpretação poderia existir, considerando o ciclo de formulação de políticas públicas.

6. POLÍTICA ANTIDROGAS E A LEI 11.343/2006

6.1. A Lei e a Democracia Formal como requisito

Como já mencionado, os estudos deste trabalho, relacionados à formulação de políticas públicas, têm como pressuposto os princípios basilares das democracias estáveis. Desse modo, este subcapítulo tem por objetivo analisar se há uma democracia estável no Brasil, pelo menos do ponto vista formal.

A LEI Nº 11.343, DE 23 DE AGOSTO DE 2006 é objeto basilar deste trabalho, pelo fato de que este instrumento normativo regula a atuação do Estado Brasileiro nas dinâmicas relacionadas às drogas em todo o país. A tarefa, portanto, está relacionada a uma análise do ponto de vista da administração pública, deixando em segundo plano a ciência do direito, no intuito de identificar a eventual existência de uma política ou um conjunto de políticas num cenário harmônico às democracias estáveis.

Dessa forma, antes de um aprofundamento analítico sobre texto normativo e o que ele representa, faz-se necessária compreensão da existência de um cenário democrático, que, tal como já dito, é um requisito basilar para o ciclo de formulação de políticas, e, principalmente, porque o Brasil tem o autoritarismo muito presente no seio de sua história.

A retomada da democracia é materializada na promulgação de uma nova constituição, que sucede um período transitório em que se compreende pleitos populares, realinhamento político, mudanças de entendimento a respeito direitos fundamentais, ampliação dos mecanismos fortalecedores da democracia representativa e controle social, traduzindo nova compreensão a respeito do Estado e da forma do novo regime.

No entanto, faz-se necessário lembrar o fato de que as desigualdades sociais e econômicas sempre estiveram presentes na história do Brasil. Há que se considerar que a trajetória do país se deu com a predominância dos mecanismos de exploração, que é fruto desse modo de colonização extrativista e explorativista. Essa informação é essencial quando de uma perspectiva de participação popular, haja vista o fato de que a estrutura política brasileira foi

marcada por fortalecer dinâmicas populistas, em que não havia uma preocupação com a formação popular sob o aspecto de cidadania. E isso justifica a existência contundente das práticas de coronelismo e clientelismo, com níveis de aprofundamento, diretamente proporcionais às condições de vulnerabilidades existentes no país. Ou seja, quanto maior o índice de vulnerabilidade, maiores são as barreiras para o alcance do exercício da cidadania.

Faz-se necessário considerar que o processo de transição, para as vias democráticas, traz mudanças significativas, porque prevê garantias fundamentais que são importantíssimas para a busca dos ideais democráticos. Depois de um período marcado por tensão e repressão, verifica-se a recriação e o fortalecimento das instituições democráticas, abrindo caminhos para que as pessoas passassem a existir politicamente e com mais dignidade.

Há que se considerar, também, o fato de que o Brasil possui histórico de organizações sociais que foram presentes nas disputas dos espaços públicos. É evidente que as conquistas das classes trabalhadoras, fruto de movimentos populares, também demonstram a profundidade das associações que contribuem no chamamento à participação popular, e, conseqüentemente, a busca pelas vias possíveis para a expansão possibilitada para que o indivíduo participe de algum modo das decisões de seu próprio país.

Logo, considerando as características negativas da história do país, quando confrontada com fenômenos de lutas populares, independente do experimento de uma eventual democracia plena (se é que possível), o resultado corrobora para o fato de que surge um novo cenário que se aproxima dos ideais democráticos. E isso pode ser percebido pelos esforços de alguns institutos de pesquisa que possuem a tarefa de construir índices sobre os níveis de democracias existentes no mundo.

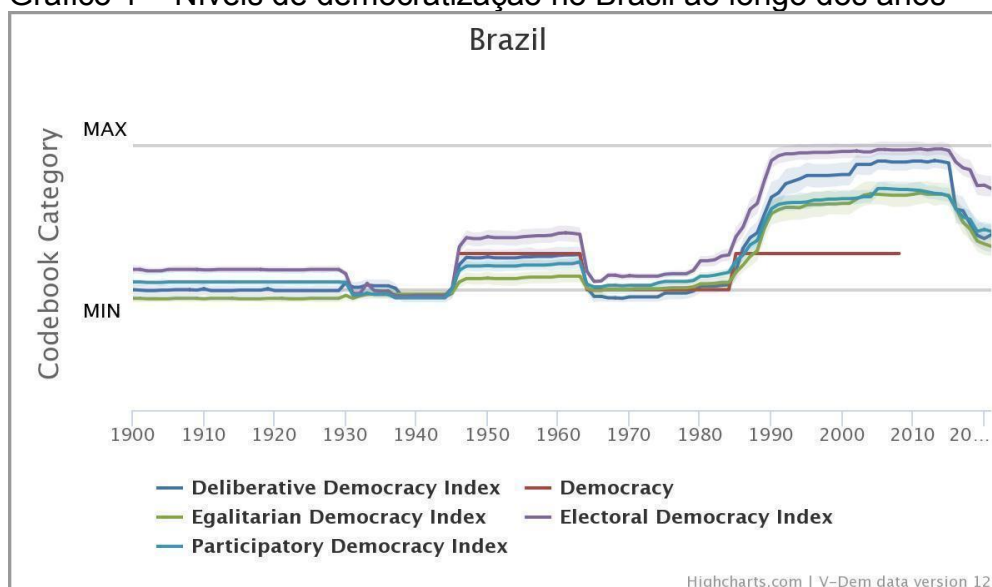
No intuito de contribuição para a leitura do cenário brasileiro, principalmente no período pós redemocratização, serão utilizados os recursos do Projeto de Pesquisa Variedades da Democracia (V-dem), do instituto V-DEM, sediado no Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo, na Suécia, cujos princípios adotados são:

O Projeto de Pesquisa Variedades da Democracia (V-Dem) adota uma abordagem abrangente para entender a democratização. Essa abordagem abrange vários princípios

básicos: eleitoral, liberal, majoritário, consensual, participativo, deliberativo e igualitário. Cada Princípio é representado por um índice separado e cada um é considerado um resultado separado no estudo proposto. Dessa maneira, reconceituamos a democracia de um único resultado para um conjunto de resultados (V-DEM, 2015, p. 01)..

Através da utilização da plataforma, tem-se alguns indicadores presentes no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Níveis de democratização no Brasil ao longo dos anos



Fonte: V-DEM Institute. Varieties of Democracy - Country Graph.

De acordo com a metodologia do instituto de pesquisa, ao considerar alguns princípios como referenciais para a mensuração dos níveis de democracia existente em um determinado país, verifica-se as condições sobre o aspecto formal. Ainda assim, o método é importante para a visualização de tendências.

No caso do Brasil, verificou-se a existência de um período autoritário consolidado até a década de 80. A seguir, verifica-se uma tendência de transição, cujas linhas tendem a subir, sinalizando a existência de condições formais para o regime democrático. E o índice considera os níveis de participação popular e participação nos processos eleitorais. Logo, pode-se concluir que, a partir da constituição federal de 1988, as políticas são consideradas sob o aspecto formal de uma democracia estável. Ou seja, a referida lei antidrogas é totalmente elegível como objeto deste trabalho.

6.2. Aspectos transitórios entre a Constituição e a Lei

Trata-se de um breve subcapítulo, cujo objetivo é problematizar os aspectos transitórios dos regimes autoritários para o democrático, sinalizando o cenário em que se deu a nova formação de agenda pública em torno das dinâmicas sociais relacionadas às drogas no Brasil.

O debate sobre esses fenômenos, tal como já vastamente mencionado, teve forte influência de atores internacionais, que se valeram de diversos mecanismos que envolvem diversos países, resultando em uma carga normativa que sinalizava um conjunto de medidas repressivas, baseadas no modelo proibicionista.

De acordo o gráfico do tópico anterior, até meados da década de 1980, o Brasil tinha baixos índices relacionados à democracia, demonstrando que os procedimentos adotados não dependiam de muitas instituições públicas e sim de um alinhamento daquelas pessoas restritas que exerciam o poder. E isso demonstra que o nível de compreensão a respeito dos fenômenos relacionados às drogas era bastante limitado, quando da constatação dos impedimentos de participação popular no regime de outrora. Isso sem mencionar o fato de que não havia regra para envolvimento das instituições do Estado, sendo um cenário de muita discricionariedade daqueles que exerciam o poder.

Por conseguinte, pode se considerar que o problema materializado na agenda pública levou em consideração os aspectos trazidos por uma construção de agenda internacional e que colocava em conflito o interesse de diversas nações. Por exemplo, as características próprias do povo brasileiro não foram consideradas.

Além disso, há que se rememorar que a dinâmica social, relacionada às drogas, teve proximidade com as questões sociais, principalmente, aquelas relacionadas à pobreza. Quando da compreensão higienista do processo, as medidas mais duras foram percebidas por grupos em situação de vulnerabilidade, num cenário em que as forças de segurança eram cotidianamente presentes, no sentido de reprimir os modos de vida das pessoas. Logo, pode se inferir que além das barreiras relacionadas ao exercício de cidadania, a construção da compreensão dos fenômenos relacionados às drogas no imaginário social era sempre questão de segurança pública que faz uso da

força bruta, sempre materializando o *modus operandi* da seletividade penal.

Com o passar dos anos, as decisões do governo vigente continuam a mexer diretamente com o imaginário social, transformando a figura do inimigo em um verdadeiro gigante, a ser exterminado a qualquer custo, em função do grau de periculosidade que lhe é atribuído. Logo, as duras medidas vão se naturalizando no processo, sendo frequentes e repetitivas, até pelo fato de que não conseguem o resultado desejado, que seria destruir o inimigo que eles desenharam.

Nasce uma constituição, abrindo caminhos para uma jornada de busca por democracia, cuja profundidade vai de encontro com os postulados históricos de reconhecimentos de direitos e garantias fundamentais, do pós guerras e revoluções, diante da reunião de diversos países que se interessavam cada vez mais pelos interesses coletivos, que sempre resultaram em tratados norteadores de busca por caminhos de harmonia no cenário internacional.

Outro ponto importante é que a compreensão da democracia liberal vai se modificando, junto com as mudanças de características do mundo e do acelerar das relações multilaterais entre países. Não somente a democracia ganha novos contornos, mas a leitura sobre as matrizes econômicas também se modifica. E, quando em consideração ao entendimento de que os fenômenos da administração pública envolvem outros fenômenos como estes mencionados, as dinâmicas dos governos também mudam. A própria compreensão da dinâmica das estruturas burocráticas também impacta na análise da construção da política e até na forma como haverá formação de uma agenda pública.

Conforme citado anteriormente, a própria Constituição Federal de 1988 trouxe uma bagagem bem profunda da leitura que se fazia dos fenômenos relacionados às drogas antes do período de redemocratização, ainda que confrontada pelos princípios dos direitos e garantias fundamentais. Essa informação é bastante relevante, pelo fato da dimensão de agenda que os fenômenos das drogas tiveram no novo regime, cujas medidas estavam alinhadas ao cenário gestado até aquele momento.

Vale destacar, uma vez mais, que a referida previsão constitucional foi reforçada em uma outra lei que equiparava o tráfico de drogas aos crimes hediondos. Isso quer dizer que, sob a ótica penal, a prática de comercialização de drogas era considerada uma conduta altamente reprovável que demandou a

previsão de uma eventual responsabilização mais severa.

De outra monta, a compreensão do sistema de saúde ganha outra dimensão no período pós redemocratização. Embora já houvesse atuação dos governos no tocante à saúde, foi a nova constituição que trouxe previsões que pudessem superar toda a discussão contraditória sobre os modelos sanitaristas que atravessaram os processos históricos. Além disso, nasce a expansão de cobertura aos cidadãos do país e essa reestruturação demanda tempo. Logo, o Sistema Único de Saúde levaria um tempo para descobrir o próprio papel nos fenômenos relacionados às drogas.

Do ponto de vista político, embora houvesse a retomada das eleições diretas, com a possibilidade de existência de inúmeros partidos, o tipo de representatividade era mais limitado ainda se comparado aos dias atuais. Tanto é verdade que, naquele tempo, embora houvesse representante tal como Benedita da Silva, não havia pessoas suficientes que garantisse a universalização das dinâmicas sociais. Diante desses sintomas relacionados à representatividade, fica a necessidade de compreender as características da formação de agenda e seus impactos na eventual formulação de políticas públicas.

Enfim, diante do fato de que a lei 11.343 foi sancionada no ano 2006, faz-se necessário verificar as mudanças de cenário entre as características iniciais do constitucionalismo e a consolidação da democracia após transcorridos 18 (dezoito) anos.

6.3. Aspectos Legais Transitórios

Em função da necessidade de compreender a lógica do legislador, na construção de um texto que passou a regular ações do Estado, quando das dinâmicas sociais ligadas às drogas no Brasil, este subcapítulo busca sinalizar os aspectos legais transitórios, na expectativa de identificar os impactos na lei vigente.

A Constituição Federal de 1988 é o marco formal de transição de regime, abrindo caminhos para as vias democráticas e modificando toda a organização do Estado Brasileiro. Isso quer dizer que, tal como já dito, o fenômeno das drogas também é objeto dos trabalhos das constituintes, materializado no texto

fundante.

Conforme demonstrado em capítulos anteriores, havia uma instabilidade constante de instrumentos normativos relacionados à matéria. Isso quer dizer que, a própria constatação da necessidade de modificação constante dos instrumentos normativos sugere a obsolescência dos métodos de atuação dos governos, quando em relação às drogas.

Vale ressaltar que a lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, embora elaborada em período anterior ao da redemocratização, trouxe algumas perspectivas inovadoras, principalmente, porque substituiu o termo “combate” para “prevenção”, demonstrando uma certa mudança de olhar, ainda que de modo pontual. Nota-se que há uma determinação para que todas as pessoas sejam responsáveis por esta prevenção, quando da previsão de que todos deveriam colaborar. Outro ponto importante é o fato de que, ainda que impregnada pelas contradições dos debates relacionados a dimensão sanitária, a compreensão no tocante à recuperação do indivíduo também ganha novos contornos no país. Surge uma espécie de ensaio entre a saúde pública e uma perspectiva tímida de assistência social.

No entanto, diante dos extremos apresentados no percurso histórico, algumas medidas adotadas possuem caráter relevante porque já sinalizam algumas possibilidades de eventual construção de uma política pública mais ousada, como no caso da criação de uma espécie de conselho federal de entorpecentes. A própria lei do ano de 1976 ampliou as estruturas de atuação do governo com reestruturação de mecanismos nacionais de coordenação, tal como o sistema nacional.

Outra modificação importante se deu através da lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, que previa a criação de um fundo nacional que seria de lastro financeiro para as ações do governo que tivesse relação com o fenômeno das drogas. Essa informação tem grande relevância, porque, quando da análise da construção de alternativas e propostas, a margem orçamentária é fundamental para eventual materialização de uma política.

Por conseguinte, sobreveio a Constituição, com as previsões supramencionadas, que sugeriu a uma adesão da mesma visão repressiva de outrora, fazendo previsões severas e reafirmadas em outros instrumentos normativos complementares. Isso também sinaliza o fato de que essa

compreensão permaneceu porque os olhos da constituinte assim entenderam. Logo, havia uma naturalização de que os problemas relacionados às drogas tinham tamanha dimensão que justificavam a profundidade da previsão normativa. Pode-se inferir que os casos relacionados às drogas mantinham um ritmo de continuidade ou crescimento.

No ano de 1998, após 10 (dez) anos do surgimento da carta magna, o governo brasileiro edita o decreto nº 2.632 de 19 de junho de 1998 que tem por objetivo uma releitura do sistema nacional antidrogas, sinalizando perspectivas de transição. Um aspecto que se destaca é o momento histórico no gráfico que representa os índices democráticos, porque sugere a estabilidade democrática e propõe algumas medidas com muita legitimidade, tal como:

Art. 1º O Sistema Nacional Antidrogas, de que trata o art. 3º da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, integra as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e a produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependências física ou psíquica, e a atividade de recuperação de dependentes.

Parágrafo único. Compõem o Sistema Nacional Antidrogas todos os órgãos e entidades da Administração Pública que exerçam as atividades referidas neste artigo.

Art. 2º São objetivos do Sistema Nacional Antidrogas:

I - formular a política nacional antidrogas;

II - compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar a respectiva execução;

III - estabelecer prioridades entre as suas atividades, por meio de critérios técnicos, econômicos e administrativos;

IV - promover a modernização das estruturas das áreas afins;

V - rever procedimentos de administração nas áreas de prevenção, repressão e recuperação;

VI - estabelecer fluxos contínuos e permanentes de informações entre seus órgãos, bem como entre o seu órgão central e organismos internacionais;

VII - estimular pesquisas, visando ao aperfeiçoamento das atividades de sua competência;

VIII - promover a inclusão de ensinamentos nos cursos de formação de professores, em todos os níveis, referentes a substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica;

IX - promover, junto aos órgãos competentes, a inclusão de itens específicos nos currículos de todos os graus de ensino, com a finalidade de esclarecer os alunos quanto à natureza e aos

efeitos das substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica (DECRETO Nº 2.632, 1998).

Diante todas as propostas, a que caminha profundamente de encontro ao objeto deste trabalho é aquela que considera como objetivo a construção de políticas públicas antidrogas. Nota-se um primeiro chamado com o objetivo de repensar a atuação do governo sob a ótica de novas estratégias. Verifica-se, também, a preocupação com a produção de dados e informações, características presentes na atuação dos gestores públicos. Mas, não se identifica o chamado para a participação popular, nem por intermédio de grupos organizados.

Após alguns anos, há o surgimento da lei nº 10.409, de 11 de janeiro de 2002, cujo debate levou aproximadamente 10 (dez) anos até a formatação e que terminou gerando um grande problema de agenda pública. Dentre muitas críticas, a que prevalece é a de que a lógica de sua elaboração não contribuiu para a sua aplicabilidade. Também se verifica o fato de que o instrumento carregava uma bagagem considerável da lei de 1976. Há o fato de que não houve previsões profundas em relação à construção de políticas públicas, tal como já sinalizado via decreto presidencial no ano de 1998. Mas, a crise de agenda, já sob o espectro de formulação de políticas públicas, foi materializada no seguinte veto presidencial da referida lei:

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e por contrariar o interesse público, o Projeto de Lei nº 1.873, de 1991 (nº 105/96 no Senado Federal), que "Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências".

Ouvido, o Ministério da Justiça, assim se manifestou quanto aos dispositivos a seguir:

Art. 1º

"Art. 1º Esta Lei, que tem aplicação no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, regula as operações e ações relacionadas aos produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica."

Razões do veto

"A inconstitucionalidade de artigos isolados do projeto, bem como o veto sugerido a todo o Capítulo III, que trata dos Crimes e das Penas, resulta na incapacidade de o sistema legal proposto substituir plenamente a Lei no 6.368, de 21 de outubro de 1976, que "Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências".

Além disso, o espírito do projeto é compatível com a Lei no 6.368/76, que, embora carente de atualização, vem permitindo a sedimentação da jurisprudência ao longo de mais de duas décadas. O legislador, ciente dos avanços tecnológicos, da complexidade crescente da criminalidade, e da necessidade de tratamento jurídico diferenciado entre traficantes e usuários de droga, aprovou o projeto. Todavia, repita-se, a incompatibilidade de alguns dispositivos com a Constituição barrou alguns avanços. Por causa disso, estuda-se a elaboração de projeto de lei em regime de urgência para, sanados os vícios, alcançar à sociedade os aspectos positivos que o legislador sensivelmente expressou.

Assim, o projeto soma-se à ordem legal já vigente. Apenas são derogadas as normas que tratam de matéria especificadamente veiculada nos artigos, parágrafos e incisos sancionados." (BRASIL, 2002).

Diante da análise do veto, pode-se inferir inúmeras questões, tais como: a manutenção de parte significativa do entendimento de legislações anteriores, a omissão em relação aos fenômenos relacionados às drogas, a perpetuação da confusão sobre a diferenciação entre "traficante" e "usuário", além de muitas incompatibilidades compreendidas como vícios.

O fato é que o assunto ganhou dimensão e pautou a agenda dos poderes da república, resultando numa série de medidas que terminou por inviabilizar a vigência da referida lei, demonstrando a necessidade de continuidade de apreciação por parte do governo, que reagiu editando um outro decreto de suma

relevância, que é o DECRETO Nº 4.345, DE 26 DE AGOSTO DE 2002.

Embora tal decreto pertença a um cenário de eleições, tal como o outro decreto do ano de 1998, isso reforça a perspectiva de ampliação do debate sobre as drogas com a população em geral. Independente de eventuais intenções eleitoreiras, trata-se de um plano político, que traz algumas perspectivas importantes e que sinalizam a necessidade de mudanças no âmbito da administração pública, podendo se elencar os seguintes tópicos:

- Menção aos modos consolidados de repressão que atravessa governos;
- Aspectos relacionados à saúde pública, desprendida de uma visão sanitária;
- Chamado para a diferenciação entre as figuras do “usuário” e “traficante”
- Perspectiva de visão ampliada, considerando situações relacionadas às ist's, crianças e adolescente e outros;
- Perspectiva de descentralização da responsabilidade política;
- Chamado para a gestão de políticas de auto coordenação entre entes federados, com prevalência na atuação dos municípios;
- Consideração sobre a relevância dos direitos fundamentais;
- Necessidade de ações de prevenção e tratamento
- Preocupação com a produção de dados;
- Outros.

6.4. A Lei 11.343/2006

Na perspectiva de aprofundamento analítico do tema deste trabalho, este capítulo abordará o assunto com maior profundidade, trazendo elementos fundamentais para a compreensão do cenário relacionado ao tipo de política pública compreendida na lei 11.343/2006 e eventuais impactos na dinâmica dos governos e na sociedade brasileira.

Após o fracasso da lei anterior, há o surgimento desse novo instrumento normativo, trazendo pontos inovadores, que demandam um olhar mais detalhado, porque impacta diretamente no que se compreende como política pública, tal como: diferenciação entre “usuário” e “traficante”, eventuais medidas

de desencarceramento, sistema nacional de políticas públicas sobre drogas, prevenção, tratamento, repressão e outros. Esta lei possui os seguintes títulos que servirão como bases norteadoras:

- TÍTULO I - Disposições Preliminares
- TÍTULO II - Do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
- TÍTULO III - Das Atividades de Prevenção do Uso Indevido, Atenção e Reinserção Social de Usuários e Dependentes de Drogas
- TÍTULO IV - Da Repressão à Produção não Autorizada e ao Tráfico Ilícito de Drogas
- TÍTULO V - Da Cooperação Internacional
- TÍTULO VI - Disposições Finais e Transitórias

O papel das marcas históricas na compreensão dos fenômenos relacionados às drogas é objeto de discussão há tempos. Embora essas marcas tragam consigo a permanência da tese proibicionista, elas também foram importantes para o amadurecimento da compreensão desses fenômenos. Em 2006, com a instituição do Sistema Nacional Antidrogas pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), houve um marco importante na compreensão da questão do uso, abuso e dependência de drogas no âmbito nacional. O enfrentamento ao uso problemático de drogas passou a ser encarado como um problema social de complexidade e contextos amplos, que deve ser abordado com políticas humanizadas e intersetoriais, incluindo a redução de danos como tema transversal.

O surgimento do SISNAD representa um avanço significativo na compreensão da questão das drogas. Embora a visão proibicionista clássica ainda esteja presente, o enfrentamento ao uso problemático de drogas ampliou-se para além da criminalização, moralização e repressão, e passou a considerar a complexidade e a amplitude do problema. Estratégias de prevenção, reinclusão social e atenção à saúde foram ampliadas, atendendo ao momento sociopolítico contemporâneo. A inclusão da redução de danos como tema transversal reflete a necessidade de uma abordagem mais ampla e humanizada do problema.

Diante disso, quando mencionados possíveis avanços, tem-se uma grande oportunidade para lembrar um ponto que se destaca de modo bastante recorrente, que é o histórico de busca pela diferenciação entre as figuras do “usuário” e “traficante”. Esta análise é essencial para entender se os textos normativos trazem cenário de otimismo, tal como dito nesta citação, ou se não trazem nenhum tipo de impacto, sob a ótica de uma política pública de resultados. Por este motivo, diante da necessidade imperativa de análise sobre esta diferenciação basilar para a consolidação da política, tem-se o seguinte artigo:

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

I - advertência sobre os efeitos das drogas;

II - prestação de serviços à comunidade;

III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo (BRASIL, 2006).

À primeira vista, tal previsão contempla os pedidos já realizados pelo próprio governo, através de dois decretos já mencionados anteriormente, quando da necessidade da mudança de olhar para o “usuário”. Mas, por outro lado, surge mais um grande problema em relação a subjetividade do agente público que ficou responsável por definir quais seriam as condições de enquadramento para o uso pessoal, num Estado que já atuava continuamente nos moldes da seletividade penal.

Além disso, essa flexibilização colaborou para aceitação do aumento das medidas repressivas para o que se compreendeu como a figura da “traficância”, sob argumento de que nascia um novo olhar para figura do “usuário”, o que permitia avançar nas teses proibicionistas com mais impactos na figura do “traficante”, conforme dispositivo:

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que

gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa (BRASIL, 2006).

Diante de tais previsões legais, faz-se necessário pontuar o fato de que as perspectivas em busca do desencarceramento, por medidas anteriores a essa lei, tal como as previsões relacionadas à simplificação processual e da simplificação dos próprios mecanismos do judiciário, através de juizados especiais, perdem viabilidade prática.

Surgem novas dinâmicas relacionadas ao fenômeno das drogas que colaboram para uma confusão muito evidente, comprometendo a diferenciação no caso concreto entre as figuras do “usuário” e “traficante”. Esta situação prevalece até os dias atuais, conforme a decisão proferida pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, em fevereiro de 2023, que deu provimento a recurso em Habeas Corpus para desclassificar a conduta imputada a um homem que estava sendo processado por tráfico de drogas, quando, na verdade, trata-se de mais um fato em que a conduta delitiva deveria ser superada pelas previsões relacionadas à condição de usuário (CONJUR, 2023).

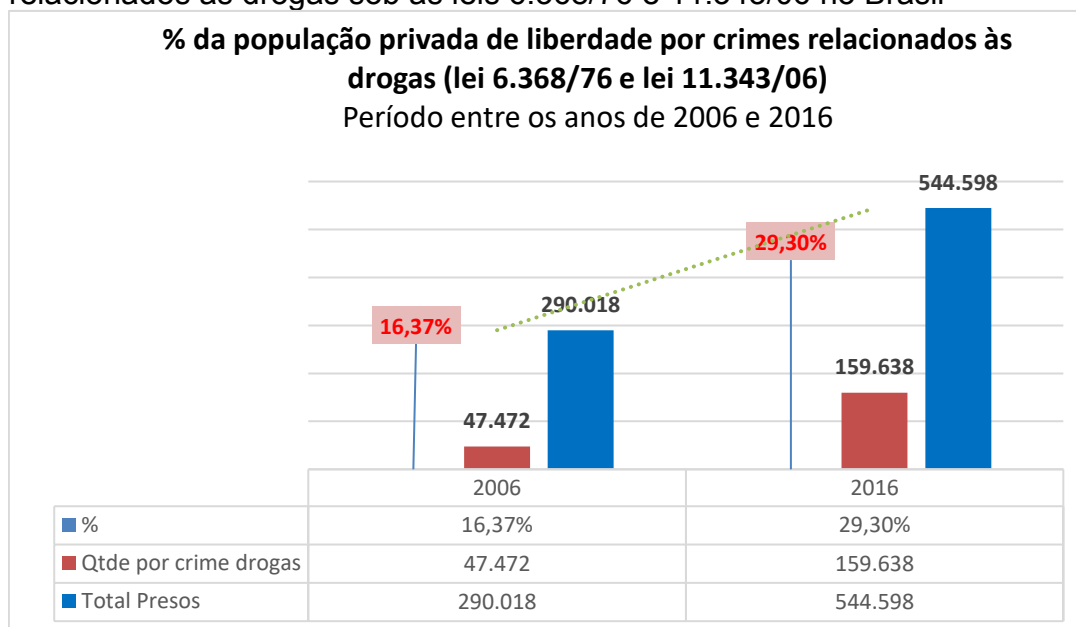
E casos assim são recorrentes, sugerindo os seguintes desdobramentos: o aumento dos mecanismos de repressão para a figura do “traficante” e o possível aumento da população carcerária por descumprimento reiterado da condição de usuário (prática reiterada por parte dos órgãos ligados à segurança pública e justiça criminal), tal como já sinalizado por Edward MacRae, no seu texto “Maconha e o Proibicionismo”, quando analisava os apontamentos da pesquisadora Luciana Boiteux, tal como segue:

Seus resultados apontam para uma seletividade do sistema penal em que a política de drogas atual acaba servindo para legitimar o tradicional modelo criminalizador da pobreza e da negritude no Brasil. Na prática, são os policiais os responsáveis pela montagem das provas a serem apresentadas nos processos, nos quais raramente são questionados em juízo, o que facilita e encoraja a atuação arbitrária dessas autoridades, frequentemente movidas por propósitos corruptos, ou simplesmente movidas por atitudes preconceituosas, especialmente em relação a raça e classe social. Assim, a autora constatou que a descriminalização do usuário (como tendem a

ser classificados os réus de classe média) foi contrabalançada pela maior penalização do “traficante” (o jovem pobre, morador da periferia, negro ou mestiço), que continua a ser tratado como “bode expiatório” responsabilizado pela violência e pela falta de segurança. Deixa-se de enxergar a repressão como a principal fonte de conflito, embora o termo “inclusão social” seja utilizado várias vezes no texto legal (FIGUEIREDO; FEFFERMANN; ADORNO, 2017, p. 124).

Por conseguinte, conforme apresentado anteriormente, a lei foi sistematizada por tópicos diretivos, no caso, os títulos com previsões estruturantes. Em que pese o fato de que a proposta formulada, que foi colocada em prática naquele ano, tinha por objetivo, para além da repressão, a organização administrativa que visasse outras formas de compreensão do processo, tal como prevenção e reinserção, havia também a perspectiva pelo desencarceramento, que até gerou um novo olhar para a figura do “usuário” através do artigo 28 da lei, mas que o gráfico a seguir demonstra a fragilidade desse aspecto da política então materializada:

Gráfico 2: Distribuição percentual da população carcerária por crimes relacionados às drogas sob as leis 6.368/76 e 11.343/06 no Brasil



Fonte: Dados Básicos do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias - Infopen, dezembro de 2006 e dezembro de 2016.

Diante da análise do gráfico, verifica-se o grave aumento do incidente populacional no sistema carcerário, tendo mais que triplicado em um espaço

temporal de 10 (dez) anos. Desse modo, pode-se inferir que todas as expectativas relacionadas à referida lei teriam algum tipo de relação com o contingente populacional do sistema carcerário, haja vista o fato de que todas as medidas deveriam também resultar na redução da quantidade de pessoas privadas de liberdade. No entanto, houve o aumento sistemático dessas pessoas por motivos relacionados às drogas. Destaca-se ainda a dificuldade de compreensão dos índices, pelo fato de que se um dependente cometesse um crime contra o patrimônio, visando sustentar o seu vício, isso não seria evidenciado em nenhum dado estatístico do sistema prisional. Quando se repousa a atenção sobre o quantitativo de pessoas privadas de liberdade por crimes contra o patrimônio, há que se entender que dentre inúmeras motivações deve haver aqueles que agiram por causa do vício relacionado ao uso abusivo de drogas e isso também tem relação com os índices de assertividade da política antidrogas no Brasil. Por isso, faz-se necessário produzir esses dados no intuito de materializar mecanismo de prevenção e reinserção.

A partir dos elementos que demonstram a fragilidade da política antidrogas no Brasil, resta pontuar os demais elementos, considerando esse cenário de obsolescência anunciada e contínua.

Assim sendo, ainda que a lei 11.343 faça menção aos direitos fundamentais, outro indício para uma eventual fragilidade da política adotada está relacionado à forma como ela foi estruturada. Embora haja uma bagagem de conhecimento produzido ao longo do tempo, com diversas marcas dos inúmeros fracassos, o legislador optou por colocar o maior número de previsões legais no sentido de repressão. Ou seja, de um total de 75 (setenta e cinco) artigos, apenas 26 (vinte e seis) seriam considerados elementos para uma eventual política de não repressão. Trata-se, ainda, da reprodução dos moldes repressivos, tal como já vastamente mencionado em outras oportunidades.

É evidente que, desde 1988, há um ciclo de formulação de políticas públicas no tocante às drogas no Brasil, demonstrando que a agenda foi notadamente pautada pelos órgãos do Estado, incluindo instituições dos 3 (três) poderes da república, que resultou em diversas decisões, planejadas ou não, modificadas integralmente e/ou alteradas algumas vezes. Os projetos de leis, após a redemocratização, demonstram a construção de propostas de alternativas em relação à demanda que vem ocupando a agenda pública, que

materializa na referida lei.

Após já mencionados alguns dos elementos que sugerem uma perspectiva de ensaio à inovação, faz-se necessário ponderar o fato de que os instrumentos normativos convocaram todas as pessoas da nação no enfrentamento às drogas. Esta medida já sugere a fragilidade do dispositivo, uma vez que não se identifica a participação da sociedade na formulação de alternativas que resultam em políticas públicas sobre drogas. Há um cenário ainda pior, no sentido de que não se pode afirmar que a população brasileira tenha dimensão de suas responsabilidades frente a política sobre drogas, uma vez que nem se comprova a sua participação e nem sequer um chamado formal a essas obrigações, até mesmo porque não existe uma previsão delimitando o real papel de cada cidadão no sentido de enfrentamento.

Por conseguinte, tem-se a necessidade de pontuar as previsões relacionadas à perspectiva de prevenção. Nota-se que existem previsões relacionadas à base curricular das instituições de ensino, perspectiva de potencialização de atividades de esporte e lazer, a menção sobre a necessidade de releitura para públicos em condições de vulnerabilidade, a potencialização do trabalho científico e outros. No entanto, diante dos desafios relacionados à mensuração do impacto de determinadas medidas adotadas, faz-se necessária a elaboração de estruturas de avaliação e monitoramento.

Além disso, quando se tem por objetivo a perspectiva de prevenção, o mais adequado seria o caminho de ampliação do envolvimento do público com a temática, a ampliação do acesso à informação, construção de estratégias que favoreçam a manifestação dos sintomas relacionados às drogas, construção de fluxos de acolhimento e acompanhamento. Ou seja, trata-se de lembrar as bases das políticas sociais já citadas em capítulos anteriores. Ocorre que, neste aspecto, também se identifica índices de baixa assertividade da política, tal como se vê em Marisa Feffermann, Regina Figueiredo, Rubens Adorno, em “Drogas e Saúde Pública: uma relação política e complexa”, da coletânea “Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo”, publicado em 2017:

Por isso, verificamos o pouco investimento nas políticas de proteção social, defasadas em relação às políticas de encarceramento e extermínio: a quantidade de Centro de

Referência da Assistência Social (CRAS) e de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ainda é ínfima para a necessidade, demonstrando que a rede Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ainda está em construção no Brasil e precisa de amplo investimento de recursos para amparar indivíduos e famílias que estão em situação de risco pessoal e social (FIGUEIREDO; FEFFERMANN; ADORNO, 2017, p. 15).

No tocante à perspectiva de “Atenção e Reinserção Social de Usuários e Dependentes de Drogas”, embora a lei faça menção ao projeto terapêutico individualizado e elaboração de estratégias diferenciadas, não se evidencia a materialização de um programa de larga escala, ou até mesmo um fluxo de encaminhamento e acompanhamento. Ademais, conforme Marisa Feffermann, Regina Figueiredo, Rubens Adorno, em “Drogas e Saúde Pública: uma relação política e complexa”, da coletânea “Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo”, publicado em 2017:

Assim, as iniciativas predominantes no modelo com relação às drogas são pautadas na repressão policial e na atenção em saúde num modelo incompleto, incluindo, além disso, discursos e atividades educativas que são, em grande parte, oriundas também dos órgãos de Segurança Pública, adotando seus mesmos discursos belicistas e as estratégias de indução para promover a cultura da segregação aos “drogados” que são separados dos considerados “sãos” que adotam a abstinência (FIGUEIREDO; FEFFERMANN; ADORNO, 2017, p. 17).

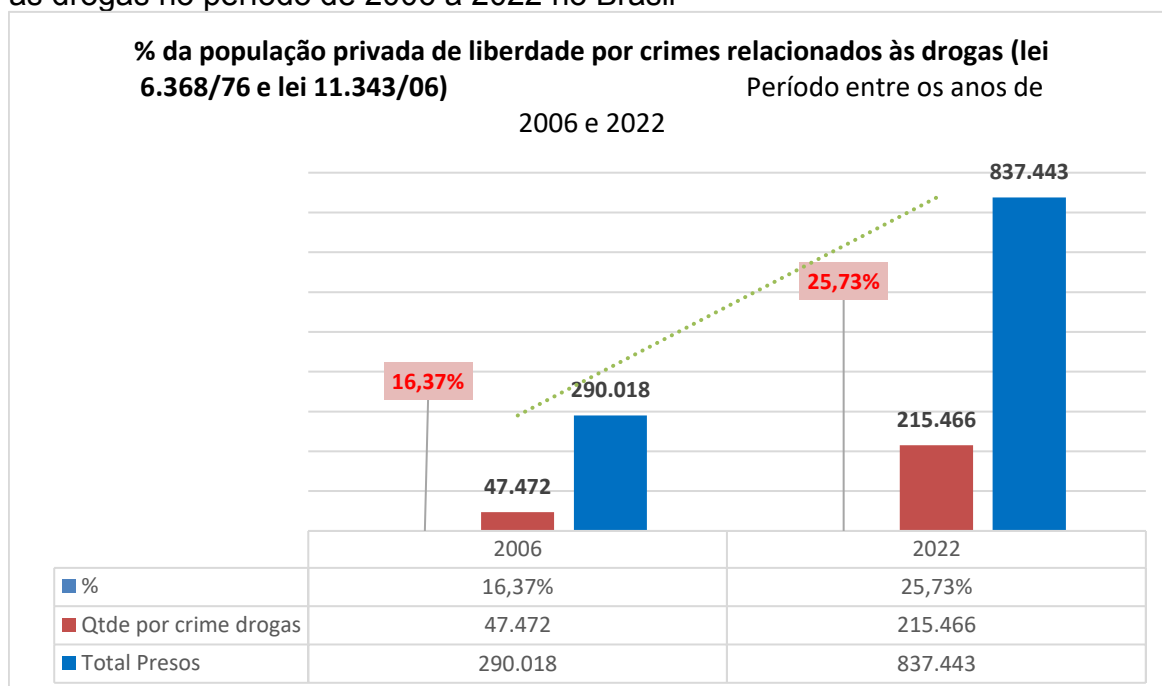
O que se pode sondar é a eventual existência da política de “redução de danos” no Brasil, e sua eventual previsão legal na lei 11.3343, com base em Edward MacRae, no seu texto “Maconha e o Proibicionismo”, publicado na coletânea Drogas & Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo:

Em 2006, foi sancionada a nova Lei de Drogas 11.343 (5), considerada mais adequada aos novos tempos. Em princípio ela visaria aperfeiçoar as políticas de prevenção ao uso de drogas, introduzir o conceito de redução de danos no tratamento dos usuários e diferenciar usuários dos traficantes, eliminando a pena de prisão para os primeiros e aumentando o rigor punitivo contra os últimos, entre outros propósitos declarados. Mas, a persistência de uma postura punitiva e a sua exacerbação, no

caso do ‘traficante profissional’, acabaram por ter outros efeitos práticos, além dos supostamente almejados. Aumentou-se muito a penalização dos jovens recrutados para o serviço de venda de drogas, acarretando também em um recrudescimento da sua marginalização social (FIGUEIREDO; FEFFERMANN; ADORNO, 2017, p. 124).

Diante de tudo exposto, ainda vale demonstrar os sinais de fragilidade relacionados à política de drogas na atualidade, mesmo depois de 16 (dezesseis) anos da publicação da lei, tal como segue:

Gráfico 3: Distribuição percentual da população carcerária por crimes relacionados às drogas no período de 2006 a 2022 no Brasil

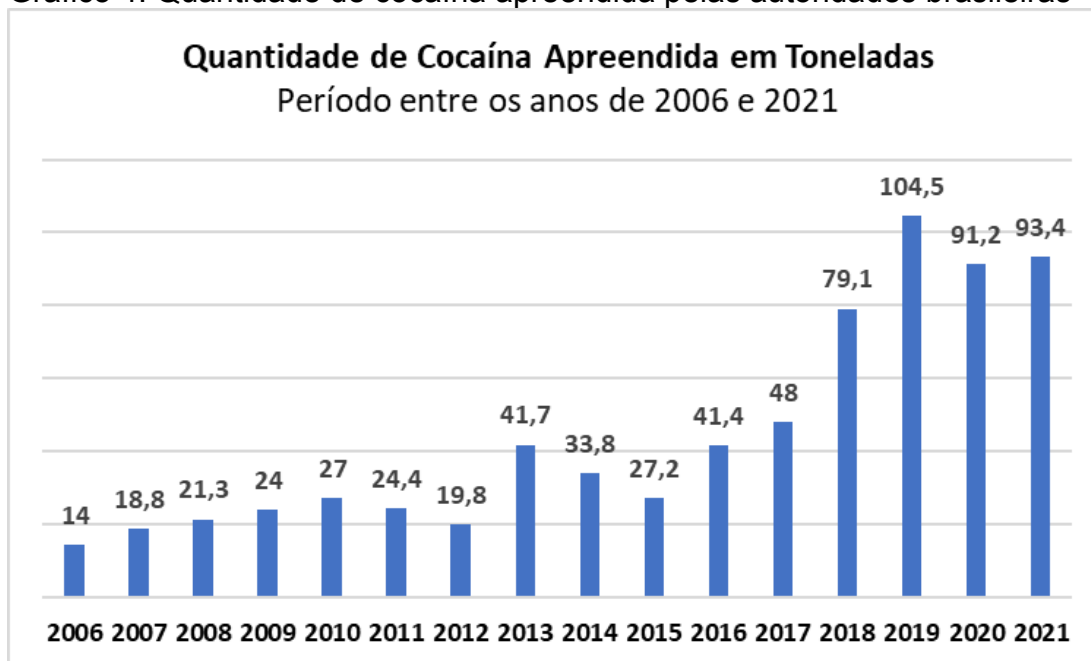


Fonte: Dados Básicos do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias - Infopen, dezembro de 2006 e junho de 2022.

É evidente que há uma relação entre as perspectivas sinalizadas na política sobre drogas e população carcerária do Brasil, nota-se que há uma tendência contínua de aumento do contingente populacional e isso impacta na perpetuação do não atingimento dos fins que a lei se propôs a alcançar.

Além disso, quando analisados os números de apreensão de drogas no Brasil, nota-se que as teses de repressão têm se justificado pelo aumento sistemático desses números. Veja quando da análise dos dados sobre a série histórica de apreensão de cocaína:

Gráfico 4: Quantidade de cocaína apreendida pelas autoridades brasileiras



Fonte: Dados Básicos fornecidos pela Polícia Federal no ano de 2022.

Observe que, desde o ano de 2006, data da publicação da lei, o número de apreensões de cocaína teve aumento profundo, com redução pontual em alguns anos da série histórica. Isso reforça a hegemonia das teses de repressão diante de uma política que também previu o alcance de prevenção e reinserção social. Isso produz um questionamento até sobre a justiça no orçamento, quando é muito evidente que grandes operações de combate impactam diretamente na destinação de recursos financeiros por parte do Estado.

Portanto, para fins de entendimento de construção de parâmetros, no intuito de entender os eventuais níveis de assertividade dessas tomadas de decisão (eficiência, eficácia e efetividade), há que se questionar quais seriam os indicadores mais adequados, haja vista o fato de que aquilo que tem sido utilizado é o grande volume de apreensões de produtos atrelados ao tráfico, além do grande volume de prisões. Isso reforça a tendência contínua de perpetuação das teses relacionadas à repressão, prejudicando a busca de uma política pública de resultados, neste caso, que possa garantir a paz com justiça social, incluindo também: a prevenção, reinserção social, garantia dos direitos fundamentais e humanos, além da descarcerização.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trajeto desta pesquisa foi pautado pela necessidade de problematização da Lei 11.343 de agosto de 2006, sob a perspectiva de sua materialização em uma eventual política pública e/ou conjunto de políticas públicas, visando a identificação dos elementos que compõem o ciclo de formulação de políticas públicas, na identificação de possíveis lacunas e/ou níveis de comprometimentos sanáveis ou não.

Diante de tamanha complexidade do tema, o resgate histórico serviu como instrumento para a identificação do perfil de compreensão transgeracional no imaginário social do país, trazendo à tona o método da cultura do medo, bem como os eventuais elementos que antecederam o período da redemocratização e os impactos produzidos até os dias atuais.

Nota-se que o tema tem origem em repercussões internacionais, nascidas no século XX e materializadas em agendas que envolviam diversos países, cujo protagonismo dos EUA foi marcante para a construção de agenda multilateral.

A exposição cronológica demonstra que, durante o maior período da história, o tratamento dado ao fenômeno das drogas enfatizou elementos de repressão e combate, produzindo a sistematização de discursos bélicos, muitas vezes, esbarrando em contextos moralizantes e contribuindo para a perseguição de públicos em condições de vulnerabilidades, principalmente, aqueles relacionados à pobreza. Essa tendência permanece até os dias atuais, contribuindo para a sistematização do que se compreende como seletividade penal.

Também foram considerados os modelos de Estados, levando em consideração a relevância de democracias estáveis, dos papéis dos governos, das dinâmicas e transições históricas, do apogeu de ideias neoliberais em contraponto com Estado de bem-estar social, dos modelos burocráticos, dos modelos gerenciais, do incrementalismo, dos conflitos relacionados ao orçamento e prioridade alocativa de recursos e outros.

Além disso, foram abordadas temáticas relativas a políticas sociais, num cenário que favorece a perpetuação de problemas estruturais, muitas vezes transversais. Esses problemas, mais uma vez, são sempre mais frequentes para os públicos que se encontram em condições de vulnerabilidade.

Por conseguinte, o trabalho também apresenta o ciclo de formulação de políticas públicas, que considera os diversos perfis de governos, resguardando a técnica no sentido de explicação de processos passados e também na perspectiva de elaboração de processos futuros.

Dito isso, tem-se o marco referencial na promulgação da Constituição Federal de 1988, materializando o período de redemocratização, que sinaliza estabilidade da democracia no período convergente com o objeto deste trabalho. Essa discussão permite a problematização das tomadas de decisão neste período e o da publicação da referida lei que trata das drogas no Brasil.

Sob o aspecto central, na conformação das medidas de enfrentamento às drogas no Brasil, através da lei 11.343 de agosto de 2006, como motivadora de política pública e/ou conjunto de políticas públicas, são apresentadas algumas conclusões que não esgotam o tema, mas ajudam no processo de compreensão do cenário.

A lei tem conformação com a perspectiva de política pública, porque permaneceu ocupando espaço na agenda pública, gerou formulação de alternativas e propostas, materializadas em diversos instrumentos normativos, houve implementação de diversas medidas e permitiu algum tipo de avaliação, ainda que com muitas limitações.

No entanto, a política idealizada já demonstra que a demanda, do ponto de vista da agenda pública, não considerou a participação popular, diante da forma como as decisões foram tomadas desde a constituinte. E, ainda, nos rebatimentos das decisões aplicadas, a sociedade civil organizada teve pouca ou nenhuma participação na reconstrução de agenda nas arenas de debates. A própria classe trabalhadora não foi ouvida em suas atividades do nível de rua, bem como não foram ouvidos atores que participam de medidas de proteção, como no caso da assistência social.

Ainda, foi discutida a impossibilidade prática da diferenciação das figuras “usuário” e “traficante”, diante dos relatos de que as medidas repressivas têm contribuído para o encarceramento da figura do “usuário”, justamente, pela não padronização de métodos de ação dos agentes relacionados à justiça criminal. Mais uma vez, dada a margem de profunda subjetividade, por parte do profissional ligado à segurança pública e/ou justiça criminal, tem-se a perpetuação da seletividade penal. A ausência de critérios objetivos, para essa

diferenciação, gera impactos recorrentes em públicos que se encontram em condições de vulnerabilidade.

Dessa forma, conclui-se que há um alto grau de comprometimento da política, pelo fato de que a base de construções dos processos perpassa necessariamente pela diferenciação prevista no parágrafo anterior. Se o país não consegue materializar tal diferenciação, como realizar uma política sob aspecto de prevenção e reinserção, se a premissa depende disso?

Além disso, apesar das previsões constitucionais na defesa dos direitos fundamentais, a constituição nitidamente manteve métodos repressivos, gerando uma incoerência entre elementos basilares para formação da política, o que resultou na hegemonia das medidas repressivas e na redução de perspectivas de prevenção e de reinserção social. Isso demonstra que a política sobre drogas, vigente no Brasil, não se materializou sob o aspecto de política social. Ela não considerou os profundos problemas estruturais, que tangenciam a segurança pública e que afetam em grande medida os públicos em condições de vulnerabilidade. O trabalho também demonstra a não materialização de métodos relacionados aos níveis de proteção, até por escassez de recursos, diante de um orçamento predominantemente destinado às ações de repressão.

Por conseguinte, houve previsões para um chamado nacional, numa espécie de eventual fomento para as articulações nacionais através de sistema nacional, com algumas previsões orçamentárias e algum nível de produção de dados.

No entanto, os métodos ainda não demonstram coerência. A atribuição de responsabilidades entre instituições de governos sugere uma espécie de monitoramento, e, para tanto, há que se identificar exatamente o papel de cada ente que integra a política e isso ainda não se materializou. O problema já é grave pela impossibilidade de diferenciação prática entre “usuário” e “traficante” e se agrava pelo fato de que a lei não estabelece metas a serem atingidas do ponto de vista dos objetivos sinalizados na própria política.

Dessa forma, a dificuldade de compreensão de parâmetros ganha destaque nas discussões. Há uma nítida dificuldade de compreensão do que seria a efetividade da lei, uma vez que, ainda sopesa dúvidas naquilo que os governos entendem como objetivos norteadores da política sobre drogas. Isso impede o amadurecimento de parâmetros adequados para mensurar os índices

de assertividade.

Assim, há o encarceramento em massa e o alto volume de apreensão de drogas. Mais uma vez, torna-se evidente que a maior parte dos esforços converge para os métodos repressivos, prejudicando a necessidade de potencialização de políticas de prevenção e reinserção, colaborando para diversas medidas radicais que se esbarram continuamente na seletividade penal.

Por conseguinte, em busca de uma melhor compreensão do cenário, que envolve o percurso histórico da formação de políticas sobre drogas no Brasil, tem-se a seguinte tabela que sintetiza a memória e evolução histórica:

Tabela 1 – Políticas Públicas sobre Drogas no Brasil: Memória e Evolução Histórica

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS - MEMÓRIA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA		
FASES	INSTRUMENTOS NORMATIVOS	BREVE DESCRIÇÃO
1ª FASE - Formação de Agenda Global	DECRETO Nº 11.481, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1915 DECRETO Nº 14.969, DE 3 DE SETEMBRO DE 1921	Reunião de diversos países em mecanismos internacionais, protagonismo dos EUA no induzimento à teses proibicionistas, impactos no mundo e no Brasil.
2ª FASE - Formação de Agenda Nacional	DECRETO nº 2.953, de 10 de Agosto de 1938 DECRETO Nº 2.994, DE 17 DE AGOSTO DE 1938 DECRETO-LEI Nº 891, DE 25 DE NOVEMBRO DE 1938	formação de agenda no Brasil, adesão pela tese proibicionista e cultura do medo, construção de mecanismos nacionais visando controle e repressão.
3ª FASE - Proibicionismo e Métodos Repressivos	Código Penal de 1940 e Art. 281 DECRETO Nº 54.216, DE 27 DE AGOSTO DE 1964 DECRETO-LEI Nº 385, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1968 LEI Nº 5.726, DE 29 DE OUTUBRO DE 1971 LEI Nº 6.368, DE 21 DE OUTUBRO DE 1976	Primeira tipificação penal, o ano de 1964 e regime autoritário, escalada de medidas repressivas como instrumento de combate às drogas, aprimoramento dos textos normativos (previsão de estruturas nacionais como conselho federal e fundo financeiro), seletividade penal, manutenção das teses proibicionistas e métodos repressivos.
4ª FASE - Constitucionalismo e Primeiros Impactos	Constituição da República Federativa do Brasil e Art 5º inciso XLIII Lei 8.072, de 25 de julho de 1990	Constitucionalismo e seus impactos, consolidação de direitos fundamentais e contraponto à política sobre drogas, manutenção do proibicionismo, métodos repressivos, seletividade penal e cultura do medo.
5ª FASE - Política sobre Drogas e Democracia Estável	DECRETO Nº 2.632 DE 19 DE JUNHO DE 1998 LEI nº 10.409, DE 11 DE JANEIRO DE 2002 DECRETO Nº 4.345, DE 26 DE AGOSTO DE 2002 LEI Nº 11.343, DE 23 DE AGOSTO DE 2006	Nova fase de formação de agenda, não delimitação das figuras "usuário" "dependente" (apesar de previsão textual), do Sistema Nacional sobre drogas (atribuições, objetivos, órgãos integrantes e outros), Fundo Financeiro Nacional e formatação de sua gestão, do tripé prevenção-reinserção social-repressão, da hegemonia do proibicionismo e métodos repressivos e comprometimento dos métodos preventivos e de reinserção social.

Fonte: Elaboração Própria.

Por tudo exposto, nota-se que a consolidação da democracia, embora sinalizando o compromisso com os princípios de direitos fundamentais e humanos, não foi suficiente para modificar os trajetos das políticas públicas relacionadas ao fenômeno das drogas, que mantêm a prevalência de mecanismos repressivos, que, inclusive, tende a gerar impactos severos em públicos de extrema vulnerabilidade. Esse estado de coisas suprime diversos de seus direitos, principalmente aqueles relacionados à própria figura do usuário. Há também o fato de que a existência de inúmeros instrumentos normativos não

foi suficiente para a materialização de políticas públicas que considerassem os direitos fundamentais e humanos.

Por fim, a título de recomendação, tendo em vista outras políticas públicas de sucesso no país, há a necessidade de uma convocação nacional, por parte do chefe do Poder Executivo Federal, para a construção de um pacto nacional que funcione por adesão. Esse pacto deve delimitar papéis e objetivos bem definidos, cujas metas tenham convergência com a perspectiva de políticas de Auto-Organização, que envolva igualmente todos os entes da federação. Esta sugestão implica em um enfrentamento às barreiras impostas pela extensão territorial, bem como a inquebrantável autonomia dos entes da federação. Tal modalidade já foi vista nos âmbitos da saúde (SUS) e da assistência social (SUAS).

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. **Monopólio estatal da violência**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014. ISBN 978-85-7244-901-4.
- ANDRADE, Durval Angelo. **APAC: a face humana da prisão**. 4. ed. Belo Horizonte: O Lutador, 2016.
- ARAÚJO, Luis Felipe. Principais mudanças introduzidas pela Lei nº 11.343/2006: uma análise comparativa. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3885, 19 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26744>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. In: LIMA, R.S; RATTON, J.L. (Org.). São Paulo: Contexto, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4196766/mod_resource/content/1/AULA%2010%20-%20Adorno%20e%20Dias%20-%20monopolio%20estatal%20da%20violencia.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.
- BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro et al. (Org.). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017. 528 p.
- BOITEUX, Luciana. **A Nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes**. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM): Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Rio de Janeiro, ano 14, n. 167, out. 2006. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/4221/#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20o%20aspecto%20mais%20preocupante,anos%2C%20previsto%20no%20artigo%2033>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- BOITEUX, Luciana. **Modelos de Controle de Drogas: mapeando as estratégias de política de drogas em busca de alternativas ao modelo repressivo**. In: Figueiredo, Regina; Feffermann, Marisa; Adorno, Rubens (orgs.). Drogas e Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do Proibicionismo. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017, p. 183-202.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 47. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.
- BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.
- BRASIL. **Decreto n. 2.632**, de 19 de jun. 1998. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2632.htm#:~:text=D2632&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 23 mar. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 11.481**, de 10 de fev de 1915. Promulga a Convenção Internacional do Opio e o respectivo Protocolo de Encerramento, assinados na Haya, a 23 de Janeiro de 1912. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11481-10->

[fevereiro-1915-574770-republicacao-98061-pe.html](#). Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **DECRETO Nº 11.481, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1915**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1915/D11481.html#:~:text=2.861.%20de%208%20de%20julho,Dezembro%20de%201911%20e%20cujo%20%3C%3C. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 14.969**, de 3 de set. De 1921. Aprova o regulamento para a entrada no país das substâncias tóxicas, penalidades impostas aos contraventores e sanatório para toxicômanos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14969-3-setembro-1921-498564-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.632**, de 19 de junho de 1998. Planalto.gov.br. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2632.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.953**, de 10 de ago. de 1938. Modifica o art. 2º do decreto n. 780, de 28 de abril de 1936, que criou a Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2953-10-agosto-1938-345717-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 29.949**, de 14 de setembro de 1938. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 set. 1938. Seção 1, p. 19623. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1938/d02994.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 385**, de 26 de dez. de 1968. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1968. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-385-26-dezembro-1968-378122-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=%22Com%C3%A9rcio%2C%20posse%20ou%20facilita%C3%A7%C3%A3o%20destinadas,determine%20depend%C3%AAncia%20f%C3%ADsica%20ou%20ps%C3%ADquica.&text=determina%C3%A7%C3%A3o%20legal%20ou%20regulamentar%3A,sal%C3%A1rio%20Dm%C3%ADnimo%20vigente%20no%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.345**, de 26 de agosto de 2022. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2022. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.726**, de 29 de out. de 1971. Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 out. 1971.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5726-29-outubro-1971-358075-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 54.216** de 27 de ago. de 1964. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 1964. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Promulga%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20%C3%9Anica%20sobre%20Entorpecentes.&text=HAVENDO%20sido%20depositado%20o%20respectivo,inteiramente%20como%20nela%20se%20cont%C3%A9m>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 54.216**, de 27 de ago. de 1964. Promulga a Convenção Única sobre

Entorpecentes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 891**, de 25 de novembro de 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-891-25-novembro-1938-349873-norma-pe.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Departamento Penitenciário Nacional**. Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/brasil>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.409**, de 11 de jan. De 2022. Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10409.htm#:~:text=LEI%20No%2010.409%2C%20DE%2011%20DE%20JANEIRO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20preven%C3%A7%C3%A3o%20o,Sa%C3%BAde%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.343**, de 23 de ago de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.451**, de 4 de novembro de 1964. Dispõe sobre a construção e fiscalização de obras e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4451.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.368**, de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinam dependência física ou psíquica, e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 out. 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6368.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.368%2C%20DE%2021%20DE%20OUTUBRO%20DE%201976.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20medidas%20de%20preven%C3%A7%C3%A3o,ps%C3%ADquica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.560**, de 19 de dezembro de 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7560-19-dezembro-1986-368151-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.072**, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 1990. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Mensagem nº 25**, de 11 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2002/Mv025-02.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social: o que há de novo?**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. 2 v. : il. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/3257/2/Gest%C3%A3o%20social%20v2.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CARVALHO, Salo. A Política Criminal de Drogas no Brasil (do discurso oficial às razões da descriminalização). 1996. 365 f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996. Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1zImrFVwl7mTziGzbXhP3w1E3a_xiyULD/view?usp=sharing.

Acesso em: 23 mar. 2023.

COLETIVO DESENTORPECENDO A RAZÃO. Não são as drogas que causam violência, mas sim a ilegalidade imposta ao mercado. **Revista O Viés**, 2010. Disponível em:

<https://www.revistaovies.com/2010/10/16/coletivo-desentorpecendo-a-razao-entrevista-maria-lucia-karam/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CONJUR. Dúvida entre traficante ou usuário resolve-se a favor do réu, decide STJ. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-24/duvida-entre-trafficante-ou-usuario-resolve-favor-reu-stj>. Acesso em: 23 mar. 2023.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Política, instituições e estratégia de implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais**. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs.). *Gestão Social: o que há de novo?*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FIGUEIREDO, Regina; FEFFERMANN, Marcia; ADORNO, Rubens. **Drogas & sociedade contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo**. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017. 356 p. Disponível em: https://www.saude.sp.gov.br/resources/instituto-de-saude/homepage/temas-saude-coletiva/pdfs/drogas_sociedade_perspectivas_livro_completo.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

FILHO, Vicente Greco; RASSI, João Daniel. **Histórico-drogas**. Tomo Direito Penal, Edição 1. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/428/edicao-1/historico-drogas>. Acesso em: 23 mar. 2023.

FLEURY, Sonia. **Políticas sociais**, 2010. Disponível em:

<https://gestrado.net.br/verbetes/politicas-sociais/>>. Acesso em: 23 março de 2023.

Fleury, Sonia. **Políticas sociais**. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. (Org.). *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de

Educação, 2010. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/politicas-sociais/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

GHODSE, **Hamid**. International Narcotics Control Board. Report, 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/INCB/INCB%202011/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_portuguese_References_to_Brazil_PDF.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

INCB. **Relatório Anual de 2011**. 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/INCB/INCB%202011/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_portuguese_References_to_Brazil_PDF.pdf. Acesso em: 13 fev. 2023.

JANNUZZI, Paulo Martino. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil**: repensando práticas e metodologias de pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, 2011.

KARAM, Maria Lúcia. Coletivo Desentorpecendo a Razão [Entrevista]. **Revista O Viés**, São Paulo, n. 16, p. 1-7, out. 2010. Disponível em: <https://www.revistaovies.com/2010/10/16/coletivo-desentorpecendo-a-razao-entrevista-maria-lucia-karam/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

KARAM, Maria Lucia. **Não são as drogas que causam violência e criminalidade**. Fórum da Liberdade, 7 fev. 2012. Disponível em: <http://forumdaliberdade.com.br/fl25/blog/2012/nao-sao-as-drogas-que-causam-violencia-e-criminalidade-afirma-maria-lucia-karam/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

LANGANI, Bruno; SILVA, Leonardo Carvalho. **Apreensões de drogas no estado de São Paulo**: um raio-x das apreensões de drogas segundo ocorrências e massas. Instituto Sou da Paz: A paz na prática, São Paulo, maio 2018.

LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. **Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo**. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC): Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir", Rio de Janeiro, 2 mar. 2021.

LEMGRUBER, Julita; BOITEUX, Luciana. **O fracasso da guerra às drogas**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014. ISBN 978-85-7244-901-4.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: Teorias e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil (org. Gabriela Lotta). Brasília: Enap, 2019.

Lowi, Theodor. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**. World Politics, v. 16, p. 677-715, 1964.

MACHADO, Nara Borgo Cypriano. **Usuário ou traficante? A seletividade penal na Nova Lei de Drogas**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Fortaleza, p. 1098-1111, jun. 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES, Fabiana. **Fome aumenta e moradores dormem ao relento na fila dos ossos no MT**. YahooNotícias, Redação Notícia. São Paulo, 19 dez. 2021. Disponível em: <https://l1nk.dev/fomeaumenta>. Acesso em: 07 fev. 2023.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Drogas apreendidas por UF -**

Série histórica de 1995 a 2022 (até junho). 2022. Disponível em: https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/estatisticas/diretoria-de-investigacao-e-combate-ao-crime-organizado-dicor/drogas_apreendidas_por_uf.pdf/view. Acesso em: 23 mar. 2023. (GRÁFICO resgatado de Ministério da Justiça e Segurança Pública, [2023]).

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. Política de drogas e segurança pública: pauta mínima para candidaturas progressistas. **Perspectivas**, 2018, n. 14, p. 1-14, fev. 2018. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14130.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

PNUD. **Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã.** 2.ed. Brasília: PNUD Conviva, 2016. 36 p.

POPULAÇÃO carcerária do Brasil supera limite em 321 mil. **A Ponte Jornalismo**, Data. Disponível em: <https://ponte.org/populacao-carceraria-do-brasil-supera-limite-em-312-mil/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130 p. : il. Disponível em: <https://acervo.cead.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua%202009.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

RUA, Maria das Graças.; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas.** Brasília: IGEPP, 2013.

Secretaria Nacional de Políticas Penais, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatórios contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional.** Brasília, DF: DEPEN, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios-e-manuais/relatorios/brasil>. Acesso em: 23 mar. 2023. (GRÁFICO resgatado de Secretaria Nacional de Políticas Penais, [2023]).

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Drogas e Criminologia.** In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014. ISBN 978-85-7244-901-4.

SINHORETTO, Jacqueline; SOUZA, Nathália; SOARES, Rodrigo. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante.** São Carlos: GEVAC/ Departamento de Sociologia, 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/v8n16/v8n16a02.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 .

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Drogas Marco Legal.** [S.I.]: UNODC, [202-?]. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

UNODC. **Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961.** [S.I.]: UNODC, 2011. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_po.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

VARIETIES OF DEMOCRACY (V-Dem). **About the V-Dem Institute.** Disponível em: <https://v-dem.net/about/v-dem-institute/>. Acesso em: 23 mar. 2023. (GRÁFICO resgatado de VARIETIES

OF DEMOCRACY (V-Dem), [2023]).

VITAL, Danilo. **Mesmo antes da sentença, dúvida entre tráfico e uso se resolve a favor do réu.** Consultor Jurídico, 24 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-24/duvida-entre-trafficante-ou-usuario-resolve-favor-reu-stj>. Acesso em: 23 mar. 2023.