



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ELIANE DE SOUZA MARANHÃO

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS NO BRASIL:
ANÁLISE DO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS**

CAMPINA GRANDE - PB

2023

ELIANE DE SOUZA MARANHÃO

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS NO BRASIL:
ANÁLISE DO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: **Professor Doutor Clóvis Alberto Vieira de Melo**

Área de Concentração: **Estado e Governo**

Linha de Pesquisa: **Políticas Públicas e Inovação Institucional**

CAMPINA GRANDE - PB

2023

M311p Maranhão, Eliane de Souza.
Políticas Públicas no enfrentamento às drogas no Brasil : análise do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas / Eliane de Souza Maranhão. - Campina Grande, 2023.
114 f. : il. color.

Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.
"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo."
Referências.

1. Políticas Públicas. 2. Descarcerização. 3. SISNAD. 4. Legislação Federal. 5. Drogas. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 32:35.073.1(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

ELIANE DE SOUZA MARANHÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO
ÀS DROGAS NO BRASIL: ANÁLISE DO
SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SOBRE DROGAS.

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política como pré-
requisito para obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Aprovada em: 26/12/2022

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Orientador

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFCG
Examinador(a) Interno

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - PPGPP/UECE
Examinador(a) Externo



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 04/05/2023, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, Usuário Externo**, em 05/05/2023, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 11/05/2023, às 07:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **3367078** e o código CRC **F6418A4F**.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA EM 26 DE DEZEMBRO DE 2022

CANDIDATO(A): **ELIANE DE SOUZA MARANHÃO**. COMISSÃO EXAMINADORA: Clóvis Alberto Vieira de Melo, Doutor, PPGCP/UFMG, Presidente da Comissão e Orientador; Kelly Cristina Costa Soares, Doutora, PPGCP/UFMG, Examinador(a) Interno(a); José Raulino Chaves Pessoa Júnior, Doutor, PPGPP/UECE, Examinador(a) Externo(a). TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: **POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS NO BRASIL: ANÁLISE DO SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS**.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Estado e Governo.

HORA DE INÍCIO: 15h – LOCAL: <https://meet.google.com/fow-xoqe-dzh>

Em sessão pública, após exposição, a candidata foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, os quais elencaram correções a serem feitas no trabalho, as quais julgaram necessárias para aprovação, sendo elas: Explicitação clara do problema e do objetivo do trabalho; Justificar e problematizar o problema de pesquisa; Relacionar o debate teórico ao objeto de estudo; Reelaborar a seção metodológica, apresentando-a de forma mais detalhada; Sintetizar os anexos; e Reestruturar o texto de forma harmônica e lógica. O trabalho obteve o seguinte status: em EXIGÊNCIA. A aluna terá noventa dia para proceder as correções, as quais serão aferidas pelo orientador, e em as correções está de acordo com o sugerido pela banca, o mesmo anexará a esse processo a nova versão da dissertação, e encaminhará para homologação do Colegiado do PPGCP. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, Márcia Cristina M. Porto e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 26 de dezembro de 2022.

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFMG
Presidente da Comissão e Orientador

Profa. Dra. Kelly Cristina Costa Soares - PPGCP/UFMG
Examinador(a) Interno(a)

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior - PPGPP/UECE
Examinador(a) Externo(a)

Eliane de Souza Maranhão

Discente

Márcia Cristina M. Porto

Secretária

2 - APROVAÇÃO

2.1. Segue a presente Ata de Defesa de Dissertação da candidata Eliane de Souza Maranhão, assinada eletronicamente pela Comissão Examinadora acima identificada.

2.2. No caso de examinadores externos que não possuam credenciamento de usuário externo ativo no SEI, para igual assinatura eletrônica, os examinadores internos signatários certificam que os examinadores externos acima identificados participaram da defesa de dissertação e tomaram conhecimento do teor deste documento.



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 04/05/2023, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Raulino Chaves Pessoa Júnior, Usuário Externo**, em 05/05/2023, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **ELIANE DE SOUZA MARANHÃO, Usuário Externo**, em 08/05/2023, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA CRISTINA MARQUES PORTO, ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO**, em 09/05/2023, às 10:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 11/05/2023, às 07:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **3366853** e o código CRC **7EAA4E2E**.

Consagro este trabalho ao **Senhor Jesus Cristo**, autor e consumidor da nossa fé. Dedico aos meus pais, **Antônio Carlos Maranhão** (*dans la mémoire et dans le coeur*) e **Gelvita Nunes de Souza Maranhão**, e ao meu filho, **Antônio Carlos Maranhão Neto**, como também ao **Delegado Volk** (meu filho de quatro patas), que representam minha motivação em prosseguir.

AGRADECIMENTOS

Minha mais profunda gratidão à **Santíssima Trindade**, consubstanciada em Deus Pai, Deus Filho e Deus Espírito Santo. Sem a qual eu não existiria, não sobreviveria, nem resistiria...

Ao meu extremado pai, **Antônio Carlos Maranhão**, minha primeira fonte de inspiração amorosa, cultural e acadêmica. Hoje, ao lado do Pai Celestial, sei que zela por mim e me guia.

À minha mãe, **Gelvita Maranhão**, que, igualmente às suas ascendentes femininas, me foram exemplos de mulheres guerreiras e inquebrantáveis. Em especial, por me trazer à vida e suprir-me de todos os cuidados e aparatos para minha evolução e educação. Ao lado do meu pai, buscou a excelência em proporcionar-me o melhor para meus estudos, nunca medindo esforços. E que, até agora, preza por me estimular e incentivar na consecução dos meus objetivos acadêmicos e profissionais.

Ao meu bebê canino, **Volk**, “minha muletinha” e “meu resgate”. Que me entende, me acolhe; tornando mais leves e alegres os meus dias.

À terapeuta **Wéryka Cristina da Silva Dantas**, presente Divino, personificado em forma de habilidade e capacitação profissional.

À **Márcia Cristina Marques Porto**, por todos os seus préstimos, empenho, generosidade, compreensão e atenção, dedicados aos alunos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP/UFCG, a quem agradeço, em nome dos servidores técnicos-administrativos educacionais (TAEs).

Ao **PPGCP/UFCG**, representado pelo Coordenador da gestão anterior, Professor Clóvis Alberto Vieira de Melo, e sua atual Coordenadora, Professora Kelly Cristina Costa Soares. Que possibilitou a oportunidade de aprender, por meio do compartilhamento de vivências e saberes, em um mestrado oferecido, numa área tão apaixonante/estimulante, na nossa cidade de Campina Grande, com profissionalismo atrelado a acolhimento, durante toda a permanência do vínculo.

Ao meu Orientador, **Professor Doutor Clóvis Alberto Vieira de Melo**, meu muitíssimo obrigada pela aposta e crédito ao meu trabalho, disponibilizando-se em acompanhá-lo, com solicitude, aliada à sua excepcional competência, na qualidade de estudioso, e preparo técnico em ensinar-me (desde a época das disciplinas do mestrado), com respeito, paciência, sabedoria e atitudes elegantes. Sua orientação mostrou-se preponderante!

Estendo meus agradecimentos ao **Professor Doutor Saulo Felipe Costa**, por ocasião da Qualificação do Projeto desta dissertação, por seu olhar atento e adequadas contribuições.

Agradeço aos docentes do PPGCP/UFCG, especificamente, à **Professora Doutora Kelly Cristina Costa Soares** e ao **Professor Doutor José Raulino Chaves Pessoa Júnior** (PPGPP/UECE), que compuseram minha banca de seleção, sendo, posteriormente, meus talentosos, vocacionados e queridos professores. E que, por fim e muito me honrando, aceitaram integrar a Banca de Avaliação desta pesquisa, ofertando apropriadíssimas observações e sugestões, visando o aperfeiçoamento desta dissertação.

Ao **Professor Doutor Gonzalo Adrián Rojas**, cujas aulas aguçaram meu senso crítico e por quem guardo extremo carinho e admiração. Tendo a honra de tê-lo como Supervisor do meu Estágio em Docência, agregando, com seus ensinamentos e didática de supervisão, na disciplina de Teoria Política II, ao meu processo experimental no mestrado.

Aos meus **Colegas**, de todas as turmas que passei (em princípio, na condição de aluna especial até como aluna efetiva) do PPGCP/UFCG. Especialmente, aos da turma 2020, por haverem sido meus companheiros desta jornada, sobretudo, aqueles que se transmudaram em Amigos, confidentes e que passaram a fazer parte de minha vida. Desnecessário nominá-los, pois eles sabem e sentem que os são. Sempre estiveram comigo em momentos alegres e pesados, me encorajando, com amizade e estímulo.

Aos meus chefes imediatos: no Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido - CDSA/UFCG, **Professor Hugo Morais de Alcântara**, por sua sensibilidade, temperança, educação irrestrita e permanente estímulo ao crescimento profissional e acadêmico dos que o rodeiam; e, mais recentemente, no Campus Sede, **Jeferson Silva de Andrade**, um colega de trabalho que virou amigo (ouvinte e suporte), depois, virou chefe. E que espero, em Deus, permaneça, *ad eternum*, na minha vida, como meu melhor amigo.

A meus demais **Familiares** e **Amigos**, pela inspiração, compreensão e acolhimento, em horas precisas.

Por fim, parafraseando o juiz e profeta bíblico Samuel: Até aqui, me ajudou o **Senhor!**

Todas as coisas me são lícitas, mas nem todas as coisas convêm. Todas as coisas me são lícitas; mas eu não me deixarei dominar por nenhuma delas.

(1 Coríntios 6:12)

RESUMO

Este trabalho de dissertação objetiva analisar, à luz do neoinstitucionalismo histórico, as políticas de enfrentamento às drogas no Brasil, pontualmente, o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD). Materializado a partir da implementação da Lei n. 11.343/2006, o SISNAD tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades, a partir de uma dupla ótica: prevenção e repressão. Sendo assim, o problema posto no trabalho é saber: qual o caminho percorrido pela atual política pública de enfrentamento às drogas no Brasil (SISNAD)? A justificativa na escolha da presente temática de estudo se dá em razão do vínculo da autora com o tema, que congrega diferentes áreas, como o Direito Penal/Criminologia (sob o prisma das Toxicologias na Medicina Legal) e a Ciência Política, campos de estudo da pesquisadora na Graduação e Pós-Graduação. Neste sentido, buscou interligar estas experiências de pesquisa ao tema das Políticas Públicas, subárea da Ciência Política. O espaço geográfico contemplado é o Brasil e a legislação federal atinente às drogas. Houve preocupação em estabelecer um apanhado histórico, que remonta à nossa época imperial, entretanto, o tempo recortado pontua a elaboração, publicação e execução da Lei Antidrogas de 2006, objeto deste estudo. O referencial teórico sugeriu ênfase na legislação e suas alterações de 2019. Foram coletados dados, sob o alicerce de bancos institucionais oficiais e foram evidenciadas as políticas públicas e instituições, com realce nos principais achados, traduzidos na efetivação do SISNAD, como modelo de política pública restaurativa, na área de Segurança Pública e garantia de proteção aos direitos dos cidadãos, configurando inovação institucional. Para tanto, a metodologia adotada na dissertação é descritiva, partindo de uma análise da situação da política de drogas no Brasil, se baseando na utilização dos métodos bibliográfico e documental, tanto pela literatura quanto nos dados oficiais sobre as legislações federais referentes às drogas.

Palavras-chave: Descarcerização. Drogas. Legislação. Levantamento. Políticas Públicas. SISNAD.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze, in the light of historical neo-institutionalism, the policies to confrontation drugs in Brazil, specifically, the National System of Public Policies on Drugs (SISNAD). Materialized from the implementation of Law n. 11.343/2006, SISNAD aims to articulate, integrate, organize and coordinate activities, from a double perspective: prevention and repression. Therefore, the problem posed at work is to know: what is the path taken by the current public policy to combat drugs in Brazil (SISNAD)? The justification for choosing the present subject of study is due to the author's connection with the subject, which brings together different areas, such as Criminal Law/Criminology (under the prism of Toxicology in Legal Medicine) and Political Science, fields of study of the researcher in graduation and post-graduation. In this sense, it sought to link these research experiences to the theme of Public Policies, a sub-area of Political Science. The geographic space contemplated is Brazil and the federal legislation related to drugs. There was a concern to establish a historical overview, which dates back to our imperial era, however, the cut time punctuates the elaboration, publication and execution of the 2006 Antidrug Law, object of this study. The theoretical framework suggested emphasis on the legislation and its amendments in 2019. Data were collected, based on official institutional databases and Public Policies and institutions were highlighted, with emphasis on the main findings, translated into the implementation of SISNAD, as a model of Public Policy Restorative, in the area of Public Security and guarantee of protection of citizens' rights, configuring institutional innovation. Therefore, the methodology adopted in the dissertation is descriptive, starting from an analysis of the situation of drug policy in Brazil, based on the use of bibliographic and documental methods, both in the literature and in official data on federal legislation related to drugs.

Keywords: *Descarcerization. Drugs. Legislation. Public Policy. SISNAD. Survey.*

RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo analizar, a la luz del neoinstitucionalismo histórico, las políticas de confrontación a las drogas en Brasil, específicamente, el Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD). Materializado a partir de la implementación de la Ley n. 11.343/2006, el SISNAD tiene como objetivo articular, integrar, organizar y coordinar actividades, desde una doble perspectiva: prevención y represión. Por lo tanto, el problema que se plantea en el trabajo es saber: ¿cuál es el camino recorrido por la actual política pública de combate a las drogas en Brasil (SISNAD)? La justificación de la elección del presente tema de estudio se debe a la vinculación del autor con el tema, que aglutina diferentes áreas, como el Derecho Penal/Criminología (bajo el prisma de la Toxicología en Medicina Legal) y la Ciencia Política, campos de estudio de la investigador en grado y posgrado. En ese sentido, buscó vincular estas experiencias de investigación a la temática de Políticas Públicas, subárea de la Ciencia Política. El espacio geográfico contemplado es Brasil y la legislación federal relacionada con las drogas. Hubo una preocupación por establecer un recorrido histórico, que se remonta a nuestra época imperial, sin embargo, el tiempo de corte marca la elaboración, publicación y ejecución de la Ley Antidrogas de 2006, objeto de este estudio. El marco teórico sugirió énfasis en la legislación y sus modificaciones en 2019. Se recopilaron datos, con base en bases de datos institucionales oficiales y se destacaron políticas públicas e instituciones, con énfasis en los principales hallazgos, traducidos en la implementación del SISNAD, como modelo de Gestión Pública. Política Restaurativa, en el área de Seguridad Pública y garantía de protección de los derechos de los ciudadanos, configurando la innovación institucional. Por lo tanto, la metodología adoptada en la disertación es descriptiva, a partir de un análisis de la situación de la política de drogas en Brasil, a partir del uso de métodos bibliográficos y documentales, tanto en la literatura como en datos oficiales sobre la legislación federal relacionada con las drogas.

Palabras-clave: Descarcerización. Drogas. Encuesta. Legislación. Políticas Públicas. SISNAD.

RÉSUMÉ

Cette thèse (mémoire de maîtrise) vise à analyser, à la lumière du néo-institutionnalisme historique, les politiques de lutte/affrontement contre la drogue au Brésil, en particulier le Système national de politiques publiques sur les drogues (SISNAD). Matérialisé à partir de la mise en œuvre de la loi n. 11.343/2006, le SISNAD vise à articuler, intégrer, organiser et coordonner des activités, dans une double perspective: prévention et répression. Dès lors, le problème posé au travail est de savoir: quel est le chemin parcouru par la politique publique actuelle de lutte contre la drogue au Brésil (SISNAD)? La justification du choix du présent sujet d'étude tient au rapport de l'auteur avec le sujet, qui réunit différents domaines, tels que le Droit Pénal/Criminologie (sous le prisme de la Toxicologie en Médecine Légale) et les Sciences Politiques, domaines d'études de la chercheur en fin d'études et post-diplôme. En ce sens, il a cherché à relier ces expériences de recherche au thème des politiques publiques, un sous-domaine des sciences politiques. L'espace géographique envisagé est le Brésil et la législation fédérale relative aux drogues. Il y avait un souci d'établir un aperçu historique, qui remonte à notre époque impériale, cependant, le temps coupé ponctue l'élaboration, la publication et l'exécution de la loi antidrogue de 2006, objet de cette étude. Le cadre théorique suggérait de mettre l'accent sur la législation et ses amendements en 2019. Des données ont été collectées, sur la base de bases de données institutionnelles officielles et les politiques et institutions publiques ont été mises en évidence, en mettant l'accent sur les principales conclusions, traduites dans la mise en œuvre du SISNAD, en tant que modèle de politique réparatrice, dans le domaine de la sécurité publique et de la garantie de la protection des droits des citoyens, configurant l'innovation institutionnelle. Par conséquent, la méthodologie adoptée dans la thèse est descriptive, à partir d'une analyse de la situation de la politique des drogues au Brésil, basée sur l'utilisation de méthodes bibliographiques et documentaires, à la fois dans la littérature et dans les données officielles sur la législation fédérale relative aux drogues.

Mots-clefs: Décarcérisation. Drogues. Enquête. Législation. Politique Publique. SISNAD.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABSP** - Anuário Brasileiro de Segurança Pública.
- ac.** - Acórdão.
- ADC** - Ação Direta de Constitucionalidade.
- ADCT** - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade.
- ADIn** - Ação Direta de Inconstitucionalidade.
- ADPF** - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
- AGR** - Agravo Regimental.
- AGRHC** - Agravo Regimental no *Habeas Corpus*.
- ANVISA** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
- APF** - Auto de Prisão em Flagrante.
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- CAPS-AD** - Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas.
- CCJC** - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
- CDE** - Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas.
- CDN** - Comissão das Nações Unidas Sobre Drogas Narcóticas.
- CF** - Constituição Federal.
- CF/88** - Constituição Federal de 1988.
- CICAD** - Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas.
- CIDH** - Comissão Interamericana de Direitos Humanos.
- CNBB** - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.
- CNFE** - Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes.
- CNJ** - Conselho Nacional de Justiça.
- CONAD** - Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas.
- CP** - Código Penal.
- CPB** - Código Penal Brasileiro.
- CPC** - Código de Processo Civil.
- CPP** - Código de Processo Penal.
- CRFB** - Constituição da República Federativa do Brasil.
- DEA** - *Drug Enforcement Administration*.
- DRCOR** - Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado.
- DRE** - Delegacia de Repressão a Entorpecentes.

ELA - Esclerose Lateral Amiotrófica.

EUA - Estados Unidos da América.

FBI - *Federal Bureau of Investigation*.

FHC - Fernando Henrique Cardoso.

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz.

FUNCAB - Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso.

FUNAD - Fundo Nacional Antidrogas.

HC - *Habeas Corpus*.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano.

II - Imposto de Importação.

IMF - Fundo Monetário Internacional.

IPI - Imposto sobre os Produtos Industrializados.

JECRIM - Juizado Especial Criminal.

LC - Lei Complementar.

LEP - Lei de Execuções Penais.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública.

MP - Ministério Público.

MS - Ministério da Saúde.

NEE - Núcleo de Exames de Entorpecentes.

NSP - Novas Substâncias Psicoativas.

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil.

OCDE - Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico.

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

OEA - Organização dos Estados Americanos.

OMS - Organização Mundial da Saúde.

ONU - Organização das Nações Unidas.

PF - Polícia Federal.

PIB - Produto Interno Bruto.

PLANAD - Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas.

PNAD - Política Nacional Antidrogas.

PNB - Produto Nacional Bruto.

PND - Política Nacional Sobre Drogas.

PNUD - Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento.

PPE - Prescrição da Pretensão Executória.

PPP - Prescrição da Pretensão Punitiva.

PPL - Pena Privativa de Liberdade.

PRD - Pena Restritiva de Direitos.

PRF - Polícia Rodoviária Federal.

RE - Recurso Extraordinário.

RESP - Recurso Especial.

RO - Recurso Ordinário.

RHC - Recurso Ordinário em *Habeas Corpus*.

RMS - Recurso Ordinário em Mandado de Segurança.

SENAD - Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas.

SISNAD - Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas.

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente.

SM - Salário Mínimo.

SNC - Sistema Nervoso Central.

SRTE - Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes.

STF - Supremo Tribunal Federal.

STJ - Superior Tribunal de Justiça.

SUAS - Sistema Único de Assistência Social.

SUS - Sistema Único de Saúde.

SVS - Secretaria de Vigilância em Saúde.

TCO - Termo Circunstanciado de Ocorrência.

TCU - Tribunal de Contas da União.

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

USP - Universidade de São Paulo.

V-DEM - *Varieties of Democracy*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
FIGURA 1 - CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
FIGURA 2 - <i>MULTIPLE STREAMS MODEL</i>	31
FIGURA 3 - TEORIA DOS JOGOS X DILEMA DOS PRISIONEIROS	44
TABELA 1 - GASTOS DO GOVERNO FEDERAL COM POLÍTICA DE DROGAS	56
TABELA 2 - TENDÊNCIAS GLOBAIS	88

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS	27
2.1 Perspectiva Conjuntural das Políticas Públicas	27
2.2 Teoria do Ciclo das Políticas Públicas	30
2.3 Elementos de Conexão: Políticas de Enfrentamento às Drogas no Brasil	37
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL	39
3.1 Incrementalismo	40
3.2 Neoinstitucionalismos	42
3.2.1 Institucionalismo Histórico	43
3.2.2 Institucionalismo da Escolha Racional	46
3.2.3 Institucionalismo Sociológico	49
3.3 Convergência entre as Políticas de Enfrentamento às Drogas no Brasil e a Teoria Neoinstitucionalista Histórica.....	50
4. ESTRUTURA ANALÍTICO-CONTEXTUAL DO PROBLEMA DAS DROGAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL	53
4.1 Problemática Pública Sobre Drogas: Cenário Político-Social de Surgimento	53
4.1.1 Arranjos Institucionais e Políticos do Processo de Construção da Agenda e Formulação das Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil	57
4.1.2 Estruturação das Políticas Públicas Sobre Drogas	61
4.2 Desenho Institucional acerca da Lei Sobre Drogas no Brasil	64
4.2.1 Artigo 28 da Lei n. 11.343/2006.....	69
4.2.2 Artigo 33 da Lei n. 11.343/2006.....	76
4.2.3 Artigo 35 da Lei n. 11.343/2006.....	86
4.2.4 Artigo 36 da Lei n. 11.343/2006.....	86
4.2.5 Artigo 37 da Lei n. 11.343/2006.....	87
4.2.6 Artigo 40 da Lei n. 11.343/2006.....	87
5. METODOLOGIA.....	88
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	90
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS	97
GLOSSÁRIO	107
ANEXOS.....	112

1 INTRODUÇÃO

Ao tratarmos de sociedades democráticas e suas instituições componentes, temos que a segurança pública, serviço essencial, figura dentre suas garantias definidoras. A segurança pública assegura a concessão de liberdades e direitos à população.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida por “Constituição Cidadã”, em razão de sua concepção datar do período de redemocratização do país, há preocupação quanto à garantia e salvaguarda da dignidade da pessoa humana. Exposta em seu artigo 1º, inciso III, CRFB/88, como sendo um dos fundamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Similarmente, no artigo 3º, inciso IV, a nossa Carta Magna determina que a promoção do bem de todos é um dos objetivos do Brasil (BRASIL, 1988).

Em face destas considerações iniciais, a dissertação contempla as políticas públicas de enfrentamento às drogas no Brasil, contextualizando-as (temporal e geograficamente) e apresentando conceituações correlacionadas. Numa visita às tentativas de implementação, indo até sua efetiva elaboração legislativa e, pontuais, alterações advindas.

Tomando o neoinstitucionalismo histórico como diretriz, tem-se, como objetivo, a análise do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), cujo propósito é a articulação, integração, organização e coordenação das atividades de prevenção e repressão às drogas. Neste sentido, a questão problema trata por determinar: qual trajetória trilhou a política pública de enfrentamento às drogas no Brasil, portanto, o SISNAD?

Advindo desta, por conseguinte, o objetivo geral do trabalho, qual seja: Discorrer, sob a via institucional, mais precisamente, neoinstitucional, acerca da maneira como se desenvolveu a Política Nacional Sobre Drogas (SISNAD).

No que diz respeito aos objetivos específicos da pesquisa, temos: Conhecer o cenário político-social em que surgiu a problemática pública sobre drogas; Entender os arranjos institucionais e políticos do processo de construção da agenda e formulação das Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil; Descrever como se deu a disposição da Política Nacional Sobre Drogas.

A motivação quanto à determinação do assunto estudado ocorreu em face da identificação da pesquisadora com a temática (objeto de suas pesquisas: tanto durante a Graduação em Direito, quanto Pós-Graduação em Direito Penal e Criminologia), direcionada ao estudo da Toxicologia Forense, na Medicina Legal. Disciplina que, posteriormente, veio a lecionar no curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba.

Na procura por conjugar um tema que congregasse estas diferentes áreas com o inserto no contexto proposto pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, chegou-se à Política Pública Sobre Drogas, implementada pela Lei n. 11.343/2006, numa abordagem que evidencia harmonia, aliada ao ineditismo da temática, dentro do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - PPGCP da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, conforme restou demonstrado, mediante consulta ao seu repositório institucional (Biblioteca Digital de Teses e Dissertações). Esta investigação, que privilegia a senda da Ciência Política e Políticas Públicas, sua subárea, aborda as instituições que compõem as sociedades democráticas.

O espaço geográfico contemplado é o Brasil e a legislação federal sobre drogas, muito embora, hajam sido descritas experiências internacionais e vivências de concretização de políticas públicas atinentes às drogas, no exterior. Quanto ao tempo histórico, o recorte temporal destaca a elaboração, publicação e execução da Lei n. 11.343/2006, não obstante o relato retroceder ao Brasil Império.

Quanto ao referencial teórico, este, enfatizou a legislação antidrogas e suas alterações de 2019. Utilizando-se de bancos institucionais oficiais, foram coletados dados e evidenciadas as políticas públicas e instituições participantes. Recebendo destaque os principais achados, traduzidos na efetivação do SISNAD, como modelo de política pública restaurativa, em segurança pública, e garantia de proteção aos direitos dos cidadãos, ao representar uma inovação institucional.

Convém, por oportuno, ressaltar a relevância da temática do enfrentamento às drogas, correlacionando-a com o contexto da pandemia de COVID-19¹. A problemática das drogas, que já vinha num crescente, mundial, de busca pelo controle, em trabalho de enfrentamento conjunto, foi potencializada com o advento da pandemia, elevando, sobremaneira, a preocupação com as questões referentes à saúde mental, refletindo, conseqüentemente, em um aumento no consumo de drogas (lícitas e ilícitas). Tendo em vista que, um grande número de pessoas busca nas drogas, de forma desmedida, o alívio às suas dores emocionais, vindo a se tornarem dependentes químicas.

Semelhantemente ao que vimos durante a pandemia, em termos de cooperação internacional quanto ao seu combate, com o enfrentamento às drogas não é diferente, havendo empenho e envolvimento dos órgãos transnacionais, a serem citados ao longo do trabalho. O

¹ Grafia de acordo com diretrizes internacionais para certificação e classificação para a causa de morte, pela OMS, em 2020, que determina que o termo deve ser usado todo em letras maiúsculas. Assim é feito em todo o documento, no *site* e nas publicações oficiais na internet.

que explicita a relevância do tema, que está consubstanciado com a realidade presente, de luta contra as drogas.

A pandemia de COVID-19 impôs isolamento social e, conseqüentemente, restrição das liberdades, gerando, dentre muitos outros efeitos negativos, um quadro de incertezas, que despertaram a atenção de especialistas, acerca de vícios como tabagismo, alcoolismo e consumo de drogas, durante este período. Pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em 2020, aponta que 18% dos entrevistados relataram aumento no consumo de álcool e 34% de tabaco.

Estudo do Departamento de Saúde Mental da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais, da Coordenação do Centro de Referência em Drogas (CRR/UFMG), sugeriu considerável aumento na ingestão de drogas. Estimando uma possível epidemia de pessoas dependentes químicas, após a atual situação sanitária. Segundo esta pesquisa, "tal consumo pode vir como um remédio assintomático, que tem conseqüências no longo prazo", oportunidade em que afirma já existirem pesquisas que acompanharam contextos de guerras e epidemias e que verificaram sua relação com aumento no consumo de drogas.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, Viena/Áustria) divulgou, em meados de 2021, o Relatório Mundial Sobre Drogas 2021. Este Relatório ofereceu uma percepção sobre a oferta e demanda de opioides, cocaína, *cannabis*, estimulantes do tipo anfetamina e Novas Substâncias Psicoativas (NSP)². Bem como, sobre seu impacto na saúde, levando em conta os possíveis efeitos da pandemia de COVID-19.

O Relatório aponta pesquisa com profissionais de saúde (em 77 países), dos quais, 42% afirmaram que o uso da *cannabis* aumentou durante a pandemia. Um aumento no uso, não medicinal, de drogas farmacêuticas também foi observado no mesmo período.

Muito embora os impactos da COVID-19, no que concerne ao uso de substâncias ilícitas, ainda não serem, de todo, conhecidos, a análise sugere que, em virtude da pandemia haver trazido dificuldades econômicas, o cultivo de drogas ilícitas tornou-se atraente para algumas comunidades rurais. O impacto social da pandemia, provocando aumento da desigualdade, da pobreza e das condições de saúde mental, sobretudo, entre populações já vulneráveis, representa fatores que podem levar mais pessoas a consumir drogas. Além de favorecer o aliciamento de indivíduos para atuação no tráfico de drogas, de acordo com dados relativos aos autos de prisões em flagrante, fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

² *Cannabis* é um gênero de angiospermas, nativa do Centro e do Sul da Ásia, segundo a Wikipédia. Conhecida como a planta da maconha, entretanto, é capaz de atuar no tratamento de doenças que atingem o Sistema Nervoso Central do ser humano.

Este Relatório indica, ainda, mudanças nos padrões do uso das drogas, o que acarreta implicações para a saúde pública. E uma rápida retomada das dinâmicas de tráfico pré-existentes, após um período de interrupção inicial, no começo da pandemia. Dentre estas mudanças, estão remessas, cada vez maiores, de drogas ilícitas; aumento na frequência de rotas terrestres e fluviais, utilizadas para o tráfico; maior utilização de aviões privados, para fins de tráfico de drogas; e um incremento no uso de sistemas, sem contato, para a entrega de drogas aos consumidores finais.

A resiliência do mercado de drogas, durante a pandemia, demonstrou a capacidade dos traficantes em se adaptarem, rapidamente, a ambientes e circunstâncias adversas. Temos como exemplo as alterações nas principais rotas do tráfico de drogas ilícitas, identificadas a partir dos dados de apreensões mais recentes. As organizações criminosas necessitaram se adequar às mudanças na atuação policial, em um cenário de aumento da fiscalização, menor movimentação em rodovias e restrições de deslocamento, o que demandou o recrutamento de mais pessoas. Como forma de evitar prejuízos maiores, traficantes passaram a seguir a tendência de se unirem em consórcios de pequenos grupos a fim de realizarem o transporte de cargas de maconha.

O tráfico por meios digitais é uma realidade que segue em crescimento. Segundo o Relatório, houve um aumento na venda de drogas através de aplicativos de telefone (prática conhecida como *delivery* de drogas ou *disk* drogas) e, por consequência, uma maior abordagem policial a *motoboys*³. Os mercados de drogas na *dark web* surgiram há, aproximadamente, uma década, faturando milhões de dólares em vendas anuais globais, ainda de acordo com o documento⁴. Neste sentido, a inovação tecnológica, combinada com a agilidade e adaptabilidade dos que utilizam novas plataformas para vender drogas e outras substâncias, favorecem um mercado globalizado, tornando as drogas mais acessíveis e sua disponibilidade mais fácil.

Como parte de um esforço global para assimilar as mudanças ocorridas, em função da crise sanitária, o Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícita (CDE), em parceria com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), produziram um “Estudo Estratégico sobre o Impacto da Pandemia no Tráfico

³ *Delivery* é um termo em inglês usado para entrega realizada por emissário motorizado.

⁴ De acordo com a Wikipédia, *dark web*, literalmente, seria a internet obscura ou endereço sombrio. Refere-se a servidores de rede disponíveis na internet, acessíveis, apenas, mediante ferramentas, configurações ou autorizações específicas, que dão um elevado nível de anonimato, tanto a quem publica os conteúdos como a quem os consulta.

de Drogas no Brasil”. O Estudo foi publicado em dezembro de 2012, uma vez que a pandemia se tornou uma intervenção natural nos mercados lícitos e ilícitos.

Em razão das restrições às viagens (que acarretaram diminuição de apreensões de cocaína em aeroportos e em portos) e das políticas de distanciamento social implementadas, novas dinâmicas e desafios surgiram em diversas esferas da sociedade. O trabalho das instituições ligadas à repressão e à fiscalização do tráfico de drogas foi afetado, assim como a atuação de grupos criminosos nesse mercado (através da diversificação nos portos de origem e de destino utilizados).

O Estudo (produzido com apoio do Departamento de Pesquisa e Análise de Tendências do UNODC), preliminarmente, obteve como resultados que apreensões de cocaína, com menos de 200 kg, aumentaram durante a pandemia, enquanto que as maiores, acima de 200 kg, diminuíram. Também fora observado que as organizações criminosas têm estruturas dinâmicas e flexíveis, capazes de se adaptar, constantemente, mesmo em face de desafios, além de diversificar as rotas do tráfico, conforme a necessidade.

De acordo com dados da Polícia Federal (PF), houve a implementação de novas estratégias institucionais de combate ao tráfico de drogas, como o Programa VIGIA, do Ministério da Justiça e Segurança Pública; o Tamoio, da Polícia Rodoviária Federal e operações deflagradas pela PF, que coincidiram com a pandemia, cujas apreensões de maconha e derivados mais que dobraram durante o período pandêmico. Aproximadamente, o dobro da quantidade de maconha e derivados (*haxixe* e *skunk*) foi apreendida, em comparação ao período anterior de doze meses, em um aumento de 112%⁵.

O Brasil seguiu como um ponto de exportação de cocaína para outros países e continentes. Confirmando ser um ponto de trânsito da cocaína e, embora haja forte consumo interno, o mercado europeu é determinante no tráfico dessa droga. As rotas de transporte de cocaína se espalharam pelo Brasil e as organizações criminosas têm mirado novos destinos no mundo. Através de técnicas de análise geoespacial, empregadas neste Estudo, foi sugerido que as apreensões de drogas pelas forças policiais mostram um deslocamento progressivo de rotas de tráfico de maconha e de cocaína em direção ao sul do país. Em 2020, o Rio Grande do Sul apresentou novos *clusters* (agrupamentos) que não estavam presentes em 2019, evidenciando essa convergência.

Houve aumento nas apreensões de drogas sintéticas, tais como metanfetamina. Dados do Núcleo de Exames de Entorpecentes (NEE) do Instituto de Criminalística da Polícia

⁵ *Skunk* refere-se a variedades de *cannabis* de aroma mais acentuado (daí o nome *skunk*: gambá, em português) e dotadas de maior concentração de substâncias psicoativas.

Técnico-Científica do Estado de São Paulo indicam aumento na detecção de metanfetamina, anfetamina e MDA, com destaque para as duas primeiras, na comparação entre 2019 e 2020.

De acordo com trabalhos desenvolvidos em outros campos do conhecimento, que apontam o Brasil como lucrativo mercado consumidor de drogas ilícitas, tendo deixado a coadjuvação no cenário do tráfico internacional de drogas. O Brasil passou a ter sistema interno próprio (SAPORI; SOARES, 2015), revelando a importância em se dedicar à investigação desta temática.

A pauta acerca das drogas transitou por extenso processo legislativo, em nosso país, no quesito formulação de uma norma específica, que viesse a enfrentar a questão e elaborasse uma política nacional. Política esta, que fosse capaz de abarcar desde a figura do usuário até as condutas de traficância. Seu início se deu através de um projeto de Lei, remetido à Câmara dos Deputados pelo Senado Federal, em 2002, cuja finalização, somente, se concretizou no ano de 2006, com a promulgação da Lei n. 11.343.

Considerando que "os estudos e as pesquisas sobre os usos de substâncias variadas que são caracterizadas pelo termo droga fazem parte, já há décadas, das reflexões das ciências sociais" (ALVAREZ, 2017, p. 1). A escolha do objeto de pesquisa deste trabalho se justifica pela importância de uma melhor investigação e compreensão, no âmbito da Ciência Política, de como se deram os processos políticos e institucionais, que culminaram na Política Nacional Sobre Drogas.

Metodologicamente, optou-se por uma vertente descritiva, mediante análise da política sobre drogas no Brasil, com métodos bibliográfico e documental, consubstanciada na literatura e em dados oficiais sobre as legislações federais referentes às drogas. Em termos sistemáticos, esta dissertação está estruturada sob sete capítulos, apresentados no sentido de otimizar o desenvolvimento argumentativo da dissertação.

O primeiro capítulo traz a Introdução, que cumpre a função de pontuar a temática basilar do trabalho. De modo generalista, destaca os assuntos que serão trazidos e aprofundados nos capítulos seguintes.

No segundo capítulo, cujo título é "Políticas Públicas: Aspectos Conceituais", atribui-se uma conotação mais, precisamente, conceitual, como o próprio título indica. Inicia a apresentação do substrato teórico em torno das Políticas Públicas Sobre Drogas e a Teoria do Ciclo das Políticas Públicas, inserido em uma construção e desenvolvimento de uma revisão da literatura.

Intitulado de "Políticas Públicas de Enfrentamento às Drogas no Brasil: Uma Análise Institucional", a pontuação do terceiro capítulo ocorre contextualmente. Em termos

cronológicos, traz o tema principal pesquisado, lastreado em sua construção histórica de elaboração e permeado pelo ambiente da Ciência Política. Há “topificação” acerca do Incrementalismo, Neoinstitucionalismo, *Path Dependence* e demais considerações da Segurança Pública.

Tem-se, no quarto capítulo, o detalhamento da “Estrutura Analítico-Contextual do Problema das Drogas e as Políticas Públicas de Enfrentamento no Brasil”. Onde são abordados os caminhos percorridos até a concretização da Lei Antidrogas, passando pelo esmiuçamento de seus artigos mais significativos.

Já o quinto capítulo traz a metodologia da pesquisa, minudenciando seus materiais, métodos e técnicas. Enquanto que o sexto capítulo, com os Resultados e Discussão, representa a própria política pública estudada. Vindo, o sétimo capítulo, a apresentar as Considerações Finais da dissertação.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS

2.1 Perspectiva Conjuntural das Políticas Públicas

As políticas públicas começaram a ser objeto de investigação, especialmente, por Harold Lasswell, nos Estados Unidos, após a II Grande Guerra⁶. Recebeu respaldo de instituições do governo, assim como, privadas, por considerarem o enfoque científico indispensável, numa gestão governamental exitosa (SCHMIDT, 2018). As políticas públicas foram instrumentalizadas e se tornaram subárea da Ciência Política.

Conceituar as políticas públicas, como expressões do Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987) ocorreu de forma a unificar os estudos referentes às políticas, de um lado, e do papel do Estado, inserto na sociedade, de outro. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) “a partir de questões públicas os governos produzem política pública”.

Isto posto, “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p. 24). A consolidação dos estudos sobre políticas públicas parte do pressuposto analítico de que “[...] em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22). Mediante análise inter-relacionada em esferas do Estado, Política, Economia e Sociedade (SOUZA, 2006). Deste modo, constata-se a indissociabilidade dos conceitos de política pública e democracia.

Ainda segundo Souza:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Mead (1995) define políticas públicas como um campo, dentro do estudo da política, que analisa o governo, à luz de grandes questões públicas. Enquanto que Lynn (1980), a compreende como sendo um conjunto de ações do governo, que irão produzir efeitos específicos.

Para Peters (2016), de igual forma, a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem, diretamente ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos,

⁶ Harold Dwight Lasswell, sociólogo e cientista político estadunidense, foi considerado precursor em categorias analíticas aplicadas ao tema das políticas públicas.

onde podemos visualizar a política, sob três níveis: I) Decisões de escolhas políticas, realizadas por atores, dotados de autoridade, a fim de afetar a vida dos demais cidadãos; II) Resultados de políticas (escolhas postas em ação); III) Impactos de políticas públicas sobre os efeitos que estas escolhas políticas têm sobre os cidadãos (PETERS, 2016).

De modo geral, uma política pública se destina a um grupo específico de beneficiários (pertencente à população, para quem a política é direcionada), que deve ser identificado, a fim de que os efeitos, por eles almejados, possam vir a ser atingidos pelo projeto de política pública (DYE, 2017). Este Autor sintetiza a definição de política pública como sendo "o que o governo escolhe fazer ou não fazer"; as deliberações do Estado sobre o que não se deve fazer (DYE, 2017), além de, ao referenciar Bachrach e Baratz (1962), que mostraram que não fazer nada, em relação a um problema, também é uma forma de política pública:

Os governos fazem muitas coisas. Eles regulam o conflito dentro da sociedade, eles organizam a sociedade para continuar o conflito com outras sociedades, eles distribuem uma grande variedade de recompensas e serviços materiais para membros da sociedade, e eles extraem dinheiro da sociedade, na maioria das vezes na forma de impostos. Assim, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios ou arrecadar impostos – ou todas essas coisas de uma vez (DYE, 2017).

Na definição de Lasswell, as decisões e análises sobre política pública implicam responder: Quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz?

Desse modo, as políticas públicas são uma resposta do Estado às necessidades do coletivo. Por meio do desenvolvimento de ações e programas (estruturados, funcional e sequencialmente, a fim de tornar possível a produção e organização do projeto), objetivam o bem comum e a diminuição das desigualdades sociais⁷.

As políticas públicas apresentam variados objetivos e características, podendo ser construídas como políticas públicas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. Nos dizeres de Rua (1998), as políticas públicas resultam da atividade política e compreendem o conjunto das decisões e ações, relativas à alocação imperativa de valores.

Enquanto uma política pública, geralmente, envolve mais de uma decisão e requer diversas ações, estrategicamente, selecionadas para implementar as decisões tomadas; uma decisão política corresponde a uma escolha, dentre alternativas, obedecendo uma hierarquia de preferências dos atores envolvidos, que transmite a adequação necessária entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

⁷ <<https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>>

Muito embora, uma política pública implique numa decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Por essa razão, ações e decisões privadas, mesmo que, num cenário de interesse público, não representam atividade política e, por conseguinte, política pública. Atores não estatais, operando como influenciadores de políticas públicas, em modernas democracias e em novos institutos democráticos (pertencentes à sociedade civil), favorecem a análise das políticas públicas, conforme Coutinho (2000).

Secchi (2012), ao pontuar ser a diferenciação acerca da essência conceitual de políticas públicas um problema público (de modo que uma política pública é assim adjetivada, mediante sua intenção em oferecer resposta a um problema público, dividida de dois modos: 1) política pública estatal - onde o Estado é preponderante - e 2) política privada de interesse público - cujo protagonismo não cabe ao Estado, muito embora, o ator externo objetive enfrentar um problema da sociedade e atue em direção da compreensão do cenário contemporâneo, em virtude das próprias particularidades de atores não estatais), apresenta um conjunto de diretrizes para a resolução de problemas públicos (SECCHI, 2016).

Neste sentido, política pública é o campo do conhecimento que, ao passo em que busca estimular a ação governamental, procede com a análise dessa ação. E, em sendo necessário, sugere mudanças no curso da mesma, muito embora, não exista um consenso quanto ao conceito de política pública, senão, vejamos:

... a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como "resolução aplicada de problemas". Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas (soluções captadas na expressão *naming, blaming, framing and claiming*, ou seja, dar nomes, culpar, moldar e cobrar) (Felstiner et al., 1980-1; Druckman, 2001; Steinberg, 1998) envolvem a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*), numa tentativa de atingir esses objetivos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, pp. 5 e 6).

De acordo com Cervi *et al.* (2010, p. 46), verifica-se o ressurgimento e o crescimento do campo de conhecimento das políticas públicas, devido, em parte, às alterações históricas, políticas e econômicas, vivenciadas pela sociedade. Tais mudanças são encaradas pelos governos como desafios, que se traduzem em modificações sobre a forma de compreender, formular e avaliar as próprias políticas.

Em sentido amplo, ciência significa conhecimento, enquanto que, restritamente, ela é definida como um dos modos possíveis para fenômenos, com evidências materiais (como no caso da ação de agentes públicos). Que permitem explicar os fenômenos sociais sem a

dependência da crença ou fé, daquele que produz o discurso científico. Pois seus resultados podem ser testados, a partir do compartilhamento do método científico (CERVI *et al.* 2010, p. 52).

Para Ferreira de Carvalho e de Oliveira Pinto Coelho (2022), o fenômeno das políticas públicas pode ser encarado como a exteriorização jurídico-organizacional da multiplicidade de decisões e/ou ações. Que estão sob o controle do governo ou do Poder Legislativo, modelando com marcos legais e sublegais, ciclos de atividades destinadas à consecução de objetivos, constitucionalmente apreciáveis.

2.2 Teoria do Ciclo das Políticas Públicas

Conforme já relatado, no tópico anterior, em razão das políticas públicas constituírem uma resposta do Estado às necessidades coletivas, utilizando-se de ações e programas para se estruturarem, há complexidades inerentes a esse processo de estruturação (funcional e sequencial) das políticas públicas. O que demanda que estas se dêem em obediência a um encadeamento lógico, em etapas. Iniciado com a identificação das demandas da sociedade, até o monitoramento de sua aplicação, como forma de atestar a efetividade das ações implementadas.

De modo a englobar a variação das abordagens, envolvendo políticas públicas, as mesmas são organizadas por meio do Ciclo de Políticas Públicas, que se traduz no modelo de fluxo para seu desenho. O Ciclo das Políticas Públicas é um processo que considera: A participação de todos os atores públicos e privados (governantes, políticos, trabalhadores e empresas), envolvidos na elaboração das políticas públicas; O poder que esses atores possuem e como podem atuar; A conjuntura política, econômica, social, cultural, em que o país está inserido, considerando seus problemas, limitações e oportunidades, socialmente, considerados; A organização de ideias e ações.

Desse modo, as propostas vão se desenvolver à medida em que, cada modelo, ao otimizar as relações de poder (englobando atores sociopolíticos, instituições e escolhas, que são objetos da Ciência Política), vier a se destacar. Não obstante a não exclusividade do modelo do Ciclo das Políticas Públicas (tendo em vista a Teoria dos Múltiplos Fluxos), a Teoria do Ciclo das Políticas Públicas (esquemáticamente organizada) presta-se à visualização, interpretação e

diminuição das complexidades inerentes à elaboração das políticas públicas (KINGDON, 2014)⁸.

Neste sentido, o processo de elaboração de uma política pública necessita atender etapas (interdependentes entre si, cujas fronteiras, por vezes, não são nítidas e seu número exato não é consciencioso, variando mediante a perspectiva comparada entre formas de resolução de problemas e as fases a que correspondem). Estas etapas objetivam assegurar o êxito da demanda, decorrentes de uma questão pública, ainda insolúvel. Contudo, não é um processo que ocorre, automaticamente, pois, uma política pública elaborada de modo equivocado, pode incorrer em negligências ou não observação das etapas do Ciclo.

Lasswell (1956) entendia que a tomada de decisões dos governos somava sete etapas. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) eram cinco, essas fases. Nas versões de Souza (2003), Rua (2014) e Secchi, Coelho e Pires (2019), o Ciclo das Políticas Públicas variam entre quatro a sete etapas, entretanto, desde a Formação da Agenda até a Avaliação, os tomadores de decisão (*decision-makers*) necessitam observar o desenvolvimento estratégico, pertinente a cada uma das fases que compõem o Ciclo.

QUADRO 1 - FASES DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fases	Ciclo das Políticas Públicas: Resolução de Problemas			
Autores	Lasswell (1956)	Souza (2006)	Rua (2014)	Secchi, Coelho e Pires (2019)
1	Coleta de Informação	Definição da Agenda	Formação da Agenda; Definição e Análise do Problema;	Identificação do Problema
2	Prioridade da Promoção	Identificação das Alternativas	Formação das Alternativas; Tomada de Decisão	Formação da Agenda
3	Prescrição do Curso de Ação	Avaliação das Opções	Implementação; Monitoramento	Formulação de Alternativas

⁸ O Modelo de Múltiplos Fluxos é adotado como referência teórica para vários estudos, vinculados à análise da Formulação de Políticas Públicas (especialmente, o processo de Formação da Agenda) e apresenta a ideia de que os problemas são construídos social/politicamente. Propõe que o processo de Tomada de Decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três fluxos dinâmicos (responsáveis pela inserção de um tema/problema na agenda pública): o **Fluxo de Problemas** (*Problem Stream*), o **Fluxo de Soluções** (*Policy Stream*) e o **Fluxo Político** (*Political Stream*). Também são consideradas, neste processo, a identificação de uma Janela de Oportunidade e a atuação dos empreendedores de políticas. Determinadas questões passam a fazer parte da Agenda Decisória quando os três fluxos decisórios (*streams*), que são relativamente independentes, entram em convergência, o que ocorre em momentos críticos, oportunidade em que os empreendedores podem apresentar suas propostas.

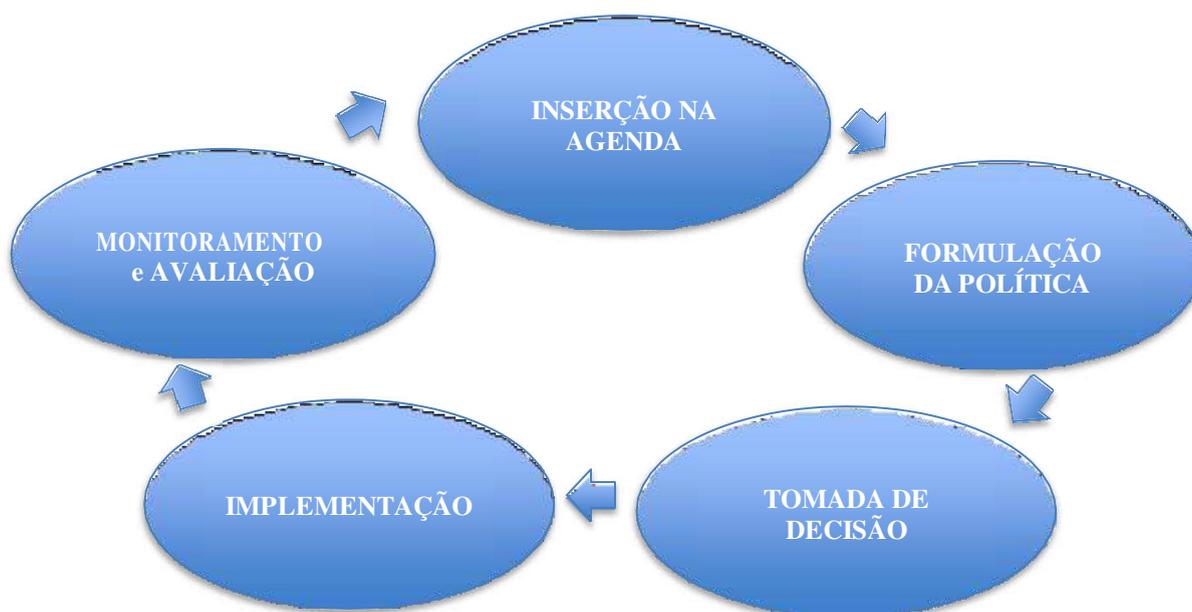
4	Normatização da Invocação	Seleção das Opções	Avaliação; Ajuste	Tomada de Decisão
5	Implementação da Aplicação	Implementação		Implementação
6	Término	Avaliação		Avaliação
7	Avaliação			Extinção

Fonte: Elaboração própria da Autora.

Considerando o posicionamento de Howlett, Ramesh e Perl (2013) o processo de formulação ou Ciclo das Políticas Públicas apresenta cinco fases, quais sejam:

- 1º) Formação da Agenda;
- 2º) Formulação da Política Pública;
- 3º) Tomada de Decisão;
- 4º) Implementação e
- 5º) Avaliação.

FIGURA 1 - CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Para fins deste trabalho, receberão maior enfoque: a Formação da Agenda e Formulação da Política Pública. Na Formação da Agenda, para dar início à elaboração de uma política, é imperioso determinar o que seja prioridade, perante o Poder Público. Esta etapa caracteriza-se pelo planejamento e percepção das questões, que demandam atenção e cuidado, em face da situação, na qual a população está inserida. É onde são analisadas, tanto a existência de dados

(que mostram a condição de determinada situação), quanto a emergência e os recursos disponíveis. Bem como, a identificação dos problemas a serem solucionados, de modo imediato, que ganham destaque, no âmbito da agenda governamental.

Em virtude da não garantia de resolutividade, imediata, esta fase é de planejamento flexível, onde a viabilização de projetos depende de fatores, como: -Avaliação do custo-benefício; -Necessidade política; -Urgência, que o problema pode demandar, na forma de mobilização social; -Estudo do cenário local e suas necessidades; -Recursos disponíveis.

Os estudos sobre Agenda se iniciam na comunicação política, ao “testar empiricamente os efeitos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público” (Azevedo, 2004, p. 42). A Formação de Agenda segue um processo não intencional, caracterizado: (i) pelo surgimento ou reconhecimento de um problema; (ii) pela existência de ideias e alternativas desenvolvidas por especialistas, investigadores, políticos e atores sociais; e (iii) pelo contexto político, administrativo e legislativo favorável à sua execução (KINGDON, 2003; ZAHARIADIS, 2007; CAPELLA, 2007).

Convém ressaltar que Kingdon considera a fase Pré Formulação e, em sua proposta (KINGDON, 2003), verificam-se três concepções de Agenda: Agenda Governamental; Agenda Decisional; Agendas Especializadas.

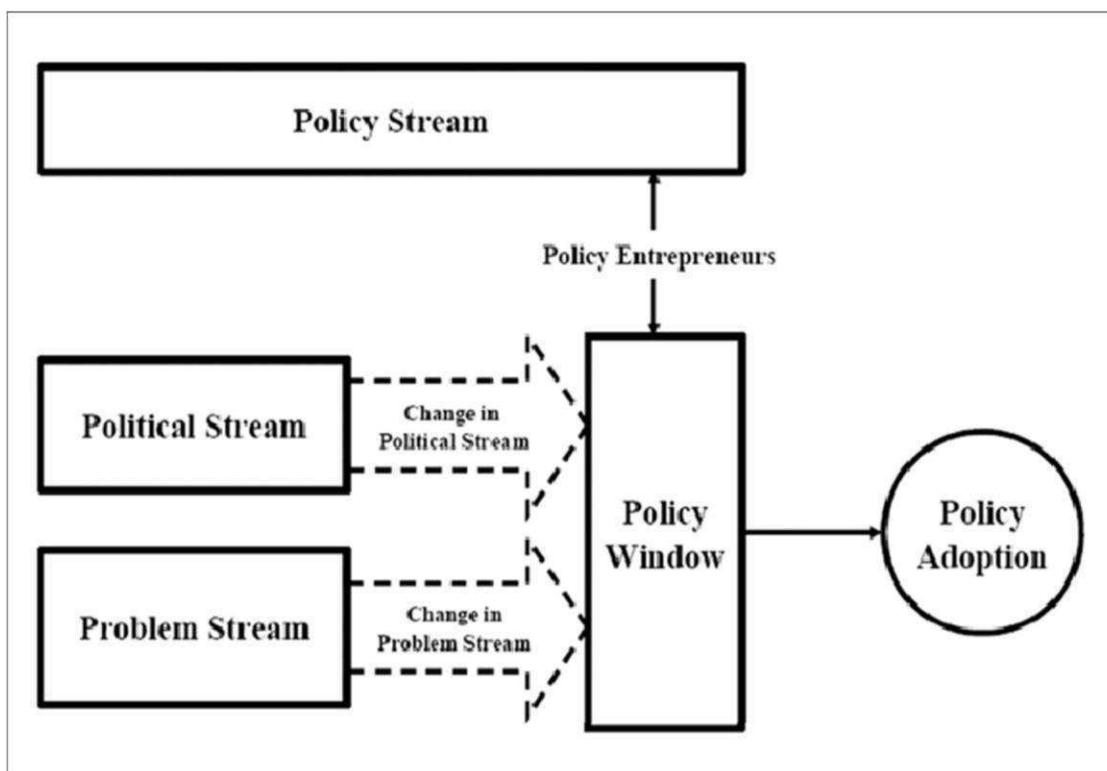
A Agenda Governamental (mais abrangente) é definida pelo conjunto de assuntos, sobre os quais o governo e as pessoas, a ele relacionadas, concentram sua atenção, em dado momento. As questões passam a fazer parte da Agenda Governamental quando despertam o interesse dos formuladores de políticas públicas. Em virtude da complexidade e do volume de questões e dos processos governamentais, apenas algumas demandas recebem atenção dos formuladores (RUA; ROMANINI, 2013) e entram na Agenda Governamental, sendo reconhecidas como um problema político.

Entende-se a Agenda Decisional (de Decisões) como subconjunto da Agenda Governamental, ao reunir questões já prontas (em vias de se tornarem políticas públicas), a fim de promover decisões ativas dos formuladores. Para que isso ocorra, faz-se necessário que haja, segundo Kingdon (1984), a convergência de três fluxos: o Fluxo de Problemas (*Problem Stream*), o Fluxo de Soluções (*Policy Stream*) e o Fluxo Político (*Political Stream*). Por último, as Agendas Especializadas ou Setoriais referem-se a questões específicas e relacionadas à natureza setorial das políticas públicas.

O Modelo de Formulação de Políticas Públicas, o *Multiple Streams Model* de Kingdon, é focado na fase de Formação de Agenda de Políticas Governamentais (*Agenda Setting*). Ele

possui capacidade explicativa sobre como as Agendas Governamentais são formuladas e alteradas, enfatizando o papel individual e das estruturas (em alguma medida, complementares).

FIGURA 2 MULTIPLE STREAMS MODEL



Fonte: *The Kingdon Multiple Streams Model*. Source adapted from Felix (2007).

Para o modelo de Kingdon, que pontua a centralidade da definição do problema para mobilização e indica não haver relação causal com as soluções, problemas (construções baseadas na interpretação social) são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos. Enquanto que soluções são geradas em *policy communities*, difundidas por meio de bandwagon, onde as com maior receptividade e viabilidade técnica sobressaem-se e podem chegar à Agenda. Não sendo as mesmas desenvolvidas para resolução de determinado problema.

Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972) formularam a expressão *agenda-setting*, ao analisar entrevistas com eleitores, durante a campanha presidencial dos Estados Unidos de 1968. Nesta análise, procurava-se verificar a hipótese apresentada por Cohen (1963), de que “a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos seus próprios leitores sobre o que pensar” (TRAQUINA, 1995, p. 193).

Como resultado, a pesquisa demonstrou forte ligação entre os temas considerados mais importantes, nos relatos de seus entrevistados, durante o período pré-eleitoral e aqueles apresentados pela mídia. Concluindo que os eleitores compartilham as questões estabelecidas pela mídia, como mais importantes. Enquanto que a mídia exerceria papel fundamental no processo de *agenda-setting*. Esta hipótese foi, continuamente, confirmada por estudos posteriores.

Ao enfatizar determinados temas, seja pela dimensão de uma reportagem, na cobertura dos jornais, ou pela quantidade de tempo reservada nos telejornais, a agenda midiática influencia determinadas questões, junto à agenda pública. Do ponto de vista da agenda midiática, o processo de *agenda-setting* pode ser resumido nos seguintes pontos:

(1) A mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros, define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) Ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores, sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; (3) Ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos ou negativos), sobre esses objetos; (4) Há uma relação, direta e causal, entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo (AZEVEDO, 2004, p. 52).

Tem-se que a Formação da Agenda (*Agenda-Setting*) é “o processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite” (Birkland, 2005, p. 109). Onde questões demandam atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas.

Para Dearing e Rogers (1996, p. 02): “o processo de agenda-setting é uma competição entre proponentes de questões, para ganhar atenção da mídia, de profissionais, do público e das elites políticas”. Em ambas definições, o processo competitivo pela atenção é tomado com destaque. De acordo com Zahariadis (2016a, p. 06), “*agenda-setting* é definido como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais”, para quem, tal processo pode ser compreendido por meio da observação dos quatro principais elementos integrantes da definição da agenda: poder, percepção, potência e proximidade.

Passando à Formulação da Política Pública, esta, constitui-se no estágio em que governos (sejam eles, democráticos ou não) traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais, em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2003). É onde ocorre a apresentação de soluções ou alternativas, ocasião na qual, o objetivo da política, os programas e as linhas de ação serão definidos e desenvolvidos.

Posteriormente, serão avaliadas as causas e prováveis alternativas, com o fim de minimizar ou eliminar o problema, que a originou. Caracterizada pelo detalhamento das

alternativas (anteriormente, definidas na fase da Agenda). Com o propósito de estabelecer objetivos e resultados almejados, são organizadas ideias, alocados recursos e buscadas opiniões de especialistas, para aferir a viabilidade das estratégias criadas, quando os atores, além de criarem propostas e planos, os defendem individualmente.

Há teóricos que contemplam o modelo de análise em fases do processo. Outra vertente defende não se tratar de modelo funcional, para fins de compreensão das condições políticas, sociais e históricas do desenvolvimento e implementação da política pública. Uma vez que transparece um caráter funcionalista, racional, de controle inexistente sobre o processo político.

Há pontuação a respeito da neutralidade e abstração de disputas e intenções, entre pesquisadores, onde, muito embora, haja zelo em não separar uma fase de seus efeitos, corre-se o risco de enxergar determinada fase, isoladamente. A aplicação de determinado modelo pode levar a política à tendência de previsibilidade.

Concernentemente à pesquisa em políticas públicas, Souza (2003) ressalta que:

Urge superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos, exclusivamente, racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. A nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica na superação da dicotomia dos estudos, em se analisar sucessos ou fracassos, para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados (SOUZA, 2003, p.17).

Acerca da busca por descrição empírica das análises, que estudam as políticas sociais (possuindo mérito, como pesquisa descritiva), ao fornecer instrumentos para avaliação de políticas, Vianna (2008) defende que os estudos, por mais que descrevam a realidade, não alcançam a análise crítica. Devendo-se ponderar as lacunas de interpretação, deixadas pelo empirismo e o consenso acrítico.

No que diz respeito à fase de Implementação das Políticas Públicas, a mesma é pontuada pela ação, vez que as definições estão estruturadas. Ocasão em que o planejamento é efetivado, pois, os recursos (financeiros, tecnológicos, materiais ou humanos) são direcionados para a execução da política pública. Esta política pública ao ser, de fato, aplicada, é colocada em funcionamento, no sentido de transformar as intenções políticas em ações concretas.

Segundo Wöhlke, “Esta fase pressupõe que, uma vez delimitada a política pública, com a decisão tomada, com os recursos disponíveis e com o desenho institucional elaborado, de modo lógico, os insumos se transformam em ações”. No entanto, há alguns problemas que podem ser identificados, a exemplo de um desenho inadequado ou caráter genérico da política

pública; ou que diga respeito à quantidade de organizações envolvidas na Implementação; ou ainda, quanto ao nível de consenso em relação à opinião política.

A quinta e última etapa do Ciclo de Políticas Públicas, denominada Avaliação, como a própria terminologia sugere, se dá após a política pública ser implementada. Compreende o Acompanhamento da Implementação e a Análise de seus Resultados. Tal monitoramento permite aferir como a política pública está sendo aplicada (se seus objetivos e metas estão sendo alcançados, se os efeitos das políticas públicas estão impactando o público-alvo, positivamente, se determinada política pública está cumprindo a sua finalidade) e se demandará correção de falhas.

Dependendo do êxito ou não da Implementação, o Ciclo de Políticas Públicas pode vir a ser retomado, mediante deliberação do poder público, ao avaliar quanto à premência por modificações ou manutenção do projeto apresentado. De modo à consecução de resultados satisfatórios, as políticas públicas devem promover a cooperação entre os atores e se constituir como um programa implementável.

A Avaliação pode concluir por dar continuidade, proceder com modificações ou extinguir uma política pública. Em se optando pela extinção de uma política pública, as motivações dizem respeito a quando o problema público teve resolutividade; por ocasião da política pública ter se tornado ineficaz para resolver o problema; ou quando o problema público, mesmo que não tenha sido resolvido, por ter perdido sua importância, deixou de fazer parte da agenda política e do programa de governo.

2.3 Elementos de Conexão: Políticas de Enfrentamento às Drogas no Brasil

Conectando este debate sobre políticas públicas com o objeto de estudo, na forma da análise (à luz do neoinstitucionalismo histórico) das políticas de enfrentamento às drogas no Brasil, em especial, a efetivação do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD). Envolve num contexto de concessão de liberdades e direitos à população, que compõem nossa sociedade democrática, salvaguardada pela Constituição Federal e formada por instituições. Nas quais, a segurança pública, como conjunto de valores, princípios e normas (na manutenção da ordem pública), permite o usufruto de direitos e o cumprimento de deveres.

Pelo fato do Brasil ser, há muito, reconhecido como lucrativo mercado consumidor de drogas ilícitas, a formulação de uma norma específica sobre drogas (que compreendesse o debate), na construção de uma política nacional, congregando tanto o dependente e o usuário, quanto os procedimentos concernentes ao tráfico de drogas, percorreu um processo legislativo

demorado. Diversas foram as tentativas, infrutíferas, de implementação. Iniciando-se com um projeto de Lei, do Senado Federal, em 2002, que só veio a ter sua elaboração, publicação e execução em 2006, com a promulgação da Lei n. 11.343.

Guiado pelo neoinstitucionalismo histórico, com ênfase na legislação federal antidrogas brasileira e alterações. A observação do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), como modelo de política pública restaurativa, em segurança pública, intenciona articular, integrar, organizar e coordenar as atividades de prevenção e repressão às drogas, como garantia de proteção aos direitos dos cidadãos. Constituindo uma inovação institucional, na determinação da trajetória desenhada pelo SISNAD.

Importa compreender a conjuntura político-social do surgimento da problemática pública das drogas; Os arranjos institucionais e políticos participantes do processo de construção da agenda e formulação das Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil; Apresentação do arranjo da Política Nacional Sobre Drogas.

De acordo com Alvarez (2017), as Ciências Sociais, há décadas, se ocupam de estudos e pesquisas sobre a evolução do fenômeno das drogas. Entretanto, nem sempre, foi objeto de políticas públicas, na pauta na agenda do Estado brasileiro (representando um problema estatal, que demanda ações do governo). Assim, para a Ciência Política brasileira, a incorporação de uma agenda que trate de Políticas Públicas Sobre Drogas, advém de mobilização popular pelo debate. Avocando a atenção das autoridades para a necessidade de promulgação da lei, face à sociedade civil organizada, em demonstração de *accountability* societal.

Com a promulgação da Carta Magna/1988, verificou-se o agrupamento de pressupostos de Estado igualitário, em políticas sociais (reflexo de movimentos de reforma sanitária e antimanicomial, visando saúde universal, integral, descentralizada e participativa, a reverberar na rede de atenção aos dependentes químicos) fundamentadas, mais intensamente. Econômica e politicamente, o Brasil, do início dos Anos 90, foi direcionado a um modelo de Estado neoliberal, conservador. Com a implementação de ajustes e reformas estruturais, que desviaram a direção dos direitos sociais, retraindo as políticas sociais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS DROGAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL

Com o fim de analisarmos a Política Nacional Sobre Drogas, à luz do Neoinstitucionalismo, mister se faz que tomemos, como ponto inicial, as instituições e a teoria institucional. De modo simplificado, as instituições podem ser compreendidas como as regras do jogo, segundo a corrente política denominada Institucionalismo, em que essas regras são importantes, por definirem o jogo. Elas representam a organização formal do governo, bem como, as normas, incentivos e regras. Nesse entendimento, instituições democráticas vêm a ser as regras de funcionamento da democracia, onde diferentes regras (democráticas) levam a diferentes modelos ou resultados sociais.

A Revolução Industrial, que trouxe avanços ao desenvolvimento tecnológico e à origem do Capitalismo, de modo associado, favoreceu o início do estabelecimento das instituições. Estas evoluíram ao longo de gerações, muito embora, tenha havido resistência, no que diz respeito a mudanças, com imposição de restrições, ao definir limites morais, legais e culturais, segundo Sousa (2020).

Para Carvalho e Vieira (2012) a teoria institucional direciona seu foco para a influência do ambiente social, cultural, legal e normativo sobre os governos, influenciando o comportamento destes. Uma estrutura social (que seria o nível macro) determina o comportamento dos indivíduos e de pequenos grupos (como nível micro), que existem independentes, mas, interligados entre si.

Importa para a teoria institucional um bom funcionamento das instituições governamentais e legais, que administram e regulam o mercado ou governo, agindo, em nome da sociedade e definindo, de modo claro, as regras e os caminhos que esta sociedade deve tomar. Em havendo organização da sociedade civil, esta sociedade, ao se tornar institucionalizada, passa a articular valores sociais e preferências, que o governo consegue identificar e captar, a partir desta comunicação, estabelecendo demandas e preferências.

De acordo com Secchi (2013), os atores podem ser indivíduos ou instituições, que influenciam os processos de políticas públicas: governamentais (burocratas, juízes, políticos e outros) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros).

Instituições como atores políticos, são tomadores ou formadores de decisões, inseridas em um ambiente externo dinâmico, contingencial e imprevisível, onde foca-se na

homogeneização dos ambientes institucionais, tentando definir/prever as mudanças de comportamento desses atores políticos. Na medida em que busca entender como os processos regulatórios, normativos e cognitivos podem estabelecer um padrão de comportamento, que possa influenciar, interna e externamente, os tomadores de decisões, nos dizeres de Emmendoerfer e Melo Silva (2009).

Nas transações comerciais, havidas entre pessoas ou organizações, sempre vigorou a incerteza. Tendo, como consequência principal, os custos de transação, tais como os custos de medição (controle) e custos de execução (cumprimento). Na intenção de diminuir o componente das incertezas, a sociedade desenvolveu as instituições, ou seja, as restrições que estruturam a interação política, econômica e social e que podem ser formais (leis) ou informais (costumes, tradições), conforme entendimento de Douglass North (1991)⁹.

3.1 Incrementalismo

O desempenho histórico das economias é entendido como parte de uma história de evolução incremental das instituições. Por sua vez, o investimento em conhecimento e habilidades, gradual e incrementalmente, altera a estrutura institucional básica, incluindo costumes, preceitos religiosos e regras formais.

O conjunto das instituições forma a matriz institucional das sociedades, dependente da trajetória, que fornece a estrutura de incentivos da Economia e favorece o desenvolvimento do Estado, assumindo a proteção e execução dos direitos de propriedade, impessoalmente¹⁰. As organizações interagem entre si e com a matriz institucional, reduzindo os custos de transação e favorecendo o aumento da produtividade e desempenho econômico das sociedades, ao longo do tempo.

A evolução incremental ocorreu com o comércio local (transações ocorridas dentro de uma única aldeia ou sociedade extrativista, cuja principal característica foi a existência de uma rede social densa de instituições informais); comércio regional (ocorre quando as transações se expandem para além de uma única aldeia, tendendo a aumentar os conflitos e os custos nas transações); e comércio por longa distância (que se dá por meio de caravanas ou longas viagens

⁹ Douglass C. North (1991), Professor e Economista estadunidense, foi um dos fundadores da Nova Economia Institucional. Prêmio Nobel de Economia em 1993, pela Investigação da História Econômica e explicação das mudanças Econômicas e Institucionais.

¹⁰*Path dependent.*

de navios, exigindo uma ruptura nas características da estrutura econômica e que derivou a Economia de Escala).

Ao lado do surgimento da indústria e o desenvolvimento dos serviços, houve instituições que não evoluíram, pois, em cada sistema de transação, os agentes econômicos têm incentivos para investir seus recursos na aquisição de conhecimentos e habilidades, que irão melhorar sua situação material. Em alguns casos, esses conhecimentos e habilidades não resultam em evolução institucional, como na troca tribal (onde os julgamentos são pessoais e variáveis), no comércio de bazar e de caravanas.

Em virtude do comércio de bazar equivaler a um jogo, com elevados custos de transação para uma parte (já que a outra parte produz dinheiro, por dispor de melhor informação que seu adversário), essa forma não apresentou evolução, devido à ausência de estrutura jurídica, que fosse eficaz para garantir o cumprimento dos contratos. O comércio de caravanas, baseado no pagamento de pedágios e proteção (ao atravessar determinadas localidades), igualmente, não evoluiu. Face à inexistência de estrutura política e força militar importantes para garantir os direitos de propriedade, eficazmente.

No início da Europa Moderna, do século XI ao XVI, a evolução institucional foi favorecida pelo comércio por longa distância, num histórico de evolução incremental, que levou à ascensão do Mundo Ocidental. Algumas inovações (que tiveram suas origens em épocas anteriores, adaptadas de cidades-estados italianas e islâmicas) reduziram os custos de transação dessa modalidade de comércio, por longa distância. O aumento da mobilidade do capital envolveu o fim das leis de usura, além da evolução da letra de câmbio, da contabilidade e da auditoria.

A redução dos custos de informação implicou na impressão e publicação de informações, como preço de commodities, medidas e taxas. Buscando se precaver dos riscos inerentes às transações, inova-se ao buscarem se assegurar, mediante seguro marítimo, diversificação da carteira e comenda. Além do desenvolvimento do Estado, como forma de garantir os direitos de forma impessoal, a limitação dos poderes estatais e a possibilidade de financiamento estatal, através da tributação e circulação da dívida do governo.

Neste mesmo sentido, ao compararmos as trajetórias históricas da Independência dos Estados Unidos com as dos países da América Latina, evidenciamos histórias contrastantes de estabilidade e mudança. No intento de compreender a razão pela qual algumas instituições evoluíram (ao passo que outras não). Sendo necessário observar a relação existente entre a “estrutura institucional” e a natureza “dependente da trajetória da mudança econômica”.

Partindo da Independência estadunidense, nos deparamos com uma sequência de instituições que evoluíram de modo consistente (a exemplo da Declaração de Independência, dos Artigos da Confederação, das Lei Noroeste e da Constituição); Com um controle político local e com o crescimento das Assembleias; Diversidade religiosa e política; Além de transações impessoais e complexas, importantes à estabilidade política e como meio de capturar os benefícios econômicos potenciais da moderna tecnologia.

Em contraposição, os processos de Independência latino-americanos representam luta pelo controle local/centralizado da burocracia (ideologias da Revolução Americana e Francesa). Em que a Democracia detalhou todos os aspectos da política econômica; Religião uniforme; Crises recorrentes sobre o problema de agência; Transações pessoais e relações personalistas; De modo que todos os esforços federalistas de descentralização na América Latina fracassaram.

3.2 Neoinstitucionalismos

Na Ciência Política, existem formas possíveis de abordagem dos fenômenos políticos. Dentre as quais, se destaca a abordagem neoinstitucionalista, cuja ideia central (comum às suas subdivisões teóricas ou métodos de análise) consiste no fato de que as instituições e suas transformações modernas são o elemento-chave para explicar e estruturar a interação política, econômica e social (HALL; TAYLOR, 2003, MARCH; OLSEN, 2008, NORTH, 1991).

A instituição do Estado, compreendida como aparato ou estrutura, objetiva estabelecer regras de estabilidade no convívio social, favorecendo aos atores viverem com mais previsibilidade. O controle exercido pelo Estado é construído socialmente. Nesse aspecto, a função da Ciência Política, no estudo das Políticas Públicas, passa por um caminho analítico, se apresentando “dedicada a compreender e analisar as políticas e o Estado” (MARQUES, 2013).

Nos dizeres de Hall e Taylor (2003), em suas variantes, os Neoinstitucionalismos nos auxiliam na compreensão do mundo político. O termo Neoinstitucionalismo é utilizado na Ciência Política para designar uma perspectiva teórica, uma escola de pensamento. Que foi desenvolvida como reação às perspectivas behavioristas dos Anos 60 e 70, cuja expansão se deu entre 1980 e 1995, aproximadamente.

Três grandes teorias tornaram-se influentes nos estudos dos Neoinstitucionalismos. Basicamente, três métodos de análise que abordam, sob perspectivas distintas e imagens do mundo político diferentes, o papel desempenhado pelas instituições, na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003). Por não se tratar de uma corrente de

pensamento unificada, essas três versões do Neoinstitucionalismo se desenvolveram, de forma independente, se dividindo em: Institucionalismo Histórico; Institucionalismo da Escolha Racional; Institucionalismo Sociológico.

3.2.1 Institucionalismo Histórico

Com base no que preceitua Hall e Taylor (2003), o Institucionalismo Histórico é estabelecido como reação à análise da vida política, em termos das Teorias dos Conflitos entre Grupos e contra o Estruturo-Funcionalismo, dominantes na Ciência Política dos Anos 60 e 70. Do enfoque acerca dos grupos, seus teóricos defendiam que “o conflito entre grupos rivais, pela apropriação de recursos escassos é central à vida política”. A respeito do que, “buscavam melhores explicações acerca da distribuição desigual do poder e dos recursos”, encontrando-a na forma como a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas entram em conflito.

Propiciando que determinados interesses sejam privilegiados, em detrimento de outros, sob inspiração da antiga tradição da Ciência Política, “que atribui importância às instituições políticas oficiais”. Desenvolvendo uma concepção mais ampla das instituições importantes e da maneira como essa importância se manifesta, ainda, de acordo com os citados autores.

O entendimento da comunidade política como sistema global, que é composto por partes que interagem, provém dos estruturo-funcionalistas. Que influenciaram os teóricos do Institucionalismo Histórico, entretanto, estes criticavam a tendência daqueles em considerar características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos, a servirem de parâmetro de parte do funcionamento do sistema, uma vez que consideravam a organização institucional da comunidade política ou a economia política como fator preponderante para a estruturação do comportamento coletivo e de resultados distintos (HALL; TAYLOR, 2003).

Desse modo, seus teóricos privilegiavam o “estruturalismo” (inerente às instituições da comunidade política) diante do “funcionalismo” (de teorias anteriores), que tinham as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema. A respeito das variantes neomarxistas, tanto do Estruturo-Funcionalismo quanto do enfoque dos grupos, seus debates, acerca do Estado, apresentaram-se relevantes no desenvolvimento desta versão do Institucionalismo.

O Estado, é aqui entendido como, um complexo de instituições, capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos grupais. Seus partidários examinaram como outras

instituições sociais e políticas (associadas à organização do capital e do trabalho) poderiam estruturar as interações sociais, políticas e econômicas.

Os teóricos desta Escola, cuja tendência era associar as instituições às organizações formais e às regras ou convenções editadas, apresentavam as origens das instituições de modo indutivo. Eles as definiam como sendo os procedimentos, protocolos, normas e convenções (oficiais e oficiosas), inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Estendendo-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas (HALL; TAYLOR, 2003).

No Institucionalismo Histórico, a conceituação da relação entre as instituições e o comportamento individual se dá em termos gerais. Como demais características, temos assimetrias nas relações de poder (associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições); Há a concepção de desenvolvimento institucional, privilegiando as trajetórias, situações críticas e imprevistos; Defendendo uma causalidade social, dependente da trajetória percorrida (*path dependent*), considerando bifurcações que impactam no trajeto, a exemplo de crises econômicas e conflitos militares.

Busca a combinação de explicações da contribuição das instituições a determinadas situações políticas. Com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores (como as ideias) a esses processos. Uma vez que é, por intermédio das ações desses indivíduos, que as instituições exercem influência sobre as situações políticas, como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Os neoinstitucionalistas oferecem dois tipos de respostas, baseadas em dois enfoques convincentes e importantes. Uma, baseada na “perspectiva calculadora” e outra, na “perspectiva cultural”. Cada qual, respondendo a três questões básicas:

1) Como os atores se comportam?

Os adeptos da “perspectiva calculadora” enfatizam os aspectos comportamentais humanos, instrumentais e direcionados a um cálculo estratégico. Procurando maximizar seu rendimento, dentro de um conjunto de objetivos, definidos por uma função de preferência apresentada. Adotando um comportamento estratégico e examinando todas as escolhas possíveis, a fim de optar pela que traga o máximo de vantagens.

Quanto aos que pugnam pela “perspectiva cultural”, refletem até que ponto o comportamento dos atores seria, inteiramente, estratégico (por ser racional), mas sim, limitado pela visão do mundo, que é própria ao indivíduo. Recorrendo a protocolos ou modelos de comportamento para alcançar seus objetivos. Considerando os indivíduos como *satisficers*

(mais do que como *optimizers*) na maximização da sua utilidade. Ponderando se a escolha de uma linha de ação depende mais da interpretação de uma situação do que de um cálculo utilitário.

2) O que fazem as instituições?

Elas afetam os comportamentos. Na medida em que fornecem aos atores uma certeza, mais ou menos grande, quanto ao comportamento (atual e futuro) dos outros atores, dos mecanismos de aplicação de acordos e das penalidades cabíveis, sob a “perspectiva calculadora”.

Já na “perspectiva cultural”: fornecem modelos morais e cognitivos. Estes, permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como entidade, inserida num mundo de instituições. Este mundo é composto por símbolos, cenários e protocolos, que fornecem filtros de interpretação (que, por sua vez, são aplicáveis à situação ou a si próprio). A partir do que, é definida uma linha de ação. As instituições, além de fornecerem informações úteis (sob um ponto de vista estratégico), afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.

3) Por que as instituições se mantêm?

Fato é que: os modelos normalizados de comportamento, que associamos às instituições, têm continuidade no tempo. A “perspectiva calculadora” sugere que as instituições se mantêm, por realizarem um Equilíbrio de Nash¹¹. Vez que os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento, pois mais perderiam em evitá-los do que ao aderir aos mesmos. Quanto mais uma instituição contribui na resolução de dilemas relativos à ação coletiva ou possibilita os ganhos resultantes de trocas, mais essa instituição será robusta.

Na “perspectiva cultural” há persistência das instituições ao enfatizar que muitas das convenções vinculadas às instituições sociais não podem ser objeto explícito de decisões individuais. Ao contrário, pois, enquanto componentes elementares (a partir dos quais a ação coletiva é elaborada), certas instituições são tão “convencionais” ou usuais que escapam a todo questionamento direto. E, na qualidade de construções coletivas, não podem ser transformadas pela simples ação individual. As instituições resistem porque estruturam as próprias decisões, referentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa vir a adotar. Alguns expoentes do Institucionalismo Histórico são Ellen Immergut, que traça um paralelo entre nações, ao analisar

¹¹ O Equilíbrio de Nash representa a situação de um jogo, envolvendo dois ou mais participantes, onde nenhum jogador tem a ganhar, mudando sua estratégia unilateralmente. Segundo este conceito, apesar dos participantes não cooperarem, é possível que a busca individual da melhor solução conduza o jogo a um resultado em que se verifique estabilidade, não havendo incentivo para que nenhum deles altere o seu comportamento.

a reforma do sistema de saúde, bem como, Victoria C. Hattam, Sven Steinmo, Margaret Weir e Judith Goldstein.

3.2.2 Institucionalismo da Escolha Racional

Este método de análise desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento. O mesmo é oriundo do estudo sobre comportamentos no Congresso estadunidense. Inspirou-se na observação do paradoxo a respeito dos postulados clássicos dessa Escola serem exatos, dificultando a reunião de maiorias estáveis, quando da votação de leis no Congresso, diante das múltiplas escalas de preferência dos legisladores e do caráter multidimensional das questões.

O que geraria novos ciclos, a cada nova maioria, que invalidaria as leis propostas pela maioria precedente e, ainda assim, haveria estabilidade nas decisões. Tal anomalia se explicava, pois as instituições do Congresso diminuem os custos de transação (ligados à conclusão de acordos), permitindo aos parlamentares os benefícios da troca, e por conseguinte, a adoção de leis estáveis. Dessa forma, as instituições resolvem grande parte dos problemas de ação coletiva, que são enfrentados pelos legisladores, trazendo recursos teóricos emprestados para a “nova economia da organização”. Sua importância está nos direitos de propriedade, nas rendas e nos custos de transação, para o desenvolvimento e funcionamento das instituições.

As teorias da ação, que se interessam pelos mecanismos institucionais de controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes, foram úteis na compreensão de como o Congresso estruturava suas comissões e relações com autoridades administrativas independentes. Nos Anos 90, seus teóricos passaram a se interessar por outros fenômenos políticos, a exemplo do comportamento das coalizões, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos.

Utilizando o modelo da Teoria dos Jogos, Adam Przeworski, Barbara Geddes, Gary Marks, entre outros, analisaram as transições para a democracia¹². George Tsebelis et al. estudaram as consequências da reforma institucional na União Européia. Enquanto que pesquisadores em relações internacionais usaram os conceitos do Institucionalismo da Escolha

¹² Teoria dos Jogos é um ramo da Matemática Aplicada que estuda situações estratégicas, onde jogadores escolhem diferentes ações, na tentativa de melhorar seu retorno. Inicialmente, desenvolvida como ferramenta para compreender o comportamento econômico. Hoje, é usada em diversos campos acadêmicos. Devido a interesse em jogos, como o Dilema do prisioneiro iterado, no qual é mostrada a impotência de dois jogadores, racionais, escolherem algo que beneficie a ambos, sem combinado prévio, a Teoria dos Jogos vem sendo aplicada na Ciência Política.

Racional na explicação da ascensão e queda dos regimes internacionais. Além do tipo de responsabilidades que os estados delegam às organizações internacionais e suas formas.

Seus adeptos empregam pressupostos comportamentais, compartilhando preferências ou gostos (direcionados ao Princípio da Transitividade), agindo de modo utilitário. Como forma de maximizar a satisfação de suas preferências, estrategicamente, num número significativo de cálculos. Postulam um universo de indivíduos ou de organizações, empenhadas em maximizar seu bem-estar material.

Contribuiu para a análise da vida política, atraindo atenção para aspectos fundamentais, dentre outros, por considerarem a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Na qual, seus agentes se arriscam a produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (diante da possibilidade em se chegar a um outro resultado, que satisfaria um dos interessados, sem que os demais fossem lesados). Tais dilemas são produzidos em razão da ausência de arranjos institucionais, para impedir que cada ator adote uma linha de ação, preferível no plano coletivo. A exemplo do Dilema do Prisioneiro e da Tragédia dos Bens Comuns¹³.

FIGURA 3 TEORIA DOS JOGOS X DILEMA DOS PRISIONEIROS

		Prisioneiro A	
		Colaborar (silêncio)	Trair (confessar)
Prisioneiro B	Colaborar (silêncio)	1 ano 1 ano	Livre 10 anos
	Trair (confessar)	10 anos Livre	5 anos 5 anos

Fonte: Observatório Econômico.

Há relevância no papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, que é enfatizado. O comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico, influenciado pelas expectativas do ator, referentes ao provável comportamento de outros atores. Ou seja, a intencionalidade humana (teoria, relativamente, ligeira da racionalidade humana) na

¹³ O Dilema do Prisioneiro faz referência a um problema da Teoria dos Jogos, sendo exemplo claro, mas atípico, de um problema de soma não nula. Neste problema, supõe-se que cada jogador, de forma independente, quer aumentar ao máximo a sua própria vantagem, sem lhe importunar o resultado do outro jogador. Enquanto que a Tragédia dos Bens Comuns refere-se a uma situação em que os indivíduos, agindo de forma independente, racional e de acordo com seus próprios interesses, atuam contra os interesses de uma comunidade, esgotando os bens de uso comum. Segundo esta hipótese, o livre acesso resultaria na superexploração de recursos finitos, provocando o seu esgotamento.

determinação de situações políticas, sob a forma de cálculo estratégico e as variáveis estruturais, como sendo as instituições. A causalidade é representada por coeficientes de variáveis estruturais nas equações de regressão a modelos inspirados na Teoria dos Jogos.

As instituições estruturam essa interação, ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção. Reduzindo a incerteza quanto ao comportamento dos demais, permitindo aos atores “ganhos de troca”, incentivando-os a cálculos ou ações precisas. Num enfoque calculador clássico, explicando a influência das instituições sobre a ação individual.

Um conjunto de conceitos (sobre uma imagem, relativamente, simplista das motivações humanas) formam uma teoria sistemática. Comparado a um conjunto de equações, de forma reduzida, por sua capacidade de predição de seus modelos. Predições, essas, sensíveis a pequenas modificações, podendo ser arbitrárias e sem fundamento empírico. Relativas à matriz de ganhos e às estruturas de preferências.

Os partidários dessa Escola enfatizam que a ação política envolve a gestão da incerteza, além da importância dos fluxos de informação. Tanto para as relações de poder, quanto para as situações políticas. Com relação à origem das instituições, os teóricos dessa Escola utilizam a dedução para alcançar uma classificação estilizada das funções desenvolvidas pela instituição. Cujas existências estariam relacionadas ao valor assumido por essas funções. Os atores criam a instituição, realizando esse valor, como um ganho obtido pela cooperação.

O processo de criação de instituições é centrado no acordo voluntário entre os atores interessados. Em sendo o caso da instituição está submetida a um processo de seleção competitiva, sua sobrevivência se deve ao fato de beneficiar os atores interessados mais do que em relação às formas institucionais concorrentes.

No entendimento de Hall e Taylor (2003), o Institucionalismo da Escolha Racional apresenta a melhor explicação sobre a origem (modo dedutivo) das instituições. Interessando pelas funções que as mesmas cumprem e as vantagens que propiciam. Servindo para explicar a permanência dessas instituições, o porquê delas continuarem a existir.

Nesse mesmo sentido, estes Autores trazem que a assimetria das relações de poder confere muito mais influência a certos atores que a outros, no processo de criação das instituições. De acordo com o Postulado do Equilíbrio, a situação inicial, a partir da qual uma instituição é criada, possibilita refletir um Equilíbrio de Nash, em consonância com o pensamento de Robert Bates e Kenneth Shepsle.

Figuram, também, como representantes dessa Escola: Oliver Williamson, Douglass C. North, Gary W. Cox, Matthew D. McCubbins, John Ferejohn, Keith Krehbiel, David Kreps, Geoffrey Garrett, Barry Weingast e Fritz Scharpf.

Acerca da Análise Institucional, há duas questões, cuja identificação é de importância, em se tratando de análise institucional (HALL; TAYLOR, 2003), quais sejam:

1) Construir a relação entre instituição e comportamento:

Ao tratar da definição das relações entre instituições e comportamento, vimos como os três métodos de análise abordaram, sob perspectivas distintas, o encadeamento causal, pelo qual as instituições afetam o comportamento, que se espera que elas expliquem. Revelando aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. Assim, o comportamento de um ator pode ser influenciado, tanto pelas estratégias prováveis dos demais atores, quanto pela referência ao conjunto familiar de modelos morais e cognitivos, estando cada fator intercalado às instituições existentes.

2) Explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam:

Cada uma dessas Escolas apresentou pontuações acerca da origem, do processo de criação, como também da trajetória, mudanças e razões da permanência das instituições. No que diz respeito a algumas possíveis miscigenações, entre as três versões desses Institucionalismos, os enfoques (calculador e culturalista) da relação que liga as instituições à ação, constata-se que as instituições influenciam a ação. Ao estruturarem as expectativas relativas às ações futuras dos demais atores, considerando a viabilidade dos pontos de vista instrumental e social.

3.2.3 Institucionalismo Sociológico

Surgido da Teoria das Organizações, em que sociólogos contestaram a distinção tradicional entre o mundo social (de estrutura burocrática) e as esferas influenciadas por práticas culturais, incorporadas às organizações. Nesses termos, a prática, por mais burocrática que fosse, deveria ser explicada em termos culturalistas. Os partidários desta Escola definem as instituições de forma global. Incluindo, além das regras, procedimentos e normas formais, sistema de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, que fornecem “padrões de significado”, para guiar a ação humana.

O Institucionalismo Sociológico rompe a dicotomia conceitual entre “instituições” e “cultura”, favorecendo a interpenetração entre ambos. Considera as instituições como sendo as regras e procedimentos, instituídos pela organização. E “explicações culturais”, como conjunto

de atitudes, valores e abordagens comuns, face aos problemas. Concebendo a influência das instituições sobre o comportamento e uma “dimensão cognitiva” do impacto das instituições. Concentrando-se em como as instituições influenciam o comportamento, ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos, indispensáveis à ação. O comportamento destes indivíduos exprime aspectos do impacto das instituições.

As instituições influenciam o comportamento dos atores, por especificarem e por imaginarem o que se deve fazer, diante de um contexto posto, em virtude da influência do construtivismo social, influenciando suas preferências fundamentais. Espera-se que as instituições atribuam significados na vida social, cuja identidade e imagem dos atores sociais são vistas a partir de formas, imagens e signos institucionais, fornecidos pela vida social, enfatizando a natureza interativa da relação entre instituições e ação individual, que se liga à interpretação.

De acordo com o Institucionalismo Sociológico, o que um indivíduo considera uma “ação racional” é um objeto socialmente constituído. Descrevem um universo de indivíduos ou de organizações, em busca de definir ou exprimir suas identidades, de acordo com modos socialmente apropriados. As práticas institucionais podem figurar como aberrantes, ao se relacionarem ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização, como a “lógica das conveniências sociais”, expressa por John L. Campbell (2013).

Sendo fundamental saber o que confere “legitimidade” a certos arranjos institucionais. Conduzindo uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural. Visto que alguns institucionalistas enfatizam a expansão do papel regulador do Estado moderno, impondo diversas práticas às organizações, enquanto que outros, ressaltam que a crescente profissionalização de atividades propicia comunidades profissionais, com autoridade cultural suficiente, para impor normas e práticas a seus membros. Autores adeptos dessa vertente são Max Weber, Frank Dobbin, John W. Meyer, W. Richard Scott, Neil Fligstein, Yasemin Soysal e John L. Campbell.

3.3 Convergência entre as Políticas de Enfrentamento às Drogas no Brasil e a Teoria Neoinstitucionalista Histórica

Ao conjugar as políticas de enfrentamento às drogas do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre as Drogas (SISNAD), à luz do neoinstitucionalismo histórico, compreendemos que, na Ciência Política, a abordagem neoinstitucionalista é uma das formas de entendimento dos fenômenos políticos. Na qual, as instituições (e transformações correlatas às mesmas) são

a explicação central da interação política, econômica e social. Enquanto que a instituição que exerce o controle social, estruturando regras de estabilidade, no convívio social, é o Estado.

O neoinstitucionalismo nos auxilia na compreensão do mundo político. E sua variante histórica fornece uma imagem do papel desempenhado pelas instituições, na determinação de resultados sociais e políticos. Inserido em relação assimétrica de poder entre as instituições e o comportamento individual. Defendendo uma causalidade social, que é dependente da trajetória percorrida (*path dependent*), considerando bifurcações que impactam no trajeto, a exemplo de crises econômicas.

Em busca por uma combinação de explicações da contribuição das instituições a determinadas situações políticas, a Lei Ordinária n. 11.343/2006, em consonância com a Lei n. 13.840/2019, definem acerca das instituições que atuam nas áreas da atenção à saúde e assistência social, atendendo usuários ou dependentes de drogas. Subsidiariamente à Lei n. 11.343/2006, pode-se usar o Código de Processo Penal (CPP) e as Portarias da ANVISA.

O art. 4º da Lei n. 11.343 elenca os princípios que tratam de respeito, promoção, reconhecimento, integração e observância, sobre a prevenção e repressão ao tráfico de drogas. Enquanto que seu art. 5º aborda os objetivos do SISNAD, como: -Contribuição para a inclusão social do cidadão; -Promoção da construção e a socialização, além da integração entre as políticas de prevenção de uso indevido de drogas; -Garantia das condições para a coordenação, integração e articulação das atividades.

O Plano Nacional de Drogas objetiva a promoção do acesso do usuário ou dependente aos serviços públicos. Por outro lado, instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atendam usuários ou dependentes de drogas, poderão receber recursos do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), condicionados à sua disponibilidade orçamentária e financeira. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pertencente ao Poder Executivo Federal, é responsável pela determinação das substâncias tipificadas como drogas, mediante Portaria, contendo rol específico.

São competências do Executivo Federal: -A Formulação e Coordenação da Política Nacional Sobre Drogas (PND); -Elaboração do Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas (PLANAD), em parceria com os Estados, Distrito Federal, Municípios e a sociedade; -Coordenação do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD); -Promoção quanto a integração política de drogas com os Estados e Municípios; -Financiamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios a execução das Políticas Públicas Sobre Drogas; -Garantia da publicidade de dados e informações sobre o repasse de recursos relacionados à

Política sobre Drogas; -Enfrentamento a crimes transfronteiriços; -Estabelecimento da política nacional de controle de fronteiras.

O SISNAD, cujo órgão governamental central é o Ministério da Justiça, articula e distribui, entre os diferentes órgãos governamentais, as ações sobre drogas. Na condição de conjunto ordenado de princípios e recursos, que envolvem as políticas sobre drogas (incluindo os Sistemas de Políticas Públicas Sobre Drogas dos Estados, Distrito Federal e Municípios), atua na prevenção ao uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, estimula a repressão ao tráfico.

O parágrafo 2º da Lei n. 13.840/2019 determina a parceria estabelecida entre o SISNAD e o Sistema Único de Saúde (SUS) ou Sistema Único de Assistência Social (SUAS). À Polícia Federal (órgão executivo) fica o encargo das ações de redução da oferta de drogas e à Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD) (órgão executor) cabem as ações de redução da demanda de drogas.

O Conselho Nacional sobre Drogas (CONAD) opera na formulação de políticas sobre drogas, elaborando consensos e proposição de estratégias para a redução da demanda e oferta de drogas. Os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD) promovem a materialização dessa política pública, também vinculada à Política de Saúde Mental do Ministério da Saúde.

4 ESTRUTURA ANALÍTICO-CONTEXTUAL DO PROBLEMA DAS DROGAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL

4.1 Problemática Pública Sobre Drogas: Cenário Político-Social de Surgimento

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), entende-se como droga “qualquer substância, não produzida pelo organismo, que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, capaz de produzir alterações, modificando o funcionamento do organismo, resultando em mudanças fisiológicas ou de comportamento”. Neste mesmo sentido, de acordo com Nestor Távora e Bruno França (2016, p. 11), a “Convenção de Viena” (1971) assevera ser droga “toda substância que puder causar dependência, física ou psíquica, ou ainda, outros sintomas neurológicos, análogos aos das substâncias constantes das listas I, II, III e IV”, anexas ao citado diploma. Enquanto que drogas psicotrópicas são aquelas usadas para alterar o funcionamento cerebral do sistema nervoso central (SNC), causando modificações no estado mental.

Os discursos médico-jurídicos, iniciados no fim do século XIX, dentro de um contexto higienista, construíram, por meio do aparato legal, novos inimigos internos aos Estados Nacionais. Com a proibição do uso do ópio, a partir de 1900, se iniciam, nos Estados Unidos, campanhas de alerta à população norte-americana, quanto aos perigos das drogas, relacionando-as às minorias e imigrantes, conforme Rodrigues (2012, p. 31).

Em 1921, ocorre a criação da 1ª organização internacional, no sentido de controlar a comercialização de drogas, a “Comissão Consultiva do Ópio e Outras Drogas Nocivas”. Esta, que foi sucedida pela “Comissão das Nações Unidas Sobre Drogas Narcóticas” (CDN), em 1946, vinculada ao “Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas” (ONU). Entre 1920 e 1930 (década em que as proibições se acentuaram), a Liga das Nações organizou três encontros internacionais. Tais eventos contribuíram para o fortalecimento de uma política internacional de repressão ao tráfico de drogas, entre eles, o “Acordo de Genebra” (1925), que ampliou o conceito de substâncias entorpecentes, efetivando os dispositivos da “Convenção de Haia”¹⁴.

Ao contemplar as condições históricas que fomentaram as primeiras leis de proibição, temos que a noção dicotômica (entre lícito e ilícito), surge após 1925, com o recrudescimento de movimentos dessa ordem, nos EUA (cujas leis de proibição ficaram conhecidas como Leis

¹⁴ Formada após o fim da Primeira Guerra Mundial.

Secas). Tais movimentos começaram a aparecer em 1920 (se estendendo até 1933), onde havia proibição da produção, comércio, distribuição e importação de bebidas alcóolicas.

Rodrigues (2012) relata que o exército e a polícia promoviam a invasão de casas e reuniões particulares, a fim de inspecionar a moral e os bons costumes. Bem como, o não-consumo de drogas, que passaram a ser usadas como ferramenta política, com o fim de operar o desmantelamento dos sindicatos, nos EUA. Após as duas Grandes Guerras, o combate ao ópio passaria a ser conhecido como “guerra às drogas”, política criminal, de estratégia de atuação externa dos EUA. Esta postura governamental compreendia a exteriorização do problema da produção de psicoativos e repressão interna a consumidores e organizações de narcotraficantes.

Ainda segundo Rodrigues (2012), a instrumentalização da proibição às drogas funcionava como artifício de política externa, favorecendo a disciplinarização, vigilância e confinamento de grupos étnicos e sociais específicos, considerados “ameaçadores à ordem interna”. Com a criação da ONU, que se encarrega dos protocolos assinados pela Liga das Nações: “Paris” (1948) e “Nova York” (1953), esta passa a ter atribuição legal de fiscalização de entorpecentes, contando com a participação de todos os países membros das Nações Unidas.

A tendência ao proibicionismo resultou de fatores sócio-culturais e econômicos. Culturalmente, a classe médica rechaçava as práticas que pudessem ser caracterizadas como xamanismo ou curandeirismo; os setores mais conservadores da sociedade cristã (fortes politicamente) pregavam a pureza moral; além de razões de aspecto racial. Sob o enfoque econômico, interessava à indústria farmacêutica o monopólio da manipulação, refinamento e comércio tanto do ópio quanto da cocaína, contribuindo para a intervenção estatal, de acordo com Rodrigues (2012).

Em rota contrária, nos Anos 1950 (nos EUA), surge uma geração de artistas, representantes do movimento de Contracultura, que contestava as leis de proibição, propondo uma sociedade alternativa (o *the beat generation*), como preceitua Sérgio Luiz Rabelo. Na década seguinte, parte da juventude dos Anos 60, que se mostrava aberta e adepta ao tema drogas, reverberou no governo Nixon, que travou uma política mais repressiva¹⁵.

É criada a “Convenção Única de Nova York Sobre Entorpecentes” (1961), fortalecendo a internacionalização do controle sobre as drogas e revogando as convenções anteriores. Foi ratificada por, cerca de cem países, unificando os tratados anteriores sobre drogas. Para Oliveira (2020), Convenções da ONU consolidaram o paradigma de uma política externa e internacional,

¹⁵ Richard Milhous Nixon foi o 37º Presidente dos Estados Unidos, pelo período de janeiro de 1969 a agosto de 1974.

que tem no Brasil uma articulação entre movimentos contraculturais e de resistência política, com acusações de vinculação à adesão ao narcoterrorismo¹⁶.

Os temores relacionados à Guerra Fria formam uma política externa, para-diplomática, com os países da América Latina, ao que o Brasil, também, adere¹⁷. Em 1977, realizou-se a “Conferência Internacional sobre o Abuso de Drogas e Tráfico Ilícito”, convocada pela Secretaria Geral das Nações Unidas.

O texto final da “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas” (de 1988, que, no entanto, entrou em vigor internacional somente em 1990) é concluído em Viena. Complementando as “Convenções de 1961” e “1972”, cujas diretrizes norteiam as políticas públicas dos países signatários. Tanto no texto da “Convenção de Viena”, quanto no da Constituição Federal do Brasil (1988), há mesclas de retórica sanitarista e mecanismos de segurança.

Em 1979, o Brasil começava a se abrir, com a Lei da Anistia¹⁸. Os EUA, sob o governo de Ronald Reagan, viviam um período ainda mais conservador, na perspectiva da “guerra às drogas” (de 1980 a 1988), se expandindo para todo mundo Ocidental, principalmente, para a América Latina e Brasil¹⁹.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) criou a “Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas” (CICAD), em 1986, cuja intenção era propiciar a cooperação multilateral no combate ao tráfico de drogas no continente. Foi aprovado o “*Programa Interamericano de Acción de Rio de Janeiro Contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas*”, proveniente da primeira conferência, ocorrida no Rio de Janeiro.

A partir dos Anos 90, a política mundial, com o entendimento da redução de danos, passa a tratar as drogas como questão de saúde pública. Foi constituído o Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crimes (UNODC), no ano de 1997, vinculado ao “Escritório das Nações Unidas”, em Viena. Apoiando relações intergovernamentais e produzindo relatórios sobre a demanda e oferta de drogas no mundo, cujas ações compreendem corrupção e tráfico de pessoas. No Brasil, o escritório responsável é o Brasil Cone Sul.

Numa abordagem que a Sociologia Política classifica como “de cima para baixo”, atores-chaves entraram no debate relacionado às drogas, a exemplo de Fernando Henrique

¹⁶ Desde o final dos Anos 60.

¹⁷ Convencionou-se que abrange da Doutrina Truman (1947) até a dissolução da União Soviética (1991).

¹⁸ Lei n. 6683/1979 sancionada pelo Presidente João Batista Figueiredo, após representativa mobilização popular, durante o período de exceção.

¹⁹ Ronald Wilson Reagan, 40º Presidente dos Estados Unidos, pelo período de 1981 a 1989.

Cardoso (FHC)²⁰. Cujos engajamento contribuiu para uma mudança paradigmática na formulação de discursos, em razão de sua preocupação com a democracia, ameaçada pelo narcotráfico na América Latina. Em meio a um cenário em que violência e corrupção, associadas ao tráfico de drogas, atingiram alta proporção, as instituições democráticas e o próprio tecido da vida social (sob ataque), aliados ao desgaste deste modelo proibicionista (em vários países da América Latina), com políticas repressivas, baseadas na erradicação da produção, em apreensões de carregamentos de narcotráficos e na criminalização do consumo, falharam.

A “Comissão Latinoamericana sobre Drogas e Democracia”, criada em 2008, foi convocada pelo ex-presidente FHC, juntamente aos ex-presidentes da Colômbia, César Gaviria²¹, e México, Ernesto Zedillo, concluindo que os programas antidrogas existentes são, na melhor das hipóteses, ineficientes e, na pior, contra-produtivos²². A “Comissão” propôs mudanças de perspectiva na sua política de drogas, baseada em cinco pilares:

- Não fingir que leis repressivas contra as drogas, sozinhas, protegem as pessoas;
- Acabar com a criminalização dos usuários de drogas, que não causem mal a outras pessoas, pois, dependentes de drogas devem ser tratados como pacientes e não como criminosos;
- Explorar modelos de regulamentação legal e social das drogas, a exemplo da maconha, como forma de reduzir o poder do crime organizado e salvaguardar a saúde da população e a segurança pública;
- Investir em informação e prevenção, para desmistificar o uso de drogas, reduzindo o consumo. As campanhas antitabaco provaram que valores culturais e padrões de comportamento podem mudar, se as pessoas forem encorajadas a agir, responsabilmente;
- Ser mais diligente no embate às drogas, redirecionando a aplicação da lei ao combate contra o tráfico e o crime organizado e não contra o usuário.

FHC também compôs a “Comissão Global de Políticas de Drogas” (da qual fazem parte ex-presidentes, autores consagrados, ex-secretários gerais das Nações Unidas e empresários), a fim de realizar articulações, em nível internacional. Em junho de 2011, lançou relatório, em Nova York, reiterando a redução de danos causados pelas drogas às pessoas e à sociedade. Convocando líderes globais e sociedade civil, a se envolver em políticas de drogas, mais humanas e eficientes. Muito embora, reconheça que líderes políticos, legisladores e formuladores de políticas públicas temem riscos e não se movem, a menos que sejam pressionados pela opinião pública, bem informada e motivada.

²⁰ 34º Presidente do Brasil, de 1995 a 2003, é sociólogo, cientista político, professor universitário, escritor e político.

²¹ César Augusto Gaviria Trujillo. 28º Presidente da Colômbia, de 1990 a 1994.

²² Ernesto Zedillo Ponce de León foi o 61º Presidente do México, cujo mandato se deu de 1994 a 2000.

No filme “Quebrando o Tabu”²³, há depoimentos, sobre a temática das drogas, do escritor Paulo Coelho²⁴. Encontramos, também, falas do ex-presidente americano Bill Clinton, ambos entendem que a faculdade qualificadora de um ser humano é sua capacidade de decidir, optar, de exercer sua liberdade. Entretanto, para quem tem vida pública e está investido em representação política e/ou social, gera receio adentrar nessa seara, devido ao preconceito, ao estigma, à associação maliciosa, que reduz à simples defesa do uso de drogas²⁵.

Em cenário global, a situação da segurança pública no México e na América Central atingiu níveis críticos; A governança e o desenvolvimento foram ameaçados pelo tráfico de drogas, na África Ocidental; Direitos humanos básicos são violados por políticas de criminalização, no centro e no Sudeste da Ásia; há preocupação com o crescente risco de retrocesso na Europa. Muito embora, o projeto nacional de políticas públicas sobre drogas haja sido idealizado no período de exceção, só veio a se concretizar no governo Fernando Henrique Cardoso, quando se verificou o maior volume de leis e normas, que versavam sobre drogas²⁶.

4.1.1 Arranjos Institucionais e Políticos do Processo de Construção da Agenda e Formulação das Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil

Para a Ciência Política brasileira a incorporação de uma agenda de estudos, que trate de Políticas Públicas Sobre Drogas, advém da mobilização popular pelo debate. Avocando a atenção das autoridades para a necessidade de promulgação da lei, face à sociedade civil organizada, em demonstração de *accountability societal*.

Tendo em vista que os problemas de política pública necessitam de levantamento prévio, quanto a seus aspectos fundamentais (quais sejam, sociais, políticos, institucionais, administrativos e financeiros), a fim de ingressar na agenda estatal, de forma dinâmica e sistemática (KINGDON, 2014). Ao verificar a evolução do fenômeno das drogas (como pauta na agenda do Estado brasileiro), tem-se que ele, nem sempre, figurou como objeto de políticas públicas, representando um problema estatal, que demanda ações do governo.

Substâncias, a exemplo da maconha, cocaína e ópio, que tiveram seus usos atrelados à finalidade religiosa, medicinal e recreativa, por bastante tempo, sem que qualquer caráter de

²³ Cujas autoria e direção são de Fernando Grostein Andrade.

²⁴ Paulo Coelho de Souza, escritor e jornalista brasileiro.

²⁵ William Jefferson "Bill" Clinton (William Jefferson Blythe III) foi o 42º Presidente dos Estados Unidos, de 1993 a 2001.

²⁶ Decretos, medidas provisórias, leis ordinárias, decretos legislativos, decretos leis e resoluções da Câmara.

ilicitude lhe fosse atribuído, ao serem classificadas como drogas, passam a ser foco de regulação e repressão de oferta e demanda, a partir de políticas públicas. De acordo com Bergeron (2012), a classificação de uma substância na categoria de droga ou entorpecente depende de convenções sociais, culturais e históricas, que remontam a um arcabouço de saberes e fazeres populares, repercutindo numa contestação formal e jurídica positivada.

Como critério balizador (contudo, não unânime) da licitude ou ilicitude das drogas está o nível de toxicidade, o potencial de adição, presente na substância, uma vez que a toxicidade das substâncias influencia, só em parte, sua rotulação como ilegal. As definições do Direito moderno não elencam a totalidade das substâncias, que possuem efeitos psicoativos e/ou podem levar à dependência, cabendo às convenções a categorização das drogas.

Igualmente, há uma maior pertinência quanto aos critérios que são embasados em determinantes, que perpassam subjetividades, intrínsecas às figuras do usuário, do traficante e do mercado da droga, em razão do fator econômico, não podendo, estes, estarem desatrelados da análise política. Neste mesmo sentido, a compreensão do ordenamento político, incluindo quem (e como se) faz e para quais interesses uma política é formulada, só pode ser alcançada se conectada à compreensão de sua estrutura econômica (NETTO, 1990).

O controle sobre o uso, consumo e comércio de drogas, no Brasil (cujo início se deu a partir de 1921), e seu correlato volume de leis (visando a proibição e restrição das drogas) aumentou em comparação a outros delitos. Há que se refletir acerca da proibição tanto para o consumo, como para o tráfico (nacional e internacional) de drogas. Se a mesma não acabaria gerando lucros com a circulação, que promove nos sistemas financeiros e se não viria, como efeito colateral, a custear o belicismo do conflito (o que seria lucrativo à indústria armamentista).

Em sede de reflexão, há o Relatório do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes, que atesta que o crime organizado não será eliminado pela “legalização” das drogas. Outro ponto de relevância é o Brasil fazer fronteiras com “países produtores” de drogas, com os quais se relaciona, figurando na qualidade/posição de “país de rota” do tráfico internacional (narcotráfico).

Nos Anos 70 e 80 (permeados por contradição entre mudança e continuidade das Políticas Públicas Sobre Drogas) utilizou-se o rótulo de doença ao usuário de drogas. Ao passo que era sujeito de direitos (para alguns setores, na defesa da família), passa por não ser reconhecido pelo Estado.

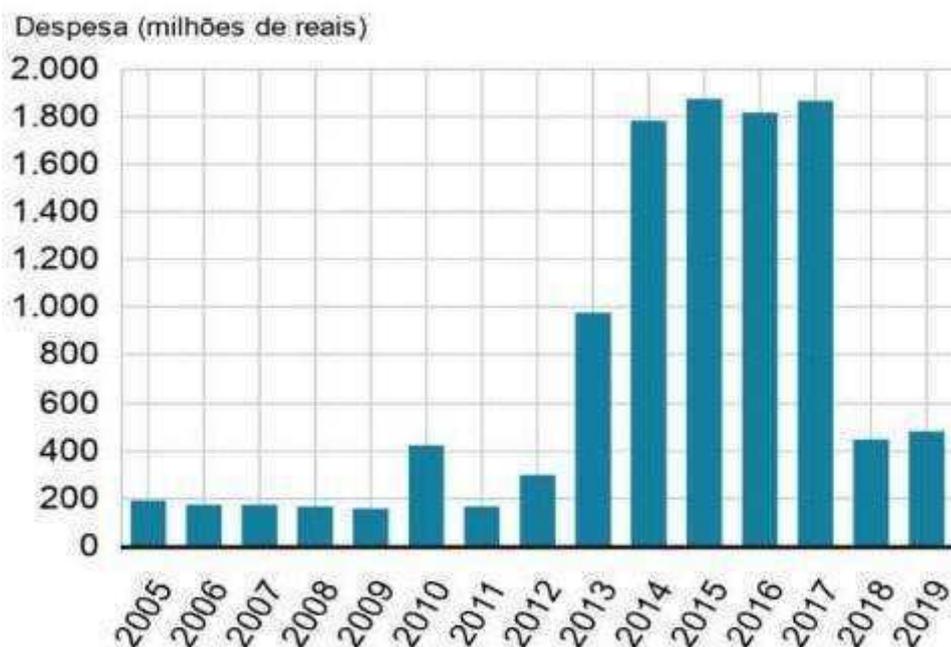
Em nível de Brasil e América Latina, no início dos Anos 90, ocorre o direcionamento a um modelo de Estado neoliberal, mais conservador. Onde o alinhamento às diretrizes

internacionais, das Nações Unidas e os anseios do governo norte-americano (por um novo objetivo em segurança, pós Guerra Fria), não favoreceram um regime de políticas públicas, de caráter mais humanizado, para o fenômeno das drogas.

A nossa nova Carta Magna, de 1988, agrega premissas de um Estado mais igualitário e com maior suporte para políticas sociais (reflexo de movimentos de reforma sanitária e antimanicomial). Apresentando vislumbres de saúde universal, integral, descentralizada e participativa, que refletiria, possivelmente, na rede de atenção aos dependentes químicos. No entanto, sobreveio a implementação de ajustes e reformas estruturais, na esfera econômica e política, guiados por mecanismos macroeconômicos de organismos internacionais, inflexionando a seara dos direitos sociais e resultando em retração das políticas sociais. Na seara política brasileira, há tentativas de endurecimento da lei, ao passo em que se verifica baixo investimento em pesquisas relacionadas às drogas²⁷.

TABELA 1- GASTOS DO GOVERNO FEDERAL COM POLÍTICA DE DROGAS

Gastos diretos do governo federal com política de drogas



Valores corrigidos pelo IPCA-E/set 2020

Fonte: Ipea/Orçamento Federal

BBC

²⁷ A exemplo do Senado, em 2019, haver aprovado Projeto de Lei da Câmara (PLC) 37 de 2010, que facilita a internação compulsória e permite destinação de IR para clínicas privadas.

Interligado a esses fatos, milhares de pessoas (especialmente, jovens pobres), que na verdade, são usuários de drogas e dependentes químicos, estão encarcerados, na maioria das vezes, pelo crime de tráfico. Que é equiparado a crime hediondo, restando aos usuários ricos (denominados dependentes) as clínicas de internação e tratamento.

No Uruguai, onde outras drogas já eram descriminalizadas (desde 1974), em 2013, o ex-presidente José Mujica tornou o país como o único a regulamentar todo o ciclo de consumo da maconha. Deixando-a sob o controle do Estado, em que, maiores de 18 anos podem comprar e cultivar a erva, de forma legal, mediante cadastro²⁸. A permissão na Argentina, Bolívia, Venezuela, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru vai variar, em termos de quantidades máximas autorizadas, para porte e cultivo, além do tipo de recinto onde podem ser consumidas.

No Brasil, o entendimento de que drogas representam tanto um problema de saúde quanto de segurança pública, desenvolvida pelos tratados internacionais, foi traduzida para a legislação nacional. Dentre seus preceitos, há o estabelecimento de normas de repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, com definição de novos crimes²⁹. Em paralelo, existe a questão com a reintegração social de usuários e dependentes químicos, estabelecendo a responsabilidade da rede pública de saúde na criação e aperfeiçoamento de programas de cuidado, consoante diretrizes, instituídas pelo Ministério da Saúde.

A Política Pública Sobre Drogas no Brasil, Lei n. 11.343/2006, retirou a pena de prisão para o usuário que é pego com substâncias para uso pessoal, no entanto, esse tema continua sendo tratado na esfera criminal. Rendendo críticas, acerca da omissão quanto à distinção objetiva entre consumo pessoal e tráfico.

A partir da “Comissão Latinoamericana sobre Drogas e Democracia”, em 2012, foi criada a “Rede Pense Livre”, objetivando amenizar o problema das drogas e reunindo mais de 80 lideranças no debate sobre política de drogas no Brasil³⁰. Baseando-se em sua agenda por uma política pública sobre drogas, que privilegie a saúde, foi lastreada em quatro pontos:

- Descriminalizar o consumo de todas as drogas (não significando legalizar) e investir em uma abordagem de saúde pública, retirando o usuário da esfera criminal, a partir da criação de critérios subjetivos, de uso e de tráfico;
- Regular o uso medicinal e o autocultivo da *cannabis*, para consumo pessoal;
- Investir em programas para a juventude em risco e para egressos do sistema de justiça criminal, oferecendo penas alternativas para réus primários, não violentos;

²⁸ Conheça os Países Onde o Porte de Drogas Para Uso Pessoal Não É Crime.

<https://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/09/1671352-conheca-os-paises-onde-o-porte-de-drogas-e-liberado-para-uso-pessoal.shtml>

²⁹ Da primeira metade do século passado.

³⁰ Entre empresários, cientistas sociais, jornalistas, economistas, juristas, acadêmicos *etc.*

- Viabilizar pesquisas médicas e científicas, com as drogas ilegais, considerando as pessoas como principal alvo das políticas de drogas.

A ANVISA, em trabalho paralelo ao Ministério Público Federal e por pressão da sociedade, avança na regulação da *cannabis* medicinal, para tratamento de diversas enfermidades. A exemplo da Esclerose Lateral Amiotrófica (ELA), Mal de *Parkinson*, alívio da rigidez e de espasmos, dor crônica, insônia, epilepsia, depressão, náuseas/vômitos (provocados pela quimioterapia) e em crianças que padecem de câncer, autismo severo, Síndrome de *Dravet*, entre outras patologias, cujas indicações são clínica e cientificamente atestadas.

4.1.2 Estruturação das Políticas Públicas Sobre Drogas

A primeira legislação criminal no Brasil, que puniu o uso e o comércio de substâncias tóxicas, remonta ao Código Penal Brasileiro do Império (1830). No Código Penal de 1890, já sob o modelo republicano, apontava-se a regulação destinada aos boticários, prevenindo o uso de veneno, com fins criminosos, muito embora, não tratasse de regulação ou punição a usuários.

A produção legislativa sobre drogas no Brasil está, intimamente, vinculada a convenções e conferências. Ocorridas no início do século XX e patrocinadas pelos EUA, objetivando controlar o comércio do ópio e derivados, tais como: “Conferência em Xangai” (1909) e “Convenção de Haia” (1912), como resultado da Guerra do Ópio³¹.

A primeira lei específica sobre drogas, no Brasil, sancionada pelo presidente Epitácio Pessoa, foi o Decreto n. 4292/1921, para construção de políticas, como a “Liga Anti-Álcool” e o movimento “União Pró-Temperança”. Seguindo o projeto internacional de criminalização das drogas³².

Nas décadas de 1920 e 1930, novas legislações dispunham a respeito da internação dos toxicômanos, sobre o controle dos entorpecentes nas alfândegas e farmácias e previam a responsabilização, não só do farmacêutico, como também, dos particulares, que participassem da venda ou prescrição de tais substâncias, sendo tratado como crime comum.

Considerada como embrião do projeto de Política Nacional Sobre Drogas, foi criada, pelo Decreto n. 780, a “Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes” (CNFE), em 1936. Subordinada ao Ministério das Relações Exteriores e presidida pelo Diretor Nacional de Saúde e Assistência Médico-Social, a partir da qual, foram criadas comissões estaduais.

³¹ Conflito entre Inglaterra e China, disputa imperialista na Ásia.

³² Sob influência da Lei Seca estadunidense de 1920.

Faziam parte desta “Comissão”, representantes do Ministério das Relações Exteriores, Educação, Saúde, Justiça, Fazenda, Trabalho, Agricultura, Marinha, Guerra, Departamento Federal da Segurança Pública e a classe médica. Das pesquisas publicadas, tem-se a obra “Maconha”, uma Coletânea de Trabalhos Brasileiros, de 1958, organizada pelo diretor do Serviço Nacional de Educação Sanitária, Dr Irabussu Rocha.

O Dr Roberval Cordeiro de Farias apresentou, na Oficina Sanitária Panamericana, trabalho intitulado Toxicomanias no Após Guerra, contendo suas impressões acerca da situação brasileira³³. Já o Decreto-Lei n. 0891/1936 instituiu a Lei de Fiscalização de Entorpecentes.

O Brasil, a partir da “Convenção”, havida em Genebra, incorporou novos condicionantes, tipificando o tráfico como: vender, ministrar, dar, trocar, ceder e facilitar a posse e o acesso às drogas, criminalizando a posse. A “Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas” (1936), foi promulgada pelo Decreto n. 2.994/1938, do presidente Getúlio Vargas.

Inspeção realizada na Bahia, Sergipe e Alagoas resultou em relatório (1943). Apresentado aos membros da CNFE, que abordava a questão da maconha, na região do Rio São Francisco, “fichando os viciados” e vendedores, localizando as plantações, difundindo as ações das comissões estaduais e fiscalizando as penitenciárias e navios mercantes³⁴. Esse relatório trouxe a descrição do perfil do usuário de maconha, como indivíduos da classe baixa, desamparados de assistência social e menores abandonados, os pejorativamente, chamados “maloqueiros”. Outros relatórios da CNFE foram encaminhados às Nações Unidas.

Nos Anos 60, a droga era associada aos movimentos de subversão e contestação política e social. Fiscalização mais rigorosa só viria a se efetivar após o Golpe Militar, cujo sistema aplicado era o “médico-policia” e, em casos mais graves, com internação compulsória³⁵. A partir de 1964, o modelo de política criminal passa de sanitário a bélico, com o ingresso do Brasil no cenário internacional de combate às drogas. Ficando o modelo sanitário destinado ao estereótipo de dependente químico (pessoas mais abastadas).

A criação da Lei n. 4.483/1964 reorganizou o “Departamento Federal de Segurança Pública”. Estabelecendo uma nova composição na estrutura da Polícia Federal, criando o Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes (SRTE). A “Convenção Única de Nova York Sobre Entorpecentes” é promulgada no Brasil pelo Decreto n. 54.216/1964.

³³ Presidente da CNFE, em 1946.

³⁴ Posteriormente, conhecida como Polígono da Maconha.

³⁵ Antes do qual, os usuários e dependentes não eram criminalizados.

A partir do ano de 1964, a repressão tornou-se a terminologia usual e a Guerra Fria justificou o aumento do aparato repressivo. A Doutrina de Segurança Nacional, associada ao desenvolvimento tecnológico, possibilitou o desencadeamento de uma política de repressão integrada e a otimização de um projeto transnacional de “guerra às drogas”³⁶.

As demandas por segurança, em nível internacional, a conjuntura de regime militar e ampliação da agenda de Segurança Nacional direcionaram a institucionalizar que “qualquer substância, capaz de determinar dependência física ou psíquica, mesmo que não considerada entorpecente, seria aplicada à legislação repressiva sobre drogas” (Decreto-Lei n. 159, 1967). Que equiparou a pena do usuário (que “traz consigo para uso próprio”) à do traficante.

O presidente Ernesto Geisel, em 1976, sancionou a Lei n. 6.368, prevendo a criação (por meio de decreto) de um “Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão”. Cumprindo com as “Convenções de Viena” (1971) e “Protocolo de Emendas à Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961” (1972), de Genebra. No Brasil, a Lei de 1976 continuou criminalizando, tendo estabelecido a pena de prisão para o uso, um dos pontos que constituía demanda por mudança (concretizada na Lei de 2006)³⁷.

A Política Pública Sobre Drogas no Brasil, instituída com a Lei n. 11.343, foi promulgada em 23 de agosto de 2006 e prima pela recuperação do indivíduo e tem como propósitos a prevenção e repressão ao uso de substâncias ilícitas. Após treze anos, essa Lei sofreu algumas alterações trazidas pela Lei n. 13.840/2019³⁸. Neste sentido, no art. 3º, § 1º da Lei n. 13.840/2019, foi inserido o conceito do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre as Drogas (SISNAD), para regulamentar as circunstâncias de prevenção e repressão.

A Lei de Drogas (Lei Antidrogas ou Lei de Tóxicos), oficialmente Lei n. 11.343/2006, muito embora institua o Sistema de Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil (SISNAD), prescrevendo “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”, percebe-se um contexto mais estratégico que de política pública, propriamente.

³⁶ Surgida em consequência da Guerra Fria, sob influência de militares norte-americanos, cuja concepção era a “defesa nacional”, na contenção do avanço comunista, intervindo militarmente nos focos de perturbação. A doutrina do general Golbery do Couto e Silva criou o Serviço Nacional de Informações (SNI) para eliminar os “inimigos do regime”, assegurando a segurança nacional.

³⁷ Lei n. 6368/1976 revogada pela Lei n. 11.343/2006.

³⁸ Não houve modificação que verse sobre revisão do sistema carcerário, redução no número de prisões, implementação de políticas de ressocialização e reintegração do delinquente à sociedade. Atualmente, cresce a tendência à privatização das prisões cujo lucro do Estado se dará *per capita* (por cada preso que integra o sistema).

4.2 Desenho Institucional acerca da Lei Sobre Drogas no Brasil

A Lei Ordinária n. 11.343/2006, que trata do Uso de Substâncias Entorpecentes e do seu correlato Tráfico Ilícito, é a Lei de Drogas ou Lei Antidrogas e compõe a Legislação Penal Extravagante³⁹. Antiga Lei de Entorpecentes, hoje revogada, que:

Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), que 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.

Esta Lei atual veio regular toda matéria inerente às drogas, isso porque, até 2006, o conteúdo sobre drogas estava disposto em duas outras leis. Uma de 1976 (que tratava da parte de Direito material), a Lei n. 6.368. E outra, de 2002 (que abordava o Direito processual). Desse modo, revoga as leis anteriores e concede tratamento uniforme, tanto no que diz respeito à parte material quanto processual do Direito.

Organizada em seis Títulos, subdivididos em Capítulos, e estes, por sua vez, em Seções, a Lei dispõe, como regra, que ficam proibidas, expressamente, em todo território nacional, as drogas. Bem como o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de vegetais e substratos, dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas, ressalvadas as hipóteses de autorização legal ou regulamentar.

Também estão resguardadas as especificidades estabelecidas pela “Convenção de Viena (da Organização das Nações Unidas) sobre Substâncias Psicotrópicas”, de 1971, a respeito de plantas de uso, estritamente, ritualístico-religioso. Além dos casos em que a União autorizar, em situações regulamentadas, para fins medicinais ou científicos, obedecendo-se o local de plantação, prazos predeterminados e que sejam submetidos à fiscalização.

Em virtude da Lei de Drogas ser vaga quanto à conceituação do termo droga, o legislador optou por uma técnica legislativa chamada de Lei Penal em Branco, que consiste em uma disposição de lei, que necessita de complementação para alcançar a definição do preceito primário da norma penal. E é dividida em dois fragmentos: o preceito primário, que consiste na definição da conduta e o preceito secundário, que é a tipificação, a previsão da pena. A Lei de Drogas precisa dessa complementação para alcançar o efetivo significado do seu preceito

³⁹ Designação dada às leis e regras que se encontram fora de um código regulador, que não estão previstas no Código Penal, Código Civil, por exemplo.

primário, assim sendo, é uma Norma Penal em Branco de caráter heterogêneo (ou de sentido próprio)⁴⁰.

Nesse caso, quem determina quais são as substâncias consideradas como drogas é o Poder Executivo, por meio de uma autarquia de finalidade especial, chamada Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Esse órgão, reunido em Conselho, elabora uma Portaria, com rol de drogas especificado, que determina quais são as drogas consideradas lícitas e ilícitas. A Portaria em vigor é a SVS/MS n. 344/1998 (atualizada, desde então). Para fins de aplicação da Lei, há várias listas contendo as substâncias que integram o conceito de drogas. Na Portaria não figuram, apenas, as drogas proscritas (proibidas, de modo absoluto), ela trata, igualmente, de drogas que são de uso medicinal, hospitalar e de algumas comercializadas nas drogarias, sendo observado o regulamento, a Lei.

Subsidiariamente à Lei n. 11.343/2006, pode-se usar o Código de Processo Penal (CPP) e as Portarias da ANVISA. No contexto da Lei de Drogas, temos como diretrizes que competem à União:

- Formular e Coordenar a Política Nacional Sobre Drogas (PND);
- Elaborar o Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas (PLANAD), em parceria com os Estados, Distrito Federal, Municípios e a sociedade;
- Coordenar o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD); - Promover a integração política de drogas com os Estados e Municípios;
- Financiar com Estados, Distrito Federal e Municípios a execução das Políticas Públicas Sobre Drogas;
- Garantir a publicidade de dados e informações sobre o repasse de recursos relacionados à Política sobre Drogas;
- O enfrentamento a crimes transfronteiriços;
- Estabelecer política nacional de controle de fronteiras.

O SISNAD promove medidas no sentido da prevenção quanto ao uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas, ao tempo em que fomenta a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, direcionada aos traficantes. Para fins legais, o SISNAD diz respeito ao conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e

⁴⁰ Quando uma lei necessita de complementação de seu conhecimento, de conceitos de nomenclaturas, trata-se de Tipos Penais em Branco, por ser imprescindível uma outra norma para complementar o objetivo dessa lei. Norma Penal em Branco Heterogênea é uma norma cujo complemento legislativo, cujo conteúdo, vem de uma fonte legislativa diversa, vem de outro órgão distinto, que não o órgão competente para legislar em matéria penal. Fonte legislativa diz respeito aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

recursos materiais e humanos que envolvem as políticas, planos, programas, ações e projetos sobre drogas, incluindo-se nele, por adesão, os Sistemas de Políticas Públicas Sobre Drogas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Incluída, também, pela Lei n. 13.840/2019, em seu § 2º, a parceria que o SISNAD firmou com o Sistema Único de Saúde (SUS) e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passando a atuar, em parceria, com ambos. No SISNAD são articuladas e distribuídas, entre os diferentes órgãos governamentais, as ações sobre drogas (BRASIL, 2007).

O Ministério da Justiça é o órgão governamental central do SISNAD. Ficando as ações de redução da oferta ao encargo da Polícia Federal, como órgão executivo, ao tempo em que, as ações de redução da demanda são de atribuição da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD), na qualidade de órgão executor (BRASIL, 2007).

A formulação de políticas sobre drogas, no SISNAD, ocorre através do “Conselho Nacional sobre Drogas” (CONAD), responsável pela elaboração de consensos e proposição de estratégias para a redução da demanda e oferta de drogas. Em âmbito estadual, tem-se os “Conselhos Estaduais sobre Drogas”, enquanto que os municípios recebem estímulos para a implementação de seus conselhos. A política voltada para os usuários de álcool e outras drogas, também, está vinculada à Política de Saúde Mental do Ministério da Saúde.

Para instrumentalizar a materialização dessa política, foram criados os “Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas” (CAPS-AD), responsáveis por atender casos de usuários com graves comprometimentos, causados pelo uso abusivo de álcool e drogas. Com o advento da Lei n. 13.840/2019, houve inserção do art. 8º, *a*, que versa acerca da competência da União quanto à utilização de drogas.

A Lei n. 11.343, em seu art. 4º, Capítulo I, Título II, traz os princípios interligados, que tratam de prevenção e repressão ao tráfico de drogas, inseridos na Lei, quais sejam: respeito, promoção, reconhecimento, integração e observância.

Na sequência, o art. 5º aborda os objetivos do SISNAD, como:

- Contribuir para a inclusão social do cidadão;
- Promover a construção e a socialização, além da integração entre as políticas de prevenção de uso indevido de drogas;
- Assegurar as condições para a coordenação, integração e articulação das atividades.

O Plano Nacional de Drogas tem duração de cinco anos e objetiva a promoção do acesso do usuário ou dependente aos serviços públicos. Tendo sido aprovada e publicada no Diário Oficial da União a Resolução n. 8 do PLANAD, para o período 2022-2027, em outubro último.

A Semana Nacional da Política Antidrogas (que ocorre anualmente, na 4ª semana do mês de junho) foi instituída com a alteração legislativa, promovida pela Lei n. 13.840/2019, no art. 19-A, na Lei de Drogas.

Constituem atividades de reinserção social do usuário ou do dependente de drogas e seus respectivos familiares, para efeitos desta Lei, aquelas direcionadas para sua integração ou reintegração em redes sociais. São atividades relacionadas à redução dos fatores de vulnerabilidade de risco para fortalecimento dos fatores de promoção. O art. 22 da Lei n. 13.840/2019 que aborda as atividades de atenção e reinserção social do usuário e dependentes de drogas, trouxe acréscimo de incisos, como:

-VII, através do estímulo à capacitação técnica e profissional;

-VIII, com a efetivação de política de reinserção social, voltadas à educação continuada e ao trabalho;

-IX, observância do plano individual de atendimento (na forma do art. 12, *b*, da Lei n. 11.343);

-X, mediante orientação adequada ao usuário ou dependente de drogas, quanto às consequências lesivas do uso de drogas, mesmo que ocasionalmente.

As instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, com atuação nas áreas da atenção à saúde e da assistência social, que atendam usuários ou dependentes de drogas, poderão receber recursos do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), condicionados à sua disponibilidade orçamentária e financeira⁴¹.

De acordo com o art. 23-A da Lei n. 11.343/2006, o tratamento do usuário ou dependente de drogas dar-se-á em uma rede de atenção à saúde, cuja prioridade seja a modalidade de tratamento ambulatorial e, somente, em caso excepcional, é que deve ocorrer a internação em unidades de saúde e hospitais gerais. A internação, em qualquer das suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes e deverão ser informadas em, até 72h ao Ministério Público, à Defensoria e aos órgãos de fiscalização⁴².

Entretanto, os aglomerados de dependentes químicos, sobrevivendo em condições inumanas, configuram realidade crescente em grandes centros, a exemplo de São Paulo, com

⁴¹ Criado e disciplinado pela Lei n. 7.560, de 19 de dezembro de 1986, denominado, à época, de Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), com a finalidade principal de financiar ações, projetos e programas relacionados à política sobre drogas.

⁴² Voluntária, por até trinta dias ou involuntária, cujo prazo máximo são noventa dias.

as Cracolândias⁴³. Para quem as políticas públicas têm se mostrado insuficientes, sendo mais significativa a política de dispersão das pessoas pela atuação policial e da Guarda Civil Metropolitana, a exemplo da Operação Sufoco, em 2012. Essas desconcentrações dos indivíduos proporcionam cenas como as “procissões do *crack*”.

Pesquisadores e estudiosos desse fenômeno defendem, além da necessidade de tratamento humanitário para os usuários, que intervenções de constante deslocamento de pessoas acentuam problemas de segurança (em especial, para moradores do entorno e comerciantes) e na dinâmica na região central da cidade. Dificultando a contagem e o mapeamento desses dependentes, em situação de rua, para fins de elaboração de políticas públicas de cuidado efetivo, considerando a complexidade do problema, que precisa abranger habitação, assistência social, saúde, além da ação policial, impactando na segurança pública⁴⁴.

No art. 23, *a*, o enfoque está no tratamento dispensado ao usuário, prezando pelo atendimento ambulatorial, como preferência; restando o internamento para casos extremos.

Podendo ocorrer de duas formas: voluntária (com o consentimento do dependente) ou involuntariamente (sem esse consentimento), obedecendo aos seus prazos e regras. O Plano Individual de Atendimento, constante do art. 23, *b*, especifica o tipo de avaliação prévia da equipe técnica, a que o dependente de drogas deve ser submetido. A partir da qual, subsidiará a elaboração e execução do projeto terapêutico individual a ser adotado.

O art. 26, *a*, versa sobre o acolhimento deste usuário ou dependente em comunidade terapêutica acolhedora. No que tange aos crimes e às penas, o art. 32, que pontua sobre a destruição de plantações ilícitas, apresenta a modificação trazida pela Lei n. 12.961/2014. Outra atualização, a do art. 33, em seu inciso IV, expõe que quem vende ou entrega drogas ou matérias primas etc, incorre na mesma pena, estabelecida pelo art. 33. Há também atualizações quanto aos aspectos processuais da Lei n. 11.343/2006, como se observa do art. 50, *a*, na ocorrência de apreensão de drogas, sem que haja prisão em flagrante, que a incineração deve ocorrer, obedecendo prazo máximo estabelecido.

O art. 60, se dedica às medidas assecuratórias dos bens, direitos ou valores apreendidos, provenientes do crime, como produtos ou proveito dos mesmos. Art. 63, em seus §§ 1º e 2º, ressalta uma espécie de prestação de contas que o juiz deve realizar, por ocasião do

⁴³ Em São Paulo, as Cracolândias existem desde a década de 1990 e se espalham pelas ruas centrais de comércio, além de outros pequenos focos.

⁴⁴ A exemplo de Aluizio Marino, pesquisador do Labcidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP) e responsável pelo mapeamento e Marcelo Nery, coordenador de Transferência de Tecnologia do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) e pesquisador no Instituto de Estudos Avançados (IEA) no Programa Cidades Globais, ambos da USP.

proferimento da sentença, quanto a esses bens, direitos ou valores apreendidos, a que se refere o art. 60. Já no art. 63, *b*, em se verificando a licitude dos bens, direitos e objetos, sua correspondente liberação total ou parcial, incluído pela Lei n. 13.840/2019.

O art. 67, *a*, também sofreu modificação da Lei n. 13.840, que trata dos deveres dos gestores e entidades que recebem recursos públicos para a execução das políticas sobre drogas. Art. 72, sobre a destruição das amostras de drogas, guardadas como contraprova, quando encerrado o processo criminal ou arquivado o inquérito policial.

Na atual Lei Antidrogas há medidas assecuratórias, garantindo que os indivíduos não venham a fazer uso de drogas, entretanto, em incorrendo em tal ato, que sejam penalizados. É um texto que traz diferentes perspectivas e composições, entre uma visão securitizadora e outra humanizada⁴⁵.

A Lei n. 11.343/2006 possui duas partes criminais, a primeira com o ilícito de Uso e a segunda com o Tráfico (crimes inerentes à comercialização de drogas). Nesta Lei, os crimes e penas podem ser aplicados de forma isolada ou cumulativamente, além de substituídas, a qualquer tempo. Destacam-se os artigos 28, 33, 35, 37 e 40, ao lado de algumas súmulas e julgados jurisprudenciais.

4.2.1 Artigo 28 da Lei n. 11.343/2006

O artigo 28 da Lei n. 11.343/2006, que versa sobre a Posse de Drogas para Consumo Pessoal (Crime de Uso de Drogas), está inserido no Título III da Lei, que trata das “Atividades de Prevenção do Uso Indevido, Atenção e Reinserção Social de Usuários e Dependentes de Drogas”. Abordando a prevenção e não a repressão, pelo fato de que, muito embora, esteja-se diante de um crime (localizado no Capítulo III - Dos Crimes e das Penas do Título retromencionado), trata-se de um tipo penal que não possui Pena Privativa de Liberdade.

Isso explica-se porque a conduta do art. 28 refere-se à uma inovação, trazida pela Lei de Drogas, pois, pela antiga Lei n. 6.368/1976, usuário e traficante estavam num mesmo patamar. Com o advento da nova Lei, há uma figura exclusiva para o usuário, que, ao ter sua questão considerada como um problema de Saúde Pública, recebeu tratamento mais brando do legislador, que entendeu que as penas deste não necessitam ser tão graves, se comparadas às

⁴⁵ A securitização pode ser entendida como a possibilidade de um determinado tema passar a ser visto como ameaça à existência do Estado, que desencadeará uma ação estatal emergencial, pontual e localizada, fora da política comum e cotidiana de governo.

penas daquele (que estimula o tráfico e promove o desenvolvimento de uma matriz criminosa).

A letra de Lei do artigo 28 dispõe que:

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.

§ 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.

§ 2º Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente.

§ 3º As penas previstas nos incisos II e III do *caput* deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 5 (cinco) meses.

§ 4º Em caso de reincidência, as penas previstas nos incisos II e III do *caput* deste artigo serão aplicadas pelo prazo máximo de 10 (dez) meses.

§ 5º A prestação de serviços à comunidade será cumprida em programas comunitários, entidades educacionais ou assistenciais, hospitais, estabelecimentos congêneres, públicos ou privados sem fins lucrativos, que se ocupem, preferencialmente, da prevenção do consumo ou da recuperação de usuários e dependentes de drogas.

§ 6º Para garantia do cumprimento das medidas educativas a que se refere o *caput*, nos incisos I, II e III, a que, injustificadamente se recuse o agente, poderá o juiz submetê-lo, sucessivamente a:

I - admoestação verbal;

II - multa.

(BRASIL, 2006, grifos da Autora)

Note-se que não há o verbo “usar”, dentre as condutas tipificadoras. Desse modo, ainda que pareça um contrassenso, entende-se que: o usuário pratica crime, no entanto, usar drogas não é considerado crime. O parágrafo 1º traz uma conduta equiparada. No que diz respeito aos demais verbos: semear, cultivar, colher em pequena quantidade (para consumo pessoal) a própria Lei prevê a observação quanto à natureza, quantidade, local, condições de armazenamento, conduta e antecedentes, além de circunstâncias sociais e pessoais.

Desse modo, o § 2º estabelece um critério para definir, no caso previsto, se as drogas se destinavam a consumo pessoal ou não, ao considerar, não apenas a quantidade, mas a natureza da substância apreendida, além das condições em que a operação de apreensão ocorreu (se em um lugar, reconhecidamente, como destinado à venda ou uso de drogas; se no interior da casa ou do carro do sujeito; se havia arma, se houve troca de tiros; se envolvia dinheiro, rádio de comunicação etc). Elementos pessoais e circunstâncias sociais, como se o agente é alfabetizado ou não, se está empregado ou não, se é rico/pobre, como se comporta socialmente, também são observados.

Os parágrafos 3º e 4º regulam como as penas serão aplicadas para os primários e reincidentes específicos. Enquanto que no 6º parágrafo, o legislador prevê duas formas de forçar a Pena Restritiva de Direitos. O previsto no artigo 28 é um crime de natureza comum, uma vez que qualquer pessoa pode figurar como sujeito ativo, pode vir a ser usuário de drogas, não havendo qualquer exigência ou qualidade especial para configuração deste sujeito ativo.

O bem jurídico que a Lei de Drogas tutela é a coletividade, a Saúde Pública, a saúde de todos (como bem jurídico difuso)⁴⁶, que pode ser atingida, de forma indireta, e não, exatamente, a saúde do próprio usuário, desse modo, a Lei foi elaborada tanto para que se punam as pessoas que usam drogas ilícitas, como também, dispõe de finalidade preventiva, para que demais pessoas não venham a fazer uso das mesmas⁴⁷. O entendimento do legislador faz referência à proteção indireta à saúde das demais pessoas, no sentido de que, sob o efeito do uso de drogas, pode-se colocar em risco a saúde da coletividade, bem como, ao adquiri-las, está-se financiando o tráfico de drogas e permitindo que o mesmo se expanda, atingindo mais pessoas.

O crime do art. 28 é um tipo penal misto ou alternativo, face às cinco condutas/verbos da Posse de Drogas (adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo) previstas, no qual, se o agente pratica qualquer uma das cinco condutas, o crime já se caracteriza e, vindo ele a realizar alguma dessas condutas em conjunto com outra, o crime é considerado único, havendo, apenas, um crime. Incurrendo o sujeito em consumo pessoal de drogas, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, será submetido às penas previstas na Lei, pelo prazo máximo de cinco meses.

Por não haver flagrante delito, não se imporá prisão em flagrante ao indivíduo, surpreendido pela posse ou pelo porte de drogas para consumo pessoal. O que ocorre com quem é flagrado, em qualquer das hipóteses do art. 28, é seu encaminhamento (ou comprometimento a comparecer) ao juízo, onde será lavrado Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) e requisitados exame e perícia⁴⁸.

O condenado que consta no art. 28 vai ser processado no Juizado Especial Criminal (JECRIM), Lei n. 9.099/1995. Cujas competências se dá em virtude de ser Crime de Menor Potencial Ofensivo, e não pode ser preso em flagrante, porque há a necessidade de ciência do Juizado Criminal, importando que este seja avisado acerca da conduta pelo agente praticada, não podendo o sujeito ser, de pronto, preso.

⁴⁶ Por não ser possível individualizar, relatar, individualmente, quem são as vítimas do uso das drogas, a exemplo dos que estão consumindo, passivamente.

⁴⁷ Pois, se assim o fosse, estaria-se diante de uma inconstitucionalidade, um crime de autolesão, visto que a autolesão não pode ser tutelada, penalmente.

⁴⁸ Não é lavrado o Auto de Prisão em Flagrante (APF), pois o TCO é mais simples, sendo mais adequado ao caso.

Em se tratando da aplicação das penas, caso o sujeito se recuse à Prestação de Serviço à Comunidade, além da Admoestação Verbal, ele poderá ser punido com Multa, na razão de, no mínimo, 40 e máximo de 100 dias-multa e/ou $\frac{1}{3}$ a três vezes o valor do Salário Mínimo, cuja destinação dos recursos oriundos dessa Multa vão para o Fundo Nacional Antidrogas. Quanto à reincidência no art. 28, tem-se que a pena passa a ser de, no máximo, dez meses. A condenação pretérita, pelo art. 28, só vai funcionar como reincidência, para avaliar o quantum da aplicação da pena, para mensurar se haverá reincidência em seu § 4º.

Entretanto, quando o indivíduo pratica um novo fato, um outro crime, após a sentença transitada em julgado, a reincidência específica da Posse de Drogas não gera reincidência criminal (por exemplo, para efeito de Tráfico de Drogas). Assim, em se tratando da análise de outro crime, qualquer, não haverá reincidência para o indivíduo que já ostenta uma condenação por Porte ou Posse de Drogas para Consumo Pessoal, que não é considerado reincidente, de acordo com o **Informativo 662 do Superior Tribunal de Justiça**, que entendeu não implicar em reincidência, para novo fato, se a condenação anterior é pelo art. 28.

A Lei de Drogas, no que diz respeito ao prazo prescricional, vai prescrever em dois anos. Em seu artigo 30, uma vez que não há Pena Privativa de Liberdade fixada, que possa ser usada como parâmetro para calcular a prescrição, o legislador estabeleceu o prazo de dois anos para o ilícito de Uso, determinando que os dois anos da Prescrição são tanto para a Prescrição Executória quanto para a Prescrição da Pretensão Punitiva⁴⁹, assim, dois anos tanto para aplicar quanto para executar a pena⁵⁰.

O art. 48 da própria Lei, aborda o Procedimento Penal e está inserido no Capítulo III, prevê que cabe transação penal e suspensão condicional do processo (sursis). Vindo o sujeito a ser condenado, apenas, se nada disso for possível.

Não se aplica o Princípio da Insignificância (enquanto excludente de tipicidade material, traz inúmeros avanços ao Direito Penal moderno) à conduta descrita no art. 28, visto que já é corolário do próprio tipo penal, a pouca quantidade de drogas. Em **2018**, o **STF** reiterou, através do **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 148.579**, que a quantidade de drogas, isoladamente analisada, não é suficiente para presumir dedicação às atividades criminosas.

O elemento normativo do tipo (que vai tornar o fato atípico, permitindo excluir o crime da conduta) dá-se quando o agente, ao adquirir, guardar, etc, o faz com autorização legal ou

⁴⁹ A que ocorre após a condenação transitada em julgado.

⁵⁰ Advinda durante o processo ou até antes do processo, ou seja, antes do trânsito em julgado.

regulamentar, por ser dependente e necessitar do uso dessas substâncias, assim sendo, o fato passa a não ser crime, porque é atípico. Há, portanto, uma exclusão da tipicidade do fato, que vai ser considerado atípico e, assim o sendo, não será punido, pela atipicidade. É uma excludente da própria tipicidade.

Neste sentido, são isentos de pena o agente que, em razão da dependência ou sobre seu efeito, de caso fortuito ou força maior de droga, era, ao tempo da ação ou omissão, inteiramente, incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento. Desde 2006, o Porte ou Posse de Drogas para Consumo Pessoal é um crime que não é punido com Pena Privativa de Liberdade (substituída por penas socioeducativas). Decorrendo discussões entre doutrinadores quanto à descriminalização e/ou despenalização do tipo penal, e sobre sua natureza criminosa, em virtude das sanções impostas ao ilícito do art. 28 serem mais brandas que as da Lei anterior⁵¹.

Emanoel Maia (2008, p. 47), citando Renato Marcão (2007, p. 211) registra que:

“a aplicação de penas alternativas revela importante medida de política criminal, com justa e adequada punição, longe do cárcere, observada a proporcionalidade, destinando-se àqueles condenados que praticam infrações penais sem revelar acentuada periculosidade ou severo desvio de personalidade, que não reclamam resposta penal mais enérgica”.

Bianchini (2007) defende a ocorrência de “*abolitio criminis*”⁵². Luiz Flávio Gomes (2006) compreendia ter havido descriminalização formal (acabando com o caráter criminoso do fato) e, ao mesmo tempo, despenalização. Para o jurista, o fato deixou de ser crime (formalmente), uma vez que não é punido com reclusão ou detenção, de acordo com o art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal, Decreto-Lei n. 3.914/1941, que serve para embasar sua corrente doutrinária, tratando-se de infração penal “*sui generis*”:

Conclui-se que a posse de droga para consumo pessoal passou a configurar uma infração ‘*sui generis*’. Não se trata de crime nem de contravenção penal, porque somente foram cominadas penas alternativas, abandonando-se a pena de prisão. De qualquer maneira, o fato não perdeu o caráter de ilícito (recorde-se: a posse de droga não foi legalizada). Constitui um fato ilícito, porém, não penal, sim, ‘*sui generis*’. Não se pode de outro lado afirmar que se trata de um ilícito administrativo, porque as sanções cominadas devem ser aplicadas não por uma autoridade administrativa, e sim, por um juiz (dos Juizados ou das varas especializadas). Em conclusão: nem é ilícito ‘penal’ nem ‘administrativo’: é um ilícito ‘*sui generis*’. (GOMES; BIACHINI; CUNHA; OLIVEIRA. 2006, pp. 108-110).

⁵¹ Despenalização, para Zaffaroni (2004, pp. 340-341), é o ato de degradar a pena de um delito, sem descriminalizá-lo, no qual entraria toda a possível aplicação das alternativas às penas privativas de liberdade”.

⁵² Ocorre a *abolitio criminis* ou a descriminalização quando “lei posterior deixa de considerar o fato como criminoso, isto é, se lei posterior extingue o tipo penal” (CAPEZ, 2004, p. 517).

A decisão fundamentada do Supremo Tribunal Federal é de que, no caso do art. 28, ocorreu a “despenalização” do sujeito quanto à Posse de Drogas para Consumo Pessoal, conservando sua natureza de crime. No que tange à prisão, por não mais haver pena de prisão prevista (Pena Privativa de Liberdade), o STF, por meio do Informativo 456, pronunciou-se nesse sentido:

“Art. 28 da Lei 11.343/06 e despenalização; RE – 430105. A Turma, resolvendo questão de ordem no sentido de que o art. 28 da Lei 11.343/2006 (Nova Lei de Tóxicos) não implicou *abolitio criminis* do delito de posse de drogas para consumo pessoal, então previsto no art. 16 da Lei 6.368/76 (...). Considerou-se que a conduta antes descrita neste artigo continua sendo crime sob a égide da lei nova, tendo ocorrido, isto sim, uma despenalização, cuja característica marcante seria a exclusão de penas privativas de liberdade como sanção principal ou substitutiva da infração penal. RE 430105 QO/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 13.02.2007. (RE-430105)

Para Emanuel Maia (2008, p. 50), o entendimento de Luiz Flávio Gomes apegar-se, em demasia, ao legalismo, por fundar-se, exclusivamente, no art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal. Que se encontra ultrapassado, ao que se coaduna os pensamentos de Fernando Capez, 2007, p. 690 e Damásio de Jesus, 2010.

Vicente Greco Filho (2012, p. 141) compreende não se tratar nem de descriminalização, nem de despenalização, nem em contravenção penal e sim de um abrandamento da pena. cuja conduta continua a ser criminalizada, ao que corrobora Rodrigo Iennaco de Moraes (2006), quando discorda com a descriminalização da conduta, defendendo que houve um “rebaixamento em seu status jurídico-repressivo”, caracterizando o art. 28 como contravenção penal, “representativa de *novatio legis in melius*” (2006, p.1).

A corrente doutrinária majoritária, da qual comungam Nucci (ao afirmar que há apenas uma desprisionalização e não despenalização), Carlos Roberto Bacila, Paulo Rangel, Norberto Avena e Cristiano Avila Maronna, entende pela manutenção da criminalização da conduta de portar drogas para uso pessoal, tratando a Nova Lei de Drogas como *novatio legis in melius*, em relação à lei anterior (6.368/76). Nesse sentido é o Informativo n. 375 do STJ:

Novatio legis in melius. LEP; A Turma deu provimento ao recurso para que o juízo da execução criminal substitua a pena privativa de liberdade imposta pela prática do crime do art. 16 da Lei 6.268/76 pelas medidas previstas no art. 28 da Lei 11.343/06. Para a Min. Relatora, o art. 28 da Lei 11.343/06 deve retroagir para beneficiar o condenado pela prática do crime previsto no art. 16 da Lei 6.368/76, por ser a nova legislação mais benéfica (CP, art. 2º, parágrafo único).

Esse também é o posicionamento da jurisprudência predominante, cuja tendência afasta a tese de *abolitio criminis*:

Porte de entorpecente. Art. 16 da lei 6.368/76. Condenação. Extinção da punibilidade decretada pelo juízo da execução em face da lei 11.343/2006. Inocorrência de despenalização. Ordem denegada. 1. A nova lei de drogas não descriminalizou a conduta do porte de entorpecente. Assim, se o paciente foi condenado pelo art. 16 da Lei nº 6.368/76, caberá a substituição dessa pena por uma das medidas previstas no art. 28 da Lei nº 11.343/2006. 2. Doutrina e jurisprudência se afinam, para declarar que não houve descriminalização da conduta do porte de entorpecente. 3. Ordem denegada. (BRASIL. STJ, 2008).

Doutrinas mais modernas, a exemplo das de Nereu José Giacomolli, entendem que, na verdade, o que houve foi uma “descarcerização” ou até “desprisionalização”. Não sendo adequado falar em descriminalização, visto que continua a ser crime, não deixou de ser, apenas não é mais punido com pena de prisão.

Nestor Távora e Bruno França (2016, p. 34), ao explicar que a despenalização (abrandamento penal pela ausência de Pena Privativa de Liberdade) consiste em gênero do qual a descarcerização ou desprisionalização são espécies, que se destinam a evitar a superlotação dos presídios brasileiros, punindo somente aqueles delitos de médio e alto potencial lesivo, apontam a existência de corrente doutrinária que sustenta não haver despenalização. Já que o artigo de Lei, em comento, prevê penas. Mas sim, a descarcerização ou desprisionalização, pois o que houve foi o afastamento da pena de prisão.

STF
RE 430.105 QO/RJ

(...)

6. Ocorrência, pois de “despenalização”, entendida como exclusão, para o tipo, das penas privativas de liberdade. 7. Questão de ordem resolvida no sentido de que a Lei 11.343/2006 não implicou *abolitio criminis* (Código Penal, Art. 107). (...) III. Recurso Extraordinário julgado prejudicado.

(BRASIL. STF, grifo da Autora)

Na **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.274/2012** (conhecida como ADI da Marcha da Maconha), o **STF** foi chamado a julgar uma das várias leis que tratam das proibições quanto à realização de tal ato, em cidades e estados brasileiros. O Supremo entendeu que a Marcha não pode ser proibida (o que é vedado é o consumo da maconha, durante a Marcha da Maconha), por fazer parte da liberdade de expressão do povo e que, qualquer pessoa, pode defender o que julgar pertinente, desde que essa defesa seja lícita⁵³.

A partir de 2015, o STF vem travando discussão quanto ao crime do art. 28. Revisando se o mesmo possui inconstitucionalidade e viola a Constituição Federal, ao tutelar, de forma

⁵³ Não confrontando alguma lei, a exemplo de não se poder defender o racismo, o nazismo *etc.*

indireta, bens jurídicos; ao proteger, tão indiretamente (e não de maneira direta), esses bens jurídicos, o que não justificaria a sanção penal⁵⁴.

No mesmo processo, o Supremo averigua se esse crime não fere as liberdades individuais. Uma vez que seria direito subjetivo de cada um, optar pelo uso ou não de drogas e se o Estado deveria ou não intervir nessa decisão. A exemplo do que ocorre com o uso de bebida alcoólica, alguns remédios e nicotina, em que o Estado não impõe proibição, mas, recomendações. Seguindo esse raciocínio, questiona-se acerca de se ter a mesma liberdade de decisão em relação às drogas, consideradas ilícitas.

Até o momento em que o processo foi, novamente, sobrestado, computavam-se três votos, com o propósito de entender que o crime do art. 28, de alguma forma, viola a CF/88⁵⁵. Os votos atuais são os do Relator: Ministro Gilmar Mendes e, na sequência dele, tem os votos dos Ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso, que eram os mais antigos, na época. Na sequência, havia o pedido de vistas pelo Ministro Teori Zavascki (falecido, desde 2017), sendo repassada ao Ministro Alexandre de Moraes e, novamente, ao Ministro Gilmar Mendes, não havendo sido levado adiante o julgamento, ocasião em que o STF se manifestará quanto à constitucionalidade ou não do art. 28.

A proposta constante do Supremo é de que o art. 28 seja analisado, sob o prisma de uma “Inconstitucionalidade sem Redução de Termo”, ou seja, é inconstitucional que ele seja crime, mas ele pode ser compreendido como uma infração administrativa, com as mesmas sanções. Sendo assim, se transferiria a temática do Direito Penal para o Direito Administrativo, mantendo-se, inclusive, as mesmas sanções, como forma de aplicação.

4.2.2 Artigo 33 da Lei n. 11.343/2006

Por sua vez, o artigo 33 da Lei n. 11.343 aborda dezoito condutas ou verbos relacionados ao crime de Tráfico de Drogas:

TÍTULO IV - DA REPRESSÃO À PRODUÇÃO NÃO AUTORIZADA E AO TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

CAPÍTULO II - DOS CRIMES

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

⁵⁴ Recurso Extraordinário n. 635.659.

⁵⁵ Teve seu andamento suspenso.

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.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - importa, exporta, remete, produz, fabrica, adquire, vende, expõe à venda, oferece, fornece, tem em depósito, transporta, traz consigo ou guarda, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas;

II - semeia, cultiva ou faz a colheita, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, de plantas que se constituam em matéria-prima para a preparação de drogas;

III - utiliza local ou bem de qualquer natureza de que tem a propriedade, posse, administração, guarda ou vigilância, ou consente que outrem dele se utilize, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, para o tráfico ilícito de drogas.

IV - vende ou entrega drogas ou matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas, sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar, a agente policial disfarçado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente. (Incluído pela Lei n. 13.964, de 2019)

§ 2º Induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga: (Vide ADIn. 4.274)

Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa de 100 (cem) a 300 (trezentos) dias-multa.

§ 3º Oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos a consumirem:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa, sem prejuízo das penas previstas no art. 28.

§ 4º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, vedada a conversão em penas restritivas de direitos, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa. (Vide Resolução n. 5, de 2012)

((BRASIL, 2006, grifos da Autora)

Há que se observar a possibilidade de gratuidade nas condutas, como forma de destacar que não se trata de um crime econômico, ao contrário do que possa parecer, em um primeiro momento. O artigo 33 é compreendido como um tipo penal misto ou alternativo, é um típico crime de conduta mista ou de conteúdo múltiplo ou variado, diante das dezoito condutas previstas. Hipótese em que, a prática de mais de um dos verbos elencados não implica, necessariamente, Concurso de Crimes, o que configura um Conflito Aparente de Normas Penais, em que está inserido o Princípio da Alternatividade.

Nesse entendimento, ainda que sejam cometidas as condutas de todos os dezoito verbos, em ocorrendo em uma mesma circunstância ou contexto fático, considera-se que o sujeito cometeu crime único. Por exemplo, se estiver transportando droga, expondo essa droga à venda

e a vendendo, efetivamente, dentro de um mesmo contexto, o Crime de Tráfico permanece único, ele só responde por uma única traficância.

Os crimes do artigo 33, em regra, são comuns em relação ao sujeito ativo, visto que qualquer um pode cometer tráfico de drogas. No entanto, excepcionalmente, a modalidade que é própria em relação ao sujeito ativo é o inserto no verbo "ministrar", que pode ser crime especial, pois, somente um médico ou dentista pode incorrer nele, ao receitar/prescrever drogas de que o paciente não esteja necessitando, de forma dolosa⁵⁶.

O Tráfico de Drogas é um crime de natureza formal, a consumação dele ocorre com a prática das condutas, não se fazendo necessário que ocorra nenhum resultado lesivo, naturalístico, bastando praticar o comportamento. Assim sendo, não precisa que haja a entrega da droga, com a espera de seu consumo, como também, não é necessário gerar um risco à Saúde Pública (bem jurídico tutelado), pois o risco e a proibição consistem na circulação, de modo efetivo.

Também é entendido como um crime permanente, em que, mesmo antes da venda da droga, o crime já se consumou, com as condutas de transporte, guarda, armazenagem da droga, pelo traficante, que configuram o crime. A consumação está se protraindo no tempo. É um crime que admite invasão de domicílio, a qualquer hora do dia.

Sua pena é alta (reclusão de 5 a 15 anos), ao se considerar que se trata de um crime de perigo abstrato (de perigo, absolutamente presumido, não se admitindo prova em sentido contrário) contra a Saúde Pública. Se justificando dentro de um caráter ideológico, por compreender o Tráfico como inimigo da paz social⁵⁷. Sendo um crime de perigo abstrato e de mera conduta, prevalece o entendimento de que não cabe tentativa no crime de Tráfico de Drogas, muito embora, o Superior Tribunal de Justiça tenha compreendido de forma diversa.

É incompatível o delito de Tráfico de Drogas com o Princípio da Insignificância. Pois o que importa não é a quantidade e sim o dano que o Tráfico causa à sociedade. O § 1º traz modalidades equiparadas ao Tráfico. Neste artigo, quando se fala em Tráfico, está-se referindo ao caput e ao parágrafo 1º, cujo objeto material deixa de ser as drogas, passando a ser a matéria-prima, o insumo, o produto químico destinado à preparação das drogas⁵⁸. Caso o agente não

⁵⁶ Não culposa, pois se assim o fosse, incidiria em outra tipificação.

⁵⁷ Há muitos crimes de dano que não possuem pena tão alta, a exemplo da Tortura (2 a 8 anos), Lesão Corporal de Natureza Gravíssima (2 a 8 anos), Roubo com Violência ou Grave Ameaça contra a Pessoa (4 a 10 anos).

⁵⁸ A título de exemplo, aqui, o sujeito não dispõe de cocaína, mas sim de éter, que vai ser usado no refino da cocaína. Pode não possuir a maconha, sem si, mas tem o produto químico que vai ser usado na secagem da folha da maconha.

saiba que tais produtos vão ser usados na preparação de drogas, ele está incorrendo em erro de tipo e, por sua vez, o erro de tipo exclui o dolo, gerando a atipicidade do fato.

As propriedades rurais/urbanas, de qualquer região do país, em que forem encontradas plantas psicotrópicas serão expropriadas pelo Poder Público da União, visto que, no inciso II, deste artigo, incide o art. 243 da CF/88, quando prevê a expropriação (perda não indenizada) de imóveis, onde sejam encontradas plantações de psicotrópicos, de plantas que sirvam para a produção de drogas. A perda da gleba de terra não ocorre para o Uso (art. 28), mas sim para o Tráfico (art. 33).

No transcorrer da investigação, pode ocorrer infiltração de agente policial e este, pode deixar de efetuar a prisão ou qualquer outra medida, no intuito de identificar mais integrantes, de acordo com o art. 51 da Lei Antidrogas. No caso de sujeito que vende ou entrega drogas a agente policial disfarçado, a possibilidade de que trata o inciso IV do artigo 33, ao se referir à venda ou entrega a esse agente estatal, só é possível, desde que, no caso concreto, se fizerem presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente, que seja demonstrado que o sujeito já possuía uma conduta criminal.

Precisa-se de uma prova razoável de conduta criminal preexistente. Não se trata de crime impossível, considerando que a prática a ser considerada, no caso, não é o ato de vender, em si, mas há de serem consideradas quaisquer uma das demais condutas anteriores, que já configuram o crime de Tráfico. Entretanto, a conduta incide em crime impossível, por flagrante preparado, em não havendo elementos probatórios razoáveis⁵⁹, mudança provocada pelo Pacote Anticrime, Lei n. 13.964/2019.

Os parágrafos 2º e 3º do art. 33 não se enquadram nos crimes de Tráfico. No § 3º tem que se fizerem presentes (com dolo específico) as circunstâncias de oferecimento, eventual, sem objetivo de lucro, à pessoa do seu relacionamento, para que o consumo da droga ocorra, conjuntamente⁶⁰. O § 4º aborda a figura do Tráfico Privilegiado, em que há redução de 1/6 a 2/3 da pena, sendo possível a substituição da Pena Privativa de Liberdade (PPL) por Pena Restritiva de Direito (PRD), desde que, atendidos os requisitos legais, no sentido de que o agente:

- Seja primário (quem não é reincidente);
- Possua bons antecedentes (quem não tem nenhuma sentença transitada em julgado anterior, ou seja, não há condenações transitadas em julgados anteriores);
- Não se dedique a atividades criminosas;

⁵⁹ Súmula 145 do STF.

⁶⁰ Popularmente, é uma prática conhecida como “cachimbo da paz”.

-Não integre Organização Criminosa (não integrar uma associação para o Tráfico de Drogas).

Estando ausente qualquer um dos quatro requisitos, não poderá ser beneficiado com a Redução da Pena no Tráfico Privilegiado⁶¹. O Tráfico de Drogas é um crime equiparado a crime hediondo e que não admite Anistia, Graça, Indulto, fiança ou sursis (suspensão condicional da pena). No entanto, o § 4º, que é o Tráfico Privilegiado, não é crime hediondo, nem a ele equiparado, sendo crime comum. Tanto o STF quanto o STJ têm o mesmo entendimento, de que é inconstitucional proibir a substituição de PPL em PRD.

Portanto, o Tráfico de Drogas do caput e parágrafo 1º, quando incidir essa diminuição do §4º, não será considerado crime hediondo. Algumas decisões e entendimentos jurisprudenciais determinam que:

- De acordo com o **STJ**, no **Habeas Corpus n. 311.660/2014**, a quantidade aliada à variedade de entorpecentes é que constitui circunstância hábil a denotar atividade criminosa, o que se configura em um impeditivo para a aplicação do privilégio;
- O **STF**, no **HC n. 118.533/2016**, entendeu que o privilégio retira a hediondez do crime, por essa razão, o crime de Tráfico de Drogas Privilegiado não será considerado comparado à hediondo;
- O ônus da prova, para que não reste caracterizado o privilégio, é do Ministério Público, que deve provar que o sujeito se dedica à atividade criminosa, que é reincidente, de acordo com o **Informativo n. 965 do STF**, de **2020**;
- A existência de inquéritos policiais ou processos (em andamento) não impedem a aplicação do privilégio, segundo entendimento do **STJ**, no **HC n. 664.284/2021**;
- Conforme o **Recurso Especial n. 1.384.292/2020**, para a conduta de adquirir, o **STJ** entendeu que basta o ajuste da aquisição para configurar o crime de Tráfico;
- Um ponto acrescido pelo Pacote Anticrimes (**Lei n. 13.964/2019**) é a **Súmula 145 do STF**, acerca do Flagrante Preparado, ela se aplica quando a preparação para a ocorrência do flagrante é arquitetada pela Polícia, de modo que o crime não aconteceria, espontaneamente⁶². Essa Súmula passou a ser usada, de forma exagerada, por alguns

⁶¹ O § 4º, que trata do tráfico privilegiado, não se equipara a crime hediondo, de acordo com o Pacote Anticrime, Lei n. 13.964/2019.

⁶² Como no caso de policial que já anda com droga, a fim de armar flagrante para transeunte, que tem passagem pela polícia, mas que, naquele determinado momento, não está cometendo ilícito algum. É a preparação do cenário criminoso pelo policial, sem a qual, o flagrante não aconteceria, tratando-se de crime impossível, em relação ao transeunte.

magistrados, assim, com o objetivo de evitar o uso abundante, surge o inciso **IV**, deste **art. 33, da Lei de Drogas**;

- O **Agravo Regimental** improvido no **HC n. 630.508 – SP/2021 do STJ** determinou que é inconstitucional a regra que veda a concessão da progressão de regime ao reincidente específico, a partir da alteração promovida pela **Lei n. 13.964/2019**, no art. 112 da Lei de Execução Penal (LEP), ao estabelecer que, somente haverá vedação ao livramento condicional para autores/condenados por crimes hediondos ou equiparados, com resultado morte, deixando de abranger os demais delitos hediondos ou equiparados, bem como aqueles previstos pela Lei 11.343/06.

Os crimes previstos entre os artigos 33 e 42 são punidos com Reclusão ou com Detenção, a exemplo de:

-Induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga (**Art. 33, §1º, IV**).
Permite que haja a incidência do aumento de pena;

-Oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos consumirem (**Art. 33, §2º**). Também permite que haja a incidência do aumento de pena;

-Prescrever ou ministrar, culposamente, drogas, sem que delas necessite o paciente, ou fazê-los em doses excessivas ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (não tem caso de aumento de pena) (**Art. 38**);

-Conduzir embarcação ou aeronave após o consumo de drogas, expondo a dano potencial a incolumidade de outrem (não ocorre aumento de pena) (**Art. 39**).

Os casos em que há incidência do aumento de pena, nesta Lei, vão dos artigos 33 a 37, em que as penas previstas são majoradas de $\frac{1}{6}$ a $\frac{2}{3}$ se:

-O crime houver sido praticado com violência, grave ameaça, emprego de arma de fogo ou qualquer processo de intimidação difusa ou coletiva;

-Envolver ou visar criança, adolescente ou quem tem diminuído seu entendimento. Neste caso, segundo o STJ pode incluir o aumento somado à Associação para o Tráfico (não caracterizando *bis in idem*)⁶³;

⁶³ O princípio do *non bis in idem* (com o significado de "não duas vezes o mesmo") representa a proibição à repetição de uma pena ou outra ocorrência de forma duplicada.

-Ficar evidenciada a transnacionalidade do delito ou restar caracterizado o Tráfico entre Estados. Em ambos os casos é desnecessário efetivar a transposição de fronteiras (bastando a intenção para que seja consumada a majorante);

-Se a infração for cometida nas dependências ou imediações de: prisões; estabelecimentos de ensino; local de trabalho coletivo; unidades militares ou policiais; estabelecimento hospitalares; entidades estudantis, sociais, culturais e recreativas; recinto de diversão; transportes públicos; associações esportivas ou beneficentes; local de tratamento de drogas. Não se fazendo necessário que o comprador seja um frequentador do local, basta estar negociando nas imediações deste local.

Em se tratando de circunstâncias que favoreçam a diminuição das penas, as minorantes de $\frac{1}{3}$ a $\frac{2}{3}$ são para os casos de condenação em que o indiciado ou acusado:

-Colabore, voluntariamente, com a investigação policial e o processo criminal, na identificação dos demais co-autores ou partícipes do crime;

-Promova a recuperação, total ou parcial, do produto do crime.

Para fins de fixação das penas e como forma de determinar se droga apreendida destina-se a consumo pessoal, o juiz considerará, com preponderância sobre o previsto no Art. 59 do Código Penal, a:

-Natureza e a quantidade da substância ou do produto (não sendo necessário atestar sua pureza);

-Personalidade e a conduta social do agente.

Segundo a **Súmula 630 do STJ** a confissão espontânea do agente exige o reconhecimento da traficância: “A incidência da atenuante da confissão espontânea no crime de Tráfico Ilícito de Entorpecentes exige o reconhecimento da traficância pelo acusado, não bastando a mera admissão da Posse ou Propriedade para Uso Próprio”.

É inconstitucional impor o regime fechado, tão somente, pelo fato de se tratar de um crime hediondo. O **STF**, no **HC n. 111.840/2012** declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 2º da Lei n. 8.072/90, o qual prevê que a pena por crime hediondo (inclusive Tráfico de Drogas) será cumprida, inicialmente, em regime fechado (Reclusão)⁶⁴.

⁶⁴ Com redação dada pela Lei 11.464/07.

Em razão da incidência de casos em que o usuário de drogas é denunciado como traficante, erroneamente. Situação só percebida no curso do processo, foi criado o instituto da Detração Analógica Virtual⁶⁵, que é a possibilidade que o juiz da Vara Criminal tem de extinguir a punibilidade do Crime de Uso. Sopesando-se que é menos danoso que um traficante seja enquadrado como usuário e, posteriormente, essa situação seja corrigida, do que um usuário ser preso como traficante⁶⁶.

Demais decisões e entendimentos jurisprudenciais:

-Acerca da transnacionalidade do delito, a competência é da Justiça Federal, em se tratando de Tráfico Internacional de Drogas (**Súmula 522 do STF** e o **art. 70 da Lei n. 11.343/2006**), não incidindo aumento de pena, se praticado entre municípios ou em Concurso de Pessoas, pois o legislador previu, de forma autônoma, o crime específico, no art. 35;

-**Súmula 607 do STJ**: a majorante do Tráfico Transnacional de Drogas (**art. 40, I, da Lei n. 11.343/2006**) se configura com a prova da destinação internacional das drogas, ainda que não consumada a transposição de fronteiras;

-**Súmula 587 do STJ**: para incidência da majorante prevista no **artigo 40, V**, é desnecessária a efetiva transposição de fronteiras entre estados da federação, sendo suficiente a demonstração, inequívoca, da intenção de realizar o tráfico interestadual;

-O **Informativo 547 do STJ** afirma que o agente que leva droga consigo, em transporte público, mas não comercializa dentro do veículo, não recai, sobre si, na majorante do art. 40, III;

-**Informativo 534 do STJ**: afirma que não há Concurso Material entre importar e vender drogas e, com os recursos, se autofinanciar para a prática do tráfico, mas há causa de aumento de pena de $\frac{1}{4}$ a $\frac{2}{3}$ segundo o **art. 40, VII**;

-No **Recurso Especial n. 1624564**, o **STJ** decidiu que a importação de poucas (pequena quantidade de) sementes de maconha não é suficiente para enquadrar o autor da conduta nos crimes previstos na Lei de Drogas. Ao reconhecer a atipicidade da conduta (portanto, não é crime), o Colegiado determinou o trancamento da ação penal;

-Na Fase Procedimental de Investigação, a fundamentação encontra-se na própria Lei n. 11.343/2006, além do Código de Processo Penal e na Lei das Execuções Penais (LEP), com remissão ao art. 44 da Lei 11.343/2006, que determina que não será beneficiado com Anistia, Graça ou Indulto o sujeito que for penalizado pela Lei de Drogas.

⁶⁵ Detração é o abatimento do tempo da Prisão Provisória na pena.

⁶⁶ Uma vez que o crime de Tráfico é da Justiça Comum, enquanto que o crime de Uso é do JECRIM.

De acordo com o art. 50 § 1º da Lei em estudo, caso o agente pratique algum dos atos previstos no art. 33, é possível a prisão em flagrante, mediante comunicação, imediata, da autoridade policial judiciária ao juiz competente, remetendo a cópia do Auto de Prisão em Flagrante lavrado, onde serão concedidas vistas ao Ministério Público, pelo prazo de 24 horas⁶⁷.

No prazo de dez dias, o juiz vai cientificar a regularidade formal do Laudo de Constatação e determinará a destruição das drogas apreendidas (guardando amostras para o Laudo Definitivo), que ocorrerá no prazo de quinze dias (contados da sua determinação) e será executada pelo delegado, na presença do Ministério Público e da autoridade sanitária. Quando houver apreensão de drogas sem flagrante, a incineração ocorre em trinta dias. O Inquérito Policial se dará em trinta dias (para indiciado preso) e noventa dias (se o indiciado estiver solto).

Plantações clandestinas também serão destruídas/incineradas pelo delegado de polícia, que recolherá amostras dessas culturas a serem periciadas, com autorização do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Ainda no curso do Inquérito Policial, o juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, ou ainda, mediante representação de autoridade policial, havendo indícios suficientes de autoria (desde que esteja, ainda, no curso do Inquérito Policial ou da Ação Penal) poderá determinar a apreensão e outras medidas assecuratórias aos bens móveis ou imóveis, de modo que os veículos e as embarcações (diferentemente, das armas que são recolhidas) estarão sob a custódia do Judiciário. A Conclusão do Inquérito Policial ocorrerá em trinta (indiciado preso) ou noventa dias (indiciado solto). Tais prazos podem ser duplicados pelo juiz, ouvido o Ministério Público, mediante pedido justificado da autoridade de polícia judiciária.

Recebidos os Autos do Inquérito em juízo, abre-se vistas ao Ministério Público, para que, em dez dias, opte por uma das três condutas:

- Requerer o arquivamento;
- Requisitar as diligências, que entender necessárias;
- Oferecer Denúncia, arrolar até cinco testemunhas e requerer as demais provas que julgar pertinentes.

Pelo art. 55 da Lei Antidrogas, caso seja oferecida a Denúncia, o juiz ordenará a notificação do acusado para oferecer Defesa Prévia, por escrito, no prazo de dez dias. Na resposta, consistente em defesa preliminar e exceções, o acusado poderá arguir as Preliminares

⁶⁷ Para efeito da lavratura deste Auto e estabelecimento da materialidade do delito, é suficiente o Laudo de Constatação da natureza e quantidade da droga, firmado por perito oficial (não fica impedido de participar do laudo definitivo) ou, na falta deste, por pessoa idônea.

e invocar todas as Razões de defesa, oferecer documentos e justificações, especificar as provas que pretende produzir e, até o número de cinco, arrolar testemunhas. As exceções serão processadas em apartado.

Se a resposta não for apresentada no prazo, o juiz nomeará defensor para oferecê-la, em dez dias, concedendo-lhe vista dos autos, no ato de nomeação. Apresentada a Defesa, o juiz decidirá, em cinco dias. Se entender imprescindível, o juiz, no prazo máximo de dez dias, determinará a apresentação do preso, realização de diligências, exames e perícias.

No que diz respeito às perícias, há três jurisprudências relevantes:

RHC 65.205, STJ: tal ação, trabalha, basicamente, inexistência de laudo que comprove que a substância seria apta (teria capacidade de) a causar dependência física ou psíquica, ou seja, em tese, estaria-se diante da impossibilidade da comprovação material do delito, gerando a atipicidade do fato. A falta de materialidade;

Agravo Regimental n. 293.492 no RESP., impetrado perante o STJ, será possível, havendo extensa prova documental e testemunhal, neste caso, é possível a tipificação do delito, ainda que não haja a perícia;

RESP. n. 144.4537 do STJ: classifica-se como droga a substância apreendida que possua canabinóides, ainda que não haja THC (isso porque, embora raro, mas é possível, visto que a maconha possui mais de 30 tipos diferentes de canabinóides, só que o principal é o delta 9 THC). Informativo 582 de 2016.
(grifos da Autora)

Recebida a Denúncia, o juiz designará dia e hora para a Audiência de Instrução e Julgamento, ordenará a citação pessoal do acusado, a intimação do Ministério Público, do assistente, se for o caso, e requisitará os laudos periciais. A Audiência de Instrução e Julgamento ocorrerá em trinta dias, seguintes ao recebimento da Denúncia, exceto, se determinada a realização de avaliação para atestar dependência de drogas, quando se realizará em noventa dias.

Na Audiência de Instrução e Julgamento, após o interrogatório do acusado (sempre o último ato da instrução, conforme o art. 57, obedecendo ao rito do Procedimento Comum) e a inquirição das testemunhas, será dada a palavra, sucessivamente, ao representante do Ministério Público e ao defensor do acusado, para sustentação oral, pelo prazo de vinte minutos para cada um, prorrogável por mais dez minutos, a critério do juiz.

Após proceder ao interrogatório, o juiz indagará das partes se restou algum fato para ser esclarecido, formulando as perguntas correspondentes, se o entender pertinente e relevante. Ao Término dos Debates, a Sentença será prolatada, de imediato, ou será apresentada, em dez dias, ordenando os autos para que sejam conclusos.

Em se tratando de cooperação internacional, quando solicitado, o governo brasileiro prestará cooperação a outros países e organismos internacionais, com a finalidade de que seja exterminado o Tráfico de Drogas.

4.2.3 Artigo 35 da Lei n. 11.343/2006

A Associação para o Tráfico é um crime plurissubjetivo ou de concurso de pessoas obrigatório ou necessário, em que é exigida a presença de, pelo menos, duas pessoas (são computados os inimputáveis), sendo que, um deles tem que ser, necessariamente, maior de idade, tal crime é tratado no **artigo 35 da Lei n. 11.343/2006**. É crime de associação de pessoas, especificamente, para a prática reiterada de Tráfico (caput ou § 1º do art. 33 da Lei n. 11.343) ou de Tráfico de Maquinário (art. 34)⁶⁸.

Associarem-se traz a ideia de estabilidade, de formar uma sociedade, não se confundindo, portanto, com Concurso Eventual de Pessoas. Essa associação deve ser estável e permanente, não eventual. No entanto, pode ocorrer de forma reiterada ou não, ou seja, a frequência com que essas pessoas vão traficar pode ser maior ou menor, mas é necessário que elas trafiquem juntas. Tem que ter estabilidade de propósito para caracterizar a Associação.

Em se tratando de Tráfico eventual, é mero Concurso de Pessoas, não configurando a Associação. Não há nenhuma medida despenalizadora e a Associação para o Tráfico é punida com pena de Reclusão de 3 a 10 anos e 700 a 1200 dias-multa, não sendo Crime Hediondo.

4.2.4 Artigo 36 da Lei n. 11.343/2006

No **artigo 36** tem-se que a Associação para o Financiamento é um crime formal, não sendo necessária a concretização do resultado pretendido. Não exige que as pessoas cheguem a cometer os crimes que intentavam, dentro daquele contexto, como traficar maquinário ou iniciar o financiamento, basta que os agentes se unam com esse propósito, para que o crime reste comprovado. Este artigo é onde se localiza a maior pena da Lei, com Reclusão de 8 a 20 anos

⁶⁸ Assim como a Associação Criminosa, do art. 288 do Código Penal (que exige a presença de 3 pessoas ou mais pessoas) ou a Organização Criminosa da Lei n. 12.850/2013 (obrigatoriedade de 4 pessoas ou mais). Pelo Princípio da Especialidade e da conclusão comparativa entre os dois crimes, a Associação para o Tráfico prevalece sobre a Associação Criminosa, cuja Lei é posterior à Lei de Drogas, e exige um *quórum* de participação maior, além de possuir requisitos específicos e ter uma pena menor que a de Drogas. Há também uma conclusão técnica, da qual se depreende que a Lei de Organização Criminosa é uma lei geral, enquanto que Lei de Drogas é específica, assim sendo, lei geral só altera lei específica (Lei de Drogas), quando dito, expressamente.

e pagamento de 1500 a 4000 dias-multa. Sendo direcionado a quem, apenas e tão somente, financia o tráfico. O sujeito aqui, não é traficante, obrigatoriamente.

No caso de vir a ser um traficante, um integrante do tráfico, que também o financia, vai incidir no crime de Tráfico, com o aumento da pena do art. 40, VII. Essa Associação não é hedionda, matéria que foi objeto de discussões em julgados.

4.2.5 Artigo 37 da Lei n. 11.343/2006

O **artigo 37** elenca o crime destinado a quem exerce a função, unicamente, de informante. O sujeito, aqui, não é traficante, não faz parte da Associação para o Tráfico. Sua colaboração é com grupo, organização ou Associação para o Tráfico, não é com qualquer traficante individual, pois, aquele que colabora com traficante individual, pratica fato atípico, não se encaixando nesse dispositivo legal.

4.2.6 Artigo 40 da Lei n. 11.343/2006

Enquanto que o **artigo 40** trata das causas de aumento de pena (de $\frac{1}{6}$ a $\frac{2}{3}$) incidentes nos casos previstos nos arts. 33 a 37, assim sendo, a *contrario sensu*, os aumentos de pena não se aplicam aos arts. 28 (Porte para o Uso), 38 (Prescrever ou Administrar de forma culposa), nem 39 (Conduzir Embarcação ou Aeronave Após o Consumo de Drogas).

5 METODOLOGIA

Inicialmente, no que tange ao desenho de pesquisa, consideramos que, de acordo com Kellstedt e Whitten (2015), os fenômenos políticos são foco da observação científica, por parte da Ciência Política, que toma por base a procura por explicações causais. Esta pesquisa científica utilizou-se de uma via a ser percorrida, composta por preceitos norteadores, quais sejam: método (caminho para se chegar em um dado objetivo proposto) e metodologia (conjunto de regras e diretrizes para a aplicação adequada do método científico aos objetivos da investigação)⁶⁹.

Em termos metodológicos, trata-se de uma dissertação que se apresenta com natureza de pesquisa descritiva e cunho exploratório, cuja unidade de análise são as políticas públicas de enfrentamento às drogas no Brasil. Focando no caminho trilhado, institucionalmente (com base no neoinstitucionalismo histórico) e nos processos político, social e cultural, que fomentaram a formulação das Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil, notadamente, para a consecução da Lei n. 11.343/2006, portanto, do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD).

Neste intento, recorre-se à técnica de coleta de dados oficiais (especialmente, de 2006 até o presente), mediante abordagem quali quantitativa e documental. Cujas fontes se encontram na legislação e alterações, tendo como base as leis e decretos federais, correlatos à temática das drogas.

A análise bibliográfica se deu através de revisão da literatura, de caráter integrativo e multidisciplinar. Enquanto que, dados secundários sistematizados por instituições, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, além de organismos transnacionais, a exemplo da OCDE, OEA, OMS e ONU, forneceram suporte (mediante documentos), contando, também, com a Ficha de Tramitação da Lei n. 11.343/2006 e Portaria da ANVISA.

Ainda no sentido da elaboração do corpo teórico do trabalho, fez-se uso do levantamento de dados estatísticos secundários, no propósito de fortalecer as bases teóricas sobre políticas públicas, em especial, os referentes às drogas. Destacando as etapas de Formação da Agenda e Formulação, realçando o presente estado da arte sobre o alvo desta investigação e as principais contribuições havidas.

⁶⁹ De acordo com Richardson (2012).

Foram examinados os fatores que influenciaram o cenário político-social em que surgiu a problemática pública sobre drogas, compreendendo seus arranjos institucionais e políticos, descrevendo como se deu sua estruturação. A Formulação da *policy*, aqui investigada: Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil, Lei n. 11.343/2006, trata-se de uma política pública inserida no campo da segurança pública. Que foi implementada em 2006 e tem como público-alvo, não apenas, os dependentes químicos ou usuários, como também, seus respectivos familiares e a sociedade, como um todo.

Esta política pública, que é amparada por um conjunto de leis, normas, diretrizes, portarias, provém de demandas antigas, que há muito, incomodavam, em nível mundial. Cujos intentos seriam amenizar o problema das drogas, promover o acesso do usuário ou dependente aos serviços públicos e sua reinserção social.

Trata-se, portanto, de uma dissertação de levantamento e descrição, que se presta a contextualizar e descrever as Políticas Públicas Sobre Drogas no Brasil, Lei n. 11.343/2006 ou Lei Antidrogas, objetivando interferir nesta conjuntura, por demais, adversa, ao tempo em que almeja oferecer contribuições para pesquisas vindouras, concernentes ao enfrentamento do crescente problema social das drogas, cujas dimensões são alarmantes.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma política pública funciona como uma declaração do governo sobre aquilo que pretende fazer para resolver um determinado problema público (BIRKLAND, 2016). Em conformidade com Silveira (2004), as políticas públicas não têm caráter de neutralidade, destacando que “é preciso indagar também o modo como são construídas e a quem beneficiam, além de observar a lógica tradicional do Estado que tende à fragmentação das ações.”

No mesmo sentido, “os tipos de políticas, portanto, dados seu formato e benefícios distribuídos, tendem a ter fortes consequências para a conformação dos jogos e dos ambientes políticos, presentes em cada situação, influenciando o seu caráter mais ou menos conflitivo” (MARQUES, 2013, p. 30). Tornando indispensável um enfoque acerca das circunstâncias pelas quais adveio determinada *policy*. Utilizando como referência seu desenho técnico e a sua dimensão política.

A fundamentação desta pesquisa orbita por discussões temáticas que englobam políticas públicas, segurança pública, democracia, cidadania e neoinstitucionalismo, em discussões e reflexões dos atores, que estão envolvidos em identificação do problema social. Oportunidade na qual, mediante a política pública, tal problema passa a ser público, complementando a etapa de *agenda-setting*, figurando no processo e seus desdobramentos.

A literatura mostrou-se indispensável para a construção do problema de pesquisa proposto, sugerindo: qual o caminho percorrido pela atual política pública de enfrentamento às drogas no Brasil (SISNAD)? Pontualmente, a Política Nacional Sobre Drogas, que tem trilhado longa estrada.

A *policy*, estudada, adveio de antigas reivindicações populares. Sendo fruto de debates, havidos nos Anos 90, nos quais, se verificava preocupação com as políticas de saúde para o usuário de drogas. Contudo, o início dos debates, em plenário, somente se deu no final do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Enquanto que a Lei n. 11.343 foi sancionada, apenas, em 2006. Entrando em vigor, no final do primeiro governo do presidente Lula⁷⁰.

De 2002 a 2006 a abordagem a respeito da instrumentalização da temática desta política pública esteve sob clima tensional, entre parlamentares de diferentes espectros políticos partidários, no Congresso Nacional. À exceção do primeiro consenso: quanto ao que seria uma

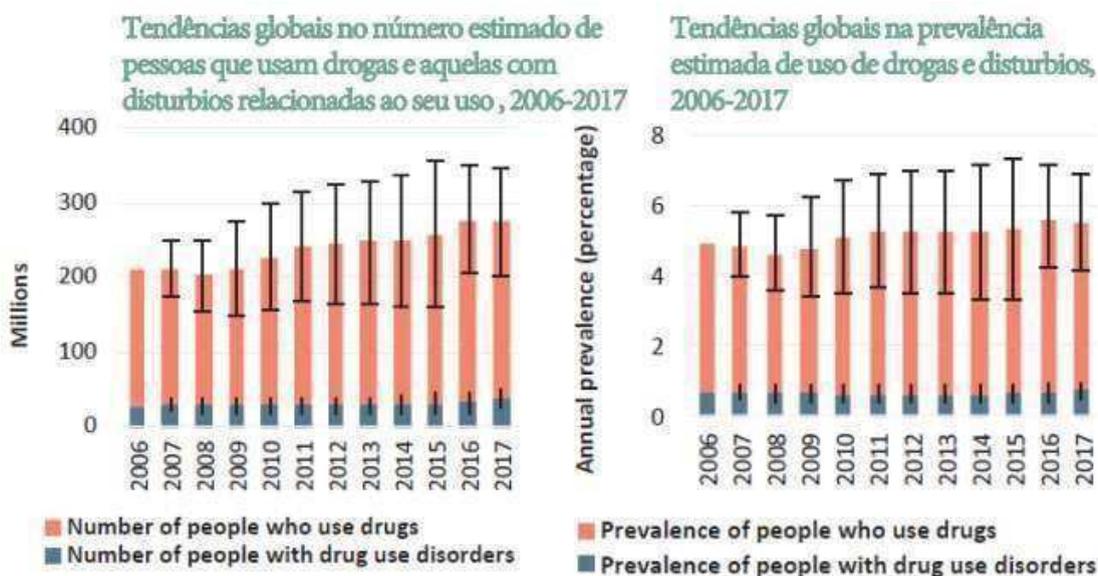
⁷⁰ Luiz Inácio Lula da Silva, 35º Presidente do Brasil, com dois mandatos consecutivos, pelo período de janeiro de 2003 a janeiro de 2011. Tendo sido eleito, pela terceira vez, a iniciar sua nova gestão em janeiro de 2023.

“pena maior para o tráfico de drogas”. No entanto, as divergências continuaram quando se tratava de retirar os usuários do sistema de justiça criminal, entre outras.

Desde a promulgação da Lei Antidrogas, vimos que, no Brasil, o encarceramento é alto e que estimulá-lo não representa melhora da Segurança Pública. Nem, no concernente às drogas, nem, muito menos, quanto à situação dos usuários e dependentes químicos, encarcerados. Uma vez que a Pena Privativa de Liberdade é endereçada aos autores de crimes mais graves, cometidos com violência e/ou grave ameaça. Não representando a única, nem a mais eficaz das penalidades. Devendo-se, pois, para os casos de porte de drogas para consumo pessoal recorrer ao sistema de penas alternativas/substitutivas, que merece ser ampliado.

Em junho de 2019 (Viena, Áustria), uma pesquisa, cujas estimativas são referentes a 2017, revelou que as consequências adversas para a saúde, decorrentes do uso de drogas, são mais severas e generalizadas do que se pensava anteriormente. De acordo com Relatório Mundial sobre Drogas, divulgado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), globalmente, em torno de 35 milhões de pessoas sofrem de transtornos decorrentes do uso de drogas e necessitam de tratamento, sendo que, apenas uma, em cada sete pessoas, recebe tratamento, de modo adequado. A prevenção e o tratamento continuam insuficientes na maior parte do mundo.

TABELA 2 TENDÊNCIAS GLOBAIS



Fonte: World Drug Report 2019

Importa que o foco da Segurança Pública brasileira seja gerencial, direcionado à atuação policial no combate ao narcotráfico, mirando os atacadistas, os financiadores do tráfico, com

bloqueio de seus bens, etc. Em um debate eficiente, com controle das regiões fronteiriças e contando com cooperação judiciária internacional.

Quanto a mudanças legislativas, essas, são menos importantes do que um rearranjo institucional, que se mostra mais necessário. A exemplo da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública se encontrar tripartida, entre três Ministérios: o da Justiça, da Saúde e da Cidadania, o que torna contraproducente a execução das políticas públicas.

Merece destaque, também, a urgência da retomada do julgamento (que permanece paralisado), pelo Supremo Tribunal Federal, a respeito do alcance da descriminalização do porte de drogas para consumo próprio. Visto que é a decisão advinda desse importante julgamento que vai nortear, fundamentalmente, quaisquer revisões legislativas vindouras, relativas ao tema das drogas.

Nesta pesquisa, constatamos avanços e contradições com o advento da Lei Antidrogas, ao definir que “dependente químico não pode ser preso” e que “quem tem a posse de pequena quantidade de drogas, igualmente, não deve ser preso.” Muito embora, em ocorrendo, isso continue a ser crime. Pois, a legislação é permeada por critérios subjetivos, ainda passíveis de resolução, que dizem respeito ao que configura pequena ou grande quantidade de drogas. Evidenciando que, por se tratar de um problema multiforme, não envolve todas suas implicações e que vai se encadeando com fatores socioculturais, históricos e morais, que representam relações de submissão e de poder (BANDEIRA, 2014).

De modo que, na condição de pesquisadora externa e independente, no desempenho de uma cidadania ativa, proponho-me a ofertar este aprendizado, contributivamente, a serviço de ulteriores pesquisas, como também, da propositura de alternativas viáveis e concretas de intervenção na realidade do problema das drogas. Ao considerar que uma política pública possa se ressignificar, readequando-se, no afã de permanecer atendendo às demandas sociais e produzindo resultados e impactos mais promissores, além de visibilidade da pauta a ser evidenciada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao transitarmos pela temática envolvendo as drogas em nosso país, especialmente, pela análise de sua produção legislativa, ensejamos as derradeiras pontuações, concernentes ao estudo, segundo o neoinstitucionalismo histórico, das políticas de enfrentamento às drogas no Brasil: o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), consubstanciado na Lei n. 11.343/2006.

Esta dissertação, é derivada de uma trajetória de formação teórico metodológica em literatura especializada (nacional e internacional). Cujo objetivo geral consistiu em discorrer, sob a via institucional (neoinstitucional), acerca da maneira como se desenvolveu a Política Nacional Sobre Drogas (SISNAD). Na qualidade de política pública de segurança, é direcionada ao enfrentamento das dinâmicas que confrontam as drogas. Centrada neste objetivo, a pesquisa buscou responder a uma questão fundamental: Qual o caminho percorrido pela atual política pública de enfrentamento às drogas no Brasil (SISNAD)?

Pretendeu-se ressaltar a problemática inerente às drogas, cuja política pública nacional estudada é amparada por um arcabouço legislativo e normativo, representando fenômeno que importa à Ciência Política, por congregar temáticas como democracia, políticas públicas e segurança pública. A partir da perspectiva dos atores, instituições e processos. Simbolizando, tanto instigação quanto óbice, na/da prática democrática brasileira.

Inobstante o uso de substâncias entorpecentes ser prática antiquíssima, foram tomadas como recorte temporal (embora haja relatos de séculos passados, tanto no Brasil, como no exterior) as tentativas de implementação da Lei n. 11.343/2006 até sua efetiva elaboração legislativa e alterações posteriores.

Ao nos debruçarmos no tema das Políticas Públicas (entendida como subárea da Ciência Política), há, necessariamente, que contextualizar sua abordagem em campo multidisciplinar, dotado de dinâmicas próprias. As Políticas Públicas são entendidas como um conjunto de ações ou omissões, deliberadas pelo governo, com o intuito de resolver ou abster-se da resolução de um problema social, que, a partir da Política Pública, se torna um problema público, que possui fundamental importância política e social.

Considerou-se o modelo de Formulação e Análise do Ciclo de Políticas Públicas e suas etapas, com foco na Formação da Agenda e Formulação da Política Pública, evidenciando uma política pública direcionada a promover o acesso do usuário ou dependente aos serviços públicos e sua reinserção social, no sentido de amenizar o problema das drogas.

Acerca da materialização do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas - Lei n. 11.343/2006, acima exposta, observamos a existência de pontos positivos e de outros desfavoráveis, inseridos nesta estrutura político-institucional, vigente no Brasil. Possivelmente, o principal aspecto benéfico seja a preocupação constante, a mobilização de entidades e órgãos, envolvidos em promover melhorias e políticas públicas aos dependentes químicos. Sob o ângulo negativo, temos que a aplicabilidade prática da Lei n. 11.343/2006 não se mostra efetiva e equânime, trazendo diferenciações de tratamento, a depender de para quem será direcionada.

Neste estudo, vimos que ainda reside uma aura de criminalização dos usuários e dependentes de drogas; As pesquisas científicas existem em menor proporção do que representaria o ideal; Há distanciamento dos dependentes químicos a um adequado aparato (em termos de tratamento) do sistema de saúde; A divulgação de campanhas de conscientização ao público sobre os riscos de sua ingestão é inferior ao que, realmente, deveria.

Tais constatações favorecem a dificuldade quanto à regulação jurídica e política, na forma de controle do uso dessas substâncias, com aumento da corrupção, discriminação, tráfico de armas, das prisões e mortes de envolvidos (ou não) com a venda e consumo de drogas. Em contrapartida, em face de políticas de descriminalização das drogas, são verificadas a regulação sobre seu uso, incentivo à pesquisa científica, políticas públicas de saúde com tratamento destinado aos usuários mais problemáticos e campanhas de informação, com a promoção de diálogos.

Pelo fato da questão das drogas ser um problema múltiplo, com estimativas de que seu mercado movimentado, só no Brasil, em torno de 17 bilhões de dólares, ao ano, cuja discussão transita pelas interfaces de pesquisa da saúde pública, educação, justiça criminal, segurança pública nacional e internacional, corrupção, direitos humanos, economia/desenvolvimento socioeconômico, meio ambiente, inclusão social, cultura etc, não há uma solução única para resolvê-lo, demandando atuação, contínua e integrada⁷¹. Tomando, por base, estudos das experiências exitosas em outros países.

Cabe indagação acerca de qual postura julgamos ser menos danosa a ser aplicada no Brasil. Em que mãos preferimos que estejam as drogas? Quais resultados optamos por vivenciar? Se um controle da cadeia de produção e comercialização das drogas ilícitas, pelo crime organizado? Ou por órgãos e entidades, compostas por cientistas e estudiosos, preocupados com a saúde, segurança e bem-estar dos dependentes químicos? Visando a diminuição do consumo, das mortes e de prisões por crimes relacionados às drogas.

⁷¹ Dados do Escritório da ONU contra Drogas e Crimes, de 2020.

Em nosso país, há uma questão singular quanto à política de drogas e a política criminal, nos levando a ponderar se esta política pública não se realiza pela metade, muito embora, avance em direitos e garantias fundamentais. Se a Lei Antidrogas é uma lei de saúde pública ou criminalizadora, recrudescedeora? Dentro da lógica de um Estado punitivista.

A Política Nacional Sobre Drogas é amparada por um conjunto de leis, normas, diretrizes, portarias, que configuram um Estado instrumentalizado. Cujos discursos são endossados pela ótica médico-jurídica, que não atende às expectativas formuladas quando da sua edição, uma vez que foi idealizada com um intuito e que acabou gerando outro.

Ela foi pensada para promover o esvaziamento do sistema de justiça criminal (mediante o fim da pena de prisão e da multa, representando um avanço, se comparada à Lei de 1976), e aumentar a pena mínima para o tráfico de drogas. Entretanto, o que ocorreu foi que elevou, demasiadamente, o encarceramento de pessoas presas por drogas, incluindo, nesse cômputo, muitos usuários⁷².

Em retrospectiva aos principais artigos da Lei n. 11.343/2006, discutimos o artigo 28, que aborda a Posse de Drogas para Consumo Pessoal (Crime de Uso de Drogas). Ele está inserido nas “Atividades de Prevenção do Uso Indevido, Atenção e Reinserção Social de Usuários e Dependentes de Drogas” e representa um tipo penal que não possui Pena Privativa de Liberdade, em virtude de inovação da Lei de Drogas, que distingue uma figura exclusiva para o usuário, a quem é direcionado tratamento mais brando do legislador.

Seguido pelo artigo 33, que elenca condutas relacionadas ao crime de Tráfico de Drogas, em um tipo penal misto ou alternativo. E, por não ser um crime econômico, tais condutas podem ser gratuitas. Considerado crime comum quanto ao sujeito ativo, cabendo exceção quanto a figura do médico/dentista que age, dolosamente. É também um crime de natureza formal e crime permanente, que admite invasão de domicílio, a qualquer hora do dia. Sua pena é alta, por se tratar de um crime de perigo abstrato contra a Saúde Pública.

O artigo 35, enfatiza o crime de Associação (de pessoas, especificamente) para o Tráfico. Como crime de concurso de pessoas necessário, há exigência da presença de, no mínimo, duas pessoas, num contexto de estabilidade e permanência desta sociedade criminosa/delituosa.

Enquanto que o artigo 36, reporta o crime de Associação para o Financiamento. Correspondendo a pena mais severa imposta pela Lei. No artigo 37, evidencia-se a figura do

⁷² Segundo dados do relatório anual da *Human Rights Watch*, de 2016, houve aumento da população prisional, de 13% para 30%, por infrações relacionadas às drogas.

colaborador/informante, sujeito que não faz parte da Associação para o Tráfico. Por fim, o artigo 40 trata das causas de aumento de pena incidentes nos casos previstos nos arts. 33 a 37.

Em sede de contribuições acadêmicas, sociais e técnicas, consideramos a possibilidade da descriminalização ser implementada, utilizando critérios objetivos e amplos (que não existem na Lei de 2006), contando com a intervenção e supervisão do sistema de saúde pública. Com a retomada do debate de descriminalização do porte de drogas para consumo próprio, pelo STF, em face da relevância do problema.

A necessidade por um maior incremento das experiências com a *cannabis* medicinal, além da regulação e legalização de administração da *cannabis*, por seu potencial científico no tratamento de inúmeras doenças. Enquanto que drogas, ainda mais pesadas, como a heroína, *crack*, cocaína, etc, demandariam um debate mais complexo, no quesito regulamentação, perante uma saúde pública muito avançada e de ponta, no nível da Fiocruz e Escola de Saúde Pública da USP. Reforçando que esta pesquisa possui compromisso político com a pauta abordada.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. C.; FRAGA, P. C. P.; CAMPOS, M. da S. **Apresentação: Perspectivas Atuais Sobre Políticas, Produção, Comércio e Uso de Drogas**. Tempo Social [online], v. 29, n. 2, pp. 1-14, 2017.

ALVES, Roque de Brito. **Direito Penal: Parte Geral**, 2ª ed. Recife: Editora Nossa Livraria, 2010.

ALVES DE SOUZA, Fernando Antonio C. **Princípio da Insignificância: Os Vetores (Critérios) Estabelecidos pelo STF para a Aplicação na Visão de Claus Roxin**. Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal n. 31- Ago-Set: 2009.

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. **Legislação Penal Especial**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ARAGÃO, Mayra Lopes. **Penas Alternativas: Limites e Possibilidades Segundo a Percepção dos Magistrados Federais em São Luís**. Monografia – UNDB. São Luís, 2011.

ARROW, K. J. *Increasing Returns: Historiographic Issues and Path Dependence*. *The European Journal of the History of Economic Thought*, v.7, n.2, pp.171-180, 2000.

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo Penal Esquematizado**. 7ª ed. Rio de Janeiro. Editora Método, 2015.

BEATO FILHO, Cláudio. **Compreendendo e Avaliando: Projetos de Segurança Pública**. Books.google.com, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio. **Gestão da Informação. Sistemas de Informação, Estatísticas Criminais e Cartografias Sociais**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça. Ed. UFRGS. Coleção Segurança com Cidadania, 2009.

BEATO FILHO, C.; ZILLI, L. F. **A Estruturação de Atividades Criminosas. Um Estudo de Caso**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, redalyc.org, 2012.

BEATO FILHO, C.; REIS, I. A. **Desigualdade, Desenvolvimento Socioeconômico e Crime**. In: HENRIQUES, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore S. **Delitos de Acumulação e Racionalidade da Intervenção Penal**. Disponível em: <<http://infodireito.blogspot.com.br/2010/04/artigo-delitos-de-acumulacao-e.html>>

BECKER, Gary. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. Journal of Political Economy, v. 76, pp. 169-217. 1968.

BERGERON, Henri. **Sociologia da Droga**. Tradução: Tiago José Risi Leme. São Paulo: Ideias e Letras, 2012.

BEZERRA DE ALMEIDA, Dalva Rodrigues. **Princípio da Insignificância e Juizados Especiais Criminais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

BIANCHINI, Alice *et al.* **Prisão e Medidas Cautelares: Comentários à Lei 12.403, de 4 de maio de 2011**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BIRKLAND, T. A. **Uma Introdução ao Processo Político: Teorias, Conceitos e Modelos de Formulação de Políticas Públicas**. 2ª ed. (Londres: ME Sharpe), 2005.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal 1: Parte Geral**. 28ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BORTOLI, S; SCHRAM, A. B.; DAL COL, A. **Avaliação do Impacto do Isolamento Social sobre o Consumo de Álcool e Outras Drogas Durante a Pandemia da Covid-19**. Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG. 2022. DOI:10.34117/bjdv8n3-108

BURGIERMAN, Denis Russo. **O fim da Guerra: a Maconha e a Criação de um Novo Sistema para Lidar com as Drogas**. São Paulo: Leya, 2011.

CAMPOS, Lorena Souza. **Garantismo Penal Aplicado à Lei de Drogas: A Materialização dos Princípios da Insignificância e Lesividade no Estado Constitucional**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/garantismo-penal-aplicado-%C3%A0-lei-de-drogas-materializa%C3%A7%C3%A3o-dos-princ%C3%ADpios-da-insignific%C3%A2ncia->>

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal: Legislação Penal Especial**. 19ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal. Parte Geral**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. vol. 4. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (orgs.). **Organizações, Cultura e Desenvolvimento Local: a Agenda de Pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Editora da Universidade Federal de Pernambuco.

CARVALHO, C.A.; VIEIRA, M.M.F.; GOULART, S. **A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional**. Revista de Administração Pública, 39(4):849-874. 2005.

CARVALHO, Jonatas Carlos de. **Uma História Política da Criminalização das Drogas no Brasil: A Construção de Uma Política Nacional**. UERJ, 2011.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Pela Metade. A Lei de Drogas do Brasil**. Annablume, 1ª Edição, 2019.

CERQUEIRA, Daniel R. C.; LOBÃO, Waldir A. J. L. **Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos**. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 47, n. 2, pp. 233-269, 2004.

CERVI, E. U.; SILVA, L. M. da; HOLLZMAN, L.; BARROS, S. M. **Formulação e Avaliação de Políticas Públicas**. Ponta Grossa: Escola do Governo do Paraná/UEPG, 84p., 2010.

CORNEJO, Abel. *Teoria de la Insignificância* – 1. ed. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democratização como Valor Universal**. In: *Contra a Corrente. Ensaios sobre Democracia e Socialismo*. SP: Cortez, 2000.

DELMANTO, Celso *et al.* **Código Penal Comentado**. 10ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

EMMENDOERFER, M. L.; MELO SILVA, G. **Contribuições do Neoinstitucionalismo da Ciência Política para os Estudos de Redes Organizacionais**. BASE - Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos 6(3):218-229, setembro/outubro 2009.

ESTELLITA, Heloisa. **Paternalismo, Moralismo e Direito Penal: Alguns Crimes Suspeitos em Nosso Direito Positivo**. Revista Liberdades, vol. LVI, São Paulo, jul/set. 2007.

FERREIRA DE CARVALHO, O.; OLIVEIRA PINTO COELHO, S de. **A Confluência do Direito com as Políticas Públicas no Constitucionalismo Contemporâneo: Aportes para o Mapeamento Crítico do Estado da Arte**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 124. <https://doi.org/10.9732/2022.V124.834>, Universidade Federal de Goiás. 2022.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, (21), 2009. Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89)

GOMES, Diego Godoy. **Análise do Artigo 28 da Lei n. 11.343/2006 Sob a Ótica do Direito Penal Mínimo**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2676, 29 out. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17726>>

GOMES, Luiz Flávio. **Drogas, Descriminalização e Princípio da Insignificância**. Disponível em <<http://www.lfg.com.br>>

GOMES, Luiz Flávio. **Lei de Drogas Comentada Artigo por Artigo: Lei 11.343 de 23.08.2006**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. **Princípio da Insignificância e Outras Excludentes de Tipicidade** – 3ª ed. Ver. atual. ampl. (Coleção Direito e Ciências Afins; v.1). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

GOMES, Luiz Flávio (coord.). **Nova Lei de Drogas Comentada**. São Paulo: RT. 2011.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice; CUNHA, Rogério Sanches; OLIVEIRA, William Terra de. **Nova Lei de Drogas Comentada Artigo por Artigo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Usuário de Drogas: a Polêmica Sobre a Natureza Jurídica do Art. 28 da Lei 11.343/06**. Disponível em: <http://www.lfg.blog.br>

GOMES, Luiz Flávio; SANCHES, Rogério Cunha. **Posse de Drogas para Consumo Pessoal: Crime, Infração Penal "Sui Generis" ou Infração Administrativa?** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1275, 28 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9327>>

GOMES, Luiz Flávio; PABLOS DE MOLINA, Antonio Garcia. **Direito Penal Parte Geral. Volume II**, 2ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

GONZAGA, Christiano. **Manual de Criminologia**. São Paulo: Saraiva, 2018.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. 15ª ed. Niterói: Gen Atlas, 2020.

GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: Prevenção-Repressão**. 14ª ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

HABIB, Sérgio. **A Nova Lei de Tóxicos e a Despenalização do Uso de Drogas**. Revista Jurídica Consulex. n. 139, ano VI.

HALL, P. e TAYLOR, R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, 2003.

HARI, Johann. **Na Fissura: Uma História do Fracasso no Combate às Drogas**. Hermano Freitas (tradutor). Companhia das Letras, 1ª Edição, 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: Uma Abordagem Integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JESUS, Damásio de. **Natureza Jurídica das Infrações do Art. 28 da Lei Antidrogas**. Disponível em: <<http://blog.damasio.com.br/?p=74>>

LEAL, João José. **Controle Penal das Drogas**. Curitiba: Editora Juruá, 2010.

MAGNO, Levy. **Nova Lei Antidrogas Comentada – Lei n. 11.343**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAHONEY, J. *Path Dependence in Historical Sociology, Theory and Society*. 2000.

MAHONEY, J., e THELEN, K. *A Theory of Gradual Institutional Change*. In: J. Mahoney e K. Thelen, Eds *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge Press, 2010.

MAIA, Emanuel Ferreira. **Art. 28 da Lei 11.343/06: Análise Jurídica da Conduta de Portar Drogas para Consumo Próprio**. Monografia - UNDB. São Luís, 2008.

MARCÃO, Renato. **Tóxicos: Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006 – Nova Lei de Drogas**. 4ª Ed. Reformulada. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARTINELLI, João Paulo Orsini. **Paternalismo na Lei de Drogas**. Revista Liberdades, São Paulo, n.2, set./dez. 2009.

MENDES, Gilmar. **Princípio da Insignificância**. 2011.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de Direito Penal Parte Geral: Arts 1º a 120 do CP**. 33ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Rodrigo Iennaco de. **Abrandamento Jurídico-Penal da "Posse de Droga Ilícita para Consumo Pessoal" na Lei n. 11.343/2006: Primeiras Impressões quanto à Não-Ocorrência de "Abolitio Criminis"**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1155, 30 ago. 2006.

NETTO, José Paulo. **Notas sobre Democracia e Transição Socialista. A Redefinição da Democracia**. In: Democracia e Transição Socialista. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

NORTH, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1998.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal. Parte Geral. Parte Especial**. 15ª Edição. São Paulo: Forense, 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Comentadas**. 14ª Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Gen Forense, 2021.

OLIVEIRA, Adriano. **Tráfico de Drogas e Crime Organizado. Peças e Mecanismos**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual Esquemático de Criminologia**. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio; E SILVA, Caroline Cordeiro Viana. **A Teoria de Securitização e a sua Aplicação em Artigos Publicados em Periódicos Científicos**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política 27 (69), 2019.
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ygPZ8HJLnHCLWj4W5ZjxZKB/?lang=pt#>
<https://doi.org/10.1590/1678987319276907>

PEREIRA E SILVA, Igor Luis. **Princípios Penais**. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm. 2012.

PEREIRA, Jeferson Botelho. **Tráfico e Uso Ilícito de Drogas: Atividade Sindical Complexa e Ameaça Transnacional**. Leme: J.H Mizuno, 2012.

PIERSON, P. *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Police*. In: *American Political Science Review*, v. 94, n.2, june/2000.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. *Why History Matters*. APSA-CP Newsletter, pp. 29-31, 1999.

PORTO, Antônio José Maristrello; ARAÚJO JR, Ari Francisco de, CAVALLI, Cássio; SHIKIDA, Cláudio Djissey. **Direito e Economia no Brasil**. Core.ac.uk, 2014.

RABELO, Sérgio Luiz. **Contracultura Norte-Americana nos Anos 1950: Notas Sobre a Proposta Beat**. 1990.

RACHADEL, Matheus Bernardes. **Políticas Públicas e Drogas no Brasil: Debates e Tendências**. Universidade Federal de Santa Catarina. 2017. https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180091/101_00569.pdf?sequence=1

RATTON, José Luiz (Coord.); WEST, Rafael (Coord. Adj.); GALVÃO, C; JATOBÁ, F; SILVA, V; ROCHA, R; PATRÍCIO, L; CARDOSO, A; DUARTE, B; VASCONCELOS, D; SILVA, G; FLORÊNCIO, J; GUIMARÃES, J; RABELO, L; CALDAS, R. **Políticas de Drogas e Redução de Danos no Brasil: o Programa Atitude em Pernambuco**. Catalise Lab. 2017.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, T. **Narcotráfico: uma Guerra na Guerra**. 2ª ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Desatino, 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABBÁ GUIMARÃES, Isaac. **Nova Lei Antidrogas Comentada. Crimes e Regime Processual Penal**. 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SABBÁ GUIMARÃES, I.; CARVALHO PACHECO, J. E. de. **Lei Antidrogas Comentada - Crimes e Regime Processual Penal**. 6ª ed. revista, atualizada e ampliada de acordo com as Alterações do CPP e a Lei 11.343/06. Juruá Editora, 2013.

SANCHEZ, Leonardo. **Conheça os Países Onde o Porte de Drogas Para Uso Pessoal Não é Crime**. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2015. <https://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/09/1671352-conheca-os-paises-onde-o-porte-de-drogas-e-liberado-para-uso-pessoal.shtml>

SANTOS, Bruno Freitas Alves dos. **Economia do Crime: Especificidades no Caso Brasileiro**. Repositorio.ufsc.br, 2014.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Por que Cresce a Violência no Brasil?** Editora PUC Minas: 2014.

SCHAEFER, Gilberto José; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. **Economia do Crime: Elementos Teóricos e Evidências Empíricas**. 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: *Cengage Learning*, 2010.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. **Crimes Violentos e Desenvolvimento Socioeconômico**. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e ..., dfj.emnuvens.com.br, 2008.

SILVA, Amaury. **Lei de Drogas Anotada**. Leme: J. H. Mizuno, 2012.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Origem do Capitalismo**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/origem-capitalismo.htm>. Acesso em 08 de dezembro de 2022.

SOUZA, Celina. **“Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura**. Sociologias. Ano 8. n. 16, pp. 20-45, 2006.

SUMARIVA, Paulo. **Criminologia: Teoria e Prática**. 7ª Edição. Impetus, 2021.

TASSE, Adel El, *et al.* **Legislação Criminal Especial**. Coleção ciências criminais; v.6. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

TÁVORA, Nestor; FRANÇA, Bruno Henrique. **Lei de Drogas: Lei n. 11.343/06**. Coleção Leis Especiais para Concursos. Salvador: JusPodivm, 2016.

TRAQUINA, Nelson. **"O Paradigma da Agenda-Setting: Redescoberta do Poder do Jornalismo"**. In: Revista de Comunicação e Linguagens. 1995.

UNODOC. **Relatório Mundial sobre Drogas 2021**. Genebra: OMS, 2021. ONU - Organização das Nações Unidas. <https://wdr.unodc.org/>

VALOIS COELHO, Luís Carlos Honório de. **Direito Penal da Guerra às Drogas - 4ª Edição**, D'Plácido, 2021.

VARELA, Maíra Silveira da Rocha Nowicki. **O Princípio Constitucional da Intervenção Mínima**. 2013.

VIANNA, M. L. T. W. **Hiper-realidade ou Hipoteoria? A Reflexão dos Cientistas Sociais Sobre Política Social no Brasil Hoje**. In. OLIVEIRA, F. B. de (org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

ZAFFARONI, Eugenio. **Manual de Derecho Penal: Parte General**. Buenos Aires: Ediar, 1996.

ZAFFARONI, Eugenio; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Edward Elgar Publishing, p. 505, 2016.

ZALUAR, Alba (org.). **Drogas e Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

Legislações:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm > Acesso em: 05. jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 159, de 10 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-159-10-fevereiro-1967-373406-norma-pe.html>. Acesso em: 05. jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar Brasileiro**. Brasília, DF. Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm > Acesso em: 05. jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro**. Brasília, DF, Senado, 1940. Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm > Acesso em: 06. jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de Introdução do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941)**. Brasília, DF. Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3914.htm > Acesso em: 06. jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Brasília, DF. Disponível em < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm > Acesso em: 20. maio. 2021.

BRASIL. **Mapeamento das Instituições Governamentais e Não Governamentais de Atenção às Questões Relacionadas ao Consumo de Alcool e Outras Drogas**. Brasília: SENAD, 2007. Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/especiais/crack/levantamento.pdf>. Acesso em: 05. jun. 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 118.481/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, Sexta Turma, julgado em 18/11/2008, DJe 09/12/2008**. Disponível em < www.jusbrasil.com.br/diarios/53709705/djrn-judicial-29-04-2013-pg-511 > Acesso em: 06. jun. 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 121.145, 2008**. Disponível em: <stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16840606/habeas-corpus-hc-121145-sp-2008-0255518-7/relatorio-e-voto-16840608> Acesso em: 06. jun. 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 152.833, da 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 05 de abril de 2010**. Disponível em: stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16806133/habeas-corpus-hc-152833-sp-2009-0218853-6/inteiro-teor-16806134> Acesso em: 06. jun. 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n. 158.938, 2010.** Disponível em < stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18664162/habeas-corpus-hc-158938-rs-2010-0003001-9/inteiro-teor-18664163 > Acesso em: 20. maio. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 84.412/SP, 2004.** Disponível em < www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=HC+84.412 > Acesso em: 20. maio. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 92.743-2/RS, 2008.** Disponível em < www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=HC+92.743-2 > Acesso em: 20. maio. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 110.475, 2012.** Disponível em: < stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21398311/habeas-corpus-hc-110475-sc-stf > Acesso em: 20. maio. 2021.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** 1976. Disponível em < www.fd.uc.pt/CI/CEE /OI/ Constituicao_Portuguesa.htm > Acesso em: 06. jun. 2021.

UNODC Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **Relatório Mundial Sobre Drogas 2019: 35 Milhões de Pessoas em Todo o Mundo Sofrem de Transtornos por Uso de Drogas, Enquanto Apenas Uma em Cada Sete Pessoas Recebe Tratamento.** 2019. https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/06/relatorio-mundial-sobre-drogas-2019_-35-milhes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-sofrem-de-transtornos-por-uso-de-drogas--enquanto-apenas-1-em-cada-7-pessoas-recebe-tratamento.html

Filmes e Séries:

DOM Inspirada em uma História Real. Direção: Breno Silveira. Produção: Mônica Silveira. Conspiração Filmes. Rio de Janeiro. Amazon Prime Video, 1ª temporada, 08 episódios, 2021.

MACONHA Medicinal: Cura ou Crime? Weed the People. Direção: Abby Epstein. Estados Unidos. Netflix, 2018.

MAIOR Viagem: Uma Aventura Psicodélica. Direção: Donick Cary. Estados Unidos. Netflix, 1h25m, 2020.

NARCOWORLD Histórias do Tráfico. *Narcoworld: Dope Stories.* Estados Unidos. Netflix, 1ª temporada, 04 episódios, 2019.

ONDE Está Meu Coração. Autor: George Moura, Sérgio Goldenberg. Direção Artística: Luísa Lima. Direção: Noa Bressane. Globoplay, 4K (Ultra HD), 1ª temporada, 10 episódios, 2021.

OS 7 de Chicago. Direção: Aaron Sorkin. Produção: Stuart M. Besser, Matt Jackson, Marc Platt, Tyler Thompson. Paramount Pictures. Netflix. Estados Unidos, cor, 130 minutos, 2020.

PEAKY BLINDERS: Sangue, Apostas e Navalhas (BR). Criação: Steven Knight. Reino Unido. Netflix, 5 temporadas, 2013-2022.

QUEBRANDO o Tabu. Direção: Fernando Grostein Andrade. Spray Filmes. São Paulo. 74 minutos, 2011.

13ª Emenda. Netflix EUA, 2016.

BASEADO em Fatos Raciais. Netflix EUA, 2019.

DANÇANDO com o Diabo. Rio de Janeiro. 2009.

ESTADO de Proibição. Plataforma Brasileira de Política de Drogas, 2019.

EXPLICANDO: Maconha. 12º episódio, Netflix EUA, 2018.

GRASS. Narrado por Woody Harrelson, EUA, 1999.

HISTORY of Cannabis. Vimeo.

ILEGAL: A Vida Não Espera. Tarso de Araújo. 2014.

THE HOUSE I Live In. BBC norte-americano. 2012.

WAITING to Inhale. EUA. 2005.

WEED: A CNN Special Report by Dr. Sanjay Gupta. CNN. 2013.

GLOSSÁRIO

Abolitio criminis

Forma de tornar atípica, penalmente, uma conduta, até então, proibida pela lei penal, gerando, como consequência, a cassação imediata da execução e dos efeitos penais da sentença condenatória.

Accountability

Responsabilização que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras. Também conhecida como prestação de contas, significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve responder pelas suas ações.

Accountability horizontal

Ocorre entre entes ou órgãos estatais, quando um poder, órgão, agência reguladora, etc., fiscaliza o outro.

Accountability societal

Se dá entre a sociedade civil organizada e entes ou órgãos estatais, em que aquela, muitas vezes representada por ONGs, sindicatos, associações, etc., fiscaliza os agentes públicos e os governos, exercendo “pressão” legítima sobre a Administração Pública.

Accountability vertical

Verificada entre a população e o Estado, referindo-se ao controle que aquela exerce sobre os agentes públicos e os governos e é relacionada à capacidade da população de votar e de se manifestar de forma livre, tendo como exemplo o voto e a ação popular.

Beat generation

Geração *beat* ou movimento *beat* é um termo usado tanto para descrever um grupo de norte-americanos, principalmente, escritores e poetas, que vieram a se tornar conhecidos no final da década de 1950 e no começo da década de 1960, quanto ao fenômeno cultural que compunha a Contracultura.

Behaviorismo

Comportamento, conduta ou Comportamentalismo, em inglês. É o conjunto das teorias psicológicas que postulam o comportamento como único, ou, ao menos, mais desejável, objeto de estudo da Psicologia. Estudo, teoria, tratamento e/ou diagnóstico.

Behavioristas

Aquele que segue, que se especializa ou é adepto da teoria e/ou dos métodos e conceitos do *behaviorismo*.

Bis in idem

Non bis in idem é um princípio, cujo significado é de "não duas vezes o mesmo". Representa a proibição à repetição de uma pena ou outra ocorrência de forma duplicada.

***Canabidiol* (CBD)**

É uma das mais de 400 substâncias químicas canabinóides, encontradas na *cannabis sativa*, e que constitui grande parte da planta, chegando a representar mais de 40% de seus extratos. É um medicamento que atua no Sistema Nervoso Central, utilizado no tratamento de alguns casos

de epilepsia. Além disso, apresenta possíveis benefícios terapêuticos no tratamento de doenças como ansiedade e doença de Parkinson, Alzheimer e dor crônica.

Cannabis

É um gênero de angiospermas que inclui três variedades diferentes: *cannabis sativa*, *cannabis indica* e *cannabis ruderalis*. Estes três táxons são nativos do Centro e do Sul da Ásia, segundo a Wikipédia. A *cannabis* tem sido muito utilizada para a fabricação de fibras (cânhamo), para sementes e óleos de sementes, para fins medicinais e como droga psicoativa. Os produtos industriais de cânhamo são feitos a partir de plantas de *Cannabis* selecionadas para produzir uma grande quantidade de fibras. Para cumprir a Convenção de Narcóticos da ONU, algumas cepas de *cannabis* foram criadas para produzir níveis mínimos de THC, o principal constituinte psicoativo responsável pelo "barato" associado com a maconha, que consiste em flores secas de plantas de *cannabis*, criadas de forma selecionada para produzir altos níveis de THC e de outros canabinóides psicoativos. Diversos produtos derivados, incluindo extratos de haxixe, são também produzidos a partir da planta.

Cannabis sativa

Planta da maconha, que é capaz de atuar no tratamento de doenças que atingem o Sistema Nervoso Central do ser humano.

Caput

Do latim, significa "cabeça". Refere-se ao topo de um artigo de lei quando este contiver incisos e/ou parágrafos.

Clusters

Agrupamentos.

Commodities

Em Economia, *commodity* corresponde a produtos básicos globais não industrializados, às matérias-primas que não se diferem, independente de quem as produziu ou de sua origem, sendo seu preço, uniformemente, determinado pela oferta e procura internacional.

Contrario sensu

Locução latina que qualifica um processo de argumentação em que a forma é idêntica a outro processo de argumentação, mas em que a hipótese e, por consequência, a conclusão são as inversas deste último. Contrariamente.

Crack

Narcótico de uso ilegal, é uma droga de alta concentração e toxicidade, mistura de cocaína, bicarbonato de sódio etc., geralmente, apresentada em forma de cristais, para ser fumada numa espécie de cachimbo.

Dark Web

O termo "internet obscura" ou "endereço sombrio" refere-se a servidores de rede disponíveis na Internet, acessíveis somente através de ferramentas, configurações ou autorizações específicas que dão um elevado nível de anonimato tanto a quem publica os conteúdos como a quem os consulta.

Decision-makers

Atores tomadores de decisão e que são caracterizados pelo poder que possuem, para tomar decisões estratégicas, a exemplo das que envolvem questões organizacionais, operacionais, políticas, financeiras *etc.*

Delivery de drogas/Disk drogas

É a palavra em inglês que significa entrega, distribuição ou remessa. Esta palavra é um substantivo que tem origem no verbo *deliver*, que remete para o ato de entregar, transmitir ou distribuir.

Habeas Corpus

Expressão latina, considerada um dos remédios constitucionais. Instrumento processual para garantir a liberdade de quem for preso, ilegalmente, ou tiver sua liberdade ameaçada por abuso de poder ou ato ilegal.

Novatio legis in melius

É a nova lei penal (lei posterior) que, de qualquer modo, retroagirá e beneficiará o réu, não respeitando a coisa julgada e sendo aplicada, mesmo quando o agente já tenha sido condenado, definitivamente. O agente é favorecido, com aplicação da nova lei a fatos anteriores, ainda que estes hajam sido decididos, por sentença condenatória, transitada em julgado. A lei posterior mantém a incriminação do fato, tornando menos gravosa a situação do réu.

Optimizers

Indivíduos otimizadores.

Path dependent

Dependência de trajetória, que ocorre quando as decisões apresentadas às pessoas dependem de decisões anteriores ou experiências feitas no passado.

Per capita

Relativo a um método de divisão, por cabeça, na literalidade.

Policy

Há referência a uma das conotações da palavra “política”. A esfera das políticas públicas aproxima-se do conceito de *policy*, que representa uma dimensão mais concreta e que está associada aos processos de decisão e ação políticas.

Policy analysis

Corrente teórica, de cunho objetivo, que trata da análise de políticas públicas. A partir das contribuições de Harold Lasswell, este termo foi popularizado, caracterizando o processo de identificação de opções para a resolução dos problemas que se busca solucionar, com base na comparação e escolha da opção mais adequada ao caso, realizada pelos governos.

Policy cycle

Ciclo de políticas públicas, se referindo às fases do processo de formulação de uma política pública. Cujo número de etapas não é pacífico, na literatura, variando em razão da proposta aderida.

Policy evaluation

Concerne ao processo de avaliação de políticas públicas. À coleta e análise sistemática de informações dos vários indicadores de uma política, a exemplo de suas características,

contextos e resultados, com o objetivo de otimizar seu desenvolvimento, propondo eventuais intervenções.

Policy goals

Objetivos políticos.

Policymakers

Direciona-se aos formuladores de políticas públicas, aos atores que compõem o governo, o Poder Legislativo ou outra organização, sendo responsáveis pela elaboração das leis e regras.

Policy-making process

Processo dinâmico de formulação da política, composto por decisões inter-relacionadas, a serem empreendidas por um ou mais grupos de atores políticos, de acordo com análise prévia de alternativas para resolução de questões. Trata, fundamentalmente, de atores cercados por restrições, que tentam compatibilizar *policy goals* com *policy means*.

Policy means

Meios políticos.

Policy stream

Fluxo de soluções.

Policytakers

O público-alvo a quem se destinam as políticas públicas, as ações ou programas que despertam o Estado no sentido de promover soluções aos problemas públicos.

Policy tools

Instrumentos políticos.

Political stream

Fluxo político.

Problem stream

Fluxo de problemas.

Public issues

Questões públicas a respeito de qualquer tema de interesse das organizações, governo e um público estratégico ou grupos de interesse, conhecidos como *stakeholders*.

Public policy

Política pública, cujo conceito não é consensual, entretanto, pode ser compreendida como o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987), ou um conjunto de diretrizes para a resolução de problemas públicos (SECCHI, 2016), ou ainda, como tudo o que os governos deliberam por fazer ou não fazer. (DYE, 2017).

Satisficers

Indivíduos satisfatores.

Satisficing

Estratégia de tomada de decisão que implica pesquisar as alternativas disponíveis, até que um limite de aceitabilidade seja atingido.

Security policy

Em referência à política pública pensada, especificamente, para a segurança pública, ao considerar suas especificidades temáticas e dilemas centrais.

Streams

Fluxos.

Sui generis

Significa, literalmente, "de seu próprio gênero" ou "único em seu gênero", sem semelhança com nenhum outro, original, peculiar, singular.

Sursis

Do francês *surseoir*, consiste na suspensão da execução da pena privativa de liberdade, imposta ao condenado, mediante compromisso de certas condições. Daí ser chamado de suspensão condicional da pena.

Skunk

Refere-se a variedades de *cannabis* de aroma mais acentuado (daí o nome *skunk*: gambá, em português) e dotadas de maior concentração de substâncias psicoativas, produzidas mediante cruzamentos de várias espécies do mesmo gênero (*cannabis sativa*, *cannabis indica* e *cannabis ruderalis*) e cultivadas em ambiente controlado, visando obter plantas com maior concentração de THC (tetra-hidrocanabinol), substância psicoativa com poder narcótico presente nas espécies desse gênero. Ao THC é atribuído o efeito denominado popularmente a "brisa". O *skunk* é cultivado em ambiente controlado, com iluminação intensa e nutrientes adequados, podendo ser utilizado o sistema hidropônico.

Tetrahydrocannabinol (THC)

É a principal substância psicoativa encontrada nas plantas do gênero *cannabis*. Pode ser obtida por extração, a partir dessa planta ou por síntese em laboratório. É resultado da transformação do composto THCA, o ácido tetrahydrocannabinol. Trata-se da forma não ativada do THC, que não apresenta efeitos psicoativos, embora tenha propriedades neuroprotetoras.

ANEXOS

A - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/1988.

B - LEI N. 6.368, DE 21 DE OUTUBRO DE 1976.

C - DECRETO N. 78.992, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1976.

D - DECRETO N. 85.110, DE 02 DE SETEMBRO DE 1980.

E - LEI N. 7.468, DE 28 DE ABRIL DE 1986.

F - LEI N. 7.560, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1986.

G - DECRETO N. 98.961, DE 15 DE FEVEREIRO DE 1990.

H - LEI N. 8.072, DE 25 DE JULHO DE 1990.

I - DECRETO N. 154, DE 26 DE JUNHO DE 1991.

J - LEI N. 8.257, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1991.

K - DECRETO N. 577, DE 24 DE JUNHO DE 1992.

SÚMULA N. 522.

L - LEI N. 10.357, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001.

M - LEI N. 10.409, DE 11 DE JANEIRO DE 2002.

N - DECRETO-LEI N. 159, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1967.

LEI N. 7.110, DE 14 DE MARÇO DE 2008.

O - LEI N. 11.343, DE 23 DE AGOSTO DE 2006.

P - Ficha de Tramitação da LEI N. 11.343/2006.

Q - LEI N. 13.840, DE 5 DE JUNHO DE 2019.

R - PORTARIA SVS N. 344, DE 12 DE MAIO DE 1998.

LEVANTAMENTO DAS LEGISLAÇÕES SOBRE DROGAS

TIPO	N.	ANO	TEMA	EMENTA
LEI	6.368	1976	ENTORPECENTES	REVOGADA pela LEI N. 11.343/2006. 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. (Alterada pela LEI N. 9.804/ 30.06.1999, MPV N. 1.909-16/ 28.07.99 depois MPV No 2.225-45/04.09.2001, LEI No 10.741/1º.10. 2003 já inseridas no texto).
DECRETO	78.992	1976	REGULAMENTO	Regulamenta a Lei N. 6.368, de 21 de outubro de 1976, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão do tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.
DECRETO	85.110	1980	FISCALIZAÇÃO	Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e dá outras providências.
LEI	7.468	1986	CAMPANHA EDUCATIVA	Dispõe sobre a realização de campanha educativa pelo rádio e televisão sobre os efeitos nocivos do uso de entorpecentes.
LEI	7.560	1986	APREENSÃO DE BENS	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. (Alterada pela LEI N. 12.594/18.01.2012 já inserida no texto).
DECRETO	98.961	1990	ESTRANGEIRO	Dispõe sobre expulsão de estrangeiro condenado por tráfico de entorpecentes e drogas afins.
LEI	8.072	1990	HEDIONDOS	Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências.
DECRETO	154	1991	CONVENÇÃO	Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.
LEI	8.257	1991	EXPROPRIAÇÃO	Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.
DECRETO	577	1992	EXPROPRIAÇÃO	Dispõe sobre a expropriação das glebas, onde forem encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas, e dá outras providências.
SÚMULA STF	522	1997	EXPROPRIAÇÃO	SÚMULA N. 522 - STF- Salvo ocorrência de tráfico com o exterior, quando, então, a competência será da Justiça Federal, compete à

				justiça dos estados o processo e o julgamento dos crimes relativos a entorpecentes.
LEI	10.357	2001	FISCALIZAÇÃO	Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências.
LEI	10.409	2002	TRATAMENTO	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.
DECRETO-LEI	159	1967	DEPENDÊNCIA	Dispõe sobre as substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica, e dá outras providências.
LEI	7.110	2008	DEPENDÊNCIA	Torna obrigatória a inclusão de estudos sobre o uso de drogas e dependência química nos conteúdos do ensino fundamental e médio.
LEI	11.343	2006	DROGAS (de modo abrangente)	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.
FICHA DE TRAMITAÇÃO	11.343	2006		
LEI	13.840	2019	DROGAS (de modo abrangente)	Altera as Leis ns. 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.
PORTARIA SVS	13.840	1998	SUBSTÂNCIAS LÍCITAS E ILÍCITAS	Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial.