



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO EM FRONTEIRAS
E DIREITOS HUMANOS**

JOÃO FELIPE FERREIRA DE SOUZA NOGUEIRA

**“APAGA A FUMAÇA DO REVÓLVER, DA PISTOLA”: O SALDO NEGATIVO DA
GUERRA CONTRA AS DROGAS E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

DOURADOS – MS

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FADIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – MESTRADO EM FRONTEIRAS
E DIREITOS HUMANOS**

JOÃO FELIPE FERREIRA DE SOUZA NOGUEIRA

**“APAGA A FUMAÇA DO REVÓLVER, DA PISTOLA”: O SALDO NEGATIVO DA
GUERRA CONTRA AS DROGAS E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

Dissertação apresentada à Banca de Defesa do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais / FADIR – UFGD. Área de Concentração: Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos, sob a orientação do Prof. Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado.

DOURADOS – MS

2019

JOÃO FELIPE FERREIRA DE SOUZA NOGUEIRA

**“APAGA A FUMAÇA DO REVÓLVER, DA PISTOLA”: O SALDO NEGATIVO DA
GUERRA CONTRA AS DROGAS E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD) – Membro Titular (Orientador).

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD) – Membro Titular.

Prof. Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho (UFGD) – Membro Titular.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

N778" Nogueira, Joao Felipe Ferreira De Souza
"Apaga a fumaça do revólver da pistola": O saldo negativo da guerra contra as drogas e a violação de Direitos Fundamentais. [recurso eletrônico] / Joao Felipe Ferreira De Souza Nogueira.
-- 2019.
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Henrique Sartori de Almeida Prado.
Coorientadora: Camilo Pereira Carneiro Filho.
Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Política de Drogas. 2. Garantismo. 3. Direitos Fundamentais. I. Prado, Henrique Sartori De Almeida. II. Carneiro Filho, Camilo Pereira . III. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

DEDICATÓRIA:

Dedico este trabalho a todos aqueles que foram e são privados de seus direitos fundamentais, de sua liberdade e da autonomia da vida privada em decorrência da criminalização do uso de drogas, seja pelo consumo ou em decorrência da associação ao tráfico de drogas.

Dedico também a todos aqueles que, por influência da política proibitiva, perderam suas vidas para o consumo abusivo de drogas lícitas e ilícitas e aos pequenos “trabalhadores, mulas ou aviões” envolvidos no mercado ilegal de drogas, que pela necessidade de sobrevivência, questões sociais, falta de qualificação profissional e oportunidades de melhoria das condições de vida, se envolvem no tráfico.

Dedico por fim às personalidades que ganharam minha admiração, mas perderam suas vidas para o consumo abusivo de drogas, Amy Winehouse, Janis Joplin, Jimmy Hendrix, Dee Dee Ramone, à Elis, ao Chorão, e ao velho índio que fumava um cachimbo da paz.

AGRADECIMENTOS:

Agradeço ao Deus Criador pela inspiração para a construção deste trabalho.

Agradeço ao Universo por me proporcionar o contato com pessoas incríveis nessa vida e pelo dom da empatia.

Agradeço a minha mãe dessa vida pelas lições, conselhos e pela forma com que me educou. Obrigado por tudo que proporcionou, pelo exemplo e pelo incentivo.

Agradeço ao meu pai, ausente nessa vida.

Agradeço ao meu orientador Professor Doutor Henrique Sartori de Almeida Prado pelo apoio, auxílio, paciência e dedicação à minha pesquisa. Agradeço ao meu coorientador Professor Doutor Camilo Pereira Carneiro Filho e aos Professores Doutores integrantes do Programa de Pós Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD, pelo aprendizado adquirido durante o programa. Agradeço ao PPGFDH pela oportunidade de cursar o mestrado, pelo conhecimento adquirido e pela qualidade de ensino.

Agradeço às minhas amigas, especialmente à Janaína, Jéssica, Nadia e Ju, que me suportaram durante esse período, aos colegas de turma e aos colegas da BMT Advocacia. Aos meus tios e primos por fazerem parte da minha vida.

NOGUEIRA, João Felipe Ferreira de Souza. “APAGA A FUMAÇA DO REVÓLVER, DA PISTOLA”: O SALDO NEGATIVO DA GUERRA CONTRA AS DROGAS E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Orientador: Henrique Sartori de Almeida Prado. Dourados – MS, 2019.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo investigar a política de criminalização do uso de drogas e as violações de direitos fundamentais causadas pela guerra contra as drogas. A atual política de drogas do Brasil segue o modelo de repressão lançado nos Estados Unidos da América, sendo que o debate sobre drogas tem sido organizado em torno de discursos científicos que configuram a questão, ora como problema de segurança pública, ora como problema de saúde pública. Nesse caminho é declarada a guerra contra as drogas, que como toda guerra é uma batalha violenta, sangrenta, que causa mortes, destruições e violações de direitos, sendo que, segundo Karam (2013) a guerra é muito mais letal que o próprio consumo das drogas, além de ser incompatível com a política de redução de danos, garantida na mesma política de drogas. A pesquisa enfatiza a ineficiência da lei 11.343/06 em relação ao tráfico de drogas e o consumo. Enfatiza-se também o tráfico nos países de fronteira, como é o caso do Brasil com o Paraguai, local que é porta de entrada para grande parte das drogas no Brasil e levanta-se uma investigação com a fronteira do Brasil com o Uruguai, uma vez que o país adota uma política de drogas distinta. Nossa investigação procurou compreender quão nociva e ineficaz é a guerra contra as drogas, tendo em vista o aumento do consumo destas substâncias nas cidades e a incapacidade do Estado em proceder o controle de tais substâncias, que impulsiona todo o mercado ilegal do tráfico. Usamos como fundamentação a Teoria Garantista de Luigi Ferrajoli, que quando aplicada na política de drogas, garante a proteção do cidadão consumidor empregando os princípios fundamentais do Estado de Direito, além de Salo de Carvalho e Maria Lucia Karam, buscando assim agregar análises e reflexões a respeito da política de drogas, as violações de direitos fundamentais e a incompatibilidade entre o proibicionismo, as garantias de direitos e a política de redução de danos. Desta forma, complementaremos e contribuiremos com a produção da linha de pesquisa à qual se vincula: Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras.

PALAVRAS-CHAVE: Política de Drogas – Garantismo – Direitos Fundamentais.

NOGUEIRA, João Felipe Ferreira de Souza. “APAGA A FUMAÇA DO REVÓLVER, DA PISTOLA”: O SALDO NEGATIVO DA GUERRA CONTRA AS DROGAS E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).Orientador: Henrique Sartori de Almeida Prado. Dourados – MS, 2019.

ABSTRACT: This paper aims to investigate the policy of criminalizing drug use and violations of fundamental rights caused by the war on drugs. Brazil's current drug policy follows the repression model launched in the United States of America, and the drug debate has been organized around scientific discourses that set the issue, sometimes as a public security problem, sometimes as Public health problem. On this path is declared the war on drugs, that as every war is a violent, bloody battle, which causes deaths, destructions and violations of rights, being that, according to Karam (2013) The war is much more lethal than the consumption of drugs itself, besides being Incompatible with the policy of harm reduction, guaranteed in the same drug policy. The research emphasizes the inefficiency of the law 11.343/06 in relation to drug trafficking and consumption. It is also emphasized the trafficking in border countries, as is the case of Brazil with Paraguay, a place that is the gateway to most drugs in Brazil and an investigation is raised with the border of Brazil with Uruguay, since the country adopts a policy of D Different Rogas. Our research sought to understand how harmful and ineffective is the war on drugs, with a view to increasing the consumption of these substances in cities and the inability of the State to control such substances, which drives the entire illegal market of trafficking. We use the guarantor Theory of Luigi Ferrajoli, which when applied in drug policy, guarantees the protection of the consumer citizen by employing the fundamental principles of the rule of law, in addition to Salo de Carvalho and Maria Lucia Karam, seeking Thus to aggregate analyses and reflections on drug policy, fundamental rights violations and the incompatibility between prohibitionism, rights guarantees and harm reduction policy. In this way, we will complement and contribute to the production of the research line to which it is linked: human rights, Citizenship and frontiers.

KEY WORDS: Drug Policy - Garantism - Fundamental Rights.

“A criminalidade toma conta da cidade
A sociedade põe a culpa nas autoridades
O cacique oficial viajou pro Pantanal
Porque aqui a violência tá demais
E lá encontrou um velho índio que usava
um fio dental
E fumava um cachimbo da paz
O presidente deu um tapa no cachimbo e
na hora
De voltar pra capital ficou com preguiça
Trocou seu paletó pelo fio dental e nomeou
O velho índio pra ministro da justiça
E o novo ministro chegando na cidade,
Achou aquela tribo violenta demais
Viu que todo cara pálido vivia atrás das
grades
E chamou a TV e os jornais
E disse: “Índio chegou trazendo novidade,
Índio trouxe o cachimbo da paz”.
Maresia, sente a maresia
maresia, uuu
Apaga a fumaça do revólver, da pistola
Manda a fumaça do cachimbo pra cachola
Acende, puxa, prende, passa
Índio quer cachimbo, índio quer fazer
fumaça
Todo mundo experimenta o cachimbo da
floresta
Dizem que é do bom
Dizem que não presta
Querem proibir, querem liberar
E a polêmica chegou até o congresso
Tudo isso deve ser pra evitar a
concorrência
Porque não é Hollywood mas é o sucesso
O cachimbo da paz deixou o povo mais
tranquilo
Mas o fumo acabou porque só tinha oitenta
quilos
E o povo aplaudiu quando o índio partiu
pra selva
E prometeu voltar com uma tonelada
Só que quando ele voltou "sujou"!!!
A polícia preparou uma cilada

“O cachimbo da paz foi proibido, entra na
caçamba vagabundo!
“Vamô” pra DP! Ê, ê, ê! Índio tá “fudido”
porque lá o pau
Vai comer!”
Maresia, sente a maresia
maresia, uuu
Apaga a fumaça do revólver, da pistola
Manda a fumaça do cachimbo pra cachola
Acende, puxa, prende, passa
Índio quer cachimbo, índio quer fazer
fumaça
Na delegacia só tinha viciado e delinquente
Cada um com um vício e um caso diferente
Um cachaceiro esfaqueou o dono do bar
porque ele
Não vendia pinga fiado
E um senhor bebeu uísque demais, acordou
com um travesti
E assassinou o coitado
Um viciado no jogo apostou a mulher,
perdeu a aposta
E ela foi sequestrada
Era tanta ocorrência, tanta violência que o
índio
Não “tava” entendendo nada
Ele viu que o delegado fumava um charuto
fedorento
E acendeu um “da paz” pra relaxar
Mas quando foi dar um tapinha
Levou um “tapão” violento e um chute
naquele lugar
Foi mandado pro presídio e no caminho
assistiu um
Acidente provocado por excesso de
cerveja:
Uma jovem que bebeu demais atropelou
Um padre e os noivos na porta da igreja
E pro índio nada disso faz sentido
Com tantas drogas porque só o seu
cachimbo é proibido?
Maresia, sente a maresia
maresia, uuu

Apaga a fumaça do revólver, da pistola
Manda a fumaça do cachimbo pra cachola
Acende, puxa, prende, passa
Índio quer cachimbo, índio quer fazer
fumaça
Na penitenciária o “índio fora da lei”
Conheceu os criminosos de verdade,
Entrando, saindo e voltando cada vez mais
Perigosos pra sociedade, aí, “cumpádi”, tá
rolando
Um sorteio na prisão pra reduzir a super
lotação
Todo mês alguns presos tem que ser
executados
E o índio dessa vez foi um dos sorteados
E tentou acalmar os outros presos:
“Peraí, vamô fumar um cachimbinho da
paz”
Eles começaram a rir e espancaram o velho
índio
Até não poder mais e antes de morrer ele
pensou:
“Essa tribo é atrasada demais

Eles querem acabar com a violência,
mas a paz é contra a lei e a lei é contra a
paz”
E o cachimbo do índio continuava proibido
mas se você quer comprar é mais fácil que
pão
Hoje em dia ele é vendido pelos mesmos
bandidos que mataram o velho índio na
prisão
Maresia, sente a maresia
maresia, uuu
Apaga a fumaça do revólver, da pistola
Manda a fumaça do cachimbo pra cachola
Acende, puxa, prende, passa
Índio quer cachimbo, índio quer fazer
fumaça
Maresia, sente a maresia
maresia, uuu”

(Gabriel o Pensador, Lulu Santos. 1997).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 - HISTÓRICO DA POLÍTICA DE PROIBIÇÃO DO USO DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS	26
1.1. A Política Pública.....	26
1.2. Debate e definições sobre a Política Pública	30
1.3. As Políticas Públicas e o debate Democrático.....	36
1.4. As Políticas Públicas e a construção do Estado brasileiro.....	41
2 - A POLÍTICA DE DROGAS DO BRASIL: GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E SUA INCOMPATIBILIDADE COM A GUERRA CONTRA AS DROGAS.	50
2.1. A política de repressão ao consumo e tráfico de drogas: Um breve relato histórico....	50
2.2. A Política de Drogas e o Garantismo de Luigi Ferrajoli.....	58
2.3. A Política de Drogas e a violação dos Direitos Humanos.....	72
2.4. A Política de Redução de Danos e a incompatibilidade com o proibicionismo.....	76
2.5. A insustentabilidade da criminalização das drogas e a falência da Proibição.....	80
3 - O COMBATE ÀS DROGAS NAS FAIXAS DE FRONTEIRA DO BRASIL	92
3.1. As faixas de fronteira: Brasil com Paraguai e Brasil com Uruguai.....	92
3.2. A Política de Drogas do Paraguai	101
3.3. A problemática do tráfico de drogas no Estado de Mato Grosso do Sul, porta de entrada de drogas no Brasil.....	110
3.4. A Política de legalização da maconha no Uruguai e o tráfico de drogas na fronteira do Brasil com o Uruguai.....	120
3.5. A distinção entre as políticas de drogas do Uruguai e do Brasil: garantias de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais ao usuário de entorpecentes.....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	137

LISTA DE SIGLAS:

AGEPEN	Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BNMP	Banco Nacional de Monitoramento das Prisões
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Indígena. Álcool e Drogas.
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CICAD	<i>Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas</i>
DSEI/MS	Distrito Sanitário especial Indígena do MS
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
IRCCA	Instituto para a Regulamentação e Controle da <i>Cannabis</i>
JND	Junta Nacional de Drogas no Uruguai
LEAP	<i>Law Enforcement Against Prohibition</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mato Grosso do Sul
OEA	Organização dos Estado Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PED	Penitenciária Estadual de Dourados
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos n. 3
SEJUSP/MS Mato Grosso do Sul	Secretaria de Desburocratização e de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul
SENAD	Secretaria Nacional Antidrogas
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas

LISTA DE MAPAS:

Mapa 1 - Países que fazem fronteira com o Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste.....	94
Mapa 2 - Mapa 2 - Fronteira do Brasil com o Paraguai, Bolívia, Uruguai e Argentina.....	95
Mapa 3 - <i>Plantación de marihuana identificada y destruída, segun región geográfica. 2007-2017</i>	105

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Durante Operação Fronteira Segura DOF apreende mais 200 quilos de droga.....	106
Imagem 2 – DOF faz a maior apreensão de drogas de 2018.....	107
Imagem 3 – PF apreende 27 kg de cocaína na fronteira do Brasil com o Uruguai.....	108
Imagem 4 – Apreensão de drogas pela polícia civil de Dourados – MS, em 23/11/2017	109
Imagem 5 – Apreensão de drogas pela polícia civil de Dourados – MS, em 23/11/2017	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação feminina e masculina no tráfico de drogas.....	112
Gráfico 2 – Características Físicas em porcentagem.....	113
Gráfico 3 – Escolaridade em porcentagem.....	114
Gráfico 4 - Participação Masculina e Feminina nos processos de porte de drogas para consumo pessoal.....	116
Gráfico 5 - Características físicas dos envolvidos com processos de porte de droga para consumo.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação masculina e feminina no tráfico de drogas.....	112
Tabela 2 – Características Físicas dos envolvidos no tráfico de drogas.....	113
Tabela 3 – Escolaridade dos sujeitos envolvidos com o tráfico de drogas.....	114
Tabela 4 - Participação masculina e feminina nos processos de porte de droga para consumo. Faixa etária dos envolvidos.....	115
Tabela 5 - Características físicas dos envolvidos com processos de porte de droga para consumo.....	116
Tabela 6 - Escolaridade dos sujeitos envolvidos nos processos de posse de droga para consumo.....	117
Tabela 7 - Atuação das defensorias públicas nos casos relacionados à lei de drogas.....	118
Tabela 8 - Quantidade de processos por varas criminais de Dourados.....	118

INTRODUÇÃO

O Brasil, como a maioria dos países da América Latina e do mundo, adota uma política de prevenção e repressão ao consumo de drogas ilícitas, como a maconha, folha de coca e seus derivados, êxtase, LSD, e muitas outras, naturais ou sintéticas, classificadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA¹. Nos dias atuais a definição mais usual é aquela proposta pela Organização Mundial da Saúde - OMS (1993, 69-82), tomada desde uma perspectiva biológica “droga é toda substância natural ou sintética que introduzida no organismo vivo, pode modificar uma ou mais de suas funções”. Esta definição, em termos gerais, mostra que droga é qualquer substância química, natural ou sintética, capaz de modificar um sistema biológico.

De acordo com a Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD (2017), no decorrer dos anos, percebe-se que, cada vez mais cedo à população, principalmente jovem, adentra no mundo das drogas psicotrópicas. Alguns para simples recreação, outros por sentirem necessidade de utilizá-las, e assim, o sistema proibicionista não inibe a comercialização e muito menos o consumo de drogas.

O uso de drogas é um tema rotineiramente abordado e alvo de polêmicas quando o assunto é a descriminalização de seu consumo. Isto porque, em certas condições, é passível e gradativa a elevação do consumidor a traficante e delinquente, tendo em vista que a lei de drogas brasileira, não define especificamente quem é o usuário e quem é o traficante.

Gilberta Acselrad (2005), tratando do tema sobre o consumo de drogas, ensina que a construção de um discurso próprio sobre as drogas implica em incorporar argumentos múltiplos e encadeados: químicos, neurobiológicos, médicos, psicológicos, éticos, sociológicos, históricos, culturais, jurídicos, econômicos, políticos. Segundo a autora, o uso de drogas pressupõe situações do indivíduo, do grupo, do bairro, da cidade, da região, do Estado-nação e do mundo globalizado.

A autora ensina que é necessário modernizar o discurso preventivo, “a construção do discurso sobre as drogas, o procedimento do comentário, de repetição de conceitos já enunciados e aceitos como verdadeiros, tem como objetivo controlar o acaso que surge naquela participação, limitando o pensar autônomo” (ACSELRAD, 2005, p. 185). Nesse aspecto, o discurso sobre as drogas na sua busca pela abstinência é repetido. Foi modificado em aparência e modernizado em parte para continuar sendo o mesmo.

¹ Dispõe sobre a atualização do Anexo I (Listas de substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e Outras sob Controle Especial) da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998.

Para Acselrad (2005, p. 186) “os usos mudam com o tempo”, da mesma forma como acontece com o consumo de drogas. Assim, em certo momento histórico, substâncias são proibidas em alguns países e legais em outros, ou, em um mesmo território o uso de certas substâncias são tolerados, como o consumo de certas drogas lícitas, mesmo com os altos índices de danos à saúde e à sociedade decorrentes de seu uso banalizado, como é o caso do álcool.

“Apesar de tantos argumentos, o discurso da abstinência prevalece, criminaliza o uso de certas drogas, não favorece reflexão e ação responsável – as ‘verdades’ que sustentam o discurso preventivo repressivo tornam-se uma pedra no meio do caminho da educação” (ACSELRAD, 2005, p. 186). Segundo a autora, a educação é o caminho mais viável contra o abuso de drogas.

Para a autora (2005), na construção de um modelo de prevenção e tratamento, a noção da droga como produto-vetor que invade o sujeito paciente, em um ambiente favorável à sua multiplicação e afirma a noção de supostos sujeitos frágeis, dando origem às campanhas de repressão ao consumo de drogas, que seguem o mesmo princípio da proteção do indivíduo e ajudá-los a resistir, impondo de forma autoritária medidas preventivas e repressivas, consideradas vitais “à preservação da saúde, à tranquilidade dos lares, à produção, à segurança pública” (ACSELRAD, 2005, p. 187).

Segundo ensina Acselrad (2005, p. 187) “essa linguagem ajuda a construir uma imagem negativa da própria condição de existência do usuário, como alguém que ameaça a tranquilidade coletiva”. A autora conclui que o objetivo da política antidrogas historicamente buscou, no discurso médico ou repressivo, justificativas para um controle sobre os sujeitos.

Esse sistema repressivo mundial foi inaugurado em 1603, com as Ordenações Filipinas, que foi o primeiro ordenamento internacional que tratava a questão sobre criminalização do uso, porte e comércio de substâncias entorpecentes, a qual expõe: Que ninguém tenha em casa rosalgar ou óxido de arsênio, nem o venda, nem outro material venenoso, estando contido no livro V, título LXXXIX².

Já no Brasil, a proibição só foi adotada com a República, em 1830, com o advento do código criminal do império. A partir de então a política repressiva é sistematizada no país e varias legislações são criadas, com a intenção de controlar o comércio e consumo destas

² “Que ninguém tenha em casa rosalgar, nem o venda, nem outro material venenoso”, e ainda “nenhuma pessoa tenha em sua casa para vender rosalgar branco, nem vermelho, nem amarelo, nem solimão, nem escamonéa, nem ópio, salvo se for boticário examinado e que tenha licença para ter botica, e o usar do ofício”, A sanção determinada é a “perda de sua fazenda e a degradação para a África”. Carvalho, Salo. A política Criminal de Drogas no Brasil: do discurso oficial às razões da descriminalização. Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

substâncias, aplicando penas de prisão pela posse de drogas. Atualmente, a legislação de drogas busca evidenciar a diferença entre o porte de drogas para consumo e o tráfico de drogas.

Assim, a lei 11.343/06 reconhece a necessidade de um tratamento diferenciado entre usuários e traficantes, mas continua mantendo forte repressão contra o comércio e o consumo das drogas, com a aplicação de um rigoroso sistema punitivo ao traficante e a patologização do consumidor. O usuário de drogas é visto como doente psiquiátrico ou dependente químico, e deve receber medidas “educativas”, excluindo a aplicação de penas corporais.

Dentre as garantias que visem melhores condições de vida ao usuário, contidas na lei de drogas, destaca-se a política de redução de danos, que consiste em ações de atenção aos usuários e dependentes de drogas, juntamente com seus familiares. Essas ações buscam a melhoria na qualidade de vida do usuário em relação à saúde física e psicológica, decorrente do uso e abuso de drogas, à redução de riscos e danos associados ao uso ou dependência, bem como a sua reinserção ou integração na sociedade. Todavia, a política de redução de danos é sufocada e despercebida pela lógica repressiva e criminalizadora.

Ferrajoli (1991) ensina que as normas proibitivas do uso pessoal de determinadas substâncias enunciam preceitos morais, representando a confusão pré-moderna dos séculos passados, onde as normas penais ocupam funções propagandísticas ou pedagógicas.

Segundo nos ensina Karam (2009) baseada nos princípios da política repressiva é declarada a guerra contra as drogas, que viola os direitos fundamentais, como a vida, a igualdade, a dignidade, a liberdade, a inviolabilidade da propriedade e os direitos humanos, provocam violência, causam mortes e destruição de famílias, além de lotar os estabelecimentos prisionais de meros usuários de drogas, que por portarem ilicitamente substâncias psicoativas, muitas vezes para o próprio consumo, foram considerados traficantes. E nesse caso, observamos que os cidadãos, na maioria das vezes considerados traficantes, são os negros, pobres, marginalizados e já estigmatizados e selecionados pela lógica proibicionista.

A proibição do consumo de drogas no Brasil desde a década de 1940 e a evolução da legislação penal até a atual lei de drogas, levantaram várias questões que partiam da prisão pelo consumo e tráfico ao tratamento mais humanitário ao consumidor, com a aplicação de penalidades proporcionais (Carvalho, 2013), porém, segundo dados oficiais da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, o consumo e o tráfico no Brasil, principalmente na região fronteira de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, cresce constantemente, mesmo com a existência da lógica repressiva.

A fronteira seca de Mato Grosso do Sul com o Paraguai é rota do tráfico e porta de entrada para as drogas no Brasil. Diversas políticas públicas são implementadas nessa fronteira, especialmente políticas destinadas a reprimir o tráfico de drogas por meio das forças armadas. Ocorre que essas políticas, mesmo efetivadas, não são eficazes, tendo em vista o vasto território fronteiriço, a falta de fiscalização e de agentes do Estado nas fronteiras e pelas estratégias do mercado clandestino para o tráfico de drogas.

Em 2011, foi criado no Brasil o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, posteriormente revogado pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras no ano de 2016. O programa que reúne ações destinadas ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas. Dentre os principais delitos transnacionais e ambientais, o tráfico de drogas e o crime organizado figuram no centro da agenda de operações.

No que se relaciona ao tráfico de drogas e as faixas de fronteira do Brasil com o Paraguai, um exemplo de política pública de proteção e fiscalização fronteiriça é a operação Sentinela, coordenada pelo Ministério da Justiça, é uma ação permanente, formada pela Polícia Federal, pelas Polícias Cíveis e Militares Estaduais, pela Polícia Rodoviária Federal, pela Força Nacional de Segurança Pública, pelas Forças Armadas e pela Receita Federal.

O Paraguai também possui uma política de repressão ao comércio e consumo de drogas. Assim, no intuito de combater a expansão da atividade, ações de combate ao cultivo de drogas são empreendidas de comum acordo entre a Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai (SENAD - PY) e a Polícia Federal brasileira, que também atua na fronteira com o Uruguai. Do lado uruguaio da fronteira as políticas públicas atuam na cooperação entre os países e integração da região fronteiriça, principalmente no combate ao tráfico de drogas.

Todavia, a livre passagem de cidadãos e mercadorias, legais e ilegais, também favorece o tráfico de drogas, o que não impede que a atual política uruguaia, projete e efetive políticas públicas de segurança e aquelas voltadas à defesa dos direitos humanos e da saúde da população uruguaia, como por exemplo, a descriminalização e regulamentação do uso da maconha (ALMEIDA, 2015).

Toda essa perspectiva histórica relatada até o momento leva-nos a considerar que, diante do processo de criminalização do uso de drogas os objetivos repressivos e preventivos nunca foram alcançados, o que ocorre é uma guerra contra as drogas e contra seus consumidores, caracterizada pela violência, morte, prisões de inocentes, violação dos direitos fundamentais e principalmente a estigmatização de pessoas que se encontram em maior

condição de vulnerabilidade como já dito, os negros, pobres, marginalizados e muitas vezes usuários de drogas, por exemplo.

O recorte temporal deste trabalho é a partir do ano de 2006, com a vigência da lei 11.343, que inaugurou uma nova política de drogas. Contudo, é necessário demonstrar brevemente o histórico da proibição do consumo de drogas no Brasil, o que será tratado no capítulo 2. Na forma de recorte espacial, selecionamos o Estado de Mato Grosso do Sul, sua fronteira com o Paraguai e o Estado do Rio Grande do Sul, em sua fronteira com o Uruguai.

Dentro dessa perspectiva, as perguntas que fazemos são: A atual política antidrogas adotada pelo Brasil é eficaz quando relacionada aos índices do tráfico e consumo de drogas? A criminalização do uso de drogas ilícitas é mais importante que o combate ao tráfico de drogas? As questões fronteiriças do Brasil com o Paraguai e com o Uruguai são suficientes para promover uma política de proibição do consumo e comercialização das drogas? Tais perguntas foram avaliadas pelos índices do tráfico e consequentemente do consumo de drogas, disponibilizado pelo CNJ, Justiça Estadual e Federal do Mato Grosso do Sul, por meio de processos criminais relacionados ao tráfico e ao porte para consumo, Secretaria Nacional Antidrogas do Brasil e do Paraguai e do Instituto Nacional de Estatística Uruguaio, além do projeto Monitor *Cannabis*.

Com base nesses questionamentos é que estabelecemos nossos objetivos desenvolvidos na pesquisa. Na forma geral buscamos verificar as falhas na aplicação da atual política de guerra as drogas do Brasil em relação às violações dos princípios constitucionais fundamentais, ou seja, os danos causados pela política proibitiva, uma vez que, segundo Karam (2013) a atual política de drogas do Brasil segue o modelo repressivo lançado nos Estados Unidos da América, debatendo o assunto em torno de discursos científicos que configuram a questão como problema de segurança pública e problema de saúde pública.

De modo específico providenciamos analisar as legislações e atos normativos sobre a lei de drogas e consequentemente sobre o consumo e o tráfico de drogas na Fronteira do Brasil com o Paraguai e na fronteira do Brasil com o Uruguai, tendo em vista que na legislação uruguaia de drogas, foram adotadas políticas distintas da repressão, como a política de legalização da maconha.

No mesmo caminho dos países do mundo, a política contra as drogas do Brasil tem seguido os passos da guerra contra as drogas propostas pelos EUA. Por esta abordagem, os governos pretendem livrar as sociedades das drogas com medidas repressivas. O custo mais elevado da criminalização das drogas é a sangrenta e violenta guerra de repressão que afrontam os direitos humanos. Segundo Rolim (2009), o principal objetivo da “guerra às

drogas” brasileira é claro: eliminar a comercialização e o consumo de drogas a qualquer custo, por meio de medidas repressivas, na tentativa de minimizar os efeitos decorrentes do mercado ilegal de drogas.

(...) as políticas contra as drogas na América Latina tem seguido os passos da ‘guerra contra as drogas’ propostas pelos EUA. Por esta abordagem, os governos pretendem livrar as sociedades das drogas com medidas repressivas. Após décadas de experiência, essa política colheu um retumbante fracasso. Mesmo assim, seus seguidores não se cansam de propor doses mais fortes do mesmo remédio. (ROLIM, 2006. p.174).

Quando se fala em política antidrogas, segundo Karam (2009), o que se percebe é o agravamento do problema e a falta de controle das drogas pelo Estado. Ensina a autora que o sistema repressivo deixa claro o seu total descompromisso com os direitos fundamentais dos cidadãos, pelo pensamento lógico de que guerras e direitos humanos e fundamentais são naturalmente incompatíveis.

Ocorre que as estratégias do mercado clandestino são mais desenvolvidas que as estratégias do Estado para o controle de drogas, sendo que, mesmo existindo a política repressiva de drogas, notamos que sua eficácia é vencida pelo mercado ilegal. Desta forma, Karam (2009) reconhece o fracasso da política de drogas e a demonstra a explícita violação aos direitos humanos causados pela violenta guerra contra as drogas.

O fracasso da política proibicionista demonstra a inadequação das regras constantes das convenções internacionais e leis nacionais que discriminariamente criminalizam as condutas de produtores, comerciantes e consumidores das arbitrariamente selecionadas drogas tornadas ilícitas para atingir seu declarado objetivo de eliminar ou pelo menos reduzir a circulação de tais substâncias psicoativas. A explícita opção bélica deixa claro o descompromisso com os direitos fundamentais dos indivíduos: guerras e direitos humanos são naturalmente incompatíveis. Violência, mortes, doenças, encarceramento massivo são o resultado dessa danosa e sanguinária política, institucionalizada nas convenções internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU)³ que impõem as diretrizes criminalizadoras adotadas pelas legislações internas dos mais diversos Estados nacionais em matéria de drogas (KARAM, 2009. p 04).

Para a concretização desta investigação utilizaremos uma metodologia qualitativa com o estudo é focado nos ambientes legislativos e normativos sobre o consumo de drogas. Será qualitativa básica sobre a ótica do Direito e das Relações Internacionais, pautada em análise bibliográfica e documental e enriquecida com cartografias temáticas, gráficos e imagens,

³ São três as convenções da ONU sobre a matéria, vigentes e complementares: a Convenção Única sobre entorpecentes de 1961, que revogou as convenções anteriores e foi revista através de um protocolo de 1972; o Convênio sobre substâncias psicotrópicas de 1971; e a Convenção das Nações Unidas contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas de 1988 (Convenção de Viena). Ainda ao tempo da Liga das Nações, já tinham sido estabelecidas convenções internacionais sobre drogas, a primeira delas a Convenção Internacional sobre o Ópio, adotada em Haia em 23 de janeiro de 1912. A imposição de criminalização só se concretiza, porém, com as convenções da ONU.

produzidas especialmente para o trabalho, além de teses, dissertações e documentos oficiais como a legislação, políticas públicas, tratados e decretos, para colher as informações sobre a política de drogas, consumo e tráfico e para discutir a efetividade da política de guerra às drogas e a violação de direitos.

No Brasil, de acordo com D'Agostino (2015), após a entrada em vigor da lei 11.343/06, que não definiu a quantidade que é considerada consumo e a quantidade que é considerada tráfico, foram encarceradas, até o ano de 2015, 138.366 pessoas, conforme reportagem do site de notícias G1⁴. Diante de tantos encarceramentos, analisamos números por meio de métodos estatísticos, alguns processos judiciais relativos ao tráfico e o porte de drogas para consumo da comarca de Dourados – MS, por se tratar de uma região de fronteira onde o mercado ilegal é algo constante. De acordo com os dados disponibilizados pela Justiça Estadual e Justiça Federal do MS, atualmente, ao menos 770 processos criminais relacionados à lei de drogas estão em andamento, desde o ano de 2006 até o ano de 2019.

Trabalhamos dentro da Teoria Garantista de Luigi Ferrajoli, que é baseada no pensamento positivista de Kelsen, mas que supera e reconstrói esse pensamento e que busca a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos, no presente caso, os usuários e traficantes de drogas. Os direitos aqui mencionados podem ser resumidos em dignidade, liberdade, inviolabilidade da vida privada e também os direitos da coletividade, uma vez que os efeitos da guerra contra as drogas também atingem a população que não é consumidora. Desta forma, procuramos demonstrar a violação de Direitos Humanos causada pela criminalização das drogas e a incompatibilidade de uma política de redução de danos com uma guerra declarada.

No presente trabalho foi utilizado o método dedutivo, em função da possibilidade de se partir de um enunciado maior, analisar e estabelecer relações com outro enunciado a fim de se chegar a uma conclusão. Segundo Lakatos (2003), o método dedutivo parte das teorias e leis consideradas gerais e universais e busca explicar a ocorrência de fenômenos particulares, chegando-se a conclusões.

Na pesquisa documental fizemos uma análise de legislações, tratados, livros e publicações periódicas que tratam sobre a temática da política de drogas e a violação de direitos. Investigamos e analisamos 40 dos processos criminais em andamento na cidade de Dourados – MS, relacionados ao tráfico de drogas e ao porte para consumo, para se observar características sobre os cidadãos envolvidos com a lei de drogas, como sexo, idade,

⁴ Com Lei de Drogas, presos por tráfico passam de 31 mil para 138 mil no país. Tráfico é crime que mais encarcera; aumento foi de 339% desde lei de 2006.

escolaridade, cor de pele e profissão. Não citaremos nomes e dados processuais. A escolha da comarca de Dourados – MS para a investigação se deu pela maior facilidade de acesso aos dados processuais e policiais sobre o tráfico e consumo de drogas.

Nossa investigação, por ser documental, se caracteriza por permitir que o pesquisador examine materiais que já foram ou não examinados em busca de uma interpretação importante e/ou uma interpretação nova ou ainda porque veio a ser complementar àquelas já feitas anteriormente.

Além dos documentos já citados, outros dados necessários para a pesquisa foram encontrados em legislações como a Constituição Federal e a Lei de Drogas do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, em sites dos governos nacionais citados anteriormente, além de programas fornecidos pelo governo, como a política de redução de danos do Brasil, ações da Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai e do Instituto Nacional de Estatística Uruguaio. Tais documentos foram encontrados na internet, em sites oficiais ligados direta ou indiretamente à política de drogas, a violação de direitos e as fronteiras do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

O interesse pelos assuntos da política de drogas surgiu durante a universidade, a partir da ótica constitucional, social, moral e criminal. Nesse contexto, foram desenvolvidas investigações e estudos sobre a temática. Em termos de contribuição científica, o presente trabalho aborda a referida temática combinando elementos, teorias e conceitos oriundos do Direito Constitucional, Criminal e das Relações Internacionais. A originalidade da pesquisa se mostra pelo recorte espacial da mesma, tendo em vista que serão abordadas realidades de três países distintos.

O trabalho foi dividido em três capítulos: o primeiro capítulo trata sobre o histórico das políticas públicas e o histórico da proibição do uso de drogas. Para este capítulo nos baseamos no caminho percorrido pelas políticas públicas no Brasil, desde o período colonial até a atualidade no sistema democrático, demonstrando a importância das políticas públicas na resolução de conflitos e a necessidade de que tais políticas sejam efetivadas.

Neste capítulo é abordada a criação e efetivação das políticas públicas, transcorrendo pelo caminho dos debates e das definições sobre as políticas públicas e sobre o debate democrático, após traça-se o caminho percorrido pelas políticas públicas no colonialismo, na monarquia, no período republicano e no federalismo.

O segundo capítulo tem como marco a Teoria Garantista de Luigi Ferrajoli na preservação e efetivação dos direitos e garantias constitucionais sociais, além de Maria Lucia Karam e Salo de Carvalho no que se refere à nociva e violenta guerra declarada pelo Estado

contra o consumo e a comercialização de drogas. Através dos estudos procuramos demonstrar a insustentabilidade da criminalização do uso de drogas tendo em vista o elevado nível de consumo e comercialização de drogas no Brasil, uma vez que as pessoas tem acesso fácil, barato e de “produtos” diversificados fornecidos pelo mercado ilegal, além de indicar a existência de violência, morte, prisões, destruição e violação de direitos causados pela política repressiva.

O terceiro capítulo trata sobre a análise da faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai e o combate às drogas nessa faixa de fronteira vulgarmente conhecida como “porta de entrada das drogas no Brasil”. Neste momento, é analisada brevemente a política de drogas do Paraguai que também é uma política repressiva como a política de drogas brasileira, e ainda, as ações e políticas governamentais fronteiriças de combate ao tráfico e consumo de drogas.

Observar-se-á também, o exemplo do Uruguai, que recentemente legalizou o consumo e a comercialização da maconha, e analisaremos as condições desta fronteira, os benefícios alcançados com a legalização, o tratamento garantido pelo governo aos usuários e a efetivação de direitos fundamentais ao consumidor de entorpecentes, da mesma forma que investigaremos o tráfico de drogas na região de fronteira do Brasil com o Uruguai, que mesmo com a legalização, ainda é um problema constante.

1 HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA E DE PROIBIÇÃO DO USO DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS

Na atualidade democrática, a participação cidadã na tomada de decisões sobre criação, implementação e efetivação das políticas públicas é extremamente necessária, uma vez que, se não houver a participação cidadã nos processos de tomada das decisões públicas, o sistema democrático adotado pelo Estado de Direito estará efetivado apenas em parte.

Este capítulo trata sobre o histórico das políticas públicas no Brasil e a evolução destas políticas até os dias atuais, transcorrendo pelos debates e definições sobre conceitos de políticas públicas e sua finalidade, que, em termos gerais, é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua uma das partes, além de buscar estratégias para proporcionar melhores condições de vida a uma determinada parcela da população.

Dentro desse contexto é criada a política pública de combate ao consumo e tráfico de drogas. Tal política também tem a finalidade de resolver conflitos sem que ocorra a destruição da sociedade. A política de drogas, mesmo sendo uma política contrária ao consumo de drogas, prevê ações e medidas de saúde que proporcionem melhores condições de vida e a reinserção do consumidor na sociedade, conhecida como política de redução de danos. Todavia, esta política fica mitigada pela lógica repressiva da guerra contra as drogas.

1.1 A Política Pública

Inicialmente, antes de se adentrar no tema da política de drogas, é necessário realizar uma breve descrição do panorama dos estudos referentes às políticas públicas em geral e sua trajetória no campo das ciências sociais. Nesse caminho, o Estado Contemporâneo é visto como um dos agentes produtores de políticas públicas, que ganhou interesse dos estudiosos a partir da década de 30 do século XX, visando o desenvolvimento do liberalismo e da experiência das democracias representativas. Políticas Públicas são ações e programas desenvolvidos pelo Estado, por meio do governo, para garantir e efetivar a fruição de direitos previstos na Constituição Federal e em outras leis, em especial os direitos sociais, que visam garantir o bem estar da população.

A dedicação de pesquisadores era de analisar as várias ações dos governos nacionais com estudos relacionados à teoria do Estado. Aparentemente, este foi o grande paradigma da

Ciência Política Contemporânea⁵, consistente em analisar as inter (relações) entre os atores e suas respectivas instituições. O detalhe que conclui para o desenvolvimento desta análise é a ascensão e o declínio do bem-estar social⁶.

Para Weber (1985) a concepção de Estado como um meio para manter a ordem, denota uma posição conservadora, formalista e desligada das reais condições de existência da população. Para ele, cabe aos políticos responsáveis apropriar-se dos valores válidos e vigentes e legitimar sua posição, com senso de proporcionalidade e responsabilidade, o que é necessário na criação e efetivação das políticas públicas, pois, cabe aos agentes políticos efetivarem os direitos contidos na Constituição Federal.

Para Weber (1985), o Estado é um instrumento burocratizado, que possui o monopólio da coerção física e do ordenamento jurídico. Na sua versão moderna, se põe acima de outras instituições nas diretivas de uma comunidade humana. A política é um conjunto de esforços dos membros da sociedade para participar ou dividir esse poder, inclusive na participação de decisões sobre as políticas públicas.

Das promessas estabelecidas no final do século XIX impulsionadas pela revolução industrial e pelas garantias dos direitos individuais, permitiram não só o acúmulo de capital, mas também a disputa de propriedade, o que favoreceu uma revolução na forma de interação humana que permitiram o acontecimento de duas grandes guerras. Desta forma, o modelo de Estado precisaria ser revisado da mesma forma em que a participação política da população.

Os temas relacionados à pobreza, à exclusão e à vulnerabilidade passaram a constar nos debates políticos, transformando-se em ações, programas e planos, mediados ou não pelos agentes estatais, mas de uma forma inevitável, agentes que possuíam relações com o Estado, porém não se existe um conceito único que define o que são políticas públicas.

Ao revelar a dúvida sobre o conceito, Souza (2006, p. 22) discorre que a expressão “políticas públicas” pode referir-se a diferentes objetos, como: um campo de atividade governamental; uma situação social desejada; uma proposta de ação específica; uma norma

⁵ Os pressupostos de desenvolvimento da ciência Política podem ser recuperados nos seguintes autores DUGERVER (1972), DAHL (1981) e BOBBIO (2003).

⁶ Segundo o Dicionário de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci Gianfranco Pasquino “O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), ou Estado Assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos os cidadãos, não como caridade, mas como direito político. Em uma segunda análise do conceito SANDRONI, 2011 em seu “Novíssimo dicionário de Economia” refere-se ao Estado de Bem-Estar como o Estado do pós-guerra cuja concepção Welfare State se identifica com a teoria Keynesiana, definindo-o como “um sistema econômico baseado na livre empresa, mas com acentuada participação do Estado na Promoção dos Benefícios sociais”. Seu objetivo é proporcionar, ao conjunto de cidadãos, padrões mínimos de vida; promover a produção de bens e serviços sociais; controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais” p. 220.

quanto ao tratamento de determinado problema; ou mesmo um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação, como a política de combate à pobreza e a política de redução de danos.

Em breve síntese, podemos afirmar que o movimento do Estado de bem-estar social é reconhecido em vários países como uma estrutura definida por um sistema de garantias legais com objetivo de realizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que asseguram proteção social do indivíduo em faces de alguns riscos e vulnerabilidades sociais.

Tal proteção envolve os riscos contra a pobreza (programas de mínimos sociais); contra riscos sociais (doença, velhice, morte e desemprego) e pela garantia universal aos serviços de educação e saúde (CARDOSO, 2005. p. 182). A luta pela construção deste sistema de garantias se mostra como uma resposta às demandas sociais decorrentes das desigualdades provocadas pelas economias capitalistas e pela ampliação da democracia nos países ocidentais. Nesta perspectiva, o forte referencial está relacionado ao papel do Estado para desenvolver o aumento e efetivação das garantias e direitos sociais.

Portanto, a política pública pode ser concebida como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, com o objetivo de responder as questões: quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz? (LASWELL, 1936). Os debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas.

Esses debates giram em torno de diversos pontos de discussão, e trazem à tona o valor das políticas públicas como forma de atender às demandas da população e promover possíveis avanços e mudanças sociais a partir das decisões tomadas, das escolhas feitas e dos caminhos traçados.

No processo de definição de políticas públicas, segundo Evans (1985) sociedades e Estados estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, fazendo com que tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.

As definições de política pública conduzem nosso olhar para onde os embates sobre interesses, preferências e ideias se desenvolvem, ou seja, dentro do governo, e assumem uma perspectiva de que a totalidade é mais importante do que a soma das partes, e que indivíduos, instituições, ideologias, interações e interesses devem ser observados, mesmo existindo diferenças sobre a importância destes fatores (SECCHI, 2013).

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos observar e sintetizar suas características principais: A política pública permite distinguir entre o que o

governo pretende fazer e o que, de fato, faz; A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (SOUZA, 2006. p. 17).

Como se examina, a política pública é o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e analisar essa ação, para quando necessário, propor mudanças no curso dessas mesmas intervenções. É como um campo abrangente que se torna território de outras várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Embora seja um ramo da ciência política, não se resume apenas à política e pode também ser objeto da filosofia, psicologia, economia, direito, e comporta vários “pontos de vista”.

Sua multidisciplinaridade é um processo natural de sua própria origem. Segundo Faria (2013), a subárea denominada de Análise de políticas Públicas ou “*Policy Science*” “desde a sua origem, buscou explicitamente se orientar pela aplicação rigorosa do conhecimento científico às questões que afetam a governança e o governo” (FARIA, 2013. p.16).

Faria, ao abordar o tema das políticas públicas, enfatiza que determinadas problemáticas públicas demandam políticas interdisciplinares e multidisciplinares para que efetivem seus propósitos, de acordo com nosso autor, no caso da ciência política, a “exclusividade de seu objeto tem sido há muito debatida e questionada. A outra face da mesma moeda é que o seu potencial de diálogo interdisciplinar é amplamente reconhecido, mesmo que, para alguns, prevaleça, na área, a abordagem multidisciplinar” (FARIA, 2013. p. 15).

Quando as políticas trazem em seu bojo algumas perspectivas de ações intersetoriais, podem fortalecer as atuações dos gestores e técnicos, facilitar a articulação com a população local, dar base para a interação de saberes (multidisciplinares) ou criação de outros, promover e consolidar ações políticas e trabalhar com a logística do processo de implementação.

Três fundamentos de extrema importância devem ser analisados na abordagem da análise de políticas públicas: Perspectiva analítica e intervencionista voltada para os problemas sociais e políticos; Abordagem multidisciplinar, visto que quase todos os problemas sociais e políticos possuem múltiplos componentes, e que a política pública seja orientada explicitamente para valores democráticos (Faria, 2013. p. 16).

No mesmo caminho, Schmitter (1984) classificou o estudo da política através de quatro campos de investigação. O primeiro caracterizado como “Estado ou Governo”,

designado como estudo e ou arte da ciência do Estado. O segundo campo é classificado como “poder, autoridade ou influência” que diz respeito à investigação sobre o fenômeno do poder. Já o terceiro campo é tido como “a resolução não violenta dos conflitos”, é a área da ciência política responsável pela análise do sistema internacional, e por fim, o campo relativo ao trabalho do *policy-making* dedicado a investigar a formulação de decisões públicas sobre o conteúdo das ações coletivas.

Para que se obtenha dos órgãos governamentais a elaboração de políticas públicas é necessária à existência de dois princípios fundamentais: Intencionalidade Pública e o Problema Público. O primeiro elemento serve como motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema e o segundo elemento é relativo à diferença entre uma situação atual vivida (*status quo*) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

Parte-se então do pressuposto que o estudo das políticas públicas compreende a existência de inúmeras teorias e métodos multidisciplinares, que remetem à problematização da construção do Estado Contemporâneo. Neste aspecto, é importante demonstrar ainda o debate e as definições que giram entorno do conceito das políticas públicas.

1.2 Debate e definições sobre Políticas Públicas.

O Estado não defende tão somente as pressões de grupos de interesses e nem opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder ou por interesse de determinadas classes sociais. Segundo Souza (2003), sociedades e Estados, na definição de políticas públicas, estão mais próximos das perspectivas teóricas daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado e faz com que o governo tenha seu próprio espaço de atuação.

Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades que criam condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. Nesse caminho, pelo fato de possuir um conceito abstrato, as políticas públicas requerem um elevado esforço intelectual para que se tornem executáveis.

“Apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a cidade” (PETERS, 1998. p. 409), mesmo que tornem a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas. Cabe então ao Estado, por meio de parcerias com grupos de interesses e movimentos sociais debaterem e formularem políticas públicas a serem executadas, de modo a atender as necessidades básicas da sociedade e garantir o bem-estar social. De acordo com Secchi (2013), as políticas públicas

tomam forma por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, entre outros.

O debate sobre políticas públicas também é influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do neo-institucionalismo que enfatiza a importância crucial das instituições para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. A escola neo-institucionalista da ciência política tem origem nos Estados Unidos em meados do século XX, seu principal pressuposto evidencia que o desempenho organizacional das instituições é primordial dentro da política e reloca a participação dos cidadãos para um caráter secundário. Nesse sentido:

Aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado [institucionalismo] neo-institucionalismo para a área de Políticas Públicas, sabemos que, de acordo com os vários ramos desta teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das Políticas Públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de Políticas Públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores (SOUZA, 2006. p. 40).

De acordo com a autora, a contribuição da escola neo-institucionalista e dos conceitos definidos por Arrow (1951), e Olson (1965), é muito importante, uma vez que a disputa pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o objeto da formulação de políticas públicas, que são intermediadas por instituições políticas e econômicas, que direcionam as políticas públicas e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros.

Todavia, mesmo com a capacidade de mudar os rumos de um processo político, as alterações no desenho das instituições devem ser elaboradas com cuidado, pois muitas vezes essas mudanças são ineficazes ou prejudiciais, quando não estão acompanhadas de mudanças na conjuntura social, econômica e política, como no caso da política de drogas.

Outra grande contribuição a esse debate foi dada pela teoria da escolha racional, ou racionalismo. A contribuição dessa teoria ao debate sobre políticas públicas está no questionamento de dois mitos. O primeiro é o de que, interesses individuais são capazes de gerar uma ação coletiva (OLSON, 1965), e o segundo é o de que a ação coletiva necessariamente irá produzir bens coletivos (ARROW, 1951). Dizer que uma política é racional significa afirmar que todos os valores essenciais para a efetivação dessa política foram difundidos e conhecidos e que, caso um desses valores venha a ser sacrificado, deve ser compensado por outro capaz de proporcionar o mesmo resultado.

As várias definições de política pública encontradas na literatura se assemelham muito. Ocorre que, entre os principais autores este entendimento é diverso. As políticas

públicas poderiam ser definidas, de acordo com conceituações de autores distintos como: “um programa projetado com metas, valores e práticas” (LASSWELL, 1970. p.71), ou “um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los” (JENKINS,1978, p. 15).

Para Saravia (2006, p. 29), as políticas públicas são um “sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social”, por meio da definição de objetivos e estratégias de ação e da utilização dos recursos necessários para alcançar os objetivos estabelecidos. Para Lowi (1992, p. 299) as políticas públicas são “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Na falta de uma harmonia conceitual, um recurso para se entender o que vem a ser política pública, é pensar no contexto onde elas são efetivadas: as sociedades modernas, que tem como principal característica a diferenciação social. Isso significa que seus membros não possuem apenas atributos diferenciados, mas também, ideias, valores, interesses e aspirações distintos e assumem papéis diferenciados no decorrer de sua vida. Assim, pode-se compreender que na existência da sociedade moderna globalizada, diferentes padrões de relação entre os cidadãos são destacados: cooperação, competição e conflito.

Ao mesmo tempo em que a cooperação e a competição são dinâmicas interacionais agregadoras, o conflito decompõe e pode levar à ruptura dos laços de coexistência coletiva. Isso ocorre em razão de o conflito estar intrinsecamente associado à possibilidade de uso da violência. Logo, para que a vida em sociedade subsista viável, o conflito deve ser conservado dentro de limites tuteláveis: os indivíduos podem discordar, podem competir e podem até se confrontar, porém, devem obedecer algumas regras e alguns limites necessários ao bem-estar coletivo. Isso não acontece naturalmente. Para que ocorra, há apenas dois meios: a coerção pura e simples, de um lado, e a política, de outro.

Nesse estudo de políticas públicas, a possibilidade de coerção pura e simples será rechaçada, uma vez que quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto social e mais elevado se torna o seu custo, pois a coerção se refere a um conjunto de atividades de repressão e punição das violações à norma mediante a aplicação de violência física. Resta apenas a possibilidade da política, que envolve coerção em potencial, mas a ela não se limita, porém admite vários outros mecanismos destinados a tornar desnecessária a própria coerção.

Portanto, para que se compreenda a possibilidade política que busca garantir o bem-estar social é importante definir o que é política. SCHMITTER (1979, p. 38), disponibiliza

uma definição para o preceito e ressalta sua função: “A função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos do conflito.” Em resumo e de simples entendimento, segundo o autor, a política se resume na resolução pacífica de conflitos. Contudo, este conceito se apresenta de uma forma ampla e quando delimitado pode-se estabelecer que a política trata-se de um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à pacífica resolução de conflitos no tocante a bens públicos. Porém, não se deve acreditar que a política e a política pública são a mesma coisa. Isso se deve ao fato de que a língua portuguesa utiliza a mesma palavra para referir-se a duas coisas distintas.

De acordo com Frey (2000) o termo política em língua inglesa possui três dimensões significação: uma dimensão institucional (*polity*), uma dimensão processual (*politics*) e uma dimensão material (*policy/policies*). A dimensão institucional se refere ao ordenamento institucional do sistema político, as disposições jurídicas a que estão sujeitas e à estrutura institucional do sistema jurídico-administrativo. A dimensão processual refere-se ao processo político, as relações conflituosas entre os diversos atores políticos, partidos e agentes do governo, diz respeito aos objetivos a serem alcançados, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poderes. A dimensão material diz respeito ao que entendemos, como políticas, ou, políticas públicas. São os conteúdos concretos das ações políticas, programas políticos ou planos de governo, são as resoluções do Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade em sua concepção material.

Souza (2006) utiliza a língua inglesa para estabelecer distinções conceituais no que se refere ao termo política pública. Segundo a autora (SOUZA, 2006. p. 40), são quatro os elementos no estudo das políticas públicas: “a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas”.

Apesar da importância destes conceitos para se compreender o que são políticas públicas, na prática, eles não se encontram dissociados. Todas as dimensões estão inter-relacionadas, sempre entrelaçadas e mutuamente influenciadas. Entre as dimensões já demonstradas, existem outras que são de extrema importância não só para a definição de políticas públicas, mas também para sua conceitualização. Neste caso as outras dimensões são a *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*.

Para Frey (2000), a *policy network* pode ser compreendida como o processo de inter-relações entre os diversos atores envolvidos na implementação ou formulação de políticas públicas, são como as redes que interligam esses atores e por onde transita a discussão

política. A *policy arena* se refere aos processos de conflitos e consensos entre os atores nas diversas arenas política e envolvem negociações que tem por objetivo aumentar os ganhos políticos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Estas arenas podem ser subdivididas de acordo com suas consequências em: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas.

De acordo com o autor, as fases ou ciclos políticos podem ser denominados como *policy cycle*, onde as políticas públicas transitam antes de serem concretizadas perante a sociedade. Esses ciclos são correspondentes a uma ordem sequencial que serve de guia para o processo político-administrativo e possuem fases que vão desde a formulação e implementação, até a avaliação das consequências das políticas adotadas.

Frey (2000) propõe uma subdivisão da fase do *policy cycle* em cinco etapas. A primeira etapa é a fase de percepção e definição de problemas onde entre uma demanda infinita de políticas públicas, uma necessidade específica se converte em um problema público que acaba por gerar um *policy cycle*.

Na segunda, a fase da *agenda setting* ou agenda política, decide-se a pertinência de determinado tema para a agenda política, se o tema será excluído ou adiado para um período posterior. A terceira fase compreende a elaboração de programas e decisão no qual será definida qual das alternativas de ação é a mais apropriada para a resolução do problema social em questão. A quarta fase é a da implementação da política correspondente à concretização da alternativa escolhida e se transforma em ação política concretizada. A fase final é a da avaliação de políticas e correção da ação onde ocorre a avaliação das políticas adotadas.

As políticas públicas distributivas não consideram as limitações dos recursos públicos e buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população. De acordo com FREY (2000, p. 223), “as políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos”. O autor conclui ainda que “Políticas distributivas beneficiam um grande numero de destinatários, todavia em escala relativamente pequena”.

As políticas públicas redistributivas buscam atingir grandes contingentes sociais, mas em consequência, acarretam quase que de maneira equitativa perdas e ganhos, o que a torna ineficaz. Frey (2000, p. 224) conclui que o objetivo das políticas redistributivas é “o desvio e o deslocamento conscientes dos recursos financeiros, diretos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”.

As políticas públicas regulatórias são as mais facilmente reconhecidas e envolvem

prioritariamente os *policy makers*, a administração pública e a burocracia estatal, além do grupo de interesses. Segundo Frey (2000, p. 224) “as políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determinados de antemão; dependem da configuração concreta das políticas”. O autor entende que os custos e benefícios podem ser distribuídos igualmente e de forma equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, da mesma forma em que podem atender interesses particulares e restritos. É o caso da nossa política de drogas, objeto deste estudo.

Por fim, as políticas públicas constitutivas incorporariam em si os outros três tipos de políticas e seriam responsáveis pelos procedimentos em necessários para que as políticas entrem em vigor, elas determinam as condições gerais sob as quais serão negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Uma política pública envolve mais do que uma ação isolada, além de requerer diversas ações selecionadas para implementar as decisões tomadas. Como exemplo, podemos citar a privatização de estatais, a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde ou os programas de transferência de renda.

Já a decisão política equivale a uma escolha entre várias alternativas, obedece a hierarquia das várias preferências dos atores envolvidos e expressa certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis num contexto de relações de poder e conflito. Nesse caminho, podem ser utilizados como exemplo de decisões que não representam política pública, uma reforma ministerial, uma emenda à constituição para reeleição presidencial ou a criação de um fundo para uma finalidade qualquer, é uma decisão, mas não uma política pública. Embora toda política pública acarrete decisão política, nem toda decisão política chega a estabelecer uma política pública.

Na atualidade, diante de tantas definições e conceitos de política pública, destaca-se o de Teixeira (2002). O autor desenvolve um conceito que aborda elementos de uma definição clássica, todavia, atenta ainda para a omissão em determinadas ações que fazem parte das políticas públicas. Desta forma, políticas públicas são:

[...] diretrizes, princípios norteados de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre o Poder Público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, portanto, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como forma de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. (TEIXEIRA, 2002. p. 07).

O estudo de políticas públicas é de grande importância para ações do governo que

envolvam a sociedade, em nível Municipal, Estadual, Federal, das empresas ou até mesmo dos cidadãos comuns, e com a finalidade de demonstrar tal importância, partiremos para uma análise da implementação e efetivação das políticas públicas. Passaremos pelo debate democrático e posteriormente, pelo histórico das políticas públicas no período republicano e no federalismo.

1.3 As Políticas Públicas e o Debate Democrático

No Brasil, a democracia é um direito fundamental e representa o fato de que cada cidadão tem o poder de decisão acerca de políticas públicas. Assim, necessita da participação cidadã para se efetivar, uma vez que o próprio princípio democrático implica participação cidadã nos processos de decisão, pois não há como se negar que a democracia desloca o poder para o povo, e o cidadão tem o direito de também participar ativamente das decisões acerca das políticas públicas, sob pena de se difundir uma democracia meramente retórica.

A democracia, como as políticas públicas, é constituída de vários campos de estudo como a sociologia e a ciência política. Suas relações aparecem na valorização da participação da sociedade e de vários ministérios na elaboração da política nacional. Nesse caminho, a multidisciplinaridade ganha força quando os saberes conseguem sair da sua pasta de origem e cunhar novas possibilidades de construção de uma política inclusiva e articulada às reais necessidades da população.

A relação entre os Direitos Humanos e a participação democrática é constitutiva, uma vez que a efetivação dos Direitos Humanos não ocorre fora da participação democrática, independentemente do fato de estarem consagrados na Constituição Federal. Sem a ação no espaço público não há efetividade dos Direitos Humanos e transfigura-se em mera declaração de textos legais.

A afirmação democrática dos Direitos Humanos é fundamental na participação e no controle social de políticas públicas. É nesse caminho, por exemplo, que o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, instituiu o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos e tem como objetivo reafirmar a democracia impulsionada pelos Direitos Humanos, por meio da interação democrática com a sociedade civil.

A palavra democracia é derivada do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder), o que identifica a democracia como o poder do povo. Nesse sentido, para os antigos, o vocábulo democracia significa o poder do povo, e não como se observa atualmente o poder dos representantes do povo, isto é, a democracia é um poder emanado do povo e não um poder inerte, mas ativo e exercido pelo povo. Dahl (2005) cria, dentro da ciência política americana,

um conceito para explicar como funcionam os regimes relativamente democráticos nos países desenvolvidos, e denomina esse conceito de Poliarquia.

De acordo com o autor, nenhuma das grandes democracias mundiais é plenamente democrática, a democracia é um sistema muito mais ideal do que real. O autor define poliarquias como “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2005, p.31).

O conceito de poliarquia trabalha por intermédio de um conjunto de princípios que exibem circunstâncias para uma competição democrática, ao menos mínima. Todavia, democracia, para o autor, pode ser compreendida como um processo de progressiva ampliação da competitividade e da participação política.

Touraine, também trabalha na definição política do sistema democrático e conceitua que, “a democracia define-se, não como a criação política da sociedade, mas como a penetração do maior número de atores sociais individuais e coletivos no campo das decisões” (TOURAINÉ, 1996, p. 41-42), uma vez que os mecanismos democráticos não definem a democracia como poder do povo, mas refletem o poder dos representantes do povo. Portanto, é necessária a participação democrática para a construção de uma democracia que emane do povo de forma efetiva.

Rousseau, em sua obra *O Contrato Social*, destaca que o pacto social estabelecido entre os cidadãos tem igualdade, todos os cidadãos devem gozar dos mesmos direitos, inclusive o direito de participar das tomadas de decisões no âmbito público, e por este motivo, todo ato de soberania é ato de todos os cidadãos, como se pode observar:

Por qualquer ângulo que se remonte ao princípio, chega-se sempre à mesma conclusão: saber que o pacto social estabelecido entre os cidadãos tem tal igualdade, que eles se encontram todos nas mesmas condições, e todos devem gozar dos mesmos direitos. Assim, pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de modo que o soberano conhece somente o corpo da nação e não distingue nenhum dos que a compõem (ROUSSEAU, 2008. p. 51).

Para Rousseau, a soberania não pode ser vista como uma convenção do superior para o inferior, mas uma conversão do corpo com cada um de seus membros. A convenção legítima tem por base o contrato social, que é comum a todos, e não pode ter outro objeto senão o bem geral.

Assim, a soberania popular pode ser entendida como ato comum a todos os cidadãos, um ato de acordo de cada um para todos e de todos para cada um, pois não existe ato de

soberania isolado, vertical ou distante da participação democrática. Porém, o que legitima o ato soberano é a participação e autoridade horizontal de todos para todos, já que todos os cidadãos são plenamente iguais nos termos do pacto social, e aqui pode-se destacar a condição de possibilidade de participar do processo de tomada de decisões quanto à proposição e efetivação de políticas públicas.

Isso acontece porque, “na democracia, os cidadãos, embora coletivamente soberanos, também são, como indivíduos, participantes das contendas que julgam coletivamente. A equidade entre os cidadãos exige que participem como iguais” (DWORKIN, 2005, p. 511). Se não houver a participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões públicas, se existe uma democracia incompleta.

É preciso compreender que a democracia é um conceito polissêmico, ou seja, apresenta vários sentidos. Neste trabalho, utilizaremos o conceito de Locke (1973), que trata da democracia representativa, como é a democracia adotada no Brasil. O autor, sobre a representatividade, define que

Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo. (Locke, 1973, p. 101).

Para que a democracia seja efetivada é necessária a participação do povo, pois o princípio democrático implica na participação popular nos processos de decisão, que é configurada pela tomada de posição concreta nos negócios de administração do poder. Essa participação é característica da democracia. No Brasil, a democracia se efetiva por meio da representação da população, uma democracia representativa. O poder político é exercido indiretamente, através de representantes eleitos e legitimados pela soberania popular.

A democracia define-se então, não como a criação política da sociedade, mas como a penetração do maior número de atores sociais individuais e coletivos no campo das decisões, já que os mecanismos democráticos representativos não definem a democracia como o poder do povo, mas apenas refletem o poder dos representantes do povo. Assim, é necessária a participação democrática para a construção de uma democracia efetivamente emanada do povo.

A democracia é o fato de que cada cidadão tem um poder de decisão referente às políticas públicas, um poder de ação na esfera pública. Arendt (1987) descreve a ação como requisito básico da condição humana, pois “quem quer que vivesse unicamente uma vida privada – o homem que, como o escravo, não podia participar da esfera pública ou que, como o bárbaro, não se desse ao trabalho de estabelecer tal esfera – não era inteiramente humano”

(ARENDRT, 1987, p. 48), pelo fato de que a ação no espaço público é condição de possibilidade da democracia. O espaço público, por sua vez, representa o local de efetivação da democracia que não se aprofunda apenas na representação política e no direito ao voto, mas que faz do espaço público um local de participação.

A ação na esfera pública ou a participação do povo na decisão acerca das políticas públicas é condição primeira da existência da sociedade democrática, para que a imagem do povo uno e igual se concretize, o que não ocorre na democracia que suprime a participação cidadã nas políticas públicas, pois democracia sem acesso às decisões não é verdadeiramente uma democracia, mas sim um falso regime democrático homogêneo ao totalitarismo, em que a decisão é verticalizada e imposta.

Uma democracia exercida apenas pelo direito ao voto, ou seja, nas eleições, torna o povo inerte e alienado, uma vez que esse mesmo povo se encontra enfeitado na escuridão de que a representatividade do governo é suficiente para coordenar as decisões sobre políticas públicas. Seria então, desnecessária a participação após o debate eleitoral. Ao contrário, a democracia é um direito do povo, segundo Bonavides (2003) é um direito de o povo ser regido pela sua própria vontade, e aponta para a titularidade da população no poder, como se vê:

Tanto quanto o desenvolvimento, é a democracia, por igual, direito do povo; direito de reger-se pela sua própria vontade; e, mais do que forma de governo, se converte sobretudo em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado, de forma concreta, pelo cidadão, em nome e em proveito da Sociedade, e não do Estado propriamente dito – quer o Estado liberal que separa os poderes, quer o Estado social, que monopoliza competências, atribuições e prerrogativas (BONAVIDES, 2003, p. 161).

Bonavides (2003) evidencia que a democracia é mais do que uma forma de governo, é um direito do povo de reger-se pela sua própria vontade em nome da consciência social e do bem estar em sociedade. A participação democrática na elaboração e efetivação das políticas públicas não apresenta mera retórica da democracia participativa, mas demonstra a concretude da própria democracia que necessita da participação efetiva dos cidadãos no processo de decisão. Nesse sentido “democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo de decisão” (CANOTILHO, 1998, p. 301).

SANTOS (2001, p. 270) também compartilha do mesmo entendimento quando reconhece que “a renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar”, visto que não se pode esquecer que a democracia é a garantia de acesso às decisões públicas,

especialmente no processo das tomadas de decisões relacionadas às políticas públicas que refletem diretamente no povo, que é o legítimo detentor do poder.

Isso acontece por meio dos mecanismos de participação popular na efetivação do sistema democrático. No caso do Brasil, a democracia popular é exercida por meio do sufrágio e do voto universal direto e secreto, e também mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, que é o exercício do direito de participação junto ao poder legislativo.⁷ Holanda (1995), afirma que no Brasil, a democracia foi importada e aplicada conforme os interesses privados das classes dominantes e a renovação da teoria democrática são essenciais para se viabilizar o real exercício da democracia, neste sentido:

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos (HOLANDA, 1995. p. 160).

A participação do povo deve ser introduzida e concretizada na democracia, pois apenas a manutenção da democracia representativa não será capaz de garantir o exercício da própria democracia, que depende da participação ativa nas políticas públicas. Segundo BOBBIO (2009, p. 56), “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

“Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente” (BOBBIO, 2009, p. 65). Assim, a necessidade de redemocratizar a democracia é observada, não pelo fato de amputar a democracia representativa, mas sim a incorporar como elemento de participação no processo de tomada de decisão no espaço público, como por exemplo, nas decisões sobre políticas públicas.

Na esteira da democracia estão esculpidos os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos e Sociais. Os Direitos Humanos podem ser conceituados segundo Abreu (2004), como uma abreviatura dos direitos fundamentais da pessoa humana, que lhe permitem existir, desenvolver-se e participar plenamente da vida. São necessidades essenciais, iguais para todos, como o direito a vida, a liberdade real, a igualdade de direitos, a saúde, e direito à proteção de seus direitos.

⁷ Constituição Federal de 1988. Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais; Capítulo IV Dos Direitos Políticos.

Um exemplo que demonstra a participação popular na elaboração e efetivação de políticas públicas é o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, que visa instituir a participação democrática no processo de tomada de decisão acerca das políticas públicas em Direitos Humanos, porque permite a participação popular na tomada de decisões referentes à implementação e efetivação das políticas públicas de direitos humanos, por exemplo, a participação do usuário de drogas na elaboração e efetivação da política de redução de danos, ligada à política de drogas.

É nesse ponto de vista que se observa que os direitos humanos são fundamentais à afirmação democrática, posto que possibilitam a discussão pública de problemas sociais. Por isso, o Programa Nacional de Direitos Humanos prevê ações democráticas que asseguram a participação popular nas políticas públicas em Direitos Humanos, tais como: Implementação de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social; Fortalecimento de modelos de agricultura familiar e agroecológica; Fomento à pesquisa e à implementação de políticas para o desenvolvimento de tecnologias socialmente inclusivas, emancipatórias e ambientalmente sustentáveis; e Garantia do direito a cidades inclusivas e sustentáveis, e outros que reafirmam a democracia enquanto sinônimo de participação popular e afirmam a efetividade dos Direitos Humanos, ou, no presente caso, na tomada de decisões sobre a política de drogas.

Nesse caminho, não se pode negar que a relação democrática entre Estado e sociedade civil unifica um instrumento de fortalecimento da democracia participativa, tão importante para a implementação da garantia de participação e controle social das políticas públicas, especificamente em Direitos Humanos, já que viabiliza a ação no espaço público e torna o povo ator da política, participante ativo do processo de tomada de decisões políticas.

Santos (2001), defensor da democracia participativa como instrumento de atuação popular na tomada de decisões políticas, defende que a democracia participativa é importante porque proporciona a cada cidadão a oportunidade de participar na tomada de decisões políticas, com a inclusão daqueles que, de outra forma, seriam excluídos dos assuntos da comunidade ou da sociedade.

1.4 As políticas públicas na construção do Estado brasileiro

A república brasileira não teve seu início de uma grande transformação social, nem da substituição do regime de produção e das relações sociais por outro considerado mais avançado. Isso ocorreu nas grandes nações europeias, em que o capitalismo, substituiu o feudalismo e fez surgir não apenas a moderna república como regime político, mas também a democracia moderna como regime social (MARSHALL. 1964), que foi paulatinamente

implantada na Europa e nos Estados Unidos durante o século XIX e XX.

Antes que o Brasil se tornasse república, passou por um grande processo de transição que teve início no período colonial. As políticas públicas brasileiras também sofreram transformações ao longo dos séculos. No caso brasileiro o processo da colonização permitiu que inúmeras violações de direitos fossem cometidas contra os povos originários, principalmente através da espoliação de seus bens, de suas terras e da sua própria dignidade, como é o caso dos indígenas, e isso ocorreu também com a escravidão em nosso país. As leis instituídas no Brasil colônia e as relações sociais garantiam privilégios territoriais, regionais, econômicos e culturais para os diferentes indivíduos, grupos e segmentos da sociedade brasileira, que não a população originária do país.

Após a coroa portuguesa desembarcar no Brasil é iniciado o período monárquico⁸. Nesse período foram criadas políticas públicas constituídas pelo Estado monárquico português no período escravista brasileiro. A Política de doação de terras foi a primeira política social e pública estabelecida em solo brasileiro.

Ocorre que a adoção desta política de doação de terras, chamada política de capitânicas hereditárias⁹ não levou em conta o fato de que a população indígena tinha direitos sobre a terra. O mesmo ocorreu com outras políticas implantadas pelo Estado português nas primeiras décadas do século XVI, quando o indígena não era considerado humano, mas objeto do processo da conquista e da empresa escravista.

O período monárquico marcou indelevelmente a história nacional, uma vez que a monarquia reinava sob seus súditos, brancos de origem europeia, índios brasileiros, africanos livres ou escravos. Nesse momento da história, especificamente em 1824, Dom Pedro redigiu de acordo com sua vontade, uma carta magna para o país, que durou até a queda da monarquia¹⁰. Durante o período monárquico, o Brasil foi derrotado na guerra de Cisplatina¹¹, o que garantiu a independência ao Uruguai. O imperador teve sua popularidade atingida e abdicou do trono em 1881, em nome de seu filho Pedro II, de 05 anos de idade. Sem a figura

⁸ 1822-1889 - O período monárquico divide-se em três fases bem distintas. A primeira, chamada de 1º Reinado, vai da Independência, em 1822, à abdicação de dom Pedro 1º, em 1831. A segunda, conhecida como Regência, cobre os anos de 1831 a 1840. A última, denominada de 2º Reinado, vai da antecipação da maioridade de dom Pedro 2º, em 1840, à Proclamação da República, em 1889. Trata-se do período mais longo da Monarquia brasileira, bem como da fase em que o Império passou por profundas transformações que abalaram a própria ordem vigente.

⁹ As Capitânicas Hereditárias foram um sistema administrativo implementado pela Coroa Portuguesa no Brasil em 1534.

¹⁰ Constituição Federal de 1824. A primeira Carta Magna brasileira garantia a unidade territorial, instituiu a divisão do governo em quatro poderes e estabelecia o voto censitário (voto ligado à renda do cidadão).

¹¹ A Guerra da Cisplatina ocorreu de 1825 a 1828, entre Brasil e Argentina, pela posse da Província de Cisplatina, atual Uruguai. Localizada numa área estratégica, a região sempre foi disputada pela Coroa Portuguesa e Espanhola.

central do imperador, o período também foi caracterizado por várias revoltas nacionais, como a revolta dos Farrapos e a revolta de Cabanagem.

Quando Pedro II completou 14 anos de idade, foi declarado apto a assumir o trono do império do Brasil. Popular entre o povo, seu reinado seria interrompido pelo golpe republicano, dois anos antes de sua morte e com a transferência do poder ao seu sucessor. Ocorre que a monarquia lentamente teve seu desgaste, com episódios como a Guerra do Paraguai, por questões religiosas, questões militares e pela decisão de abolir a escravidão, fato que assolou todo o período monárquico, e que com o seu desenlace, levou ao fim também a monarquia, pois o grupo dos ricos cafeicultores que se beneficiavam da mão de obra escrava abandonou o governo monarca que teve seu fim em 15 de novembro de 1889.

Após 04 séculos, a república brasileira é surgida no século XX, como uma medida política tomada de maneira tardia em um dos últimos reinos escravistas do continente. Os atores políticos que proclamaram a república não representavam movimentos de massa ou partidos políticos (CARVALHO, 1990), mas estavam ligados a clubes ou centros de discussões elitistas, ou participavam de partidos de interesses regionais de produção mais avançada, em geral produtos agropecuários de exportação.

Ocorre que o tráfico de escravos, a mão de obra não assalariada ou sub-assalariada, o restrito consumo de bens manufaturados, um regime de produção com mínima circulação monetária e menor circulação de ideias em uma população iletrada e carente, representou obstáculo para a expansão de uma economia de mercado com vocação mundial como é a economia capitalista industrial.

Assim, seria necessário o advento da república em nosso país, o que trouxe uma série de consequências de natureza políticas e sociais, entre as quais se destacam as dicotomias políticas como a do centralismo *versus* regionalismo ou da centralização *versus* descentralização.

A república aqui fundada não é politicamente instalada em sua completude, nem mesmo no plano formal ou jurídico. Impõe-se sobre as forças e instituições sociais vigentes que rejeitam na prática os princípios universalistas da república democrática com suas consequências: a efetiva separação de poderes; o controle mútuo desses poderes, no intuito de proteger a nação do arbítrio dos poderosos; a horizontalização das relações no plano jurídico através do reconhecimento do princípio da cidadania e o exercício do poder do Estado através de uma vontade geral legitimada pelo voto.

Esses princípios citados, consagrados com a revolução francesa na Carta dos Direitos do Homem de 1789 e retificadas um século depois na Declaração Universal dos Direitos

Humanos de 1948, não se implementaram plenamente em nosso país nestes vários anos de república. Observa-se que o centralismo político presente nas políticas públicas do Brasil podia reunir-se com o regionalismo corporativista dos interesses sociais na república brasileira, como por exemplo, a política do café com leite, na primeira metade do século XX.

Nesse caminho, se pode entender que uma república centralizadora de poder, como a república brasileira, é coerente com uma sociedade particularista ou concentradora de poder do ponto de vista social. A unidade política necessária ao funcionamento das instituições republicanas é obtida à custa de um poder centralizador e concentrador de decisões. As políticas públicas por sua vez, sobretudo as sociais, são um exemplo da permanência secular destas características: unitárias, verticais e instáveis.

O tipo de relação social que se estabelece entre as instituições com estas características estruturais e a sociedade, são relações de mando e não de serviço que assumem um papel de controle sobre os cidadãos. A burocracia desse processo verifica-se como guarda da sociedade política e não como servidora da sociedade civil. A vontade política desse tipo de instituição é imperial, portanto pré-republicana e pré-democrática e tendem a ver os cidadãos como vassalos do poder público (FAORO, 1958). Estes tendem a ver as instituições não como frutos da sociedade, mas como entidades particulares, manifestações da grande entidade soberana que é o governo. As relações dos cidadãos com estas entidades tendem a ser manipuladas, no intuito de obterem certos favores de tipo clientelista, geralmente por serviços a que tem o direito constitucional.

Carvalho (2002) divide a cidadania em direitos civis e sociais, como o direito fundamental à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Para o autor, o ideal de cidadania plena percorre caminhos distintos, nem sempre seguem linha reta e pode haver desvio e retrocessos. No exemplo do Brasil, o autor salienta duas diferenças importantes. "A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A Segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros" (CARVALHO, 2002. p.12).

Para o autor, no esforço da sociedade para a reconstrução da democracia no Brasil, a palavra cidadania não só caiu na boca do povo, mas o substituiu na retórica política. A "cidadania virou gente". Mas o autor alerta que "o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido" (CARVALHO, 2002. p. 8). Nesse caminho, o exercício de certos direitos não garantem a fruição de outros de forma automática. "Isto porque a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras". Porém, "uma

cidadania plena¹², que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível” (CARVALHO, 2002. p. 9).

No desenvolvimento histórico do processo político brasileiro nem sempre estas tendências se confirmaram. Por um lado, se organizam os movimentos sociais pela cidadania, lideradas por trabalhadores, que agitaram a república. Eles apontam para uma sociedade civil que busca exigir do Estado, geralmente quase arrancar, direitos políticos, econômicos e sociais de cidadania.

Os objetivos fundamentais da República brasileira são metas a serem promovidas por todo o sistema estatal com força coativa imediata e possuem eficácia vinculante de seu conteúdo, como norte a ser concretizado em toda e qualquer ação dos integrantes do Estado brasileiro. É missão estatal proporcionar o máximo de efetivação dos objetivos da República no menor tempo possível, como farol guia daqueles que necessitam, ou são interdependentes desta iluminação pública, por meio de escolhas concretizadas em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento intersubjetivo dos partícipes do sistema constitucional.

Esses objetivos se realizam quando o Estado promove a concretização de reais benefícios para o povo que lhe confere energia e legitimidade, pelo menos, em um patamar mínimo para que não ocorra a estabilidade, tampouco o retrocesso dos direitos conquistados e benefícios sociais conquistados, muitas vezes, por intermédio de políticas públicas voltadas ao bem do povo.

As primeiras políticas públicas adotadas na República do Brasil buscavam apenas o crescimento e não o desenvolvimento do país, pois o incremento econômico sem participação do povo no seu resultado, sem melhoria de qualidade de vida da população, e sem transformações, não caracteriza desenvolvimento, pois o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Embora as tendências estruturais da república brasileira não tenham se atenuado com um século de existência e continuou a apresentar de forma intensa seu caráter de concentração de poder em todos os níveis ao longo do século XX, tem havido e continua a haver resistência a essas tendências, tanto no interior das instituições quanto na sociedade civil (LUZ, 2000). Segundo a autora a centralização de poder nas políticas públicas até o fim do século XX e a dificuldade da transmissão de funções e distribuição de recursos são simplesmente as

¹² “O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos direitos civil, políticos e sociais” (Carvalho. 2002, p. 9).

manifestações políticas, no Estado, da concentração de poder social característico da sociedade brasileira.

Para Luz (2000), o Estado, coeso com sua composição social, não chega a delegar poder no plano das instituições, nem no plano da sociedade civil. A conclusão das reflexões desenvolvidas até o momento é de que a dicotomia centralização *versus* descentralização (política) exprime no plano das políticas públicas a dicotomia concentração *versus* desconcentração (social) persistente na sociedade brasileira, mas com ela não se identifica.

Já a Federação é uma forma de Estado na qual o poder é compartilhado entre mais de um nível de governo. Para Abrucio (2002), os entes federados tem sua própria autonomia e não estabelecem uma relação de hierarquia entre si. O reconhecimento de duas ou mais esferas do poder tem o objetivo de dividir as tarefas do Estado e atribuir competências específicas para cada instância e, assim, evitar abusos em que o poder se concentra em uma só entidade.

O Federalismo no Brasil segue o modelo americano. Entretanto, segundo Abrucio (2002), Stepan (1999), e Rui Barbosa (1947), o federalismo brasileiro formou-se por motivos opostos aos que orientaram a formação da federação estadunidense. A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste modelo, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal.

Segundo entendimento de Barbosa (1947), tivemos a União antes de ter Estados, tivemos o todo antes das partes. Isso ocorre porque a criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana, resultou de um processo de descentralização de poder do centro para os Estados, uma vez que em suas primeiras décadas o País fora regido por um Império bastante centralizado.

A primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial, diferenças étnicas ou linguísticas, disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território.

O federalismo brasileiro segue o modelo americano criado em 1787. As treze colônias, até então fragilmente interligadas, abriram mão de parte de sua independência para que se criasse uma nova esfera de governo, no caso, a União. A garantia do pacto federativo não se

dá apenas pela Constituição. Além dela, existem outras instituições federativas, que cumprem dois papéis: estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como, formas de coordenação entre os entes. Porém, o federalismo não é somente uma estrutura de controle mútuo. O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta.

Conseqüentemente, se observarmos as características da Federação, pode se concluir que o sucesso das políticas públicas num Estado Federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo. Apesar das diferenças históricas, as estruturas institucionais adotadas foram bastante semelhantes: Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação nacional dos Estados e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição Federal.

Segundo Schwab (2010), com o golpe de 1937, estabeleceu-se o Estado Novo, ápice do modelo varguista, marcado pela eleição indireta de Getúlio Vargas. Neste período, a centralização de poder foi bastante intensa. Foi abolido o federalismo da Constituição e retirou-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto (ABRUCIO. 2002). Os Estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e, portanto, subordinados ao Executivo Federal. Cabe ressaltar que neste modelo a democracia não era prevista. Com a instauração de um novo regime, marcado pelas regras democráticas da Constituição de 1946, o federalismo voltava a ser o fundamento político-territorial do País.

O final do período 1945-64 foi marcado por uma forte radicalização política, em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de efetiva adesão das elites brasileiras ao processo democrático (ABRUCIO. 2002). O regime militar, instalado após o momento conturbado da política nacional do início da década 1960, teve como diretriz a maior centralização possível do poder, de modo a evitar o surgimento de oposições civis advindas das elites regionais, e, posteriormente, foi pela via das eleições locais, do âmago do federalismo, que o regime começou a acabar.

De acordo com o autor, a importância do federalismo brasileiro em incorporar não só a União, mas também Estados e Municípios, na constituição da federação, confirma a necessidade de descentralização e coordenação entre essas instâncias de governo. O equilíbrio entre elas possibilita o correto desempenho das instituições públicas e, conseqüentemente, a efetividade das políticas públicas.

É de responsabilidade da União, a elaboração das políticas públicas e que serão aprovadas pelo Congresso Nacional, a fim de manter o cenário subnacional, mais próximo da

comunidade, executá-las e proporcionar a efetivação dos direitos dos cidadãos (RAMOS, 2011). Essa exigência nacional aperfeiçoa a unidade do país, marcado por um grande território e por uma variedade de etnias e condições geopolíticas e verifica-se a urgência em construir mecanismos de parceria e de cooperação entre a União, Estados e Municípios para a realização dessas ações.

A partir da discussão do federalismo, no que diz respeito à efetivação das políticas públicas, observamos que essa forma de Estado possibilita uma melhor implementação e execução das ações federais (RAMOS, 2011). Segundo o autor, através da distribuição de poder, verifica-se o diálogo intergovernamental para o desenvolvimento das funções das unidades federadas.

Arretche (2012), em seu estudo sobre federalismo e políticas sociais chama atenção para o fato de que os Estados Federados não possuem necessariamente a dispersão da autoridade política. Seus vários arranjos e formas podem se comportar de várias maneiras: Pelas múltiplas formas de organização federativa, não existe uma relação direta entre diminuição de gastos e dificuldade de implementar políticas públicas; A força do governo central depende também de sua capacidade institucional de obter adesão das demais unidades federativas para suas políticas; As coalizões de apoio aos presidentes aumentam a adesão, mas são insuficientes para garantir a capacidade de coordenação central, na formulação, no planejamento e na execução de políticas públicas.

Os estudos corporativos em política e administração pública são particularmente interessantes em sistemas federalistas, pois acabam por serem laboratórios de políticas públicas ao aplicarem normas e medidas de caráter geral em distintos contextos e sistemas político-administrativos.

No Brasil, a partir da década de 1980, com a descentralização e os mecanismos de coordenação federativa implementados nas áreas de educação e saúde, notamos a relevância que o desenho federativo e a coexistência de diferentes unidades de governo autônomas e independentes na implementação de políticas públicas e, posteriormente, na prestação de serviços de bem-estar social à população.

Pierson (1995) resume a problemática e ensina que ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema federativo, com o sentido de atingir finalidades não atingidas antes. O autor menciona algumas ideias para o entendimento da interferência do modelo federativo na elaboração de políticas públicas.

Em sistemas federativos, autoridades no nível central coexistem com autoridades nas unidades-constituintes, territorialmente distintas. Porque os funcionários de

ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e também parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas modestamente coordenadas. Elas devem competir entre si, conduzir projetos independentes que trabalham em sentidos opostos, ou cooperar para atingir finalidades que não conseguiriam atingir sozinhos¹³ (PIERSON, 1995, p. 142).

No Brasil, o processo de descentralização que sucedeu a Constituição Federal de 1988 resultou, em um primeiro momento, na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e, por outro lado, em um agravamento do municipalismo autárquico. A municipalização de políticas públicas ocorreu de maneira desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal para utilizar seus recursos na promoção de políticas públicas (ABRUCIO, 2002).

O federalismo causa um enorme impacto nas políticas públicas brasileiras e em sentido amplo é possível dizer que o desenvolvimento do Estado no Brasil teve uma relação muito forte com a dinâmica federativa. Ocorre que o federalismo brasileiro na prática é muito compartimentalizado e pouco entrelaçado, o que atrapalha as políticas públicas, tanto em termos de eficiência como de responsabilização de atores federados.

Em um País com tantas carências sociais e fragilidades do Poder público, como é o caso do Brasil, o federalismo deve ser uma alavanca para o sucesso da democracia participativa e das políticas públicas, e não mais um dos vários obstáculos à boa governança que emperram a modernização da gestão pública.

¹³ *In federal systems, authorities at the central level coexist with authorities in the territorially-distinct 'constituent units' of the federation, Because government officials at both levels are part of the same system yet partly autonomous, their social policy initiatives are highly interdependent but often modestly coordinated. They may compete with each other, pursue independent projects that work at crosspurposes, or cooperate to achieve ends that they could not obtain alone.*" (PIERSON, 1995, p. 142).

2 A POLÍTICA DE DROGAS DO BRASIL: GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E SUA INCOMPATIBILIDADE COM A GUERRA CONTRA AS DROGAS.

Este capítulo trata das consequências falhas da criminalização do uso de drogas, que é caracterizada pela violência, mortes e destruição decorrentes da guerra contra o consumo e o comércio de drogas e que demonstra seu descompromisso com a efetivação da política de redução de danos e com a preservação dos direitos e garantias constitucionais dos cidadãos envolvidos com as drogas.

Trataremos dentro do Garantismo Ferrajoliano¹⁴ a insustentabilidade da criminalização das drogas e a necessidade de proteção e efetivação dos direitos fundamentais. A teoria Garantista visa tutelar as liberdades do indivíduo frente às variadas formas do exercício arbitrário de poder, particularmente odioso no direito penal. A teoria pode ser utilizada na política de criminalização do uso de drogas, tendo em vista a arbitrariedade implantada pela repressão.

Assim, com base nos princípios garantistas, é necessário analisar a criminalização das drogas, em relação aos princípios constitucionais e penais traçados no decorrer deste capítulo, porque nenhum sistema penal pode acabar com a liberdade individual, inclusive com a liberdade de se consumir determinadas substâncias, senão quando o consumo destas substâncias colocar em risco bens jurídicos de relevância pessoal indiscutível. Se determinada conduta não oferece risco real ou perigo concreto de dano, não deverá ser criminalizada.

2.1 A política de repressão ao consumo e tráfico de drogas: Um breve relato histórico

Já demonstrados os conceitos, debates e definições de políticas públicas, bem como trilhado o caminho percorrido pelas políticas públicas na República, no Federalismo e na Democracia, passaremos agora para a política pública de drogas adotada em nosso país, que segue o modelo internacional de repressão ao tráfico de drogas e prevenção ao consumo.

Ainda, antes de adentrar na política de drogas é necessário realizar uma breve descrição sobre o histórico de proibição do uso de drogas no Brasil. Segundo Carvalho (1996), o primeiro ordenamento legal que dispunha a questão sobre criminalização do uso, porte e comércio de substâncias entorpecentes foram as Ordenações Filipinas em 1603, conforme mencionado na introdução deste trabalho.

¹⁴ Teoria do Garantismo Penal, desenvolvida por Luigi Ferrajoli em sua Obra, Direito e Razão em 1989. Para o autor a teoria busca de uma melhor adequação dos acontecimentos do mundo empírico relacionado às prescrições normativas oficiais.

Após duzentos anos entrou em vigor uma nova legislação no Brasil, o Código Criminal do Império do Brasil de 1830, que não tratava em seu texto sobre a proibição de consumo ou comércio de entorpecentes. Portanto, a criminalização só foi adotada na codificação da república.

Com o advento do Código Penal de 1890 passou-se a regulamentar os crimes contra a saúde pública, considerando crime expor a venda ou ministrar substância venenosa¹⁵, sem legítima autorização e sem formalidades previstas nos regulamentos sanitários, juntamente com a incriminação do exercício ilegal da medicina; da prática de magia negra e do espiritismo; do curandeirismo; do emprego de medicamentos alterados; do envenenamento das fontes públicas, dentre outros.

De acordo com Carvalho (1996), até o começo do século XX, o Brasil não havia adotado nenhuma política de drogas. As substâncias eram consumidas geralmente por jovens burgueses que frequentavam casas de prostituição na época. Em 1911, o Brasil se comprometeu em Haia, a buscar a fiscalização sobre o consumo da cocaína e do ópio e neste momento é iniciada uma tentativa de controle. Ocorre que o consumo de drogas e a criminalidade decorrente do mercado ilegal já aconteciam também na sombra da sociedade, proliferando-se também entre os pardos, negros, imigrantes e pobres, motivo que começou a incomodar o governo. Após 1914, uma onda de tóxicos invadiu o país, e os dispositivos existentes deixaram de apresentar eficiência no combate ao comércio e consumo de drogas.

O Brasil segue o sistema repressivo adotado pelos Estados Unidos. Todavia, mesmo tendo lançado esse sistema contra o consumo e comércio de drogas, alguns Estados federados dos EUA, atualmente, tratam o consumo de drogas de forma diferenciada. A União, na forma do governo nacional, segue a política repressiva contra o tráfico, porém Estados como a Califórnia, Alaska, Oregon e Washington, respeitando o pacto federativo, buscam combater o tráfico de drogas e promover benefícios ao consumidor, por meio de políticas distintas e independentes que permitem o consumo da maconha, por exemplo. Há ainda 24 Estados norte-americanos que autorizaram apenas a venda para fins medicinais.

A maconha foi proibida a partir de 1930. Com a consolidação das leis penais em 1932, ocorre nova disciplina sobre drogas com o objetivo de intensificar e complexificar as condutas contra a saúde pública. Em 1933 ocorreram às primeiras prisões no Rio de Janeiro por uso da droga. A partir daí, as normas penais foram editadas à medida que o tráfico avançava com

¹⁵ Nomenclatura dada às drogas no Código Criminal do Império de 1890.

uma velocidade incrível no seio da comunidade brasileira, se instalando nas cidades tanto de pequeno como médio e grande porte (CARVALHO, 1996).

Segundo o autor, em 1938, foi prevista a pena de prisão pelo comércio ilegal de entorpecentes e também a pena de prisão para quem “Ter consigo qualquer substância,” assim, penalizava o usuário que fosse flagrado na posse de drogas. Nesse sentido, reconhecia o artigo 2º do decreto lei 891/38

São proibidos no território nacional o plantio, a cultura, a colheita e a exploração, por particulares, da Dormideira "Papaver somniferum" e a sua variedade "Album" (Papaveraceae), da coca "Erythroxylum coca" e suas variedades (Erythroxilaceae) do cânhamo "Cannabis sativa" e sua variedade "indica" (Moraceae) (Cânhamo da Índia, Maconha, Meconha, Diamba, Liamba e outras denominações vulgares) e demais plantas de que se possam extrair as substâncias entorpecentes mencionadas no art. 1º desta lei e Seus parágrafos. Artigo 2º. Decreto Lei 891/38. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes.

Embora sejam encontrados resquícios da criminalização de drogas no desenvolvimento da legislação brasileira desde 1938, foi apenas em 1940 que se observou o surgimento de política proibicionista sistematizada. Na Política Criminal Brasileira, a formação do sistema repressivo ocorre quando a autonominação das leis criminalizadoras e o ingresso do país no modelo internacional de controle entram em vigor.

A edição do decreto 780/36, elaborado de acordo com a Convenção de Genebra de 1936 para a repressão do tráfico ilícito de drogas e assinado por outros 32 países, regulamenta questões relativas à produção, ao tráfico e ao consumo, e, ao cumprir as recomendações compartilhadas, proíbe inúmeras substâncias consideradas entorpecentes. No mesmo caminho, o código Penal de 1940 aplicava pena de reclusão a quem fosse surpreendido na posse de entorpecentes.

Carvalho (1996) narra que na década de 1950 é elaborado o primeiro discurso sobre as drogas ilegais e a necessidade de seu controle repressivo. Frente ao consumo de drogas, sobretudo do ópio, até 1950, estar restrito a grupos considerados desviantes, as explicações sociológicas em termos de subcultura identificam os usuários como devassos. Deriva desta concepção, segundo a criminologia, o discurso oficial que pode ser denominado de discurso ético-jurídico, o qual, não obstante, potencializava leis penais repressivas, também criava o estereótipo moral do consumidor.

O código penal, em decorrência do princípio da taxatividade, proporcionava a punição exclusiva do comerciante de drogas, visto que o entendimento dado pelo STF era o da não abrangência dos consumidores. A descriminalização judicial do uso gerava preocupação no âmbito da repressão.

Desta forma, segundo Carvalho (1996), ainda na década de 50 o código penal é modificado e o usuário é criminalizado com pena idêntica à do traficante, com previsão legal de que nas mesmas penas incorre quem ilegalmente: traz consigo, para uso próprio, substância entorpecente ou de que determine dependência física ou psíquica.

Após longos anos de vigência de legislação falha, a Lei 5.726/71 tenta adequar mais uma vez o sistema repressivo brasileiro de drogas às orientações internacionais, de mercado e definitivamente, a descodificação da matéria. A legislação preserva o discurso médico-jurídico da década de 1960 com a identificação do usuário como dependente e do traficante como delinquente.

Ainda com legislações ineficazes o Estado elabora em 1976 a lei 6.368/76, que inaugura no Brasil modelo inédito de controle. A legislação acompanha as orientações político-criminais dos países centrais refletidas nos tratados e convenções internacionais, como a Convenção Única Sobre Entorpecentes de Nova York de 1964. As condutas criminalizadas na lei citada não diferem das figuras típicas encontradas nos estatutos precedentes, notadamente no texto do Código. A distinção, todavia, é no que concerne à graduação das penas, que terá por efeito reflexo a danificação do modelo político-criminal configurador do estereótipo do narcotraficante.

No plano político criminal, segundo Carvalho (1996), a lei 6.368/76 manteve o histórico discurso médico jurídico com a diferenciação tradicional entre consumidores que eram os dependentes e usuários, e traficantes, e com a concretização moralizadora dos estereótipos consumidor-doente e traficante-delinquente.

A necessidade de reforma integral do texto da Lei de Drogas de 1976 era debatida no Congresso Nacional desde o início da década de 90. O posicionamento quanto ao não funcionamento da lei 6.368/76 pendia da crítica antiproibicionista, com apresentação de projetos com medidas despenalizadoras e descriminalizantes, ao diagnóstico da necessidade de incremento da punibilidade, como a não aplicação de penas corporais e a utilização de penas alternativas como comparecimento em juízo ou participação em cursos e projetos educacionais sobre as consequências do abuso de drogas.

Após décadas de proibição e de leis antidrogas ineficientes, que não conseguiram controlar o tráfico e consumo de drogas no Brasil, entra em vigor a Lei n. 11.343/2006, que nivela a importância do tratamento diferenciado entre usuários e traficantes. Foram criados dois estatutos autônomos com respostas punitivas de natureza distinta: alta repressão ao traficante de drogas, com imposição de severo regime de punibilidade; e patologização do usuário e do dependente com aplicação de penas e medidas alternativas (CARVALHO, 1996).

A lei 11.343/2006 entrou em vigor e inaugurou uma nova política nacional sobre drogas, ofereceu um tratamento mais humanitário para os usuários de droga, tendo em vista que, apesar de ainda ser uma conduta típica, o uso de drogas, em tese, não é mais punido com penas corporais, ou seja, supostamente, não há mais prisão pelo uso de drogas. As penas cominadas tem previsão constitucional, inclusive. Segundo o texto legal, a nova política nacional antidrogas consiste no conjunto de ações coordenadas e na cooperação de esforços entre União, Estados, Municípios, Distrito Federal e a Sociedade Civil em combater o tráfico de drogas e na atenção e reinserção social de usuários e dependentes em sociedade¹⁶.

Além disso, dispõe a lei 11.343/2006 sobre a adoção de uma nova política nacional sobre drogas através do abrandamento e adequação das penas cominadas à conduta de uso, de forma a impor sanção que vise reeducar e ressocializar o usuário¹⁷. Neste quadro, fundamental lembrar que os governos pretendem livrar as sociedades das drogas com medidas repressivas e após décadas de experiência, essa política simplesmente fracassou. Mesmo assim, seus seguidores não se cansam de propor doses mais fortes do mesmo remédio. (ROLIM, 2009, p.174).

Em afinidade ao porte para consumo pessoal, longe dos processos de descriminalização sustentados por políticas de redução de danos ocorridos em inúmeros países europeus nos últimos anos, tem-se a manutenção de sistema proibicionista estruturado na reciprocidade punitiva entre penas restritivas de direitos e medidas de segurança atípicas.

Apesar de estabelecer formalmente a impossibilidade de aplicação de pena carcerária aos sujeitos envolvidos com drogas, as medidas terapêuticas, adotadas pela justiça terapêutica, conservam mecanismos penais de controle, com similar efeito moralizador e normalizador e obstruem a implementação de políticas públicas saudáveis. A justiça terapêutica é definida como medidas sociais e de tratamento às pessoas que praticam crimes envolvidos com o consumo de drogas. Nesse caminho, conclui Rolim que:

(...) experiências desse tipo [redução de danos] encerram verdades básicas que, entre nós, tem sido enterradas pelo discurso moralista dominante. O resultado é a 'vegetação vingadora' das quadrilhas de traficantes, dos massacres nas favelas, da superlotação prisional, da ausência de alternativas para o tratamento dos

¹⁶ Art. 68. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar estímulos fiscais e outros, destinados às pessoas físicas e jurídicas que colaborem na prevenção do uso indevido de drogas, atenção e reinserção social de usuários e dependentes e na repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.

¹⁷ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trouxer 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.

dependentes e da corrupção que atinge a polícia e se espalha por todas as instâncias de poder. Por esses e outros efeitos, nunca foi tão evidente a necessidade de se mudar a política de drogas em nosso país (ROLIM, 2009. p.175).

Segundo o autor, projetos de redução de danos desenvolvidos sob a visão de uma política proibicionista são enterradas pela lógica moralista, o que de certa forma, favorecem a atuação do mercado clandestino de drogas. Assim, mesmo de uma forma repressiva a política de drogas projeta ações de atenção aos usuários e dependentes, juntamente com seus familiares e busca a melhoria da qualidade de vida e à redução de riscos e danos associados ao uso ou dependência, bem como a (re)inserção ou (re)integração dos usuários na sociedade.

Ocorre que tais princípios previstos nesta lei, identificados como políticas de redução de danos, acabam despercebidos pela lógica proibicionista repressiva e não deixa de ser apenas uma carta de boas intenções direcionadas ao sistema de saúde pública e ao usuário e dependente de drogas.

O alto valor da criminalização e, sobretudo da marginalização dos dependentes, equilibra as práticas redutoras com as políticas criminais de descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal. Isso porque “as políticas de redução de riscos consideram que os toxicômanos bem integrados na sociedade têm mais possibilidades de abandonar a droga que aqueles que vivem marginalizados”. (AEBI & KILLIAS, 1999, p. 01).

As políticas de redução de danos, conforme destaca Weigert (2008), partem do princípio no qual as drogas sempre existiram e sempre existirão, desta forma, usuários dependentes ou não, também sempre existiram e sempre existirão:

(...) Existem (e sempre existirão) usuários (dependentes ou não) que, seja pelo motivo que for não abandonarão as drogas. Optam pelo consumo e assim permanecerão, razão pela qual defini-los como delinquentes ou doentes em lugar de meros consumidores significa frear o movimento no sentido de respeitar seus direitos como cidadãos. Em segundo lugar, crê-se que os danos causados pelo uso de entorpecentes não advém propriamente de suas propriedades intrínsecas, senão de sua ilegalidade (WEIGERT, 2008. p. 94).

Segundo Weigert, definir usuários como delinquentes é uma violação aos seus direitos como cidadão, da mesma forma que os maiores danos relacionados ao consumo de entorpecentes, advém de sua ilegalidade. Com a finalidade de respeitar e efetivar os direitos dos cidadãos usuários de drogas, muitas práticas se associam as políticas de redução de danos.

As ações envolvem desde projetos de informação sobre riscos aos consumidores, acolhimento de dependentes em locais de tratamento e a distribuição de materiais esterilizados para consumo (CARVALHO, 2013). Em sua intervenção, compreende, em determinados casos, políticas alternativas que preveem a prescrição de outro tipo de droga menos nocivo, para o tratamento de dependentes de heroína e a distribuição de seringas, como

forma de reinserção social e melhora de sua qualidade de vida. Todavia, a política de guerra ao tráfico de drogas, com medidas repressivas, continua em execução.

Se as ações de redução de danos apresentam vantagens em relação aos programas político criminais que priorizam a repressão, diminuindo os custos da criminalização em todas as esferas, importa analisar as resistências que devem ser rompidas para que se possa ultrapassar a lógica punitivista, nesses aspectos algumas questões merecem maior destaque.

Segundo Carvalho (2013), a primeira delas diz respeito à ruptura da cultura social e judicial que classifica o usuário como dependente e, em alguns casos, como delinquente ou traficante. Isto acontece porque a relação de cada pessoa com diversos tipos de droga é distinta, desta forma, é impossível estabelecer um padrão de comportamentos e nexos de causalidade deterministas entre os consumidores. Da mesma forma como é falsa a relação da dependência e o consumo, a associação do consumo ou da dependência ao crime de tráfico e outros crimes também equivoca-se, representando uma simplificação do problema.

A segunda problemática decorre da condição de diálogo e do espaço de escuta e de falas entre os consumidores, o governo, o sistema de saúde, assistência social e psicológica, inspirados nas práticas redutoras, com a finalidade de ouvir cada indivíduo em suas necessidades. O plano de fundo que sustenta os projetos redutores é o da superação da racionalidade moralizadora, que fundamenta as políticas proibicionistas, imperativas do Estado. De acordo com o autor, esta forma imperativa de gerir a justiça penal se caracteriza pela subtração do direito de as pessoas consideradas desviantes intervirem no próprio encaminhamento da solução derivada da conduta classificada moralmente como inadequada.

Em termos de punição ou de tratamento, a resposta à prática do desvio punível é vertical, hierárquica e coativa, implicando a submissão do sujeito, conforme a determinação da lei, e não sua interação. As propostas de redução de danos, diferentemente, propõem a participação ativa do destinatário do programa, não submetendo o tratamento à lógica coercitiva.

O terceiro ponto, como define Carvalho (2013), é o relativo à transposição do proibicionismo moralizador pela postura ética de reconhecimento e respeito à alteridade. A determinação estatal de fornecerem aos consumidores as substâncias ilícitas ou controladas que aparentemente é a fábrica do problema implica em radical aceitação do direito e da autonomia das pessoas sobre as suas vidas, abstendo-se das exigências de que partilhem ou adotem valores morais aos quais, em determinados espaços de tempos, se atribui a universalidade.

Ainda no caminho das questões da política de redução de danos, a quarta questão é a mais polêmica e de difícil superação, que decorre das outras questões apresentadas anteriormente, é relativa à aceitação do prazer de consumir droga, ou seja, reconhecer e respeitar o desejo que o usuário tem de consumir entorpecentes ou subtrair o desejo e impor um ideal de abstinência fundado na impossibilidade do prazer. Todavia, o atual governo modificou a política de redução de danos, por meio do Decreto 9.761/19, e contrariando as ações psicossociais que buscam oferecerem tratamentos de desintoxicação adequada aos usuários e dependentes declarou que a abstinência deverá ser a forma de tratamento adotada.

Segundo Carvalho (2013), diferente da criminalização esparsa, nota-se que a política de controle das drogas é estruturada com a criação de sistemas punitivos autônomos que apresentam relativa coerência discursiva, isto é, modelos criados objetivando demandas específicas e com processos de seleção e incidência dos aparatos repressivos regulamentados, independentes de outros delitos.

O neurocientista americano Carl Hart (2014), afastando-se da racionalidade moralizadora, ensina que os problemas sociais é que agravam a questão do uso de drogas. Segundo o autor descriminalizar as drogas não causaria danos piores do que os que já são percebidos nas sociedades, ao contrário, poderia contribuir para que houvesse mais igualdade social e educação nos países.

O autor acredita que as drogas não são responsáveis pela violência urbana e tem o papel de “bode expiatório” de governos que não estão comprometidos com políticas sociais para combater a desigualdade social e garantir acessos e oportunidades a seus cidadãos mais carentes. Para o neurocientista, o crack é o menor dos problemas nas crackolândias.

Por meio de experimentos em laboratório, Hart (2014) concluiu que quando são oferecidas apenas drogas a cobaias, elas se viciam e chegam até a morrer por causa do consumo excessivo, e quando lhes são oferecidas outras opções, elas não escolhem sempre usar as drogas e preferem as outras opções. Desse modo, o autor sugere que há como usar substâncias como crack, cocaína e maconha sem se viciar. Defende o autor que a população deve entender que apenas 20% das pessoas que consomem drogas precisam de tratamento.

O efeito relacionado ao consumo das drogas pode ser visto como uma guerra, imposta por uma política pública que o Estado define, para controlar as situações de consumo e comercialização, fazendo parte de uma questão social de uso ou consumo abusivo, de acumulação do capital e de modos de exercício do poder político, sendo certo que em anos de proibição o Estado não exterminou ou sequer reduziu o consumo e o comércio clandestino.

Karam (2013) menciona que esta guerra imposta pelo Estado e declarada não somente

contra as drogas, mas também contra seus consumidores e comerciantes, é mais nociva e sanguinária que o próprio consumo de drogas, eis que, como em toda guerra as mortes e violência, destruição de vidas, prisões arbitrárias e a violação de direitos e garantias fundamentais, também ficam visíveis, uma vez que as drogas, lícitas e ilícitas, sempre foram consumidas em todas as classes da sociedade.

O mercado clandestino a cada dia segue aumentando seu fornecimento e, por consequência, seu lucro será maior. A cada dia milhares de pessoas fazem uso de algum tipo de droga. A política atual de drogas do Brasil, além de retrógrada, é falha e ineficaz, pois, nunca teve seu objetivo, de controlar o consumo e o comércio de drogas, alcançado, desde o seu lançamento nas décadas de 1930 e 1940, demonstrando que a guerra contra as drogas e a política proibitiva não garantem ao Estado o controle destas substâncias, somente violam direitos e garantias dos usuários e da sociedade, em decorrência da guerra imposta.

2.2 A política de Drogas e o Garantismo de Luigi Ferrajoli

A política de drogas adotada pelo Brasil segue o exemplo internacional que objetiva a prevenção e repressão contra o comércio e consumo de drogas. No caso do Brasil, a Constituição Federal prevê um amplo leque de direitos e garantias, além de outros princípios positivados na Lei n. 11.343/06, que devem ser a base para a interpretação e aplicação do direito penal no tocante aos delitos relacionados à lei de drogas.

O consumo das drogas é um dos temas mais polêmicos na atualidade e também nas últimas décadas. Segundo Ferrajoli (2002), essa polêmica pode envolver dois aspectos, um do ponto de vista emotivo, pois a sociedade ainda mantém uma visão estereotipada e preconceituosa acerca do uso de substâncias ilícitas, e outro do ponto de vista constitucional, uma vez que a criminalização das drogas não se mantém por força da desobediência da lei frente aos princípios formadores do Estado punitivo, que se reserva a tutelar o interesse da sociedade como um todo.

O direito penal, por sua vez, é o ramo do direito que tem a finalidade de proteger os bens mais importantes e necessários para a manutenção da vida em sociedade, ou seja, tem por objetivo tutelar os bens jurídicos mais relevantes à existência do corpo social. Nesse sentido é que a sanção penal revela-se como a *ultima ratio* da política social, sua missão é proteger e resguardar bens jurídicos. Sobre isso, Ferrajoli (2002, p. 178), afirma que “o direito penal não possui a tarefa de impor ou reforçar a (ou uma determinada) moral, mas sim, somente de impedir o cometimento de ações danosas a terceiros”.

Nos dias atuais, o direito penal se relaciona principalmente com temas de muita importância para a sustentação do próprio sistema penal, como por exemplo, a proteção dos bens jurídicos mais relevantes, os direitos humanos, a evolução do conceito de ação e conduta, e outros conceitos. De acordo com Bittencourt (2000), a tendência do direito penal foi direcionar-se no sentido da despenalização, colidindo assim com o movimento de brutalidade da lei penal, que foi marcado pela conotação moral e emocional da lei e uma forte intenção de manipular a opinião pública. Essa atividade se manifesta através da criação de uma lei fortemente simbólica, sem qualquer possibilidade útil de aplicação, chocando-se com a tendência da proposta de um direito penal mínimo.

Para Foucault (1987), o direito penal não pode ser uma ciência imutável, tendo em vista que deve se submeter aos paradigmas dominantes. Na obra *Vigiar e Punir*, o autor narra que o poder de punir e julgar se apoia e recebe suas regras de aplicação de pena, enquanto forma de coerção e suplício, disciplina e aprisionamento do ser humano por desvios de normas de comportamento.

Segundo o autor, a forma de punir e disciplinar os seres humanos se manifesta nas escolas, indústrias e Forças Armadas modernas, como forma de exercer o poder para produzir sujeitos, que funcionem como engrenagens da nova sociedade pós-absolutismo. Assim, o Estado objetiva transmitir a imagem de que esse poder punitivo exercido sobre os indivíduos é bom, que pretende apenas corrigir e reformar a pessoa, mas nunca apenas puni-la.

Foucault (1987) narra que o humanismo pregado pelo Iluminismo é um disfarce para perpetuar a estrutura do poder e da verdade. Todavia, o poder soberano do Estado suprimia qualquer forma de expressão dos direitos fundamentais inerentes à própria existência da pessoa enquanto sujeito de direitos. Nesse caminho, a deturpação dos sentidos ideológicos, e a atribuição de interpretações completamente contrárias aos princípios democráticos e humanistas, acabam por descaracterizar qualquer benevolência da aplicação de penas desumanas. Isso também pode se relacionar com a aplicação de qualquer tipo de penalidade ao usuário de drogas, que, ao consumir a substância não coloca em risco jurídicos bens relevantes de outras pessoas.

Nessa situação, surge a preocupação de se estabelecer um direito penal mínimo que respeite, de forma objetiva, o direito à vida e à liberdade, assentado nas garantias constitucionais e nos princípios advindos, expressa ou implicitamente, da Carta Magna, tais como: o princípio da dignidade da pessoa humana, da ofensividade, da insignificância, princípio da legalidade, o princípio da intervenção mínima, o direito à liberdade, à intimidade, à autonomia, dentre outros.

Roberti (2007), explica que no princípio da intervenção mínima o legislador, observando as mudanças ocorrentes na sociedade, deixa de dar importância a bens que antes tinham maior relevância, retirando do ordenamento jurídico certos tipos incriminadores. Isso implicará em uma interferência mínima do direito penal no convívio social encontrando espaço apenas quando outros ramos do direito não forem capazes de proteger aqueles bens de maior importância.

A teoria garantista de Ferrajoli aposta em um resultado alto, qual seja: a elaboração de um sistema geral do garantismo ou a construção das colunas mestras do Estado de direito, que “tem por fundamento e fim a tutela das liberdades do indivíduo frente às variadas formas do exercício arbitrário de poder, particularmente odioso no direito penal”. (FERRAJOLI. 2002, p. 08).

Os princípios utilizados por Ferrajoli para desenvolver o modelo garantista clássico são a legalidade estrita, a materialidade e a lesividade dos delitos, a responsabilidade pessoal, o contraditório entre as partes e a presunção de inocência, que são frutos da tradição iluminista e liberalista, mas também se incluem nessa tradição as doutrinas de direito naturais, as teorias contratualistas, a filosofia racionalista e empirista, as doutrinas políticas da separação de poderes e supremacia da lei, o positivismo jurídico e as concepções utilitaristas do direito e da pena. Estas definições compõem o modelo garantista de direito penal.

Ferrajoli (2002) utiliza onze termos para a formulação dos princípios da teoria, que são: pena, delito, lei, necessidade, ofensa, ação, culpabilidade, juízo, acusação, prova e defesa. Segundo o autor, cada um destes termos, excluindo-se a pena, designa uma condição necessária para a atribuição de condenação dentro do modelo do direito penal. A adoção do modelo garantista, começando pelo garantista no grau máximo, pressupõe, assim, uma opção ético-política a favor dos valores normativamente tutelados. Isso não impede o caráter descritivo e não normativo de sua análise teórica e, sobretudo, de seu uso.

O sistema garantista também foi denominado cognitivo ou de legalidade estrita e aborda dez princípios que definem o modelo garantista de direito ou de responsabilidade penal e podem ser vistos como o princípio da retributividade da pena em relação ao delito; o princípio da legalidade, no sentido lato e no sentido estrito; o princípio da necessidade e da economia do direito penal; o princípio da lesividade do evento; o princípio da materialidade da ação; o princípio da culpabilidade pessoal; o princípio da jurisdiccionabilidade, também no sentido lato e no sentido estrito; o princípio acusatório e da separação entre juiz e acusação; o princípio do ônus da prova e da verificação; o princípio do contraditório, da defesa, ou da falseabilidade.

A teoria garantista, que dialoga e reconstrói o pensamento positivista da Teoria Pura do Direito de Kelsen¹⁸, visa acentuar e assegurar as garantias formais (constitucionais) aos indivíduos que se sujeitam à aplicação de uma sanção penal. O garantismo busca também submeter a controle o poder punitivo do Estado, exigindo precisa vinculação aos princípios da previsibilidade, igualdade, proporcionalidade e segurança jurídica, sem descuidar da defesa do direito penal mínimo ou princípios da intervenção mínima.

Partindo do direito penal foi que Luigi Ferrajoli iniciou uma reflexão que se transformou em sua teoria do garantismo penal. Segundo o nosso autor o modelo penal garantista se encontra recusado na prática, causando divergências entre a normatividade do modelo constitucional e a ausência de efetividade nos níveis inferiores, transformando tal modelo em um tipo de “fachada ideológica”.

É pela defesa do Estado de Direito e do ordenamento democrático que nasce o garantismo jurídico. A teoria do garantismo consiste na proposição de uma nova teoria do direito, onde são acrescentados alguns novos entendimentos em relação à teoria clássica e pura do direito de Hans Kelsen, surgindo com a intenção de converter o entendimento em relação à vigência, validade e eficácia da norma jurídica, bem como o respeito e a prevalência da Constituição Federal e dos princípios constitucionais.

O garantismo, segundo Ferrajoli (2002), é uma teoria que busca enfatizar e assegurar as garantias formais aos indivíduos que se encontrem processados ou condenados, como forma de resposta ao acentuado poder punitivo do Estado. Assim, a teoria atua como maximizadora dos direitos e garantias fundamentais aos cidadãos e ao mesmo tempo como minimizadora do poder de punir do Estado, baseando-se no respeito à dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais.

Ferrajoli demonstra que as acepções do garantismo também podem servir de princípios para uma teoria geral do garantismo, que deve ser aplicada não só ao Direito Penal, mas a todos os outros ramos do direito. Nesse caminho, o autor busca estabelecer uma teoria do garantismo a partir de três acepções diferentes, mas que se relacionam.

Na primeira acepção a teoria garantista é entendida como um modelo normativo de direito, especialmente do direito penal, estruturando-se a partir do princípio da legalidade, que de acordo com Ferrajoli é a base do Estado de Direito, ou seja, toda a atuação do poder

¹⁸ A teoria pura do direito é o ápice do desenvolvimento do positivismo jurídico. Para essa doutrina, o conhecimento é restrito aos fatos e às leis que os regem, isto é, nada de apelar para a metafísica, a razão ou à religião.

judiciário na liberdade da pessoa humana deve estar estritamente respeitando os princípios legais e constitucionais.

Em sua segunda acepção o termo além de ser visto como um modelo normativo de direito, entendido nos planos político, jurídico e epistemológico, também pressupõe uma teoria que busque explicar os problemas de validade e efetividade das normas. Ferrajoli reconhece que:

Em um segundo significado, ‘garantismo’ designa uma teoria jurídica da ‘validade’ e da ‘efetividade’ como garantias distintas não só entre si, mas, também, pela ‘existência’ ou ‘vigor’ das normas. Neste sentido, a palavra garantismo exprime uma aproximação teórica que mantém separados o ‘ser’ e o ‘dever ser’ no direito; e, aliás, põe como questão teórica central, a divergência existente nos ordenamentos complexos entre modelos normativos (tendentemente garantistas) e práticas operacionais (tendentemente antigarantistas), interpretando-a com a antonomia – dentro de certos limites fisiológicos e fora desta patológica – que subsiste entre validade (e não efetividade) dos primeiros e efetividade (e invalidade) das segundas) (FERRAJOLI, 2002, p. 684).

A terceira acepção estabelecida pelo termo garantismo é de uma busca de justificativa externa dos parâmetros garantistas adotados internamente pelos Estados. Assim, o autor narra que “o garantismo designa também uma teoria filosófica política que requer do direito e do Estado o ônus da justificação externa, com base nos bens e nos interesses dos quais a tutela ou a garantia constituem a finalidade” (FERRAJOLI, 2002, p. 685). O autor observa que:

Neste último sentido o garantismo (pressupõe) a doutrina laica da separação entre direito e moral, entre validade e justiça, entre ponto de vista interno e ponto de vista externo na valoração do ordenamento, ou mesmo entre o ser e o dever ser do direito. E equivale à assunção, para os fins da legitimação e da perda da legitimação ético-política do direito e do Estado, do ponto de vista exclusivamente externo (FERRAJOLI (2002, p. 685).

Ferrajoli, ao apresentar os três significados do garantismo, que antes somente se relacionavam ao direito penal, concluiu que a teoria do garantismo pode ter um alcance teórico e prático para todos os outros ramos do direito. O autor reconhece que a legitimidade dos comandos e práticas garantistas são de cunho ético-político externos, sendo que estes elementos são as bases fundamentais para o surgimento dos comandos jurídicos no Estado.

Assim, busca uma tentativa de, dentro do normativismo jurídico, ampliar o leque de possibilidades para a garantia dos direitos previstos constitucionalmente, fazendo da norma estatal um ponto de partida para a observação de sua adequação à realidade social, ou não. A teoria garantista oferece algumas soluções institucionais e se atenta em definir a dose certa de penalização do direito penal, incluindo princípios disciplinares fundamentais como o princípio da adequação social, da lesividade, da proporcionalidade, da legalidade, da responsabilidade, etc., objetivando alcançar uma nova qualidade processual que não seria abusiva ou excessiva,

uma vez que a dignidade humana predomina como teleologia, o que resulta, por exemplo, na idealização de uma justiça restaurativa em casos de menor gravidade.

Demonstrados basicamente os princípios da teoria garantista, passaremos agora à sua aplicação na política de drogas adotada pelo Brasil, Paraguai e Uruguai, enfatizando a preservação dos direitos constitucionais dos cidadãos envolvidos com a lei de drogas.

Aplicando a Teoria Garantista de Luigi Ferrajoli na política de drogas adotada pelo Brasil e Paraguai, observamos que ao ser humano usuário de drogas, não é aplicada uma penalização proporcional ao ato cometido ou uma justiça restaurativa, uma vez que, mesmo não cometendo qualquer ato que viole a liberdade ou a propriedade de terceiro, pode receber penalidades e ser classificado pelo sistema penal como traficante.

No caso da proibição ao consumo de drogas vários princípios constitucionais e penais são violados pelo sistema repressivo, como o princípio da liberdade, da inviolabilidade da vida privada, da lesividade, da autonomia, da proporcionalidade. O usuário de drogas, em parte dos casos, não necessita cometer qualquer tipo de crime para adquirir a droga que irá consumir, a não ser se envolver com o mercado ilegal do tráfico, e mesmo assim pode sofrer penalização do Estado por consumir substância ilegal. No mesmo sentido, o usuário de drogas não tem seus direitos fundamentais respeitados ou garantidos pelo Estado, pois que o consumo é penalizado pela lei de drogas.

Segundo Ferrajoli (2002), a teoria garantista visa preservar os direitos individuais e sociais dos seres humanos, que são direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, e podem ser reconhecidos como o direito à intimidade; à privacidade; à liberdade; e acima de tudo, o direito à vida e à qualidade igualitária de se viver, além dos direitos à saúde e assistência social. Assim, De acordo com a teoria, a aplicação de qualquer penalidade ao consumidor de drogas é um ato abusivo do Estado, uma vez que a conduta do consumo de drogas sem colocar em risco bens de terceiros é penalizada, sendo certo que não existe ofensividade na conduta e proporcionalidade na pena aplicada.

A lei de drogas adotada pelo Brasil dispõe que o sujeito flagrado na posse de drogas, mesmo que para consumo pessoal, será submetido às penas de advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo¹⁹. Nesse caminho, prescreve a lei 11.343/2006, em seu artigo 28 que:

¹⁹ 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.

Artigo 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.

Assim, observa-se que mesmo o consumidor de drogas não violando direito de outra pessoa é condenado a uma penalização de advertência, prestação de serviços ou medidas educativas, o que contraria totalmente os princípios constitucionais mencionados e demonstra a abusividade do poder punitivo do Estado, que deixa de observar os princípios da ofensividade, adequação social e da proporcionalidade ditados na teoria garantista e adotados no processo penal.

Aplicando-se os direitos e garantias acima mencionados à política de repressão ao consumo de drogas notamos que, ao criminalizar o consumo, e por consequência o usuário de drogas, o Estado está violando e desrespeitando garantias constitucionais, especificamente o direito à liberdade, à privacidade, à intimidade e também o direito à autonomia de o cidadão consumir qualquer substância que tiver vontade, desde que não cause prejuízos a terceiros. É o que determina o artigo 5º, incisos VI e X da Constituição Federal, quando trata sobre os direitos e garantias fundamentais, aos direitos sociais e prevalência dos direitos humanos. Assim, vejamos:

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

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Mesmo com as garantias constitucionais acima mencionadas, o usuário de drogas ainda sofre privações decorrentes do Estado. Nessa distorcida e estigmatizada visão social do usuário, demonstrada pelo artigo 28 da lei de drogas, haveria tipicidade formal para o delito de porte de droga (até mesmo quando para consumo próprio) eis que o legislador fez previsão expressamente para esse tipo de delito.

No entanto, não poderia o Estado, simplesmente criar um tipo genérico que interfere diretamente na liberdade dos cidadãos, como por exemplo, aqueles usuários de drogas de alta classe social, que nunca precisaram se envolver em outros tipos de crime para sustentar sua necessidade de consumo. Assim, dentro do direito penal, cada conduta que seja considerada

como contrária à sociedade, harmonia social ou segurança jurídica, deve ser especificada e individualizada, prevendo garantias para a sociedade e para o autor da infração penal.

A tipicidade no ponto de vista garantista rompe os conceitos de uma simples subsunção da conduta à letra da lei penal, já que possui como fundamentos os princípios e normas constitucionais. Ferrajoli (2002) estabelece assim um conjunto ordenado de normas e valores como a legalidade, a ofensividade, a adequação da pena ao ato praticado, sendo necessário que a ideia existente de tipicidade se adequasse a nova ordem constitucional com a concepção garantista, afastando assim a concepção legalista do direito penal.

Segundo Karam (2013), realizando a análise do artigo 28 da lei 11.343/06, observamos que o bem jurídico a ser tutelado não mais comporta proteção penal, como por exemplo, a saúde pública. Outros mecanismos dentro do direito podem e devem controlar o consumo de substâncias entorpecentes. A descriminalização, por sua vez, não impede a imposição de restrições de natureza não penal, que podem ser necessárias. Deve haver uma limitação administrativa e civil, como por exemplo, a proibição de se consumir drogas em lugares públicos ou por pessoas menores de dezoito anos. Porém, no ambiente particular/privado, não há sentido em fazer tal proibição.

Se uma pessoa pode tomar seu vinho, sua vodka, sua cerveja, ou utilizar seus medicamentos entorpecentes, porque outras pessoas não podem fumar seu “baseado”? De acordo com Karam (2013), é inconstitucional fazer a proibição de certas substâncias, sendo que outras, que também causam efeito psicológico, e por vezes efeitos mais degradantes à saúde do consumidor e à saúde pública, são liberadas.

No caso da lei de drogas, Karam (2013) narra que a suposta alegação de proteger a saúde pública, como bem jurídico tutelado, cria, de forma contrária, com a proibição, maiores riscos à integridade física e mental dos consumidores, sendo que são impostos à clandestinidade da distribuição das drogas e ao consumo abusivo. A criminalização somente favorece a ausência de controle de qualidade das drogas comercializadas, o que aumenta a possibilidade de adulteração e impurezas, e daí, surgem outros riscos decorrentes. A criminalização favorece também o mercado ilegal, o corrompimento dos agentes estatais, a violência, as mortes decorrentes da guerra, a violação de direitos e etc.

Ferrajoli (2002), afirma que são inofensivas as proibições incapazes de surtir um mínimo efeito intimidatório na sociedade como a proibição uso de drogas. Reconhece que o uso de drogas, dada sua natureza (inconstitucional) de crime de perigo abstrato, é um dos delitos que apresenta a mais alta taxa de cifra negra, sendo somente uma parte dos usuários que são flagrados pelo direito penal. Deste modo, a aplicação aleatória da norma faz com que

a sensação de segurança da sociedade não seja ameaçada com a ocorrência do delito, fazendo com que a sociedade acredite que aquelas condutas sejam irrelevantes para o direito penal, logo, qualquer condenação passa a ser vista como injusta.

O autor ao tratar da relevância e ofensividade ao bem jurídico tutelado pelo direito penal toma por base a ideia de *nullum crimen sine injuria*, ou seja, não existe infração penal sem ofensa ou ataque não só efetivo, mas também relevante. Esta ideia tem como princípios os postulados garantistas observados por meio dos princípios constitucionais que se relacionam com a concepção democrática do Estado de Direito. Esta mesma interpretação pode ser estendida ao princípio da insignificância ao observar que não há bem jurídico penalmente relevante capaz de manter o tipo penal de porte ou consumo de droga dentre as condutas proibidas pelo direito penal.

O princípio da insignificância, conhecido também como princípio da bagatela, tem a finalidade de eliminar ou afastar a tipicidade penal. Significa dizer que o ato praticado não é considerado como crime. Assim, a aplicação desse princípio garante a absolvição do réu e não somente a diminuição e substituição da pena. O princípio da insignificância tem por finalidade auxiliar o intérprete quando procede a análise do tipo penal, para que seja desconsiderado do âmbito da incidência da lei penal certas situações vistas como bagatela (GOMES, 2006). Assim, a avaliação qualitativa e quantitativa do ato injusto supostamente cometido, permite que o fato penalmente insignificante seja excluído da tipicidade penal, mas possa receber um tratamento adequado se for necessário, de outros ramos do direito.

Tratando-se do delito de posse de drogas para consumo, conforme disciplinado no artigo 28 da lei de drogas, transcrito anteriormente, não se pode chegar a uma conclusão que seja distinta da insignificância, onde não é possível haver incidência de penalidade sobre o agente, eis que por incidência do princípio da insignificância ocorre a exclusão da tipicidade penal do fato.

Segundo Gomes (2006, p. 157), é possível se falar em duas modalidades distintas de infração insignificantes, “a primeira reside na insignificância da conduta, neste caso, desaparece o juízo de desaprovação da conduta: e a segunda no resultado, já que não há que se falar em resultado jurídico desvalioso”.

De acordo com o autor, a posse de drogas para consumo está classificada dentro dos chamados delitos de posse, categoria do direito penal. Nesse caminho, as condutas desta natureza demandam, para que seja consumado o delito, a constatação ofensividade ou periculosidade, do próprio objeto material da conduta, ou seja, se a droga apreendida não

reúne capacidade ofensiva alguma, em razão da pequena quantidade apresentada, não há que se falar em infração, pois não existe uma conduta penalmente relevante.

Nos casos de posse de drogas para consumo, a consequência natural da aplicação do princípio da insignificância é a exclusão da responsabilidade penal dos fatos ofensivos de pouca importância ou pequena lesividade. São conceituados como fatos meramente atípicos. Se a tipicidade penal é a adição da tipicidade formal e da tipicidade material, não restam incertezas de que, pela força do princípio em comento, fatos ofensivos de pouca importância ou pequena lesividade são atípicos, isso porque, não há desaprovação da conduta e não existe resultado jurídico desvalioso.

Embora a maioria das doutrinas penalistas reconheçam a atipicidade do delito de porte de drogas por ser uma conduta de bagatela e na maioria dos casos, não oferecer um perigo relevante, a jurisprudência brasileira não adota a incidência do princípio da insignificância, mas sim a violação aos direitos que tratam da inviolabilidade à vida privada, à honra, imagem, o direito à intimidade e o direito do indivíduo se autodeterminar, sendo livre a praticar qualquer conduta que não ultrapasse sua esfera íntima, tendo em vista a prática de supostas ações de perigo abstrato e sob a mesma alegação de proteção à saúde pública. Nesse caminho, tramita no STF o Recurso Extraordinário n. 635.659²⁰ que trata sobre a inconstitucionalidade do artigo 28 da lei de drogas, com base em princípios constitucionais da intimidade, vida privada, autonomia e proporcionalidade.

No mesmo caminho, é importante também relacionar o porte de drogas para consumo com o princípio da lesividade e o princípio da intervenção mínima do direito penal, que são como duas faces de uma moeda, onde, de um lado, a intervenção mínima permite a interferência do direito penal somente quando estivermos diante de ataques a bens jurídicos relevantes, de outro, o princípio da lesividade estabelece quais as condutas que merecerão ser incriminadas.

Assim, o princípio da lesividade exige que do fato praticado ocorra lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado e demonstra a impossibilidade de atuação do Estado punitivo quando um bem jurídico relevante de terceiros não esteja sob ameaça de lesão ou, seja efetivamente lesado. Aquilo que for da natureza do sujeito deverá ser respeitado pela sociedade e pelo Estado sob o enfoque do princípio da lesividade, mesmo que seja o consumo de drogas. Ferrajoli (2002, p. 383-384) narra que: “o princípio da lesividade se assume como

²⁰ RE 635.659-RG/STF.

critério de minimização das proibições penais, equivalente a um princípio de tolerância tendencial da desviação, idôneo para reduzir a intervenção penal ao mínimo necessário”.

O princípio da lesividade também pode ser relacionado com a função de impedir que o agente seja punido por aquilo que ele é, e não pelo que fez, como no caso do usuário de drogas, que não lesiona bem relevante de terceiros, por exemplo. Greco (2006), ao tratar sobre o princípio da lesividade demonstra que em outra vertente do princípio estudado, o que se busca é afastar da incidência de aplicação da lei penal àquelas condutas que, embora desviadas, não afetem qualquer bem jurídico de terceiros. Ao relatar sobre estas condutas desviadas, aquelas que a sociedade trata com certo desprezo, ou mesmo repulsa, mas que, embora reprovadas sob o aspecto moral, não repercutem diretamente sobre qualquer bem de terceiros.

Por consequência, a conduta do consumidor de drogas está amparada pelo princípio da lesividade penal, onde, se um sujeito em pleno gozo de suas faculdades mentais resolve, por vontade, fazer uso de drogas, sem que ofereça risco e prejuízos a terceiros, ou que atente para bens jurídicos alheios e relevantes, não há razão para que a conduta seja criminalizada ou penalizada, conforme sustenta Bittencourt (2004, p. 20): “somente se justifica a intervenção estatal em termos de repressão penal se houver efetivo e concreto ataque a um interesse social relevante, que represente, no mínimo, perigo concreto ao bem jurídico tutelado”.

No Brasil, o consumidor de drogas tem sua faculdade de consumir demarcada pelas penalizações do artigo 28 da lei de drogas, uma vez que, conquanto não são previstas penas privativas de liberdade, existem penas de outras naturezas que devem ser aplicadas caso o agente cometa alguma das (infr)ações descritas no tipo penal, mantendo-se ignorada a aceção garantista do princípio da lesividade, que é elementar para o direito de punir.

A política de drogas, desde o início da criminalização do uso destas substâncias, incrimina o consumo opondo-se efetivamente ao princípio da lesividade a as atuais recomendações político criminais. Segundo Bianchini (2007), existe no princípio da lesividade a concepção e a proteção da liberdade individual o que decorre do Estado Democrático de Direito, em que se funda o respeito da autodeterminação individual cuja penetração do Estado é proibida, o que deveria ser observado na adoção de uma política de drogas. Tal princípio reitera a preocupação com o exercício da liberdade individual, desde que não comprometa a liberdade de terceiros.

Assim, deve existir uma completa tolerância em relação a condutas que exprimam o modo de ser, a consciência interna e os atos privados do cidadão que não cause nenhum mal à sociedade. É aceitar e respeitar a forma como cada pessoa quer conduzir a sua vida, deixar de

estigmatizar o usuário de drogas como tóxico-delinquente e tolerar a ideia de que pessoas, nas mais diversas classes sociais, consomem vários tipos de drogas, legais ou ilegais, e sentem prazer em consumir.

A presença dos princípios da liberdade, da lesividade e outros princípios inerentes ao Estado Democrático, mostram uma aptidão no sentido de limitar a atuação do Estado na penalização do usuário de drogas, o que não se compatibiliza com impunidade, podendo ser prevista e reservada à aplicação de outros tipos de sanção.

Trata-se de tolerância e respeito ao direito do cidadão em consumir drogas, direito à vida privada, à liberdade, às suas próprias escolhas, desde que não violem direitos de terceiros, o que representa uma base fundamental na sociedade pluralista. Nesse caminho, Carvalho afirma que:

Nenhuma norma penal será legítima se intervier nas opções pessoais, impondo aos sujeitos determinados padrões de comportamento ou reforçando determinadas concepções morais. A secularização do direito e do processo penal, frutos da recepção constitucional dos valores do pluralismo e da tolerância à diversidade, blinda o indivíduo das intervenções indevidas na esfera da interioridade. Assim, está garantido ao indivíduo a possibilidade de plena resolução sobre os seus atos, desde que sua conduta exterior não afete (dano) ou coloque em risco factível (perigo concreto) bens jurídicos de terceiros. Apenas nestes casos (dano ou perigo concreto) haverá intervenção penal legítima (CARVALHO, Salo. 1996. p. 281).

Ainda, segundo o autor, em análise ao artigo 28 da lei de drogas, observamos que as infrações ali descritas são classificadas como infrações de mera conduta, bastando-se apenas a desvalorização desta conduta para a configuração da prática delituosa, não necessitando demonstrar nenhum perigo de dano concreto, o que não pode ser concebido no ordenamento penalista atual, eis que a lesão de um bem jurídico ou sua exposição a perigo de dano é fundamental para o interesse de punir.

O constitucionalista brasileiro Streck (2001) afirma que para a concretização do princípio da lesividade ou ofensividade, o Estado não pode punir uma conduta que não cause dano ou perigo de lesão, caso contrário punirá uma conduta abstrata, neste caminho observe-se:

Ora, será demais lembrar que somente a lesão concreta ou a efetiva possibilidade de lesão imediata a algum bem jurídico é que pode gerar uma intromissão penal do Estado? Caso contrário, estará o Estado estabelecendo responsabilidade objetiva no direito penal, punindo conduta in abstracto, violando os já explicitados princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da secularização, conquistas do Estado Democrático de Direito (STRECK, 2001. p. 54).

Assim, segundo o autor, os delitos de perigo abstrato, como a criminalização do consumo de drogas, violam, além do princípio da lesividade e de outros princípios constitucionais, o princípio da inocência, uma vez que atribuiu ao consumidor uma presunção

abstrata de perigo social, impulsionada com bases do positivismo do século XIX, aparentando ser, o direito penal, um ramo do direito totalitário em visível oposição à democracia, tolerância e respeito às liberdades individuais, entrando em conflito direito com a teoria garantista do direito penal contemporâneo.

Carvalho (2010), dita que não houve descriminalização do uso de drogas, pois o artigo 28 da atual lei de drogas prevê penalidades para usuários, mantendo as condutas de consumo criminalizadas, sendo alteradas apenas as penas previstas, impedindo em qualquer caso, que não seja de tráfico de drogas, a pena de prisão, assim:

Não ocorreu processo de descriminalização do porte para consumo pessoal de drogas porque o Art. 28 da Lei de Drogas mantém as condutas dos usuários criminalizadas, alterando apenas sanção prevista, impedindo, mesmo em caso de reincidência (Art. 28, § 3º), a pena de prisão “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 (CARVALHO. 2010. p. 110).

A sustentação da política punitiva decorre de dois pontos relevantes, ser o delito previsto no artigo 28 da Lei 11.343/06 de perigo abstrato e ser a saúde pública o bem jurídico tutelado. Segundo Carvalho (2013), a identificação de bens jurídicos sob a chancela do Estado estabelece a espiritualização do valor ou interesse de tutela. No caso de drogas, inúmeros danos à saúde, à autonomia e a liberdade de pessoas, são lembrados pela política de saúde pública.

Neste sentido, notável argumentação foi desenvolvida em julgados referentes às normas incriminadoras no que tange ao porte de drogas para uso pessoal. O desembargador Milton dos Santos Martins, em dois votos vencidos proferidos em incidentes de inconstitucionalidade propostas em Recursos de Apelação perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, quando vigente a lei 6.368/76, expôs o problema:

Não é lícito ao Estado, dentro do sistema de liberdade democrática, punir o viciado, que é antes de tudo uma vítima. O art. 16 da Lei 6.368/76, punindo como infrator o viciado e doente, afronta a Constituição Federal, no que respeita à liberdade individual quanto ao uso de estupefaciente. (TJRS, Incidente de Inconstitucionalidade, AC 686062340, voto vencido Des. Milton dos Santos Martins. p.3.255). A preliminar é conhecida em suas razões. O art. 16 da lei de tóxicos tipifica proceder da esfera individual, restrita à pessoa, não interferindo com outrem. É, portanto, inconstitucional ao invadir e violar direitos fundamentais da pessoa. Não é o usuário que difunde o tóxico. Em vez de se prender quem anda com quantidades ínfimas para uso próprio, porque não se encontram as plantações dos traficantes, aqueles que fazem as desgraças dos outros. O usuário é vítima, não criminoso, que terá sua vida arruinada ainda mais, quando o Estado devia tratá-lo como doente, dar-lhe oportunidade de recuperação (TJRS, AC 687043661, P.3255/6).

Junto aos argumentos decorrentes dos princípios da lesividade da autonomia individual, os princípios da igualdade e da inviolabilidade da intimidade e da vida privada, permitem o reconhecimento da tese de inconstitucionalidade do artigo 28 da lei 11.343/06, tendo em vista as liberdades garantidas constitucionalmente e isso é discutido no STF no julgamento do Recurso Extraordinário 635.659, que trata sobre a inconstitucionalidade da criminalização do consumo de drogas.

Assim, a ofensa ao princípio da igualdade estaria nos momentos em que se estabelece distinção de tratamento penal (drogas ilícitas) e não penal (drogas lícitas) para usuários de diferentes substâncias, tendo ambas a potencialidade de determinar dependência física ou psíquica e algumas drogas lícitas tem poder de causar prejuízos a terceiros, como o álcool por exemplo.

Os direitos à intimidade e à vida privada garantem a radical separação entre o direito e a moral. Nesse ponto de vista, nenhuma norma penal incriminadora será legítima se intervir nas opções pessoais ou se impuser padrões de comportamento que reforçam concepções morais.

Nosso autor, Luigi Ferrajoli, estabelecendo uma proposta para o direito penal mínimo, observa que deveria ser anulada a lei de drogas, particularmente a iníqua proibição pelo uso pessoal de entorpecentes, em clara proteção às garantias constitucionais, senão vejamos:

Punindo o consumo, se acaba inevitavelmente na punição da toxicodependência enquanto tal, isto é, de uma trágica e infeliz condição pessoal de dependência e de sofrimento que exclui em grande parte, nos casos extremos, a própria vontade da pessoa. Não me ocuparei do fato de que uma similar criminalização de figuras sociais marginalizadas, que necessitam de assistência em lugar de punição, assinalam o reflexo de ordenamentos autoritários e, nos melhores dos casos, a nunca extinta ilusão repressiva que confia as penas a solução dos dramáticos problemas sociais e existenciais. O que é grave, sob o ponto de vista jurídico, a punição de uma condição pessoal enquanto tal, a qual contradiz o clássico princípio do Estado de Direito, aquele segundo o qual só pode ser punido apenas pelo que se fez e não pelo que se é como se age e não pela própria identidade (FERRAJOLI. 1991. p.137).

Dita o autor, que as normas proibitivas do uso pessoal de determinadas substâncias enunciam preceitos morais, representando a confusão pré-moderna dos séculos passados, onde as normas penais ocupam funções propagandísticas ou pedagógicas, afirmando ser uma grave violação aos direitos constitucionais, incluindo-se os direitos humanos, qualquer punição de uma condição pessoal, na qual o cidadão pode ser punido pelo que faz desde que prejudique terceiros, mas não pelo que é e desde que não prejudique a sociedade, como é o caso do consumidor de drogas.

2.3 A política de Drogas e a Violação dos Direitos Humanos

Neste momento do trabalho iremos ponderar sobre a inter-relação estabelecida entre a política de drogas, o direito penal, direitos humanos e discursos sobre as práticas relacionadas à política de drogas do Brasil. Segundo a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, os direitos humanos são os todos os direitos relacionados à garantia de uma vida digna a todas as pessoas, são direitos garantidos à pessoa pelo fato de ser humana. Nos direitos humanos incluem-se o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre muitos outros.

Segundo Comparato (2005), os direitos humanos surgiram inicialmente em uma peça chamada cilindro de Ciro, rei da Pérsia, quando declarou a liberdade e a igualdade humana dos escravos, em 500 A.C. Posteriormente, surgiram novas declarações que protegiam os direitos humanos, como a Declaração de Direitos de Virgínia, em 1776 e a declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Após o fim da II Guerra Mundial, no ano de 1945, é criada a Organização das Nações Unidas, que também faz parte da evolução dos direitos humanos. Em 1948, foi aprovada pela ONU a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e marcou o início da conscientização e preocupação mundial com a proteção dos direitos humanos.

Em 1938, antes mesmo da criação da ONU, já ocorre à primeira prisão por porte de drogas no Brasil (CARVALHO, 2013). O autor narra que o debate sobre o consumo de drogas segue os princípios ditados pelos discursos científicos, médico e político, que configuram a questão como problema de segurança pública, e como problema de saúde pública. Assim, de acordo com os princípios proibitivos existentes na lei de drogas e em busca da repressão do consumo e comercialização clandestina de drogas, é lançada pelo Estado uma guerra, que como toda batalha é fundamentada na morte, na violência, no desrespeito aos direitos fundamentais dos seres humanos, em especial o consumidor de drogas, que é estigmatizado como delinquente e sofre as sanções impostas pelo Estado, mesmo que não cause prejuízos a terceiros.

Neste mesmo caminho é que a guerra declarada contra as drogas é mais nociva que o consumo de drogas, pois viola os direitos humanos, provoca violência, causa morte e destruição de famílias, além de lotar os estabelecimentos prisionais de cidadãos usuários de drogas, que por portarem ilicitamente substância psicoativa, muitas vezes para o próprio consumo, foram considerados delinquentes ou traficantes.

Segundo Karam (2013), o custo mais elevado da criminalização das drogas é a sangrenta e violenta guerra de repressão imposta pelo Estado e a punição dos consumidores

de drogas, por uma infração de perigo abstrato, o que claramente afronta os princípios constitucionais e os direitos humanos.

De acordo com a autora, o principal objetivo da guerra às drogas brasileira é claro: eliminar a comercialização e o consumo a qualquer custo e assim a explícita guerra contra as drogas demonstra o descompromisso com os direitos fundamentais dos cidadãos, sendo lógico que guerras e direitos humanos são naturalmente incompatíveis. A toxicomania assim é definida como uma delinquência (infração, delito ou crime) e como uma doença (dependência química) que compete ao Estado e à medicina eliminar e tratar.

Mortes, doenças, violência, corrupção de agentes estatais e encarceramento massivo são o resultado dessa danosa e sanguinária política, institucionalizada nas convenções internacionais da ONU e que impõem as diretrizes criminalizadoras adotadas pelas legislações internas dos mais diversos Estados nacionais em matéria de drogas, (KARAM, 2013). Característica marcante de tais diplomas internacionais e nacionais é a sistemática violação a princípios garantidores positivados em normas inscritas nas declarações internacionais de direitos e constituições democráticas.

Segundo a autora, o problema relacionado às drogas assume a forma de uma guerra, imposta por uma política pública que o Estado define em forma de governo e de administração da sociedade da modernidade. A guerra contra as drogas faz parte de uma questão social de acumulação do capital e de modos de exercício do poder político. A batalha contra as drogas não é outra coisa senão uma declaração de guerra de um Estado contra sua própria população. Um ato deliberado contra a cidadania local e contra outros cidadãos: os que produzem, transportam, vendem e consomem local e globalmente as ditas substâncias.

A política de drogas do Brasil, por ser uma política pública efetivada no sistema democrático, deve visar à afirmação dos direitos e garantias constitucionais da população envolvida com as drogas ilícitas, principalmente dos consumidores abusivos, tudo com base na política de redução de danos e no respeito às garantias constitucionais. Diferentemente do que é proposto pela política de guerra contra as drogas que busca reprimir o consumo e a comercialização. Nesse sentido, para a efetivação da política antidrogas o Estado brasileiro investe valores elevados na tentativa de controle e repressão ao tráfico de drogas e deixa de preservar os direitos fundamentais.

O Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD, por exemplo, coordenado pela SENAD, no ano de 2016, firmou convênio com Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul, investindo cerca de R\$ 1.537.139,01 para serem utilizados na aplicação da política antidrogas e segurança da fronteira. No ano em comento a SENAD juntamente

com a FUNAD movimentaram um total de R\$ 338.647.272,54, na aplicação da política de drogas²¹.

Pela sua ineficácia, a guerra contra a droga representa um custo elevado para as sociedades civis, não só em termos materiais e sociais, mas também morais. O Estado investe um elevado valor em uma política que tem objetivos inalcançáveis. Para Karam (2013), o custo moral da guerra contra as drogas, diz respeito aos danos causados ao conjunto das faculdades mentais que caracterizam o bem-estar intelectual de uma população determinada, e às ordens normativas exteriores ao Estado que solidificam e unem a estrutura mental coletiva, bem como o fato de o Estado impor ao cidadão substâncias que podem ou não serem consumidas.

A cada passo da guerra contra a droga, numerosos setores das sociedades civis se dão conta de algo importante. Que essa guerra transforma as populações em inimigo e em vítima ao mesmo tempo. E ainda, que todo o aparato montado pelo Estado e pelo criminoso-trafficante tem como objetivo a reprodução dos símbolos e das condições sociais, políticas e econômicas que sustentam o mito da eficácia da guerra contra a droga. O Estado também se beneficia com a proibição.

Conforme narra Karam (2013), as leis da guerra contra as drogas, à proibição e a criminalização, pretendem proteger os indivíduos deles mesmos, com a desvantagem de punir todos pelos excessos de alguns. Do ponto de vista jurídico, as leis de proibição das drogas, que tem como alvo a criminalização e a punição do consumidor são geralmente inconstitucionais, pois violam princípios de direitos humanos como a própria liberdade de opinião e de consumo.

O Estado e as leis, em determinados casos, não podem proibir as ações de um cidadão que causem danos somente a ele próprio, ou à sua integridade. Enquanto o consumidor se mantiver solitário no seu consumo, e não forçar ninguém a fazer o mesmo que ele, ou não causar prejuízos a terceiros, esse ser humano não causa dano senão a ele próprio. A sua condenação a qualquer tipo de penalidade constitui uma violação dos direitos humanos, uma vez que, como já dito, não existe ofensividade na ação de consumir drogas (KARAM, 2013).

Segundo Carvalho (2013), podemos afirmar que a guerra contra as drogas é anticonstitucional porque viola os direitos e as liberdades fundamentais da cidadania e da democracia, mas também que a política pública parte de premissas e postulados falsos, como a proteção da saúde pública, mesmo no caso da dependência (toxicomania). Basta pensar no

²¹ Relatório de Gestão do Exercício de 2016. Secretaria Nacional da Política sobre Drogas.

trabalho da medicina, apesar da sua mercantilização, e das políticas sociais centradas na dignidade e liberdade do cidadão cujo objeto é o tratamento do toxicômano. A criminalização de qualquer ação ou omissão deve estar sempre referida a uma ofensa relevante a um bem jurídico alheio, relacionado ou relacionável a direitos individuais concretos, ou à exposição deste bem jurídico a um perigo de lesão concreto, direto e imediato.

O Relatório Mundial sobre Drogas da ONU, de 2010, pretendia exterminar o tráfico e o consumo e os países aumentariam a repressão e o controle das drogas, até o ano de 2019. Nesse contexto, a guerra contra as drogas continua a ser imposta. Os direitos humanos e a política de redução de danos são deixados de lado pelo proibicionismo, como acontece atualmente na política de drogas brasileira.

Assim, segundo Karam (2013), valendo-se da ilegítima intromissão estatal na liberdade individual dos cidadãos, de uma desastrosa intervenção no mercado produtor e distribuidor de drogas, e também da declaração de uma guerra nociva é que a política proibicionista destrói vidas e espalha violência, mortes, prisões, estigmas, doenças, sem sequer obter qualquer resultado significativo em seu declarado objetivo de erradicar ou reduzir a circulação das selecionadas drogas tornadas ilícitas.

Nesse contexto, ensina a autora que, após anos da globalizada proibição o único resultado visível é que as substâncias proibidas foram se tornando mais baratas, mais potentes, mais facilmente acessíveis e mais diversificadas. A guerra, as mortes, a violência e as prisões nem sequer afetam o fornecimento de drogas e o mercado clandestino.

O estrondoso e inevitável fracasso da política antidrogas, em seu declarado objetivo de erradicar as substâncias proibidas ou reduzir sua circulação, já deveria ser razão suficiente para o abandono da globalizada proibição (KARAM, 2013). A autora ensina que o fracasso nem é algo assim tão grave. É apenas um eloquente sinal da inutilidade da proibição. Muito mais graves são os imensos riscos, danos e sofrimentos causados pela irracional opção proibicionista.

Toda intervenção estatal supostamente dirigida à proteção de um direito contra a vontade do indivíduo que é seu titular se torna absolutamente inconciliável com a própria ideia de democracia, pois exclui a capacidade de escolha do indivíduo. O Estado democrático não pode substituir o indivíduo em decisões que dizem respeito apenas a si mesmo. Ao indivíduo há de ser garantida a liberdade de decidir, mesmo se de sua decisão possa resultar uma perda ou um dano a si mesmo, mesmo se essa perda ou esse dano sejam irreparáveis ou definitivos.

Essas violações aos direitos fundamentais, que estão na base da proibição e se

aprofundam à medida que cresce o tom repressor, já demonstram que os maiores riscos e danos relacionados às drogas não são causados por elas mesmas. A proibição causa maiores riscos e danos, provoca a expansão do poder punitivo, despreza as ideias que deram origem à proteção dos direitos fundamentais e assim minam as bases da democracia.

Mas, a proibição das drogas tornadas ilícitas não produz apenas o encarceramento massivo. A política antidrogas, ou melhor, anti (determinadas) drogas, não promove apenas a humilhação, o controle e a submissão dos pobres, não-brancos, marginalizados e desprovidos de poder. Segundo Karam (2013) lidamos com crimes sem vítimas, mas não com uma guerra sem vítimas. Guerra esta, que foi declarada sobre o pretexto de proteção à saúde. A nociva, insana e sanguinária guerra às drogas, como qualquer outra guerra, também é letal e coloca em risco os direitos fundamentais e humanos dos cidadãos, uma vez que demonstra seu total descompromisso com a preservação destes direitos.

2.4 A política de Redução de Danos e a incompatibilidade com o proibicionismo.

A política de drogas adotada pelo Brasil, com o objetivo prevenir o consumo e reprimir a comercialização clandestina de drogas, estipula em seu texto uma política denominada de redução de danos. Carvalho (2013) ao tratar do porte de drogas para consumo pessoal, narra que diferentemente dos processos descriminalização apoiados em políticas de redução de danos e aplicação de penas alternativas dos países europeus como a Suíça, Alemanha e Noruega, nos últimos anos, no Brasil, consiste ainda a manutenção de sistema proibicionista estruturado na reciprocidade punitiva entre penas restritivas de direitos e medidas de seguranças atípicas.

A política de redução de danos brasileira é estabelecida pela portaria do Ministério da Saúde, nº 1.028, de 1º de julho de 2005, e determina que as ações que visam à redução de danos sociais e à saúde, decorrentes do uso de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência, sejam reguladas por esta Portaria.

Política de redução de danos é um conjunto de práticas cujo objetivo é reduzir os danos associados ao uso de drogas psicoativas em pessoas que não podem ou não querem parar de usar drogas. Por consequência a redução de danos é focada na prevenção aos danos, ao invés da prevenção do uso de drogas, bem como, em usuários de drogas.

As ações de redução de danos foram inseridas nos espaços institucionais de saúde e assistência psicossocial, e impõe o desenvolvimento de estratégias de Redução de Danos, como ações possíveis de serem elaboradas para a atenção aos usuários de álcool e outras drogas e de pessoas em sofrimento mental.

De acordo com a Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas de 2011, a abstinência não pode ser o único objetivo de tratamento a ser alcançado, tornando-se necessário lidar com as diferentes possibilidades e escolhas do usuário de drogas. Ocorre que, no ano de 2019, é editada uma nova política de drogas que contraria, novamente, as garantias de direitos humanos e fundamentais. De acordo com o Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, a política deixa de ser de redução de danos passando a promover a abstinência.

De acordo com Karam (2013), as políticas de redução de danos são sufocadas pela política moralista de prevenção ao uso de drogas e resultam nas várias tragédias e na falta de alternativa para tratamento dos dependentes. Para a autora, o proibicionismo em relação ao uso de drogas, além de retrógrado e sem validade, é ineficaz comparado aos danos provocados pelo consumo (uso e abuso) das mesmas drogas. Observa ainda que, o ato proibitivo de utilizar drogas não reduziu o consumo e tal ato aumenta os riscos e danos que podem ser causadas pelas drogas em si, vejamos:

A proibição não é apenas uma política falida. É muito pior do que simplesmente ser ineficiente. A proibição causa danos muito mais graves e aumenta os riscos e os danos que podem ser causados pelas drogas em si mesmas. O mais evidente e dramático desses riscos e danos provocados pela proibição é a violência, resultado lógico de uma política baseada na guerra. (KARAM, 2013. p.02).

A autora narra que a proibição além de ser uma política falida, causa danos mais graves que o consumo de drogas, além de potencializar os danos já causados pela política antidrogas, como a violência. No mesmo caminho, Ferrajoli (2002) compara os efeitos da criminalização das drogas com a criminalização do aborto, visto que em ambos os casos, sua ocultação por ser clandestina, impede o acesso aos mecanismos de assistência sanitária.

O efeito principal da lei [penal] é levar os toxicodependentes a esconder sua condição, refutar o contato com aqueles que poderiam ajudá-lo, mas também denunciá-lo, e com os serviços de assistência pública, e, sobretudo, a integrar-se cada vez mais no mundo da droga por força de sua maior dependência do mercado ilegal. (FERRAJOLI, 2002. p.138).

Desta forma, se em relação ao aborto a criminalização produz gigantesco custo de vida que decorrem da inviabilização do acesso das mulheres ao sistema de saúde, em relação às drogas, os danos são sensivelmente sentidos pelos dependentes em razão da inexistência de políticas adequadas de redução de danos causados pelo uso abusivo de drogas.

Segundo Carvalho (2013), no Brasil, a lei 11.343/06, apesar de insinuar intervenções redutoras, prevê medidas descaracterizantes que acabam consumidas pela lógica da punitividade, fato que assegura identificar na base argumentativa da lei a inversão ideológica do discurso de contradição de riscos, ou seja, é enunciada formalmente uma política de

redução de danos, mas sua instrumentalidade reforça a condição repressiva. Narra o autor que pesquisas realizadas na Suíça, após a aplicação da política de redução de danos, demonstram a eficácia dos projetos não apenas diminuindo o número de mortes entre usuários e dependentes, mas, sobretudo, reduziram os delitos associados à droga.

Desta forma temos que estas ações de redução de danos constituem atividades de atenção ao usuário e dependente de drogas e respectivos familiares, e são aquelas que visam à melhoria da qualidade de vida e à redução dos riscos e dos danos associados ao uso de drogas e aquelas direcionadas para sua integração ou reintegração em sociedade.

Carvalho (2013) dita que os princípios previstos nesta lei, identificados como políticas de redução de danos acabam despercebidos pela lógica proibicionista. Ensina o autor que paralelas à descriminalização, inúmeras ações podem ser incrementadas. Baseada nas conclusões apresentadas pelo projeto antiproibicionista, a estrutura da política alternativa de redução de danos no campo das drogas pode ser delineada pelos seguintes princípios e estratégias:

a) Definir estratégia de assistências aos dependentes em dois níveis: terapia, destinada ao auxílio do controle do abuso de drogas que causam dependência e tratamento voltado ao melhoramento do comportamento dos dependentes, no ponto de vista físico e social;

b) Criar condições e possibilidades de que seja utilizado o tratamento que melhor se adequa ao caso uma vez que é necessário reconhecer o direito de cada médico de sugerir e praticar a forma de terapia que considera mais apropriada às condições do paciente, favorecendo então o envolvimento do paciente no tratamento;

c) Oferecer opções diferenciadas de programas de tratamento e terapia, conforme as demandas dos diferentes grupos consumidores, afirmar necessariamente, a intervenção voluntária do usuário, como forma de diálogo, afastando as medidas judiciária e sanitária e desenvolver a participação dos usuários em políticas públicas na área de saúde, principalmente no que se refere à prevenção, tratamento e abordagem sobre drogas;

d) Excluir interrupções ou mudanças do tratamento em virtude de naturais recaídas, separar os mercados consumidores das diversas substâncias de forma a diminuir a possibilidade de passagem do consumo de drogas leves para drogas pesadas e incrementar programas de ação médicas, psicológicas e social, como a distribuição de seringas descartáveis e disponibilização de locais higienizados de consumo, destinados a reduzir os danos à saúde, particularmente à transmissão do HIV e da Hepatite;

e) Estabelecer políticas de ação médica, psicológica e social nas áreas denominadas zonas de risco, buscando aproximar-se de grupos vulneráveis e distribuir Metadona, que é um

narcótico do grupo dos opióides utilizado principalmente no tratamento dos toxicod dependentes de heroína e outros opióides, e outros fármacos para dependentes cadastrados, proporcionando o acompanhamento de especialistas no processo de desintoxicação;

f) Limitar o consumo a determinados locais e domicílios, que, como mostra KARAM (2013, p. 65) “O consumo teria que se submeter às limitações, restringindo-se, ou mesmo vedando-se, o uso em lugares públicos de determinadas drogas mais danosas, a exemplo do que hoje se começa a fazer em relação ao tabaco”;

g) Restringir o comércio de drogas aos lugares determinados pelas agências de vigilância sanitária e submetidos ao controle das atividades competentes e estabelecer as condições de controle sobre a venda de substâncias com maior tolerabilidade social, e em especial reduzir as possibilidades de comercialização de solventes.

Descriminalizar, portanto, segundo Karam (2013), não significa liberalizar. Descriminalizar significa abrir espaços para a criação de mecanismos de controle que não sejam criminais sobre a produção, a distribuição e o consumo de drogas, eliminar um sistema contraproducente e de graves efeitos negativos, em prol da intervenção de outros instrumentos, menos prejudiciais e mais adequados, na busca de caminhos mais racionais e eficazes para tratar essa questão.

As propostas de redução de danos procuram, a partir da abertura com o discurso de pânico que veem nas políticas descriminalizadoras, incentivos ao consumo, afastar a incidência lesiva da intervenção penal. Muitas ações estão associadas às políticas de redução de danos que envolvem projetos de informação sobre os riscos do consumo abusivo, acolhimento de dependentes em locais de tratamento e a distribuição de materiais esterilizados para consumo. Em uma de suas intervenções, compreende até a prescrição da própria droga (substituindo ou não) para dependentes como forma de reinserção social e melhoria de sua qualidade de vida (CARVALHO, 2013).

Segundo o autor, os programas de prescrição de Metadona (derivada da heroína) direcionados para dependentes de heroína buscavam retirar os usuários da marginalidade, de forma a facilitar sua desintoxicação. Junto de assistência médico-social, o dependente, após prévio cadastro, recebiam doses diárias gratuitas de Metadona para consumo. O objetivo da prática prescritiva de Metadona era retirar o consumidor periódico de ambientes insalubres e marginais, além de promover o contato do dependente com o sistema público de saúde e instigar o processo de abandono da dependência pelo acompanhamento psicossocial.

Apesar do sucesso com os programas de Metadona, o reconhecimento de ser a droga muito prazerosa na vida dos usuários eventuais e de dependentes, possibilitou verificar a limitação do alcance desta política redutora. Assim, alguns dos teóricos que analisaram os projetos redutores tiveram reservas quanto à fundamentação, mas concluíram que os resultados são positivos por experiências como a da prescrição de heroína ou Metadona para tratamento de dependentes severos.

De acordo com Carvalho (2013), as ações de redução de danos apresentam vantagens em relação aos programas político criminais que priorizam a repressão e diminuem os custos da criminalização em todas as esferas. Para o autor essas políticas redutoras permitem atuar acabando com os valores morais que sustentam o proibicionismo.

É importante abandonar a lógica moralizadora que permeia a tradição criminalizadora, motivo pelo qual são notáveis as incompatibilidades entre as ações de redução de danos e as políticas criminais proibicionistas. Assim, “associadas às posturas reivindicatórias e libertárias, o uso de drogas ilícitas compõe, juntos com outros elementos da cultura (música, literatura, artes plásticas, cinema, vestuário, alimentação, sexualidade), o quadro das manifestações estéticas das políticas de ruptura” (CARVALHO, 2013, p. 62).

2.5 A insustentabilidade da criminalização das drogas e do usuário de drogas e a falência da Proibição

Ao longo dos anos e conforme já discorrido anteriormente, é possível notar que a guerra às drogas não trouxe ou traz nenhuma mudança significativa à realidade dos dependentes químicos e eventuais usuários²², que continuam a movimentar o mercado ilegal de drogas, fazendo cair por terra todo o aparato de controle repressivo estatal.

Segundo Karam (2013), a proibição do consumo de drogas no Brasil, após a década de 1940 é baseada na política de exterminar do país o consumo de drogas, bem como, acabar com as consequências causadas pelo proibicionismo. Porém, após 70 anos de proibição, o alvo da política de drogas não foi conquistado. As drogas estão cada vez mais acessíveis à sociedade, o consumo destas substâncias é elevadíssimo e o tráfico de drogas surge como o maior mercado ilegal, para suprir a vontade e a necessidade dos consumidores, uma vez que, “onde há demanda, há oferta”.

²² Capítulo I. 1.5 – Um breve relato da política de drogas do Brasil. O efeito relacionado ao consumo das drogas pode ser visto como uma guerra, imposta por uma política pública que o Estado define, para controlar as situações de consumo e comercialização, fazendo parte de uma questão social de uso ou consumo abusivo, de acumulação do capital e de modos de exercício do poder político, sendo certo que em anos de proibição o estado não exterminou ou sequer reduziu o consumo e o comércio clandestino. p. 54.

Com o objetivo de controlar o consumo e tráfico de drogas é declarada uma guerra contra as drogas, que não é necessariamente contra as substâncias ilícitas, mas sim contra os consumidores e vendedores. Certo é que, em toda guerra existe morte, violência, destruição de vidas, prisões arbitrárias e especialmente a violação de direitos e garantias fundamentais, o que não é diferente na guerra contra as drogas. “Os consumidores são responsáveis apenas pela existência do mercado” (KARAM, 2008, p. 41), tendo em vista que a criminalidade e a violência são produtos da própria ilegalidade criada pelo Estado.

Enquanto uma pequena quadrilha de traficantes é destruída por forças policiais, somadas à violência, desrespeito, abuso e ao medo que afligem os moradores, em alguma periferia, favela ou no nosso caso, em uma fronteira do país, esses consumidores simplesmente buscam outros novos fornecedores para suprir suas necessidades.

Afinal, o que pretende o Estado e a sociedade com a adoção de tal política? O extermínio das drogas? O fim do consumo? A desmaterialização do mercado ilegal? O fim dos crimes praticados ou não por consumidores? Quem acredita nestes argumentos certamente está fora de seu exercício pleno da razão. Isso porque as substâncias entorpecentes, hoje consideradas drogas, jamais deixarão de existir na natureza ou serem criadas pelo homem, elas sempre existiram e foram consumidas desde os primórdios da sociedade, inclusive sem serem classificadas como substâncias ilícitas.

Todavia, o que mais é ignorado é que vivemos em um Estado Constitucional de Direito, fundado na Constituição Federal, que determina em seu artigo 5º um rol de direitos fundamentais que são indispensáveis à vida digna do ser humano, como por exemplo, o direito à liberdade individual, à intimidade, à vida privada, à igualdade e a apreciação jurisdicional da lesividade, os quais são violados pela criminalização das condutas descritas na atual de drogas. Segundo dispõe a Constituição Federal:

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

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

Assim, de acordo com Karam (2010), ao fundir estes direitos notamos que é garantido a todos os indivíduos o direito de gerir a própria vida como desejar, desde que não prejudiquem o outro, cabendo à lei proibir tão somente as ações lesivas à sociedade, como, na maioria dos casos de consumo de drogas, o único prejudicado é o próprio consumidor. Ao Estado restaria utilizar políticas públicas de saúde e psicológicas eficientes, para o tratamento de reabilitação dos dependentes.

Segundo a autora, as substâncias combatidas e consideradas drogas são produzidas e comercializadas, como qualquer outro produto de consumo, pois existe grande demanda. O mercado ilícito não difere de qualquer outro mercado, todavia, ao ser criminalizado, lhe são adicionadas certas especificidades, como a criminalização do usuário de drogas.

Karam (2013), narra que dentro dos custos normais da produção, desde o plantio, colheita e comercialização são acrescidos os custos potenciais da criminalização, como possíveis perdas decorrentes de apreensões, ou despesas referentes à maior segurança, corrupção de funcionários públicos e eliminação de concorrentes, por exemplo, que se fazem necessários em virtude da ilegalidade do empreendimento.

Quanto mais repressão houver, maiores serão os custos de segurança que integrarão o investimento, assim como mais difícil se torna fazer a droga chegar até o consumidor. Isto gera o aumento dos preços dos produtos, em virtude da constância da demanda. Se a demanda existe, e os preços, por causa da repressão, são flutuantes, os lucros também serão. O tráfico, quanto mais é reprimido, mais se torna lucrativo (KARAM, 2009, p. 36).

Traficantes, pequenos e grandes, chefes do tráfico ou “mulas”, comerciantes do atacado ou do varejo, quando presos ou eliminados, logo são substituídos por outros que também desejam um “emprego” ou em um nível mais elevado na hierarquia do tráfico, aqueles que desejam um grande ganho capital.

O sonho e planejamento de erradicação das drogas nos países produtores, principalmente aqueles que fazem fronteira com o Brasil, se mostrou ineficaz e algo impossível. A título de exemplificação, segundo Tarso (2012), entre os anos de 2000 e 2005 os Estados Unidos investiram 2,8 milhões de dólares na Colômbia com a intenção de reduzir em 50% a produção de folha de coca. Houve uma pequena redução na produção colombiana da folha, porém, as plantações simplesmente migraram para os países vizinhos. A Bolívia teve um acréscimo de 16% e o Paraguai de 25%.

Maria Lucia Karam, juíza de Direito e membra da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, faz importantes considerações sobre o tema de produção e distribuição das drogas, segundo a autora:

(...) eventuais êxitos repressivos em localidades determinadas têm como único efeito a transferência geográfica daquelas atividades de produção e distribuição, que, por maior que seja a repressão, subsistirão enquanto estiverem presentes as circunstâncias socioeconômicas favorecedoras da demanda criadora e incentivadora do mercado. Onde houver demanda, haverá oferta. (KARAM, 2009. p. 37).

Segundo a autora o consumo de drogas sempre existirá, pois estas substâncias sempre existiram na vida humana e na história: conforme apontam os antropólogos e arqueólogos,

entre 40 e 10 mil anos atrás, o homem já consumia plantas alucinógenas. Ao longo da história, o consumo de drogas pela humanidade é um fato constante, o que varia são apenas os tipos de substâncias utilizadas e a forma como se processa este uso, à medida que se varia a civilização sob o estudo e o marco cronológico (TARSO, 2012). A proibição decorre supostamente do fato de as drogas oferecerem danos e riscos a saúde do consumidor e à sociedade. Todavia, (KARAM, 2013), narra que a guerra contra as drogas é mais nociva aos usuários de drogas e a sociedade em geral, do que o consumo.

Atualmente, algumas situações de pressão socioeconômica ainda fazem o consumo de drogas terem um crescimento elevado no Brasil. Um dos motivos pode ser a existência de uma sociedade desregulada e caracterizada por fortes abismos sociais, na qual grande parte da população se encontra privada de direitos básicos, em virtude do consumo abusivo de drogas, e da inoperância e ineficiência do Estado no controle do tráfico e na prestação de serviços de saúde aos usuários, o que pode caracterizar a insustentabilidade da criminalização das drogas.

Ao seguir a realidade brasileira, o desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Nereu José Giacomolli, realiza um importante apontamento sobre a situação de desigualdade socioeconômica e o consumo de drogas, onde usuários consomem tal substância com a intenção de superar sentimentos de angústia, frustração e medo:

A desestruturação dos laços familiares e sociais, na contemporaneidade, propicia a diminuição dos vínculos de afetividade, de satisfação, de solidariedade e de confiança, aumentando a angústia, a frustração e o medo. Um dos caminhos é a busca da superação pelo consumo de substâncias entorpecentes, como fonte de prazer a satisfação. (...) na contemporaneidade, a problemática não se situa mais, essencialmente, na ritualística religiosa, nos aspectos culturais e de protesto das décadas de 60 e 70. Diferentemente dessas décadas, na droga não mais se busca, com preponderância, a integração espiritual ou social; mas sim a maneira de sobreviver num mundo cada vez mais individualista, egoísta, competitivo, de produção de consumo, onde tudo tem um preço. (...) busca-se na droga a velocidade do tempo exigida, mostrada e que não acompanhamos, busca-se a excitação e rapidez, o prazer possível, o estofo necessário ao preenchimento de vazios. Cada vez mais, são exigidas dos seres humanos tarefas impossíveis de serem cumpridas. Isso gera decepções e sofrimentos (Freud) que, para suportá-los, muitas pessoas trilham o caminho da drogração. (GIACOMOLLI, 2008. p. 184 e 185).

A insustentabilidade da criminalização das drogas se justifica pelo fato de que estas substâncias sempre foram e sempre serão consumidas. Nesse caminho se observa que a política de drogas adotada pelo país é ineficaz: segundo Karam (2013), ela busca atingir um objetivo abstrato e inalcançável. Para isso utiliza-se de uma guerra violenta contra os consumidores de drogas e marca um violento desrespeito aos direitos fundamentais e humanos.

Weigert (2010) dita que não bastasse a criminalização das substâncias consideradas drogas, o Estado em sua busca pela repressão do comércio e consumo de drogas aplica

também a criminalização dos usuários e consumidores de drogas. O discurso oficial utilizado é que a política de drogas busca tutelar a saúde pública, quando ocorre a criminalização do usuário.

Ao contrário do que se possa imaginar, dos gastos em saúde pública reconhecidos pelo Ministério da Saúde de nosso país, por meio de relatório, especificamente dos gastos do SUS – Sistema Único de Saúde, que estão relacionados ao uso de drogas (lícitas e ilícitas) temos que 87,90% das internações ou intoxicações ocorrem pelo consumo de álcool. O restante dos atendimentos, ou seja, 12,1% estão relacionados a outras drogas²³.

O relatório mencionado acima afirma que “o rigor da lei criminal de drogas manifesta-se em condições desfavoráveis de acesso à saúde e a participação e organização dos usuários de drogas, ao estabelecer o uso como ‘proibido’”, (Ministério da Saúde, 2003, p. 26). Porém, o Estado quando afirma que a criminalização do uso de drogas visa à proteção da saúde pública, se esquece de perguntar se esta situação realmente procede, eis que a cada dia se torna mais difícil o acesso ao sistema de saúde, principalmente pelo usuário de droga, que deverá se auto intitular como drogado ou dependente químico, se expor diante de uma situação considerada crime pelo Estado, para posteriormente receber um tratamento (in)adequado.

A proibição do uso de drogas afasta os usuários do sistema de saúde e dificulta as ações de redução de danos propostas pela política antidrogas. Obcecadas pelo sentido terapêutico, as medidas propostas isolam usuários e dependentes no discurso psiquiátrico-sanitarista e possibilita diagnosticar que a pretensa suavização do tratamento penal ao usuário opera como inversão ideológica dos programas de redução de danos. O sujeito usuário de drogas “por força da política proibicionista, ingressa num vicioso círculo da clandestinização, fato que, em caso de dependência, inviabiliza o serviço de assistência médica e social”. (CARVALHO. 2013, p. 241).

A maconha, comprovadamente segundo estudos científicos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Saúde dos EUA, é uma das drogas bem menos nocivas ao corpo humano, bem menos que o tabaco e o álcool, este último é o mais prejudicial, 114 vezes mais mortal que a maconha e consumido livremente na sociedade brasileira, até mesmo por menores de 18 anos. O álcool foi considerado a droga mais mortal, seguido por heroína, cocaína, tabaco, ecstasy, metanfetaminas e, finalmente, a maconha.

Mas porque o álcool é liberado e a maconha deve ser criminalizada?

²³ A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas.

De acordo com o que determina a Constituição Federal do Brasil, afigura-se claramente uma violação ao princípio da isonomia onde a conduta daquele que bebe demasiadamente tem uma potencial lesividade muito maior em relação à saúde pública do que o usuário de maconha, ainda que este faça uso abusivo. Mesmo drogas pesadas como o crack e a cocaína juntos, estão longe do álcool no levantamento do Ministério da Saúde que estuda o impacto do uso de drogas no SUS.

Dáí que conseguimos perceber que a proteção à saúde pública é uma verdadeira falácia, uma hipocrisia, um embuste, pois o Estado não visa proteger a saúde pública, se assim fosse o álcool seria uma droga ilícita. A verdadeira razão da criminalização das drogas não é a proteção da saúde pública, mas sim qualquer outro motivo, como o lucro ilícito decorrente da criminalização que beneficiam traficantes e agentes do Estado, mas nunca beneficia a sociedade.

A criminalização do consumo de álcool nos dias de hoje apenas abriria caminho para um mercado ilegal, como ocorre com as drogas ilícitas. O que realmente justifica a criminalização das drogas e do usuário de drogas é uma cultura forçadamente conservadora de nossa sociedade em relação ao diferente, ou, em algumas palavras que resumem este contexto: preconceito, desinformação, conservadorismo. Karam (2013) explica que o estigma do drogado doente, e algumas vezes visto como traficante delincente é algo enraizado na cultura brasileira e nos seres humanos. É difícil para a sociedade contemporânea aceitar que pessoas sentem prazer em consumir determinadas drogas e que estas pessoas são livres para consumir, desde que não prejudiquem a terceiros.

Karam (2013) revela que em 70 anos de criminalização das drogas no Brasil, o mais prejudicado pelas violações e restrições propostas pelo Estado é o usuário ou consumidor, que adquire a droga de um mercado ilegal, sem saber sua origem e a forma como foi produzida, e consome de maneira clandestina, pois corre o risco de ser preso e enquadrado como traficante.

Ainda segundo Karam (2013), a insustentabilidade da criminalização é notória. A guerra contra os consumidores é ineficaz e não garante o extermínio das drogas. A violência proposta pelo Estado contra os usuários é cada vez maior e causa mais estragos que o consumo de drogas. Os presídios estão abarrotados de meros usuários de drogas. As mortes, violações e transtornos causados pela guerra contra as drogas não diminui o consumo e a comercialização. Os direitos fundamentais são rechaçados sem qualquer intervenção do Estado, isso tudo para supostamente proteger a saúde pública.

O direito penal, como *última ratio* do ordenamento jurídico, não deve impor às pessoas, criminalizações de condutas que não afetem realmente algum bem jurídico tutelado,

como no caso da saúde pública, pois, seria ao contrario, a admissão de um sistema penal que pretende punir o agente pelo seu modo de ser ou pensar, o que contraria o sistema penal garantista ferrajoliano e os princípios constitucionais.

Segundo o entendimento de Karam (2013) e Carvalho (1996), a política de guerra às drogas criada nos Estados Unidos se mostrou bastante ineficaz e ineficiente também no Brasil, visto o número de pessoas que fazem uso de substâncias entorpecentes e o mercado ilegal altamente lucrativo que atinge o Brasil e suas fronteiras, tendo em vista que o país é rota de tráfico de drogas.

No entanto, como em toda guerra, a vantagem de um é a desvantagem de muitos, a guerra às drogas tem várias vantagens para os seus defensores: ela não envolve toda a população na guerra, apenas os que já serão marginalizados de qualquer jeito, como negros, pardos e pobres, usuários, dependentes e familiares destes. As substâncias combatidas na guerra são denominadas ilícitas, como maconha, cocaína, heroína, LSD, e não envolvem psicoativas como o álcool, tabaco ou calmantes, pois são considerados lícitos. Segundo Karam:

Não nos debatemos com policiais fortemente armados em estabelecimentos que revendem e fábricas de destilados do álcool ou cigarros visto que não há violência na produção e no comercio desses produtos. Mas porque esse tratamento deve ser diferente na produção, comercialização, consumo de outras drogas, se todas são consideradas psicoativas? A resposta é clara, a diferença está na proibição. Só existe a guerra porque as substancias são ilícitas, vemos cada vez mais violência e morte decorrentes da oposição às drogas, que por sua vez não são extintas e muito menos reduzidas. (KARAM, 2003. p. 12).

Como ensina a da autora o tema drogas só tem essa repercussão toda por serem substâncias consideradas proibidas. O meio em que se encontram drogas lícitas não é tão violento quanto ao que envolve as ilícitas, tudo decorrente da proibição falida diante do numero de pessoas que fazem uso de drogas.

A LEAP, *Law Enforcement Against Prohibition*, traduzida para o português como agentes da lei contra a proibição, organização internacional criada em 2002, que entendendo os danos e sofrimentos provocados pela guerra às drogas, pronuncia-se pela legalização de todos os tipos, e sua posterior regularização quanto ao consumo, produção e comércio. Seus objetivos são informar sobre os danos causados pela atual política de drogas e restaurar o respeito público em vista dos policiais que atuam na fracassada guerra contra as drogas.

Um dos efeitos mais devastadores da criminalização é a guerra declarada contra as drogas, por meio do próprio Estado. Esta guerra causa dor, violência e até a morte, não só ao usuário, dependente ou traficante, mas as famílias e terceiros inocentes (como policiais) atingidos pela batalha. Nesse caso, observamos que a violência e as mortes são maiores em

relação à guerra contra as drogas do que pelo consumo, até mesmo abusivo, dos entorpecentes.

Está comprovado pela ONU, por meio do relatório mundial sobre drogas de 2016, que até 275 milhões de pessoas usaram algum tipo de droga, ou seja, mesmo com a política proibicionista, que é utilizada no mundo inteiro, o consumo de drogas ainda é algo que acontece rotineiramente. A maconha foi a droga mais consumida em 2016, com 192 milhões de pessoas que utilizaram ao menos uma vez ao longo do último ano. O número global de usuários de *cannabis* continua a aumentar e se expandiu em aproximadamente 16% na última década até 2016. Sobre a descriminalização Carvalho afirma (2010 p.94-95):

A severa crítica ao direito penal tradicional parecia estar consolidada no final da década de 70, contudo a redução do espaço de fala das correntes críticas, localizadas fundamentalmente na academia, induziu ao diagnóstico de que os postulados desconstrutores não seriam realizáveis e que, a forma de superação do espaço acadêmico foi à associação do pensamento de vanguarda com os operadores críticos do sistema – notadamente nas experiências italianas, francesa e espanhola nas décadas de setenta e oitenta, bem como no Brasil e em diversos países da América Latina, no final da década de oitenta e nos anos noventa, através da aproximação com o Movimento do Direito Alternativo e que o perfil decorrente do encontro entre os profissionais críticos das agências penais e a crítica acadêmica redirecionou as pautas de ação na busca de alternativas viáveis para a descentralização a descriminalização, a derivação e a informalização do controle estatal; a desprofissionalização, a desmedicalização, a deslegalização e a eliminação dos estigmas e das etiquetas, fruto da profissionalização dos órgãos de controle; e a descarceirização, a desinstitucionalização e o controle comunitário como alternativa possível às instituições totais (prisões e manicômios), mas, contudo, a principal alternativa ocorreria a partir de concretos programas de descriminalização (legal e judicial). (CARVALHO, 2010. p.94-95).

Carvalho (2010) ensina que a única alternativa para o problema falho da criminalização das drogas seriam os programas concretos de descriminalização. Posto isso, é imprescindível analisar a criminalização das drogas também em relação ao princípio da lesividade, pois é necessário para constituir um ponto de ruptura no *circulus vitiosus* da hermenêutica jurídico-penal, até porque “nenhum sistema penal está legitimado a sacrificar a liberdade individual senão quando incrimina fatos significativamente ofensivos a bens jurídicos de relevância pessoal indiscutível” (GOMES, 2005. p.14).

Desta forma, se determinada conduta não lesionar, oferecer risco real ou perigo concreto de dano à bem jurídico de terceiro tutelado pelo Direito Penal, não deverá ser criminalizada. Ocorre, portanto o contrário em relação a não aceitação do Estado ao consumo das drogas.

Acontece que, na guerra às drogas, o destaque estatal não se volta contra a existência de tais substâncias, mas sim contra as pessoas que usam, produzem ou comercializam produtos psicoativos. Como acontece em qualquer manifestação do poder punitivo estatal, os

mais atingidos pela repressão são – e sempre serão – aqueles mais vulneráveis social e economicamente. São pessoas pobres e/ou negras, indivíduos enquadrados pelo sistema penal como traficantes na quase totalidade dos casos, e não como meros usuários. Sobre essa frágil questão, Karam (2010) lembra muito bem que:

No Brasil, os mais atingidos são os muitos meninos, que, sem oportunidades e sem perspectivas de uma vida melhor, são identificados como “traficantes”, morrendo e matando, envolvidos pela violência causada pela ilegalidade imposta ao mercado onde trabalham. Enfrentam a polícia nos confrontos regulares ou irregulares; enfrentam os delatores; enfrentam os concorrentes de seu negócio. Devem se mostrar corajosos; precisam assegurar seus lucros efêmeros, seus pequenos poderes, suas vidas. Não vivem muito e, logo, são substituídos por outros meninos igualmente sem esperanças. Os que sobrevivem, superlotam as prisões brasileiras. (KARAM, 2010. Brasil de Fato. Guerra às drogas encarcera mais negros do que apartheid).

De acordo com a autora, notamos quem são os considerados marginalizados que sofrem com a violência, guerra e repressão contra as drogas, são pobres, sem condições e que na maioria das vezes são apenas usuários das drogas ou pequenos comerciantes que necessitam sustentar suas famílias. Enquanto esses pobres e marginalizados socialmente estão presos por fazer mal ao seu próprio corpo os chefes do tráfico continuam a lucrar cada vez mais ilicitamente.

Segundo Karam (2013), a guerra às drogas lançada pelos EUA há 40 anos fracassou. Políticas proibicionistas baseadas na erradicação, interdição e criminalização do consumo simplesmente não funcionaram. A violência, o crime organizado e as mortes associadas com o tráfico de drogas se mantêm como problemas críticos em nosso país e pode ser classificado como uma forte e falha consequência da criminalização das drogas no Brasil.

A política de proibição, efetivada pela guerra contra as drogas destrói vidas e espalha violência, estigmas, mortes, prisões, sem sequer obter qualquer resultado significativo em seu declarado objetivo de erradicar, reduzir ou findar a circulação das selecionadas drogas ilícitas. Após mais de 100 anos da proibição global, o resultado notável é que as substâncias proibidas foram se tornando mais diversificadas, mais facilmente acessíveis, e muito mais utilizadas.

Guerra, violência, mortes, prisões não afetam em nenhum ponto fornecimento das drogas tornadas ilícitas. Patrões e empregados das empresas produtoras e distribuidoras, após serem mortos ou presos, são substituídos por outros igualmente interessados em acumular capital ou necessitados de trabalho (KARAM, 2013).

Segundo a autora, por maior que seja o repressivismo, as oportunidades de trabalho e de acumulação de capital sobreviverão enquanto estiverem presentes as circunstâncias socioeconômicas favorecedoras da demanda que impulsiona o mercado ilegal, enquanto existirem usuários ou dependentes. Como já dito, onde houver demanda, sempre haverá

oferta. A realidade não pode deixar de obedecer às leis econômicas. As leis penais não têm o poder de revogar as naturais leis econômicas. A proibição do desejo simplesmente não funciona.

Quando um comerciante ilegal de drogas importante é morto ou preso, avalia-se quem o substituirá, porque os mecanismos do tráfico não são afetados. A ilegalidade das drogas faz aumentar radicalmente o seu preço, gerando altos lucros para os que se aventuram ao seu transporte. O Brasil não é considerado produtor de drogas, porém, aparece como um estratégico ponto de trânsito e escoamento para grandes mercados internacionais de drogas.

O Relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas - UNODC de 2008 mostra que outra consideração importante é que a maioria das drogas são sinônimos de trabalho e renda para inúmeras famílias servindo de mantenedor econômico, para alguns países o principal. Nos países andinos, além estar associado à cultura local, o cultivo e consumo da folha de coca sustenta regiões inteiras que de modo geral são totalmente dependentes dessa produção vinculada aos mercados ilegais internacionais.

O Brasil investe altos valores na efetivação da política repressiva de drogas e na proteção e fiscalização das fronteiras, com intenção de controlar o mercado ilegal. Países de nossa como o Brasil, têm um enorme custo social e econômico decorrente da violência associada ao combate ao tráfico de drogas.

Segundo Pinto (2010), o mercado ilegal do tráfico de drogas, do ponto de vista econômico, representa um dos negócios mais lucrativos do mundo, segundo dados da Organização das Nações Unidas. De acordo com o autor essa atividade ilícita movimentava “mais de US\$ 500 bilhões por ano, o dobro do faturamento da indústria farmacêutica mundial e o equivalente a dez vezes mais do que é gasto por ano em políticas públicas de desenvolvimento econômico no mundo (PINTO, 2010, p. 01).” Em entrevista para a revista O Economista, Pinto (2010) menciona que, está enganado quem acredita que o narcotráfico tem o caráter de máfia do tráfico ou de gangues, ao contrário,

é uma sólida cadeia produtiva agroindustrial, comercial e financeira que, por sua integração vertical e horizontal, e seu alcance global, assemelha-se cada vez mais a uma empresa multinacional do que a uma família do crime organizado retratada de forma caricata nos filmes ou seriados da televisão. Desde o produtor dos insumos da droga até o consumidor final existe um elo dinâmico e de altas margens de lucratividade. (PINTO, 2010, p. 01. O Economista).

Para o autor, acreditar que o problema do tráfico de drogas se restringe apenas ao processo de comercialização é negar que essa atividade existe porque há uma demanda ativa e fundamental que o incentiva. Ou seja, há estímulos de mercado que incentivam às práticas de comercialização que dependem de um suporte repressivo ilegal e corruptor assim como

também dependem de um meio carente de infraestrutura social e econômica para poder se desenvolver.

No ano de 2010, no Rio de Janeiro, quando as forças do governo desestruturaram o maior centro de distribuição de drogas, calculou-se um prejuízo para os traficantes de 100 milhões de reais, sem contabilizar a perda de automóveis, motos, residências luxuosas dentro e fora do complexo do Alemão e dinheiro em efetivo.

No caso da política de drogas, o alto valor investido na repressão não é capaz de reduzir ou extinguir o mercado ilegal de drogas. Isso ocorre porque o mercado ilegal também é economicamente estruturado para a comercialização das drogas. Todavia, de acordo com Caleiro (2006), legalizar a maconha poderia render até R\$ 6 bilhões em impostos e a economia com sistema prisional chegaria a R\$ 1 bilhão, de acordo com estudo divulgado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Segundo o autor, o estudo da Câmara supõe que a maconha estaria sujeita aos mesmos impostos e alíquotas do cigarro. No cenário sem aumento de demanda do consumo de maconha, seriam arrecadados cerca de R\$ 5 bilhões. Com aumento no uso, são R\$ 5,9 bilhões para os cofres públicos. Assim, segundo o relatório de impactos econômicos da legalização:

Supondo ainda um consumo per capita de maconha no Brasil igual ao que foi regulamentado no Uruguai (40 gramas de maconha por mês)²³, e tomando a expectativa de US\$ 1,20 para a venda de um grama da substância em farmácias credenciadas naquele país²⁴, cada usuário no Brasil poderia adquirir cerca de US\$48,00 de maconha por mês ou US\$576,00 da erva por ano. Com uma taxa de câmbio de cerca de R\$3,60 por dólar (abril de 2016), o gasto anual com maconha no país seria de R\$2.073,60 por usuário. Assim, multiplicando o número de usuários pelo gasto per capita, obteve-se um gasto anual com maconha no Brasil de R\$5,69 bilhões. (IMPACTO ECONÔMICO DA LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS NO BRASIL, 2016, p. 15).

De acordo com o relatório (2016, p.51), considerando dados de 2014, estimou-se que os gastos com tratamento, repressão e combate a todas as drogas foram de quase R\$ 5 bilhões, conforme mostra a tabela a seguir, valor menor que o valor a ser arrecado com a comercialização da maconha, por exemplo. Os maiores gastos com a política de repressão foram com o sistema prisional, que somaram mais de R\$ 3,3 bilhões em 2014. Os gastos com saúde relacionados ao uso de drogas somaram, em 2014, quase R\$ 1 bilhão.

Entende-se que talvez o próprio sistema capitalista atual possa contribuir para essa mudança pelo valor econômico da comercialização de drogas. Inclusive, já existe uma grande movimentação mundial em favor da legalização de drogas, especificamente da *cannabis*, efetivadas por ONG's que defendem o fim da guerra às drogas. Algumas dessas organizações são financiadas por grandes empresas, que já notaram o grande potencial dos lucros de um mercado lícito de drogas. Contudo, o Brasil ainda caminha ao contrário. Quem lucra

economicamente com a política de drogas são os traficantes e alguns agentes do Estado que se ligam ao tráfico.

Assim, caberia ao Estado modificar a atual política de drogas e observar que os objetivos da política proibicionista não foram alcançados, pois o Estado, mesmo com altos valores investidos, não possui condições de exterminar o comércio e o consumo de drogas. Para ter controle, nem que seja um controle mínimo sobre tais substâncias, seria preciso que o Estado realizasse um processo de descriminalização do consumo, como já fizeram outros países, na intenção de reduzir o tráfico de drogas.

O Estado, com o controle sobre as drogas, liberaria a comercialização e o consumo de determinadas drogas, e assim, poderia lucrar como os traficantes e se tornariam concorrentes em paridade de armas. Porém, as substâncias se diferenciariam. Exemplo: no caso da cannabis produzida pelo mercado ilegal, não sabemos como é realizada a plantação, colheita, ou se são misturados naquela droga, outras substâncias que prejudiquem o usuário. No caso da cannabis legal (como no Uruguai), o Estado é o responsável pelo plantio, colheita e comercialização e ainda possui fiscalização sobre a venda e o consumo. Além do que, a maconha comercializada não será misturada com outras substâncias.

Ocorre que não seria somente um processo de legalização. O Estado, antes de proceder com a descriminalização deve, de forma eficaz, fornecer meios aos usuários e dependentes, para o tratamento contra o (ab)uso de drogas, tais como: medicações, internações voluntárias, consultas terapêuticas, acesso ao sistema de saúde, tudo isso de forma eficiente, bem como pensar na forma que se daria o consumo destas substâncias, limitar o consumo a determinados locais e observar os princípios que já existem no consumo de cigarros, bebidas alcoólicas e medicamentos.

3 O COMBATE ÀS DROGAS NAS FAIXAS DE FRONTEIRA DO BRASIL

O terceiro capítulo é voltado ao estudo do tráfico de drogas no Brasil, um estudo de cenário e o impacto desta prática para com a política pública promovida pelo país no tocante às questões trabalhadas até aqui, com foco investigativo nas políticas promovidas no Paraguai e Uruguai, países limítrofes do Brasil, o que facilita o comércio, o contato e convívio com outra cultura, a travessia de pedestres e também crimes como o tráfico de drogas.

A política de drogas do Paraguai também segue o estilo repressivo lançado pelos Estados Unidos, porém aplica penalidades mais severas em relação ao tráfico e consumo de entorpecentes. Diversas políticas públicas, principalmente de segurança, são implementadas nesta fronteira, com a finalidade de reprimir o tráfico de drogas.

Na outra fronteira analisada neste capítulo, a do Brasil com o Uruguai, o problema relacionado ao tráfico de drogas também é evidente. Todavia, o Uruguai, adotou um modelo vanguardista na elaboração de suas políticas de drogas, como a política de regulamentação do consumo de maconha. Ainda que a política adotada autorize o consumo da maconha legal por cidadãos cadastrados, o tráfico de maconha e outras drogas como cocaína e crack ainda é existente.

Mesmo com o problema do tráfico de drogas no Uruguai, o governo, com a política de legalização da maconha para o consumo, buscou preservar os direitos e garantias constitucionais dos cidadãos, como a autonomia da vida privada, e proporcionar que os consumidores saibam como foram produzidas as substâncias pelo governo, da mesma forma que aproxima o governo, por meio de políticas públicas, do cidadão consumidor de maconha.

3.1 As faixas de Fronteira: Brasil – Paraguai e Brasil – Uruguai

Em uma sociedade variada como a do Brasil, a diversidade cultural e social movimenta-se e cria vínculos em todo seu território, especialmente nas cidades gêmeas²⁴ e nas faixas de fronteira, e não poderia ocorrer de forma diferente na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai, e também na fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai, onde a miscigenação entre povos distintos, a linguagem, as crenças e a cultura são potencializadas por intermédio da fronteira (física e abstrata) que ali existe.

²⁴ De acordo com Lia Osório Machado (2010, p. 66) as cidades-gêmeas são “núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional, cuja interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional”.

O termo fronteira pode ser interpretado de formas variadas de acordo com o contexto em que está inserido. Pode se referir aos limites internacionais entre Estados, ou fronteiras abstratas entre etnias distintas. Seu surgimento é atribuído ao Império Romano, no século 500 A.C, tendo em vista que mesmo na Antiga Grécia não se havia noção sobre a delimitação das fronteiras entre as Cidades-Estado. A ideia de fronteira surgiu com o *limes* romano. Conforme explica Duroselle (2000, p. 64), “o *limes* não era uma linha, e sim uma sucessão de fortes atrás dos quais se situavam a maioria das legiões romanas”.

Segundo Gemelli (2013), na era da globalização, que esteve acompanhada da intensificação da mundialização capital e dos fluxos crescentes, proporcionados pelas inovações no campo da informação, telecomunicações, transportes e outros, a partir do final do século XX, conduziram a sociedade a um equívoco de que as fronteiras, em qualquer escala, estavam rompidas. Pregava-se então um mundo sem fronteiras, o que facilitava o deslocamento do capital.

Ocorre que esta extinção das fronteiras físicas, nunca aconteceu. Isso porque a intensidade dos fluxos ocorrentes nos mais diferentes pontos da terra não influenciou na igualdade dos espaços, mas atuou na acentuação das diferenças. Na proporção em que o desenvolvimento econômico e social, os fluxos, as informações e outros fundamentos, não são distribuídos uniformemente entre os espaços, não poderemos falar em um mundo sem fronteiras ou homogêneo.

Na atualidade, as fronteiras adquirem novos valores e significados, que se relacionam ao seu momento histórico e com as características variáveis da sociedade, em seu modo de evolução, imprimem no espaço geográfico certas características peculiares, como a cultura, por exemplo.

Para Scherma (2015), essas mudanças na importância do território e no significado das fronteiras tiveram consequências importantes nas Relações Internacionais, apesar da existência de conflitos em algumas localidades. As implicações disso para as regiões fronteiriças não são difíceis de imaginar:

At the same time, the use of the border to protect and insulate a population from external influences has been replaced with the believe that in many arenas, great openness, rather than closure, may be the most effective way to advance the interests of a population (BIERSTEKER, 2002, p. 166)²⁵.

No caso das fronteiras, a ideia de mundo não estático, permite ampliar o horizonte de visão e analisar os fenômenos relativos às fronteiras conectando-os aos mais diversos aspectos

²⁵ Ao mesmo tempo, o uso da fronteira para proteger e isolar uma população de influências externas foi substituído com a crença de que em muitos arenas, grande abertura, ao invés de fechamento, pode ser a maneira mais eficaz para fazer avançar os interesses de uma população (BIERSTEKER, 2002, p. 166). Tradução nossa.

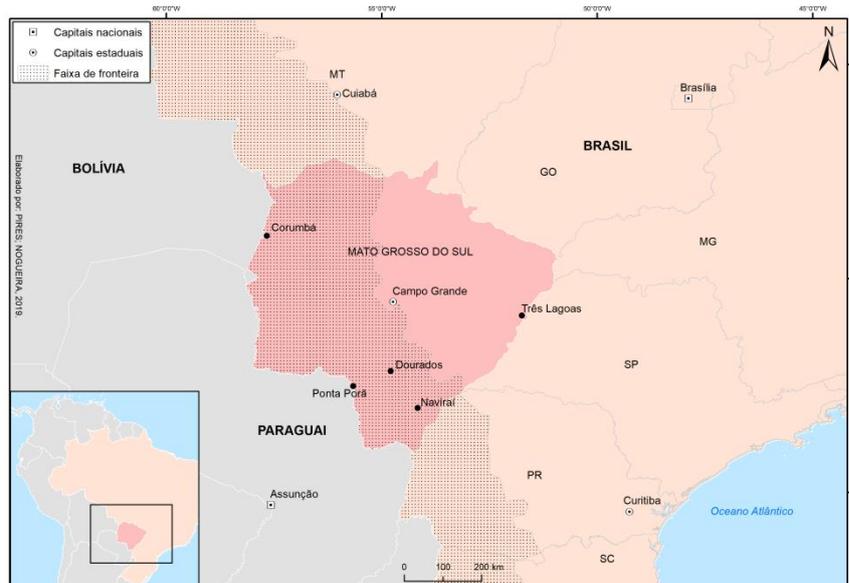
(SCHERMA, 2015). Segundo o autor, é possível analisarmos a influência do mundo material e do “interesse nacional” nas regiões fronteiriças, reconhecendo a importância da região na concepção de políticas públicas em decorrência da influência de ideias dessas regiões. O construtivismo, caracterizado pela ideia de que o mundo não é estático, inerte ou imobilizado, permite maior poder de análise para um tema relevante, mas ainda pouco explorado pelas Relações Internacionais.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional, no Brasil, a região da Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira seca brasileira e 7.367 km de fronteira marítima, na qual abrange 11 unidades da Federação e 588 municípios divididos em sub-regiões e reúnem aproximadamente 10 milhões de habitantes.

As Faixas de Fronteira que passaremos a discutir neste capítulo estão localizadas na região do Centro-Oeste, composta por 72 municípios dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, especificamente estudaremos o Município de Ponta Porã – MS e Pedro Juan Caballero – PY.

A outra fronteira se localiza na região Sul, especificamente entre o Brasil e o Uruguai, composta por seis cidades. Trabalharemos especificamente os municípios de Sant’Ana do Livramento – BR e Rivera – UY, conforme se pode observar no mapa dos países que fazem fronteira com o Mato Grosso do Sul e posteriormente, um mapa das fronteiras do Rio Grande do Sul, conforme podemos observar abaixo:

Mapa 1 - Países que fazem fronteira com o Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste.



Fonte: Própria do Autor, 2019.

A fronteira entre o Brasil e o Paraguai tem início no Marco das Três Fronteiras, entre as cidades de Foz do Iguaçu - PR e Presidente Franco - PY, e vai até a tríplice fronteira com a Bolívia, próximo às cidades de Bahia Negra - PY e Corumbá - MS. Atravessa uma variedade de terrenos, percorre de grandes áreas urbanas a desertos inóspitos e áreas alagadas.

O mapa demonstra o Estado de Mato Grosso do Sul e sua fronteira seca com o Paraguai, bem como a extensão da sua faixa de fronteira de 150 km. A faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai, no município de Ponta – Porã – MS, é uma das regiões com maior incidência de tráfico de drogas e outros crimes relacionados ao tráfico (Santos, 2016).

Isso ocorre porque a falta de fiscalização, a vasta faixa de fronteira, o aparato do mercado ilegal e a falta de servidores que atuam no policiamento, facilita o “trabalho” do mercado clandestino. A cidade de Dourados, também está localizada nesta faixa de fronteira e reiteradamente é localidade onde ocorre o mercado ilícito de drogas. Será analisada também a faixa de fronteira da Região Sul do país, especificamente a fronteira de Santana do Livramento – RS e Rivéira – UY, demonstrada no mapa a seguir.

Mapa 2 - Fronteira do Brasil com o Paraguai, Bolívia, Uruguai e Argentina.



Fonte: Própria do Autor, 2019.

No mapa 2 é possível notar com clareza os 04 países que fazem fronteira com a parte sul do Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Porém, neste estudo, analisaremos apenas as faixas de fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul com o Paraguai e do Estado do

Rio Grande do Sul com o Uruguai, para investigarmos a evolução do tráfico de drogas nessas localidades.

A fronteira pode ser vista como um fator de integração entre os povos e suas culturas, favorecem a miscigenação, a união entre povos distintos e a criação novas culturas locais, desde que seja de interpretação mútua e manipulação constante de estruturas sociais, políticas e culturais, podemos conceituá-la de forma abstrata, ou seja, como a fronteira existente entre os seres humanos (GEMELLI, 2013).

Ao contrário da fronteira, o limite é definido como um fator de separação, pois atua separando unidades políticas soberanas e sempre permanece com seu bloqueio fixo, não importa a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (MACHADO, 1998).

A diferenciação entre as fronteiras e os limites mostra grande importância para a compreensão da tensão fronteiriça entre o Brasil e o Paraguai (OLIVEIRA, 2008). Ao mesmo tempo em que o limite é definido como um motivo de cisão entre o meu e o teu, a fronteira presume a interpenetração, o contato, a troca, a integração e o conflito entre diferentes grupos de interesse e projetos sociais. A fronteira inclina-se a minimizar os efeitos do limite e denuncia sua insuficiência para conter o movimento, a integração, a globalização e a transformação. Novos limites quando são estabelecidos, já estão prontos para serem superados.

Portanto, ao se analisar as fronteiras do Brasil deve-se considerar, além do limite, do contato e integração entre os povos, o sistema global que promove a insegurança do arranjo estatal e da regulação pública nos países que se dizem em desenvolvimento, em favor de maior liberdade de ação dos entes privados e públicos sediados nos países desenvolvidos.

As fronteiras são um objeto de estudo amplo e complexo, pois percorre as diversas áreas do saber: se, de um lado, demarcam o território dos Estados e o poder concretizado pelos governos, do outro podem representar as esferas simbólicas e culturais da trajetória dos cidadãos “fronteiriços”. No nosso caso, as fronteiras são o cenário que nos ajudam a estudar a ilegalidade de atividades como o tráfico de drogas.

Tanto o Brasil quanto o Paraguai, possuem delimitações quanto às suas faixas de fronteira. No caso do Brasil esta faixa é denominada Faixa de Fronteira e no Paraguai definida como *Zona de Seguridad Fronteriza*, criada por meio da Lei nº 2532, promulgada em 14 de fevereiro de 2005.

No Brasil, faixa de fronteira foi criada através da Constituição de 1891²⁶, e é estabelecida como a faixa de 150 quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres. A partir daí, se passou a ter uma nova concepção de fronteira, havendo uma maior preocupação com a necessidade da criação de políticas públicas territoriais, relacionadas a essas áreas que possuem características peculiares com relação ao restante do território, tais como os imensos fluxos transfronteiriços de pessoas, ideias, mercadorias, produtos ilícitos, informações, capitais e etc.

Desde sua criação, a faixa de fronteira passou por algumas reformulações nas constituições posteriores. Na Constituição de 1934 se manteve a delimitação da constituição anterior. A Constituição de 1937 ampliou a abrangência da Faixa de Fronteira para 150 km, a partir do limite internacional. Tal delimitação permaneceu nas Constituições posteriores, de 1946 e 1988, com respeito ao recorte municipal (ANDERSEN, 2008).

A fronteira do Brasil com o Paraguai é onde existe o maior fluxo transnacional e acentuação das interações fronteiriças, o que além de possibilitar a interação e o contato entre os cidadãos, a troca de informações culturais, o comércio, os fluxos transnacionais e por tais circunstâncias favorecem também o tráfico de drogas:

Para o Ministério da Integração Nacional (2005), considerando toda a extensão da Faixa de Fronteira brasileira, é na fronteira Brasil/Paraguai que se verifica o maior número de fluxos transnacionais e onde há uma dinamicidade maior, ou seja, onde as interações fronteiriças são mais acentuadas. Lá, a dinâmica é muito mais intensa que no restante da fronteira internacional do Brasil, característico da tipologia de interação fronteiriça do tipo sinapse.... a sinapse aponta para um regime fronteiriço amplo, onde não é incomum a criação de assimetrias espaciais, caso da fronteira do Cone Sul-matogrossense e do Paraná com o Paraguai (Departamentos de Canindeyú e Alto Paraná. (BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 147).

Nessa fronteira se encontra localizada uma das maiores vias de acesso, consumo e da entrada de produtos e mercadorias traficadas e/ou contrabandeadas dos países vizinhos para o Brasil. Dentro dessas atividades ilegais, se destaca o tráfico de drogas ilícitas como a atividade que mais cresce e gera lucros ao mercado clandestino.

No que se refere ao Paraguai, as principais causas que incentivaram a constituição dessa zona foram: a existência de leis de segurança fronteiriça na maioria dos países sul-americanos; a posse de grande parte dos imóveis rurais por estrangeiros; a perda de identidade nacional; os crimes fronteiriços e os problemas sociais existentes. Assim, nos termos do artigo 1º da lei 2532/05, que se refere às faixas de fronteira do Paraguai, conhecida como *Zona de la*

²⁶ Art. 20 §2º. A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Seguridad Fronteriza, “se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional.”

O Paraguai possui superfície de aproximadamente 406.752 km² e aproximadamente 143.328 km² configuram a *Zona de Seguridad Fronteriza*, o equivalente a 31% da superfície total do país. Dos 17 departamentos que existem no Paraguai, 15 possuem porções de seus territórios dentro dos limites dessa Zona, sendo que outros 134 distritos também a compõem.

Nesse caminho, segundo Gemelli (2013), a fronteira do Brasil com o Paraguai pode ser analisada de diversas formas e diferentes realidades e perspectivas. Certo é que algumas condições espaciais e locais existentes entre ambos os países são favoráveis à prática do tráfico, dentre elas pode-se destacar a grande extensão do Lago de Itaipu, e a grande faixa de fronteira terrestre, que dificulta a fiscalização policial e desconsidera, por vezes, os espaços sem fiscalização e, como consequência, facilita a ação dos traficantes.

Além disso, a autora relata que merece atenção o fato de que o mercado do tráfico de drogas se constitui em atividade altamente lucrativa, que se desenvolve em condições adversas, favoráveis ou não e une o mercado ilegal brasileiro e paraguaio na atuação de comercialização de drogas.

Na fronteira do Brasil com o Paraguai nota-se a sobreposição de diversos territórios, criados devido às mais diversas formas de apropriação do espaço (GEMELLI, 2013). A região de fronteira entre Brasil e Paraguai possui varias peculiaridades que a diferencia das demais regiões de fronteira brasileira, sendo o grande contingente populacional e o intenso fluxo de pessoas, o que confere maior dinamicidade ao território.

Além disso, a intensidade do contingente de pessoas demonstra a diversidade étnica e cultural e o grande fluxo de ideias, de mercadorias, de capitais e de informação nessa localidade, contudo, há outro elemento de convergência entre ambos os países, que é a ilegalidade, subsistindo por intermédio do contrabando de mercadorias e tráfico de drogas ilícitas.

Conforme Marquezini (2010, p. 47), “são milhares de pessoas que, diariamente, atravessam a fronteira entre o Brasil e o Paraguai, atravessando também, deste modo, fluxos incomensuráveis de mercadorias e capitais”. Assim, nota-se que a fronteira Brasil e Paraguai, além de proporcionar a integração entre estas regiões e sua população, possibilita também o tráfico de drogas, uma vez que tal fronteira é uma das grandes vias de acesso e porta de entrada de diversos tipos de droga no país.

Já as fronteiras do Brasil com o Uruguai também não são somente integração, encontro de identidades, multiplicidade, parcerias e acordos transfronteiriços, mas também

podem ser notadas as distinções, conflitos e lógicas locais de disputas interfronteiriças (ALMEIDA, 2016). Diferente do Brasil, onde o território de fronteira é definido pela Constituição Federal de 1988, o Uruguai não possui uma legislação que defini sua faixa de fronteira, a única definição encontrada é o acordo²⁷ entre os dois países que estabelece a permissão para residência, estudo e trabalho no espaço fronteiriço, chamado de Acordo Internacional Fronteiriço, assinado no ano de 2002. Nele estão descritos os municípios considerados como “*localidades fronterizas*”.

O Acordo prevê uma ampliação da lista de localidades vinculadas no seu artigo sexto, transcrito: “*La ampliación de la lista establecida en el Anexo solamente podrá contemplar aquellas localidades situadas en una faja de hasta 20 (veinte) kilómetros de la frontera y de común acuerdo entre ambas partes*”.

No caso do encontro entre o Brasil e o Uruguai, as cidades estão todas situadas nos limites com o Estado do Rio Grande do Sul. No sul do Brasil está o maior grupo de cidades cornubadas, ou seja, quando duas ou mais cidades se “encontram” e formam um mesmo espaço geográfico. Essa fronteira envolve os departamentos de Cerro Largo, Rocha, Rivera e Artigas, com uma população total de cerca de 309.000 habitantes distribuída em torno da linha fronteiriça de 1.068,1 km, que une e separa as duas soberanias, desde o Arroio Chuí até o Rio Uruguai, cuja área representa 25,5% do total do território uruguaio e 10% da população uruguaia.

Desse trajeto, 320 km estão formados por fronteira seca, o resto é fronteira úmida. A inexistência de acidentes geográficos ou outras características espaciais permite a livre circulação entre os habitantes dos dois países, tendo em vista que mesmo nas fronteiras úmidas há pontes binacionais (ALMEIDA, 2016). Essa breve demonstração da fronteira do Brasil com o Uruguai, tem por objetivo explicar a relevância e possíveis impactos da política de um país no outro, o que já aconteceu com políticas ligadas à saúde, por exemplo.

As cidades-gêmeas, também características da zona fronteiriça, são pares de centros urbanos, frente a frente em um limite internacional, que apresentam diferentes níveis de interação: fronteira seca ou fluvial, diferentes atividades econômicas no entorno, variável grau de atração para migrantes e distintos processos históricos (DORFMAN, 2006). As cidades-gêmeas são os núcleos mais densos e representativos da faixa, daí a estratégia de quase toda a totalidade dos pesquisadores da fronteira concentrarem seus esforços nas cidades-gêmeas, porque é onde melhor são esboçadas as interações das sociedades binacionais (OLIVEIRA;

²⁷ *Acuerdo con el gobierno de la república federativa del brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños y su anexo n. 1092 de 2003.*

SILVA, 2008).

De acordo com Dorfman (2006), as cidades-gêmeas são únicas, em comparação com outras fronteiras internacionais. Entre as razões para tal excepcionalidade caracterizam-se os vínculos transfronteiriços intensos e cotidianos; o compartilhamento do centro urbano; a ausência de ascendência de uma cidade sobre a outra e o entrelaçamento da infraestrutura (estradas, aeroporto, esgotos, saúde, educação, controle de fronteiras).

Segundo Almeida (2015), as fronteiras brasileiras e também as uruguaias, como já dito, não são formadas somente pela integração entre essas localidades, mas também por distinções, conflitos e lógicas locais de disputas interfronteiriças. As relações de comércio, tanto as legais quanto as ilegais, realizadas em zonas de fronteira mostram desafios e oportunidades para os estudos acadêmicos e para as políticas públicas bilaterais e territoriais dos países da América do Sul.

De acordo com a autora, o Estado Uruguaio nunca teve uma legislação que tratava sobre fronteiras, até que, recentemente foi elaborado um projeto de lei idealizado pelo Ministério de Ganaderia, define uma zona de segurança na fronteira uruguaia de 20 km da linha divisória terrestre e fluvial do País. O motivo deste projeto é principalmente a preocupação com as questões sanitárias, como vírus e doenças, que se apresentam de forma vulnerável nesses locais de fronteira, mesmo que exista também a justificativa de um possível controle maior das atividades de contrabando e narcotráfico. A proposta não foi aprovada pelo Parlamento.

Nos últimos dez anos houve um investimento político significativo do governo uruguaio na região de fronteira onde estão localizadas as cidades-gêmeas de Santana do Livramento – RS e Rivera – UI. Na ocasião foram realizadas solenidades voltadas à promoção de políticas de integração e publicização da Lei Nº 12.095, de 2009, sancionada pelo então Presidente Lula, na qual declara que Sant’Ana do Livramento é a cidade símbolo da integração brasileira com os países-membros do MERCOSUL.

Quanto ao tráfico de drogas nesta fronteira, é importante ressaltar que o Uruguai possui uma das taxas delitivas mais baixas da América Latina, mas sua percepção de insegurança é a segunda mais alta da região, só perde para Venezuela, onde a segurança pública é a principal preocupação social e o tema central do debate político (ALMEIDA, 2015).

Segundo a autora, nesse contexto geral, onde a criminalidade está latente no país, as políticas de segurança para fronteiras não fazem parte de uma agenda prioritária do governo uruguaio, o que se diferencia do Brasil, uma vez que esta demanda está presente em outras esferas do Estado, como nas comissões de segurança no Poder Legislativo e no Ministério de

Desenvolvimento Social – MIDES, ligado à Presidência da República.

De acordo com Almeida (2015), as políticas de segurança das fronteiras uruguaias são de competência dos Ministérios de Defesa com as Forças Armadas (*Ejército Nacional, Armada Nacional e Fuerza Aérea Nacional*) e as Polícias Naval e Aeronáutica; e do Ministério do Interior com a Polícia Nacional. O principal objetivo destes ministérios se dá na manutenção de um projeto de controle integrado, com o objetivo de concentrar em um só espaço físico todos os trâmites burocráticos que envolvem temas migratórios, controle de mercadorias e de animais, fiscalização sanitária, etc.

O Uruguai não possui uma legislação que determine a faixa de fronteira²⁸ como um espaço de defesa e de segurança nacional, por consequência, tampouco tem uma Estratégia Nacional de Fronteiras ou uma Política Nacional de Fronteiras. Para dar conta das dinâmicas criminais que envolvem fronteiras, o Estado uruguaio, por meio do poder executivo, tem investido em estratégias de políticas de segurança de defesa e de desenvolvimento social.

Todavia, mesmo com a legislação brasileira, paraguaia e uruguaia que definem suas faixas de fronteira e efetivam ações de seguranças, estes locais fronteiriços são vulneráveis e diante da falta de fiscalização policial, de cooperação entre os países e em razão da vasta faixa fronteiriça, o tráfico e o consumo de drogas ainda continua a ser um problema constante.

3.2 - A política de Drogas do Paraguai

A política de drogas instituída no Paraguai segue os mesmos princípios adotados na política de drogas brasileira, ou seja, a repressão ao tráfico de drogas e a prevenção ao consumo. Porém, a legislação paraguaia admite a prisão de usuários de drogas, o que difere, neste ponto, da política de drogas do Brasil.

Segundo a SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai²⁹, o consumo e comércio de drogas no país é um fenômeno em crescimento e condicionado por fatores sociais e econômicos, e qualquer intervenção estatal que busque melhorar a situação de consumo deve dirigir-se a todas as instituições governamentais de políticas sociais e saúde pública, utilizando propostas razoáveis e executáveis na redução da oferta e da demanda de drogas. Vejamos:

La problemática del consumo de drogas en nuestro país es un fenómeno creciente, condicionado por múltiples factores de carácter social y económico, con origen y dimensiones tanto internacionales, como nacionales. En consecuencia, cualquier intervención que aspire a mejorar significativamente esta situación debe necesariamente abordarse desde planteamientos estratégicos integrales. Los

²⁸ Existe apenas um Acordo Binacional relacionado aos direitos dos cidadãos fronteiriços.

²⁹ Secretaria Nacional Antidrogas - SENAD, Paraguai. Plan Estratégico Institucional 2018/2022.

esfuerzos deben dirigirse a optimizar la coordinación de todas las instituciones y agentes implicados y enmarcarlos en el ámbito de las políticas sociales y de salud pública, mediante la fijación de unas prioridades razonables, asumibles y asequibles, aumentando la capacidad de respuesta, eficacia y eficiencia en la reducción de la oferta y la demanda de drogas. (SENAD, Paraguai. Plan Estratégico Institucional 2018/2022, 2018, p. 05).

Para o País, as várias causas do consumo de drogas serviram de base para a elaboração do plano nacional sobre drogas do Paraguai, articulam princípios, objetivos e ações que visem a redução da demanda. Estas ações são voltadas à prevenção ao consumo de drogas, à assistência aos consumidores e sua reinserção social, à luta contra o narcotráfico e outras atividades associadas.

La comprensión Institucional sobre la multicausalidad de los problemas vinculados al consumo de drogas, sirvió de base para que se elabore el Plan Nacional Sobre Drogas del Paraguay, el cual articula principios, objetivos y acciones, tendientes a la disminución de la oferta y la demanda de drogas. El Plan Estratégico Institucional está orientado a la reducción de la oferta y demanda de drogas, con acciones direccionadas a la prevención, asistencia a los consumidores, apoyo a la inserción social de éstos, lucha contra el narcotráfico y las actividades delictivas asociadas al mismo, formación de profesionales e investigación en diversos campos operacionales.

Aspira, además, a ser una herramienta que pueda ser utilizada para promover, facilitar y apoyar a cada dependencia en el desarrollo de su trabajo desde su ámbito de competencia, en el interés común por lograr disminuir de forma significativa la oferta y la demanda de drogas. Ello supone, entre otras cosas, la optimización y el fortalecimiento institucional. (SENAD, Paraguai. Plan Estratégico Institucional 2018/2022, 2018, p. 05).

A *Dirección General Antidrogas del Paraguai*, órgão da secretaria nacional antidrogas, tem a missão de reduzir a oferta de drogas e fortalecer as medidas de controle e fiscalização, reprimir o narcotráfico, a produção de drogas naturais e/ou sintéticas, evitar o desvio de substâncias químicas controladas para a elaboração de drogas ilícitas, desorganizar as organizações criminosas e suas redes de apoio contra o tráfico ilícito e outros delitos conexos.

Tenemos la misión de disminuir la oferta de drogas y fortalecer las medidas de control y fiscalización, reprimir el narcotráfico, la producción de drogas naturales o sintéticas, evitar el desvío de sustancias químicas controladas para la elaboración de drogas ilícitas, dismantelar las organizaciones delictivas y sus redes de apoyo contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. (SENAD, Paraguai. Plan Estratégico Institucional 2018/2022, 2018, p. 07).

Dentro da expectativa de repressão ao comércio e consumo de drogas, principalmente na faixa de fronteira seca existente entre estes países, o Brasil e o Paraguai firmaram várias ações e projetos, iniciados no ano de 1988 e que estão em vigência até os dias atuais, podem ser exemplificados como:

Acuerdo sobre prevención, control, fiscalización y represión del uso indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas – Brasília/1988; Ajuste complementario al acuerdo del año 1988 relativo a la cooperación en el

campo de la reducción de la demanda de estupefacientes entre municipios fronterizos – Asunción/2002; Complementario al acuerdo del 29 de marzo de 1988 para la cooperación en materia de seguridad pública y combate al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos – Asunción/2011; e programa de cooperación interinstitucional entre la policía federal del Brasil y la secretaria nacional antidrogas del Paraguay – Brasília/2017.

De acordo com a *Dirección General Antidrogas del Paraguai*, vários acordos sobre prevenção ao consumo e comércio de drogas, fiscalização da produção ilícita e tráfico de drogas, cooperação entre o Brasil e o Paraguai para a redução da demanda entre os municípios fronteiriços, por exemplo, foram firmados. Todas estas ações são realizadas pela Secretaria Nacional Antidrogas/PY, que segundo a *Dirección General Antidrogas*

“es la institución estatal encargada por mandato de la Constitución Nacional de reprimir la producción y tráfico ilícitos de las sustancias estupefacientes y demás drogas peligrosas, así como los actos destinados a la legitimación del dinero proveniente de dichas actividades e igualmente combatir el consumo ilícito de dichas drogas. (Secretaria Nacional Antidrogas. Convenios y acuerdos internacionales en materia de lucha contra el narcotráfico, 2018)”³⁰.

Para alcançar este objetivo, a SENAD opera segundo as diretrizes do *Plan Nacional Antidrogas*. Plano que foi criado pelo governo nacional, e assessorado pela *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas*, da Organização dos Estado Americanos (CICAD/OEA). Conforme indicado pela SENAD, o propósito em torno do Plano Nacional Antidrogas é:

defender la causa de un pueblo sano y de una democracia con ética ante factores corrosivos o elementos perturbadores de su limpia vigencia, seguiremos temaces en nuestra lucha diaria y esperamos en esa tarea una mayor cooperación internacional que incidirá en la materialización de importantes acciones proyectadas que urge concretar³¹. (PLAN NACIONAL ANTIDROGAS).

Outro projeto da SENAD é o Programa de *Desarrollo Alternativo*. Segundo a Secretaria Antidrogas, o programa busca impedir o cultivo ilícito de drogas naturais mediante a adoção de desenvolvimento rural e do crescimento econômico do país, buscam uma solução permanente e global para a problemática que envolve as drogas

es un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleve a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que estén tomando

³⁰ Tradução nossa: "é instituição estatal encarregada por meio da Constituição Nacional de reprimir a produção e tráfico ilícito de substâncias estupefacientes e demais drogas perigosas, assim como os atos destinados a legitimação do dinheiro proveniente destas atividades e igualmente combater o consumo ilícito destas drogas." Disponível em: <<http://www.senad.gov.py/vision-mision.html>> Acesso em: 21 de dez de 2018.

³¹ Tradução nossa: "[...] defender a causa de um povo saudável e de uma democracia com ética perante fatores corrosivos e elementos perturbadores de sua limpa vigência, seguiremos assim em nossa luta diária e esperamos nessa tarefa uma maior cooperação internacional que incidirá na materialização de importantes ações projetadas."

medidas contra las drogas, teniendo presentes las características sociocultural es especiales de las comunidades grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas (según lo defin en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), Nueva York, 1998)³². (DESARROLLO ALTERNATIVO).

De acordo com as informações da SENAD, os primeiros registros de plantio e cultivo da maconha no país são do ano de 1960, e posteriormente, em 1970 e 1980, houve aumento progressivo da prática. Porém, atualmente, vários pequenos produtores paraguaios ainda trabalham com o cultivo de maconha, pois encontram no ofício uma fonte de renda grandemente lucrativa. A SENAD ratifica tal afirmativa, e destaca que:

de esta actividad ilícita y lucrativa depende un gran número de familias que no realizan outra tarea en forma paralela y los más penoso es que no buscan outra oportunidad debido a la falta de apoyo y alternativas para su modificación³³. (DESARROLLO ALTERNATIVO).

No Paraguai, o plantio e a comércio ilegal da maconha se tornou um empecilho social, econômico e de segurança nacional. A ascensão das áreas cultivadas cresceu nos últimos anos e, de acordo com a Secretaria Antidrogas, isso é uma consequência da imobilidade econômica da atual década e do elevado índice de desocupação existente no Paraguai e favorecem assim o comércio ilegal de drogas.

Dados estimativos da SENAD de 2017 expõem que o cultivo de maconha aconteceram em cerca de 1.462 mil hectares naquele ano. De acordo com os mesmos dados, cerca de 1.084.754,94 toneladas de maconha e 8.010,62 toneladas de outras drogas (cocaína, crack, êxtase e LSD) foram apreendidas em 2017 no Paraguai.

Dos anos de 2013 a 2018, o Paraguai foi principal fornecedor de cocaína e a principal rota de tráfico desse tipo de droga que terá por destino o próprio Paraguai, Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, além de outros países do mundo. O Paraguai também é o maior fornecedor de maconha para o Estado do Mato Grosso do Sul.

Tanto é que houve o aumento das operações repressivas e de fiscalização realizadas nesta fronteira no combate ao tráfico de cocaína e seus derivados e no final do ano de 2018

³² Tradução nossa: "é um processo destinado a impedir e eliminar o cultivo ilícito de plantas que contenham estupefacientes e substâncias psicotrópicas mediante a adoção de medidas de desenvolvimento rural expressamente concebidas com tal fim, e que se leve a finalidade de um contexto de crescimento econômico e nacional sustentado e dos esforços por alcançar um desenvolvimento sustentável dos países que estão tomando medidas contra as drogas, tendo presentes as características socioculturais e especiais das comunidades e grupos destinatários, e em marco de uma solução permanente e global da problemática das drogas ilícitas (segundo define na Seção Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 1998)."

³³ Tradução nossa: "desta atividade ilícita e lucrativa depende um grande número de famílias que não realizam outra tarefa de forma paralela e o mais doloroso é que não buscam outra oportunidade devido a falta de apoio e alternativas para sua modificação".

segundo dados da secretaria nacional antidrogas, foram apreendidos pela polícia Paraguaia cerca de sete toneladas de cocaína.

Os agentes da Secretaria Nacional Antidrogas do Paraguai, como também a secretaria nacional antidrogas do Brasil, projetam ações que visam reduzir o plantio e a comercialização de maconha no país, uma vez que a produção de maconha em todas as regiões do Paraguai é elevada. A produção de maconha do Paraguai é comercializada no Brasil e em outros países da América do Sul.

Durante as operações foram constatadas reduções significativas no plantio clandestino da maconha, sendo que do ano de 2007 até o ano de 2017, cerca de 14.073,500 hectares de plantio de maconha foram localizados e destruídos. Veja o mapa a seguir, elaborado pelo Observatório Paraguaio de Drogas, sobre o plantio de maconha destruído no Paraguai:

Mapa 3 – *Plantación de marihuana identificada y destruida, según región geográfica.*



Fonte: <http://www.senad.gov.py/pagina/45-estadistica-reduccion-de-la-oferta.html>

Conforme se observa no mapa disponibilizado pela SENAD, as áreas situadas na fronteira com o Estado de Mato Grosso do Sul, são as que mais produzem maconha em todo país e conseqüentemente são as áreas de maior concentração do mercado ilegal de comercialização de drogas.

No caso do Mato Grosso do Sul, o tráfico de drogas também é um problema recorrente. Na maioria dos casos, a droga chega ao estado pelas fronteiras com o Paraguai. Como mencionado, a maconha produzida no Paraguai é comercializada no Brasil. Diariamente ocorrem grades apreensões de drogas no Estado do MS. E isso é possível ser notado em razão de reportagens jornalísticas sobre o tema, conforme imagens de reportagens recentes sobre apreensão de drogas no Estado de Mato Grosso do Sul, especificamente em cidades que fazem fronteira com o Paraguai.

Na imagem abaixo o Departamento de Operações de Fronteira apreendeu mais de 200 kg de drogas, em uma única operação, na cidade de Ponta – Porã – MS, cidade que faz fronteira com a cidade de Pedro Juan Caballero, no Paraguai. Foi apreendido um caminhão com placas de Goiânia, o que demonstra que, cidadãos de diversos Estados brasileiros, se envolvem no tráfico de drogas e passam pelo Estado de Mato Grosso do Sul, como rota de passagem do tráfico:

Imagem 1 – Durante Operação Fronteira Segura DOF apreende mais 200 quilos de droga.

Durante Operação Fronteira Segura DOF apreende mais 200 quilos de droga



Regiane Ribeiro

 07/fevereiro/2019 3:24 pm

 Categorias: Segurança na Fronteira

 Fonte: Portal do Governo de Mato Grosso do Sul

 179 visualizações

Campo Grande (MS) – Policiais do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) apreenderam nesta quarta-feira (06.02), um caminhão VW/Baú de cor branca, do município de Aparecida de Goiânia (GO), transportando 225 quilos de maconha.

A apreensão ocorreu durante uma abordagem do policiamento para fiscalização na rodovia MS-164, na região de Ponta Porã. A droga estava em seis caixas de papelão dentro do compartimento de cargas. O condutor, que estava com o filho de cinco anos de idade, disse que pegou o entorpecente em um posto de combustível na cidade de Amambai e entregaria a um desconhecido em Campo Grande (MS), onde receberia determinado valor pelo transporte.



A droga estava sendo transportada em um caminhão, que tinha como passageiro um menor de idade que foi entregue ao Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar foi acionado e a criança entregue, juntamente com seus pertences, a uma conselheira para que seus direitos integrais fossem garantidos. A ocorrência foi registrada e entregue na Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira (Defron) para os procedimentos legais.

Operação fronteira Segura

Desde terça-feira (05.02) as ações em Ponta Porã passaram a ser coordenadas pelo Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas (GGIFON/DIV) da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), e ganharam o apoio das forças federais de segurança, que intensificaram as atividades na área urbana e estradas que dão acesso ao município.

Fonte: Portal do Governo de Mato Grosso do Sul.

Esta imagem representa algo constante no Estado de Mato Grosso do Sul, especificamente nas faixas de fronteira, que é o tráfico de drogas. Na imagem acima, o DOF realizava uma ação na fronteira do Brasil com o Paraguai, onde apreendeu um caminhão, com placas de Aparecida de Goiânia – GO, carregado com 225 quilos de maconha. De acordo com as reportagens mencionadas notamos que todo o aparato elaborado pela política repressiva é tornado ineficaz pelo mercado ilícito de drogas.

Imagem 2 – DOF faz a maior apreensão de drogas de 2018.

GERAL

DOF faz a maior apreensão de droga de 2018

IMAGEM 23 DE DEZEMBRO DE 2018 - 11:27 ROGÉRIO FERNANDES LEMES

DOF faz a maior apreensão de droga do ano

Dourados (MS) – Policiais do Departamento de Operações de Fronteira (DOF) apreenderam na noite de sábado (22), por volta das 19h30, um cavalo tractor M. BENZ-LS de cor branca acoplado a um reboque carregado com 10.740,000 toneladas de uma substância orgânica aparentando ser maconha. Foram presos o condutor da carreta e um casal que seguiam em uma Saveiro branca.



Descarregamento do milho em Vila Vargas.

A apreensão ocorreu após a abordagem do policiamento para fiscalização na rodovia MS-134. O caminhão trafegava no sentido Nova Andradina ao Distrito de Casa Verde. O condutor da carreta relatou que transportava milho e apresentou nota fiscal para comprovação. Ao ser questionado se transportava algum ilícito juntamente com a carga, o homem de 44 anos de idade afirmou que transportava "maconha", porém, não sabia a quantidade e que foi contratado para entregar a droga na cidade de Moji Guaçu, SP.

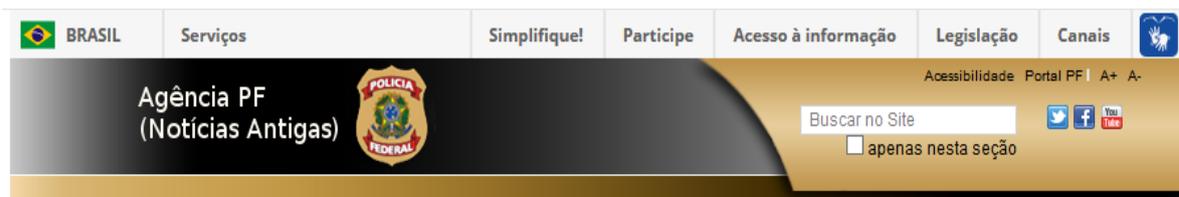
Fonte: Polícia Militar do MS.

A imagem 2 demonstra de forma reiterada as medidas tomadas pelo Estado do Mato Grosso do Sul na repressão ao tráfico de drogas, nesse caso, no Município de Dourados – MS, que também é incluído dentro da faixa de fronteira. No caso, o Estado de Mato Grosso do Sul serviu como rota de passagem do tráfico e foram apreendidas 10.740.000 toneladas de maconha, que era transportada juntamente a uma carga de milho com destino do Estado de

São Paulo.

A imagem 3 representa a diferença entre o tipo de droga mais apreendido na fronteira do Brasil com o Paraguai e com o Uruguai. Isso ocorre, pois o país adota uma política de drogas distinta da política de drogas do Brasil e dos países do mundo, onde a maconha é legalizada para o consumo e produzida por agentes credenciados pelo Estado.

Imagem 3 – PF apreende 27 kg de cocaína na fronteira do Brasil com o Uruguai.



you are here: home / news / 2018 / 10 / pf seizes 27 kg of cocaine at the border of Brazil with Uruguay

PF apreende 27 kg de cocaína na fronteira do Brasil com o Uruguai

[Tweeter](#) [Curtir 0](#) [Compartilhar](#)

17/10/2018

Chuí/RS - A Polícia Federal e a Receita Federal, em ação integrada realizada nesta quarta-feira (17/10), apreenderam 27 kg de cocaína no município do Chuí, na fronteira do Brasil com o Uruguai.

Policiais federais receberam a informação de que dois veículos suspeitos estariam em deslocamento por estradas vicinais da região. Os automóveis, com placas brasileira e uruguaia, foram localizados e abordados na estrada de São Miguel, próximo à fronteira. A droga estava escondida em um compartimento oculto no painel do veículo brasileiro.



Um cidadão brasileiro e um uruguaio foram presos em flagrante por tráfico internacional de drogas. Eles serão encaminhados ao sistema prisional, permanecendo à disposição da Justiça Federal.

Fonte: Polícia Federal.

No Estado do Mato Grosso do Sul, que faz fronteira com o Paraguai, o tráfico de drogas como a maconha e cocaína, é uma problemática reiterada, conforme já demonstrado. Tanto a Justiça Estadual quanto a Justiça Federal da comarca de Dourados – MS atuam no julgamento de casos relacionados ao tráfico de drogas e o porte de drogas para consumo e isso pode se justificar pela localização fronteiriça da cidade, rota do tráfico de drogas e passagem para outros Estados do país e também pela facilidade de acesso a drogas ilícitas.

A apreensão de drogas também é constante na comarca de Dourados – MS. As imagens 04 e 05 demonstram uma única apreensão de maconha realizada no ano de 2017. A apreensão ocorreu por meio da polícia civil. Na ocasião, a polícia foram apreendidas mais de 05 toneladas de maconha, que posteriormente seriam transportadas e incineradas.

No caso, a maioria das drogas apreendidas são de origem paraguaia. Os destinos das drogas são distintos. Muitas vezes os carregamentos permanecem no Estado de Mato Grosso do Sul, mas também são distribuídos para outros Estados Brasileiros e também para países da América do Sul.

Imagem 4 – Apreensão de drogas pela polícia civil de Dourados – MS, em 23/11/2017.



Fonte: Própria do Autor, 2017.

Imagem 5 - Apreensão de drogas pela polícia civil de Dourados – MS, em 23/11/2017.



Fonte: própria do Autor, 2017.

Nesse caminho, percebe-se que, tanto o Brasil, quanto o Paraguai, possuem políticas em comum e políticas específicas voltadas para a repressão ao tráfico de drogas e projetam várias ações que visam impedir o cultivo, comercialização e consumo. Todavia, todas essas ações repressivas que seguem o crivo da proibição ao consumo e comércio de drogas se mostra mitigada pelo grande aparato e tecnologia montados e administrados pelo mercado ilegal, isso pode ser refletido no Estado do Mato Grosso do Sul, fronteira com o Paraguai e sua grande incidência de atuação contra o mercado ilegal.

No caso do Uruguai, o tema das drogas também é debatido reincidentemente em relação à preservação dos direitos fundamentais, ocorrida com a política de legalização da maconha, e também em relação ao tráfico de drogas, que na fronteira do Brasil com o Uruguai, tem maior incidência o tráfico de cocaína e seus derivados e crack.

3.3 A problemática do tráfico de drogas no Estado de Mato Grosso do Sul, porta de entrada de drogas no Brasil.

A problemática do tráfico de drogas pode ser observada no caso deste estudo, através das óticas jurídica e social, desde o processo de plantio e produção da droga até a sua distribuição e consumo. No aspecto social, a desigualdade social e os problemas relacionados a ela, geralmente enfrentados por grande parcela da humanidade, representam um dos elementos que garante o suporte ao consumo abusivo e ao tráfico de drogas, especificamente na cidade de Dourados e em toda a região de fronteira do Mato Grosso do Sul, por ser caminho do tráfico.

Nesse aspecto, várias pessoas adentram no mercado ilegal, por necessidade de sustento próprio e familiar, por falta de emprego, por falta de escolaridade, ou apenas pela facilidade de enriquecimento rápido e sensação de poder, conforme poderemos observar na análise das condições sociais dos envolvidos com o tráfico de drogas em processos criminais em trâmite na comarca de Dourado - MS. Passaremos então a discorrer sobre a questão jurídica do tráfico de drogas na cidade de Dourados.

De acordo com dados estatísticos do Banco Nacional de Monitoramento das Prisões – BNMP, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no dia 6 de agosto de 2018, havia 602.217 pessoas cadastradas no sistema como privadas de liberdade, ou seja, aprisionadas. No Estado de Mato Grosso do Sul, existem cerca de 22.644 presos. Em relação ao sexo dos cidadãos encarcerados, no Brasil, 95% dos presos são homens e 5% mulheres. No MS, 92% da população carcerária é masculina e 7,9% mulheres. O tipo penal mais recorrente é o roubo em 27,58%, seguido pelo tráfico de drogas em 24,74% das condenações.

Ainda de acordo com dados disponibilizados pelo relatório do CNJ, notamos que na comarca de Dourados – MS, atualmente, os estabelecimentos prisionais contam com 3.294 presos. Desses presos, 3.234 são homens e 60 mulheres, cumprindo pena em regime fechado, semiaberto ou aberto. Neste estudo, escolhemos processos da comarca de Dourados – MS por tratar-se de região de fronteira, com grande mercado ilegal de tráfico de drogas e também pelo acesso aos dados processuais referentes ao tráfico e porte de drogas para consumo.

Segundo a Secretaria de Desburocratização e de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul – SEJUSP/MS, dentre todos os Estados brasileiros, inclusive os que fazem fronteira com outros países da América do Sul, o Mato Grosso do Sul figura como o Estado que mais atua na política de repressão e fiscalização, prisão e apreensão de drogas, sendo que no ano de 2017 foram apreendidas 427,5 toneladas de todos os tipos de drogas, o que superou a quantidade apreendida no ano de 2016, cerca de 300 toneladas.

Diante de tantas apreensões de entorpecentes e prisões, cabe à Justiça Estadual, ao Juizado Especial Cível e Criminal e à Justiça Federal julgar os casos relacionados ao porte e tráfico de drogas no Estado. A Justiça Estadual é competente para julgar casos de tráfico de drogas intermunicipal, tráfico de caminho (entregadores/aviões/mulas), de “bocas e biqueiras de fumo” e casos de reversão do crime de tráfico de drogas para porte de drogas para consumo próprio.

Em dados colhidos junto à Justiça Estadual do MS, por meio da 1ª Vara Criminal, que atua no julgamento de processos referentes ao tráfico de drogas no Estado do MS e procedimentos especiais da lei antidrogas, podemos observar que 325 processos estão ativos e em andamento, alguns com condenação, outros em fase de instrução, desde o ano de 2006 ao ano de 2018.

Destes processos foram selecionados e analisados por amostragem 20 autos. Todos os processos acima são relacionados aos crimes de tráfico de drogas, porém outros crimes como roubos, furtos, receptação, corrupção de menores, porte de arma de fogo e associação criminosa também fazem parte do mercado do tráfico de drogas.

O crime de tráfico pode ser classificado, segundo os processos analisados, como tráfico de passagem/caminho que pode ser dentro do município e até de forma interestadual, ou tráfico de “bocas e biqueiras de fumo”, ou seja, locais de venda de drogas, caso que também é recorrente na cidade de Dourados – MS.

Dos casos verificados, notamos o envolvimento de 36 pessoas. Destas pessoas, 25 são homens, incluindo menores de dezoito anos e 11 mulheres. Alguns dos cidadãos processados são naturais de outros Estados do país, que adquiriram a droga no Paraguai e transportavam para outros Estados.

A faixa etária varia dos 14 aos 60 anos de idade, todavia, a atividade ilegal do tráfico de drogas atrai cada vez mais uma grande parcela dos jovens, principalmente no caso das mulheres. Assim, foi observado que em 88% dos processos avaliados, os cidadãos envolvidos têm menos de 30 anos. Nos processos analisados foi observada a participação de 03 menores de dezoito anos no tráfico de drogas e 33 maiores.

De acordo com dados disponibilizados pela Justiça Estadual do MS podemos notar que a participação das mulheres nesse tipo de crime ocorre em menor quantidade, ou seja, nos processos analisamos, encontramos 11 mulheres envolvidas no tráfico e 25 homens. Isso porque na maioria dos casos as mulheres atuam na maioria das vezes no transporte da droga em pequenas ou médias quantidades, sendo apenas “aviões ou mulas” e não atuam como chefes do tráfico. A lei de drogas é a lei específica que mais encarcera mulheres no Brasil.

Assim, levando em consideração a motivação para adentrar no mercado do tráfico, essas mulheres adentram no mercado ilegal por diversos fatores: em razão de relações íntimo-afetivas com os traficantes, para provar seu amor ao companheiro, pai, tio etc., ou, ainda, envolvem-se como usuárias, com o objetivo de obter drogas, e acabam em um relacionamento afetivo que as conduz ao tráfico (COSTA, 2008). A tabela abaixo representa a diferença de participação nos crimes de tráfico de drogas entre homens e mulheres e a faixa etária dos sujeitos envolvidos.

Tabela 1 – Participação masculina e feminina no tráfico de drogas.

Homens	%	Mulheres	%	Menores de 18 anos	%	Maiores de 18 anos	%
25	69%	11	31%	03	8,3%	33	91,6%

Fonte: Própria do Autor, 2019.

Em números, percebemos que a participação masculina nos crimes relacionados ao tráfico de drogas é bem maior que a participação feminina. Nos casos analisados notamos que 69% dos acusados pelo crime de tráfico de drogas são homens e 31% mulheres, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Participação feminina e masculina no tráfico de drogas.



Fonte: Própria do Autor, 2019.

Ainda, de acordo com os processos mencionados, agora deixando de lado o sexo e a faixa etária das pessoas, notamos que 22 pessoas são brancas, 12 pretas ou pardas e 2 indígenas. A incidência do crime de tráfico de drogas demonstra que vários tipos de pessoas

adentram no mercado ilegal, todas com a mesma intenção, sustento de familiares, possibilidade de trabalho ou enriquecimento rápido. A tabela abaixo relaciona as características físicas dos cidadãos envolvidos com o tráfico de drogas de acordo com os processos analisados.

Tabela 2 – Características Físicas dos envolvidos no tráfico de drogas.

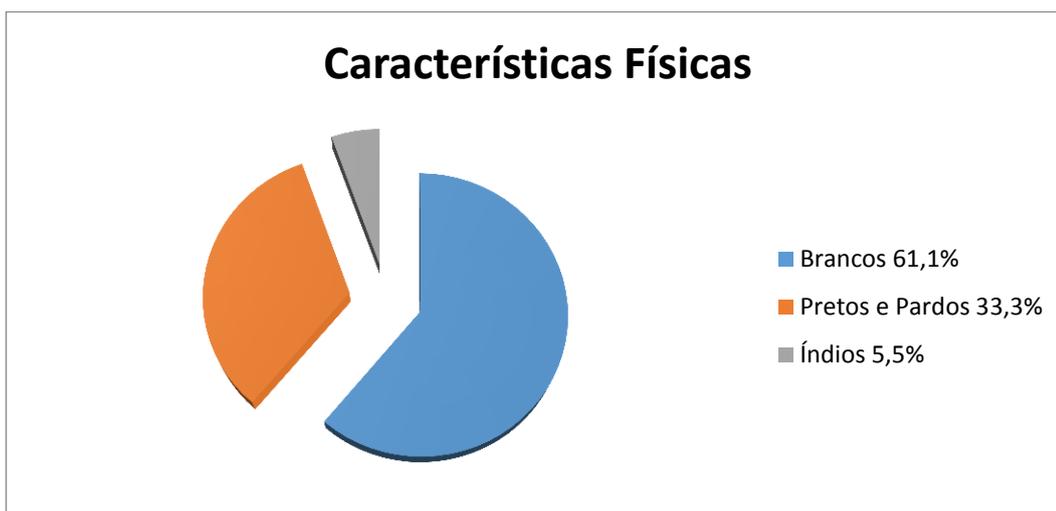
Branços	%	Pretos ou Pardos	%	Indígenas	%
22	61,1%	12	33,3%	2	5,5%

Fonte: Própria do Autor, 2019.

Assim, ao analisar por amostragem, 20 dos processos relacionados ao tráfico de drogas na comarca de Dourados – MS, observamos que em porcentagem, 61,1% dos acusados são brancos, 33,3% são pretos ou pardos e 5,5% indígenas. É importante mencionar que, não foram analisados todos os processos relacionados ao tráfico de drogas, por existir um numero mais de 325 processos, como narrado anteriormente.

Nesse caminho, se houvesse análise de todos os processos, os dados estatísticos aqui mencionados, poderiam nos levar a outras conclusões, como por exemplo, no caso dos processos de porte de droga para consumo pessoal, que será exposto adiante, o envolvimento de sujeitos pretos ou pardos é maior que o envolvimento de sujeitos brancos. O gráfico abaixo demonstra a participação nos processos de tráfico de drogas em trâmite na comarca de Dourados – MS, de pessoas brancas, pretas, pardas e indígenas.

Gráfico 2 – Características Físicas em porcentagem.



Fonte: Própria do Autor, 2019.

Percebemos também que 21 destas pessoas envolvidas com o tráfico de drogas possuem ensino fundamental completo ou incompleto, bem como, outras 10 possuem ensino

médio completo ou incompleto, 3 possuem ensino superior completo ou incompleto e 2 não são alfabetizados. Veja a tabela abaixo:

Tabela 03 – Escolaridade dos sujeitos envolvidos com o tráfico de drogas.

Analfabetos	%	Ens. Fund.	%	Ens. Méd.	%	Ens. Sup.	%
2	5,5%	21	58,3%	10	27,7%	3	8,3%

Fonte própria do Autor. 2019.

Os envolvidos no tráfico de drogas declararam as mais diversas profissões, como por exemplo, pedreiro, servente, serviços gerais, militares, enfermeiros, estudantes e assistente jurídico. Em porcentagem, notamos que 58,3% dos envolvidos, possuem apenas ensino fundamental, completo ou incompleto e apenas 8,3% possuem ensino superior.

Gráfico 3 – Escolaridade em porcentagem.



Fonte: Própria do Autor, 2019.

Em decorrência da proibição contida na Lei de Drogas, o usuário de drogas, também responde juridicamente pelo porte de entorpecente, todavia, não pode ser considerado traficante, recebem então penalidade alternativa, bem como, em casos específicos o crime de tráfico de drogas pode ser convertido em porte de drogas para consumo, e nestas hipóteses, cabe ao Juizado Especial Cível e Criminal da Comarca de Dourados – MS, processar e julgar tais ações. De acordo com o relatório do Juizado Especial, atualmente 251 processos relativos ao porte de droga para consumo estão em andamento neste foro.

Também analisamos por amostragem 20 destes processos em andamento. Notamos o envolvimento de 26 pessoas que respondem por portarem pequenas quantidades de drogas para consumo próprio. Destaca-se que poderiam surgir outros dados caso mais processos fossem analisados.

As drogas consumidas e apreendidas geralmente são a maconha e a cocaína. A faixa etária dos envolvidos é relativa, desde menores de dezoito anos até idosos. Foi observado o envolvimento de 3 menores de dezoito anos, com idade entre os 14 e os 17 anos. Nos processos analisados percebemos que 24 das pessoas envolvidas são homens e 2 mulheres, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - Participação masculina e feminina nos processos de porte de droga para consumo.

Faixa etária dos envolvidos.

Homens	%	Mulheres	%	Menores de 18 anos	%	Maiores de 18 anos	%
24	92,3%	02	7,6%	03	88,4%	23	11,5%

Fonte própria do Autor. 2019.

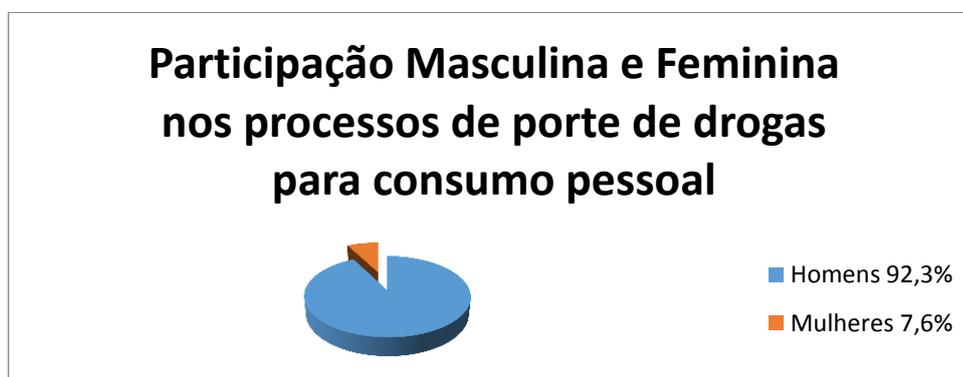
Os processos em tramitação no juizado especial criminal de Dourados, relacionados ao porte de drogas para consumo próprio geralmente são arquivados após a audiência inaugural, onde ocorre a designação de pena alternativa em substituição à pena privativa de liberdade. Nesse quadro, são aplicadas as penalidades contidas no artigo 28 da lei de drogas, quais sejam, advertência sobre os efeitos da droga, que ocorre em audiência, comparecimento a cursos ou programas educativos e em ultimo caso a prestação de serviços à comunidade.

Na primeira vez em que o consumidor de drogas responde pelo porte para consumo e fica frente a frente com o juiz em audiência, o usuário recebe uma advertência e é orientado a parar com o consumo de droga e se tratar, caso ache necessário. Se ocorre reincidência, o consumidor é encaminhado para cursos ou programas educativos sobre o consumo de drogas e ainda pode ser penalizado com a prestação de serviços. A penalidade aqui aplicada é mais “branda” do que a pena aplicada ao tráfico de drogas.

O gráfico abaixo, demonstra em números a disparidade entre a atuação masculina e feminina nos processos de porte de droga para consumo pessoal, sendo que na comarca de Dourados, dos processos analisados percebemos a presença de homens em 92,7% dos casos de porte de droga para consumo pessoal.

Para Bucher (1992), as mulheres usuárias de drogas resistem ao controle das regras legais e morais da sociedade, e, portanto, causam “estranhamento” no sistema social vigente e aproxima dos estudos realizados por Becker (2008) com usuários de maconha e músicos sobre o comportamento desviante, este entendido a partir da noção de que grupos sociais estabelecem o que é considerado infração às regras e a naturalização e imposição de rótulos sobre os que são designados como desviantes.

Gráfico 4 - Participação Masculina e Feminina nos processos de porte de drogas para consumo pessoal.



Fonte própria do autor. 2019.

Dentre as características físicas notamos que 15 pessoas envolvidas são pretas ou pardas e 11 brancas. É importante esclarecer que nos processos relacionados ao porte de droga para consumo, foi mais difícil se encontrar as características pessoas dos envolvidos, uma vez que o procedimento penal é diferenciado do tráfico de drogas e não qualifica completamente os envolvidos de acordo com sua cor de pele, grau de escolaridade, profissão, da mesma forma que os indígenas figuram nestes processos como pretos ou pardos.

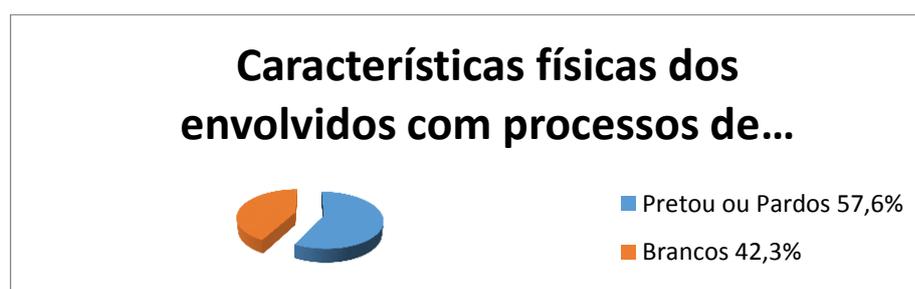
Tabela 5. Características físicas dos envolvidos com processos de porte de droga para consumo.

Branco	%	Pretos ou Pardos	%
11	42,3%	15	57,6%

Fonte própria do autor. 2019.

O gráfico abaixo demonstra, por cor da pele, a participação dos consumidores nos processos relacionados ao porte de droga para consumo. Dentre os 20 processos analisados por amostragem, notamos que a participação de negros e pardos (e aqui se incluem os indígenas) é de 57,6%, enquanto a participação de brancos é de 42,3%, incluindo-se homens e mulheres.

Gráfico 5 - Características físicas dos envolvidos com processos de porte de droga para consumo.



Fonte própria do autor. 2019.

Quanto à escolaridade, notamos que dentre os envolvidos, 8 são alfabetizados ou possuem ensino fundamental completo ou incompleto, 17 possuem ensino médio completo ou incompleto e 1 possui ensino superior incompleto. A substância mais consumida é a maconha, seguida da cocaína. As apreensões acontecem nas ruas, veículos, residências e até mesmo nas penitenciárias.

Tabela 6 - Escolaridade dos sujeitos envolvidos nos processos de posse de droga para consumo.

Ens. Fund.	%	Ens. Méd.	%	Ens. Sup.	%
8	30,7%	17	65,3%	1	3,8%

Fonte própria do autor. 2019.

Notamos que em relação ao crime de tráfico de drogas a predominância dos agentes envolvidos é masculina, branca, com ensino fundamental completo ou incompleto. No que se refere ao delito de porte de drogas para consumo pessoal, a predominância também é masculina, pretos ou pardos (incluindo indígenas), com ensino médio completo ou incompleto.

Em 75% dos processos de porte de droga para consumo analisados, que já houveram audiência inicial, foi aplicada penalizações alternativas descritas na lei de drogas, outros processos ainda estão em fase inaugural. Em apenas um dos casos o Ministério Público requereu o arquivamento dos autos tendo em vista a inconstitucionalidade do artigo 28 da lei de drogas e o julgamento do REXT 635.659, que apontou para a atipicidade da conduta praticada, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes do STF, e que será julgado em 05 de junho de 2018 e tratará sobre a inconstitucionalidade da criminalização do porte de drogas para consumo.

A Defensoria Publica Estadual de Dourados – MS atua na defesa daqueles cidadãos envolvidos com o tráfico de drogas que não possuem condições financeiras de arcar com custos advocatícios e processuais. Assim, de acordo com o Relatório Geral, disponibilizado pelo órgão, a Defensoria Publica Estadual de Dourados atuou em 246 casos relacionados ao tráfico de drogas no ano de 2018, oferecendo defesas prévias, respostas à acusação e alegações finais.

No mesmo caminho, quando se trata de tráfico de drogas internacional é competência da Justiça Federal da Comarca de Dourados – MS, processar e julgar os casos de tráfico de drogas ou porte para consumo. Assim, de acordo com dados disponibilizados pela 1ª e 2ª

Varas da Justiça Federal, atualmente existem 194 processos em tramitação, desde o ano de 2004 até o ano de 2019.

Da mesma forma em que a Defensoria Pública Estadual atua na defesa dos acusados em condição de hipossuficiência econômica, a Defensoria Pública da União, assiste cidadãos na mesma condição, todavia, não foram disponibilizados dados acerca da quantidade de processos relativos ao tráfico de drogas sob a atuação da Defensoria Pública da União. Mesmo assim, o órgão também atua na defesa de cidadãos em condição de hipossuficiência econômica e busca, por meio da tutela jurisdicional, combater o tráfico de drogas e garantir assistência médica, psicológica e social aos usuários, por exemplo, o caso da Ação Civil pública para implementação de CAPS-AD nas aldeias da cidade.

Tabela 7 - Atuação das defensorias públicas nos casos relacionados à lei de drogas.

Atuação da Defensoria Estadual	Atuação da Defensoria Federal
246 casos, 2018	Ação Civil pública, consumo abusivo de drogas nas reservas indígenas de Dourados.

Fonte própria do autor. 2019.

De acordo com os dados disponibilizados pela Justiça Estadual e Justiça Federal do MS, atualmente, ao menos 770 processos criminais estão em andamento na comarca de Dourados – MS, relativos ao tráfico ou porte de drogas para consumo. Isso pode ser explicado pelo fato de que, o tráfico de drogas é um mercado que cresce constantemente e atrai com pela facilidade com que estes “trabalhadores” possam ter um lucro rápido, e ainda, devido à cidade estar localizada dentro da faixa de fronteira com o Paraguai, via de passagem da rota do tráfico, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 8 - Quantidade de processos por varas criminais de Dourados.

Vara	1ª Vara Criminal de Dourados	Juizado Especial Cível e Criminal de Dourados	Justiça Federal – 1ª e 2ª Varas
Assunto	Tráfico de Drogas	Porte de drogas para consumo	Tráfico de Drogas, na maioria dos casos tráfico internacional.
Quantidade de Processos	325 processos ativos, desde 2006.	251 processos ativos, desde 2016.	194 processos ativos, desde 2004.

Fonte própria do autor. 2019.

As apreensões de drogas acontecem geralmente, em casas de traficantes, mais conhecidas como “bocas ou biqueiras”, em veículos grandes e pequenos em tráfego, malas de

passageiros em terminais rodoviários, com pequenos comerciantes ou “aviões” e até mesmo nas aldeias da cidade.

A condição social existente nas reservas indígenas de Dourados – MS facilita o abuso de drogas pelos indígenas. A droga mais consumida é o crack, por ser uma droga razoavelmente barata e de fácil acesso. A reserva indígena tem a maior população indígena do país, cerca de 13 mil habitantes. Segundo entendimento do Ministério Público Federal - MPF, a população é tratada com “indiferença hostil”, fundada, na maioria das vezes, em motivos discriminatórios e o descaso do Estado reflete nos índices de violência³⁴.

Conforme consta na Ação Civil Pública, foi elaborado o Relatório oficial do Distrito Sanitário especial Indígena - DSEI/MS revela que as questões sociais afetam diretamente na saúde mental indígena: “A precariedade da segurança pública, educação deficitária, alimentação e habitação inadequadas, carência de projetos voltados para a geração de renda e emprego e a ausência de políticas públicas para os indígenas refletem no alto índice de violência, consumo de drogas e álcool, mortalidade infantil e os alarmantes índices de homicídio e suicídio³⁵”.

Em relação ao consumo e comercialização de drogas nas aldeias de Dourados - MS, e em busca de melhorar as condições de saúde da aldeia, que também é uma problemática crescente tendo em vista a questão social indígena, a Defensoria Pública da União, juntamente com o Ministério Público Federal, ajuizaram Ação Civil Pública em trâmite na Justiça Federal, sob o n. 5000780-70.2017.4.03.6002, que trata da implantação e efetivação do Centro de Atenção Psicossocial Indígena – Álcool e Drogas - CAPS –AD Indígena, tendo em vista o elevado abuso de drogas, a falta de atenção à saúde mental indígena, e o índice de tráfico nas aldeias.

A intenção da medida judicial é de que a população da reserva tenha acesso a tratamentos destinados à saúde mental, especialmente em casos de abuso de drogas, e que haja o acompanhamento e fiscalização da efetivação dessas medidas por parte do poder público. Na ação, os autores narram que os entes estatais têm sido omissos quanto aos deveres constitucionais e legais de tutela à vida e à saúde da população indígena de Dourados.

Isso porque, como em toda parte, as drogas lícitas e ilícitas não escolhem o nível social das pessoas ou a cor da pele e na reserva indígena não é diferente. A droga chegaram também na aldeia pela facilidade de acesso e pela possibilidade de lucro fácil. A reserva que

³⁴ Ação Civil Pública n. 5000780-70.2017.4.03.6002. Justiça Federal do Mato Grosso Sul.

³⁵ Idem 33.

está localizada dentro da cidade facilita a “contratação” principalmente de jovens para atuar no mercado clandestino do tráfico.

De acordo com dados estatísticos da AGEPEN - Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário, dos 262 índios encarcerados em Mato Grosso do Sul, 127 estão na Penitenciária Estadual de Dourados – PED. É a maior concentração de indígenas presos no Brasil. A população carcerária indígena são em sua grande maioria jovens de 18 a 30 anos, que respondem na maioria dos casos, por tráfico de drogas e crimes violentos.

Assim, podemos observar que a cidade de Dourados – MS é um local que favorece o tráfico de drogas, em todas as regiões do município, pelo fato de ser considerada uma cidade na faixa de fronteira e ser rota de passagem do tráfico de drogas no Brasil. Todavia, o problema relacionado às drogas não acontece somente pelo fato de a cidade estar localizada em uma zona de fronteira e sim ao consumo e ao comércio ilegal de drogas.

Esta situação sobrecarrega o poder judiciário de processos criminais e termos circunstanciados de ocorrência pela lei de drogas e posteriormente, quando os cidadãos processados são condenados, partem para a penitenciária estadual e fazem parte de uma cadeia superlotada de condenados pela lei de drogas, diferentemente do Uruguai que, com o objetivo de desarticular as ações do mercado ilegal de drogas e garantir direitos aos consumidores de maconha, adota uma política de drogas distintas do Brasil, como a política de legalização da maconha, que será tratada a seguir.

3.4 A Política de legalização da maconha no Uruguai e o tráfico de drogas na fronteira do Brasil com o Uruguai

Os municípios fronteiriços do sul do país estão articulados em uma vasta linha rodoviária composta por rodovias federais e estaduais, o que facilita a circulação de pessoas e mercadorias entre aquelas fronteiras, e de lá com outras regiões do país. De acordo com o Relatório de Segurança Pública – SENASP, órgão do Ministério de Justiça e Segurança Pública, do ano de 2016, existe maior presença de instituições de segurança pública, de justiça e de fiscalização da faixa de fronteira, em nível federal e estadual.

Segundo o Instituto Nacional de Estatística Uruguaio, na fronteira do Brasil com o Uruguai estão envolvidos três departamentos: Cerro Largo, Rocha, Rivera e Artigas, com uma população total de cerca de 309.000 habitantes distribuída em torno da linha fronteira de

1.068,1km que separa/une as duas soberanias, cuja área representa 25,5% do total do território uruguaio e 10% da população uruguaia³⁶.

Da mesma forma que na fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai, na fronteira com o Uruguai, a desigualdade social também se reflete nas atividades econômicas, onde o controle do Estado recai principalmente sobre aqueles que vivem nas condições desarmônicas da fronteira e dos deslocamentos de mercadorias e drogas para ser vendido no varejo. Tanto nas práticas locais de indivíduos como nas grandes negociações transnacionais, são alimentadas as redes e subsistemas globais (ALMEIDA, 2017). No que se relaciona aos crimes violentos, segundo a SENASP, não existe relação direta entre os circuitos ilegais locais de abastecimento varejista de drogas e mercadorias ilícitas e os que envolvem outros centros de consumo que não estão localizados na faixa de fronteira. Segundo o Relatório sobre a Segurança Pública nas Fronteiras,

O que observamos, sim, é a difusão dos problemas característicos das grandes metrópoles brasileiras para cidades médias e pequenas — consumo e varejo de drogas, furtos e roubos associados a isso, violência contra a mulher (não é uma violência característica apenas de centros urbanos), associação de jovens à criminalidade convencional decorrente da exclusão social da juventude pobre e da criminalização da pobreza —, dinâmicas presentes em grande parte das cidades brasileiras independentemente do fato de estarem localizadas na fronteira (SENASP, 2016. p. 27).

Nesse sentido, dentro da atual política uruguaia nos últimos oito anos, as políticas públicas voltadas à defesa dos direitos humanos e da saúde da população uruguaia foram temas de vários debates e projetos. As principais propostas foram feitas pelo governo e aprovadas pelo parlamento, e são a proibição do uso de tabaco em lugares fechados públicos e privados; a descriminalização e regulamentação do aborto; a descriminalização e regulamentação do uso da Maconha; a regulamentação do casamento igualitário entre homossexuais e o plebiscito para a população votar sobre o tema da redução da maioridade penal (ALMEIDA, 2015).

Uma questão grave e de difícil controle que ultrapassa a política de regulamentação do uso da maconha é o consumo de um derivado da cocaína processada, conhecida como pasta base³⁷, que teve seu início do século XXI. A droga é considerada uma das mais destrutivas e prejudiciais à saúde do usuário e de maior adicção que se tornou cada vez mais consumida

³⁶ Instituto Nacional de Estatística Uruguaio.

³⁷ É diferente do crack, que é o resto da cocaína, a pasta base é sua substância principal; a chegada da pasta base ao Uruguai se deu em um contexto específico, quando houve um aumento da regulação dos precursores químicos na Colômbia e no Peru, fazendo com que a substância chegasse e ficasse sem o “tratamento” adequado para ser transformada em cocaína e assim ser vendida para outros grupos de consumidores, de maior poder aquisitivo.

entre os uruguaios de baixa renda e fizeram com que as políticas de drogas se tornassem prioridade na agenda do governo.

Segundo Almeida (2015), o trânsito ilegal de pessoas e mercadorias sempre fizeram parte de esquemas que se aperfeiçoaram durante os anos, porém os caminhos e os trânsitos entre os dois países são sempre os mesmos: as drogas, o armamento, as pedras preciosas, os eletrônicos chineses, o cigarro paraguaio, os agrotóxicos, as autopeças, os medicamentos e as bebidas também transitam pelos mesmos trajetos.

Assim, na fronteira de Santana do Livramento com Rivera, muitos uruguaios trabalham do lado brasileiro em atividades formais e informais, legais e ilegais. As duas moedas, o peso uruguaio e o real são aceitos no comércio legal e ilegal em geral dessas cidades (ALMEIDA, 2015).

No que se refere aos delitos transnacionais na fronteira Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul e Uruguai, o descaminho, o contrabando e o tráfico de drogas e de armas são os principais crimes vinculados à dinâmica fronteiriça daquela região, somando-se ao crime de abigeato ou furto de animais do campo (SENASP, 2016). O Estado do Rio Grande do Sul está localizado no extremo sul do Brasil, e tem a maior quantidade de municípios e densidade demográfica ao longo de toda fronteira brasileira, sendo 197 cidades que fazem fronteiras com o Uruguai (1.069 km) e com a Argentina (715 km), (ALMEIDA, 2015).

A livre passagem existente nessa fronteira também possibilita a entrada de drogas e armas que ingressam no Brasil pelo Uruguai. Essa realidade, diferente das fronteiras do Mato Grosso do Sul com o Paraguai, com grandes apreensões de maconha, possibilita o tráfico e o consumo de crack e da pasta base de cocaína, hoje considerados um grave problema de saúde pública e segurança na região em geral e no Uruguai em particular (ROSSAL, 2014).

Com a descriminalização do consumo da maconha o Estado uruguaio busca combater o mercado do narcotráfico de uma forma diferenciada da repressão ao consumo, priorizando o respeito ao direito do cidadão em consumir a substância, todavia, o tráfico de drogas, incluindo a maconha, também é existente nessa fronteira. Segundo a 1ª Delegacia de Investigação do Narcotráfico do Rio Grande do Sul, mesmo com a legalização da maconha o crime de tráfico de drogas acontece reiteradamente nesta fronteira. Isso ocorre pois sempre existirão pessoas dispostas a comprar o produto do mercado ilegal, seja pela facilidade de acesso ou pelos preços mais baratos.

De acordo com o setor de inteligência da 12ª Delegacia Regional da Polícia Civil de Santana do Livramento, embora as operações contra o narcotráfico ocorrem em vários pontos da fronteira, é de conhecimento das forças de segurança que Santana do Livramento e Rivera

também fazem parte da rota deste tipo de crime. E o maior impacto que pode ser observado é que nos últimos anos, desde que a maconha foi liberada no Uruguai, aumentaram as apreensões da droga em estradas que dão acesso à região.

Nesse caminho, mesmo com a liberação e a comercialização legal da maconha foi criado um mercado negro de venda paralela e de concorrência com o Estado uruguaio, onde a droga é mais acessível e vendida mais barata pelo mercado clandestino, o que possibilita ação do comércio ilegal com as quadrilhas brasileiras atuantes no Rio Grande do Sul.

De acordo com o Anuário da Polícia Civil, ao analisar as apreensões de drogas, verificou-se que parte das apreensões é de maconha, fato que pode ser explicado, uma vez que a *cannabis* é a droga psicoativa mais consumida no mundo todo. Segundo a OMS, a estimativa é que, no ano de 2016, cerca de 181 milhões de pessoas são usuários de maconha. A estimativa da OMS é que no Brasil 2,5% da população adulta consome ou consumiu maconha nos últimos 12 meses, e 3,5% dos adolescentes consomem ou consumiram maconha nos últimos 12 meses.

Observa-se também nesta fronteira o aumento do tráfico de cocaína e seus derivados, de 2015 em relação a 2016, uma vez que a produção da folha de coca na Colômbia registrou um forte aumento no ano de 2016, conforme demonstra o relatório anual de cultivos ilícitos da ONU³⁸. A violência também é encontrada. Mesmo com a legalização do consumo da maconha, o Uruguai teve aumento de 66% no número de homicídios em decorrência da guerra contra o narcotráfico. De acordo com o Ministro do Interior do Uruguai, Eduardo Bonimi, em entrevista para o jornal A Folha, esclareceu que o aumento da violência decorre do enfrentamento das gangues ligadas ao narcotráfico³⁹.

Segundo a reportagem, a regulamentação da venda e consumo da maconha, em julho de 2017, reduziu o mercado ilegal da droga em 25%, e diminuiu a violência ligada à comercialização, além de garantir a qualidade do produto aos usuários regulares registrados. Todavia, há outro lado. A redução do número de compradores que antes recorriam ao mercado negro fez com que os traficantes passassem a disputar com mais violência o espaço reduzido para atuação do comércio ilegal.

Mesmo com a legalização da maconha no Uruguai o tráfico desta substância, na fronteira com o Brasil, ocorre diariamente, uma vez que as condições de comercialização e os valores abaixo do preço do mercado legal uruguaio facilitam o acesso à maconha clandestina, bem como, possibilitam o crescimento do mercado ilegal.

³⁸ World Drug Report 2016.

³⁹ Sobe 66% o número de homicídios no Uruguai por causa do narcotráfico.

Os grupos que aumentaram sua participação no mercado de *cannabis* foram as mulheres que quase duplicaram seu consumo no último ano, bem como houve aumento no consumo por jovens a partir dos 19 anos, entre a faixa etária acima dos 55 anos, o aumento foi superior a 200%, conforme demonstra relatório sobre a *Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados*, elaborado pelo Monitor *Cannabis* no ano de 2018.

Todavia, mesmo com a incidência do tráfico de maconha o Uruguai adota uma política diferenciada, de legalização e regulamentação do consumo de maconha que busca preservar as garantias constitucionais fundamentais do usuário ao mesmo tempo que pretende aproximar o governo desta população e concorrer e minimizar o aparato do mercado ilegal. Da mesma forma, o tráfico de outras drogas como a cocaína e o crack, teve um aumento significativo, tendo em vista a facilidade no acesso e o aumento no consumo abusivo.

3.5 A distinção entre as políticas de drogas do Uruguai e do Brasil: Garantias de direitos humanos e direitos fundamentais ao usuário de entorpecentes

As políticas brasileiras de drogas, durante 70 anos, evidenciam uma divergência entre a segurança dos indivíduos e a segurança do país, como se fossem lados opostos. Segundo Diez (2012), a política antidrogas comandada pela Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas, tem como objetivo: educar, informar, capacitar e formar pessoas em todos os segmentos sociais para a ação efetiva e eficaz da redução da demanda, da oferta e de danos, fundamentada em conhecimentos científicos validados e experiências bem sucedidas.

Em contrapartida, o caso do Uruguai, na elaboração de suas políticas de drogas em relação ao consumo de maconha, é caracterizado pelos paradigmas tanto da Segurança Humana quanto da Nacional. É possível perceber nos dados coletados sobre as políticas uruguaias, uma constante avaliação das políticas e autocrítica por parte dos gestores, principalmente quanto ao processo de elaboração e de execução desses projetos.

O objetivo do Governo era legalizar a maconha para controlar o usuário, a venda e o produtor com instrumentos de segurança pública, diminuir as redes de tráfico ao mesmo tempo em que concorre com o mercado ilícito, no varejo das cidades e no atacado nas fronteiras. Segundo Almeida (2015, p. 122), o percurso delineado pela política, gira em torno do seguinte conceito: “muda-se a lei terminando com o crime, valorizando a pessoa na sua singularidade, envolvendo o usuário na luta contra o tráfico ilegal, conhecendo o usuário e pensando em políticas de saúde, controlando a venda e a produção, punindo o tráfico, etc”.

Segundo a autora, em entrevista disponibilizada pela Empresa Brasil de Comunicação, ao se manifestar sobre a legalização da maconha no Uruguai e as possíveis consequências no

Brasil, o Ministro da Justiça do Brasil, afirmou que não serão necessárias adotar novas medidas para garantir a segurança na fronteira do Uruguai com o Brasil. De acordo com o Ministro:

O nosso plano de fronteiras já tem êxitos indiscutíveis do ponto de vista de apreensão e fiscalização. É uma área que o Brasil está cuidando, independente das políticas adotadas em qualquer país de nossa fronteira. (Empresa Brasil de Comunicações, 2013).

No Uruguai a política adotada fala em “perda da guerra para o narcotráfico⁴⁰” e na promoção de um diagnóstico e avaliação dos processos relacionados ao tráfico, já no Brasil o tema é visto por outro lado e acredita-se que os crimes transnacionais relacionados ao tráfico ficarão a controle do governo e que o volume de apreensões de drogas e mercadorias ilegais indica a redução da criminalidade (ALMEIDA, 2016).

O Uruguai anunciou em de 2012 que permitiria a produção e distribuição de *cannabis* para uso recreativo por residentes adultos, pessoas com 18 anos ou mais. A Lei 19.172 foi promulgada em dezembro de 2013 e as regulamentações para a nova indústria foram emitidas em maio de 2014. A lei e seus regulamentos de apoio permitem a venda através de farmácias e uso não médico de até 40 gramas de *cannabis* não prensada por mês para indivíduos registrados com o Instituto para a Regulamentação e Controle da *Cannabis* - IRCCA.

As circunstâncias da legalização no Uruguai foram bastante diferente dos desenvolvimentos nos Estados Unidos em que o próprio legislador iniciou a lei, embora com apoio popular limitado, apenas um terço dos uruguaios segundo Boidi (2015). Não havia regulamentação prévia para o uso de *cannabis* para fins médicos, embora a posse de *cannabis* não foi uma ofensa criminal, nem houve significativa ilícita produção de *cannabis* no Uruguai.

Segundo Almeida (2015), pelos debates públicos que envolvem conteúdos polêmicos e modificam suas políticas públicas, o Uruguai é reconhecido pelos países de todo mundo como um país vanguarda na elaboração e efetivação de suas políticas públicas, mesmo com todos os problemas que enfrenta.

A proposta da legislação uruguaia prevê que a *cannabis* seja vendida em farmácias e produzida por empresas privadas que obtêm aprovação do IRRCA, por meio de licitação com o governo nacional, limitado à quantidade da produção, comercialização e do consumo, o que possibilita ao Estado uma forma de controle mais eficaz sobre os consumidores e não consumidores e sobra as substâncias.

⁴⁰ Palavras do Presidente José Mujica.

A política uruguaia tem por objetivo a combater o comércio ilegal, sem que seja estabelecida uma guerra ao consumo e ao consumidor, uma vez que o usuário necessita somente fazer o cadastro junto ao governo. Com estas ações também é possível se ter contato com os usuários e regularizar as questões relacionadas à saúde pública e garantir melhorias na condição de vida dos usuários, as quais permanecem invisíveis por trás da guerra contra o tráfico e a criminalidade derivada do mercado ilegal, como no caso do Brasil.

O Uruguai elaborou três canais legais para o usuário obter *cannabis*: cultivo caseiro; acesso a clubes sociais; e farmácias de varejo. Os consumidores têm permissão para acessar apenas um modo de fornecimento, que eles devem declarar ao se registrarem com o registro de *cannabis*. Quase dois anos após a promulgação da lei, críticas partes do sistema de distribuição ainda não foram implantadas. Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas, até fevereiro de 2016, cerca de 5.063 pessoas haviam se registrado cultivar *cannabis* em casa e 21 clubes de *cannabis* haviam sido licenciados⁴¹.

A lei determina a quantia de *cannabis* liberada por mês e por usuário, a qual poderá ser consumida tanto para uso medicinal quanto recreativo, dentro dessa rede regulada pelas agências estatais. É nesse ponto que a Política da maconha do Uruguai difere da liberação no sentido amplo da palavra: a lei regula o uso da maconha, isto é, o uso não é proibido, mas é controlado pelo governo, diferentemente do que acontece com o tabaco e o álcool; se fosse liberado o uso da maconha, ela seria vendida da mesma forma que cigarros e bebidas alcoólicas.

No que se relaciona ao consumo de drogas, em 1988 o Poder Executivo do Uruguai criou a Junta Nacional de Drogas no Uruguai - JND, com o objeto de encarar uma luta mais eficaz contra o narcotráfico e o uso abusivo de drogas⁴². Em observação às competências da JND, explica Garibotto:

*Entre sus principales competencias está la instrumentación de las directivas relacionadas con la fijación de la política nacional de drogas dirigida a la prevención del consumo problemático y tratamiento de la adicción a las drogas, y la represión del tráfico de drogas y precursores químicos, lavado de dinero y delitos conexos. La JND cuenta con varios comités asesores en temas de seguridad, educación preventiva, asistencia y rehabilitación, así como en materia de precursores, productos químicos y análisis de drogas de abuso (GARIBOTTO et al., 2010, p. 83)*⁴³.

⁴¹ Relatório Mundial sobre Drogas, *Cannabis*.

⁴² URUGUAY, 1988. Decreto 463/988 “com o objetivo de encarar uma luta eficaz contra o narcotráfico e o uso abusivo de drogas” (Tradução nossa).

⁴³ Entre suas principais competências está a instrumentação das diretivas relacionadas com a fixação da política nacional de drogas dirigida à prevenção do consumo problemático e tratamento da dependência das drogas, e a repressão do tráfico de drogas e precursores químicos, lavagem de dinheiro e delitos conexos. A JND conta com vários comitês assessores em temas de segurança, educação preventiva, assistência e reabilitação, assim como em matéria de precursores, produtos químicos e análises de drogas de abuso (Tradução nossa).

A JND nasceu como uma estratégia de redução de danos e riscos relacionados ao uso de drogas, principalmente a pasta base de cocaína, também conhecida como “droga dos pobres” por seu baixo custo e fácil obtenção para os usuários, e por outro como um instrumento de redução dos altos índices de insegurança no país (HOFFMANN, 2015).

No Uruguai as políticas de drogas, especialmente em relação ao consumo de maconha, ao menos na sua formulação, estão edificadas sob os paradigmas da Segurança Humana e da Segurança Nacional. As políticas uruguaias mostram que o Estado não objetivou somente reprimir o narcotráfico por meios tradicionais de repressão e sim arriscou um percurso alternativo, o da regulamentação na busca de conciliar o cuidado com a saúde da população uruguaia e o combate do tráfico de drogas.

O Estado busca controlar o mercado da maconha, retira esse poder das organizações criminosas e minimiza, em um processo a longo prazo, os efeitos nocivos para a saúde individual e coletiva do usuário e seus familiares. As medidas adotadas nesta última década visam atender as demandas acerca do indivíduo, seja ele usuário ou não, quanto à autonomia do Estado frente às ameaças transnacionais advindas do narcotráfico. (ALMEIDA, 2016).

Nesse caminho reitera Monte (2014) que o debate entre segurança tradicional e humana aparece, nessa perspectiva como um embate entre duas prioridades: o Estado enquanto instituição política ou pessoas enquanto cidadãos e seres humanos. Essa oposição de visões, resumidamente, define os termos do debate entre visões amplas ou estreitas de segurança.

Assim, em 2012 entrou em vigor a Lei 19.172, que concebe o Controle e Regulação da importação, produção, aquisição, armazenamento, comercialização e distribuição de *marihuana* e seus derivados e torna-se mundialmente conhecida como a “Política da Maconha no Uruguai”. A nova legislação não libera de forma exacerbada o uso e o comércio da *cannabis*, mas, busca regular a produção, o comércio e o consumo e visa superar vazios das legislações repressivas.

Logo, por estarem às atividades comerciais e produtivas da *cannabis* sob a responsabilidade do Estado, os usuários podem adquirir a substância de forma regular nos distribuidores autorizados pelo governo, respeitando os limites específicos impostos para consumo, os quais antes eram definidos conforme a subjetividade do judiciário. Entende HOFFMANN (2015, p. 74) que a intenção da lei “era separar a *cannabis* de outras drogas do mercado, assim, reduzindo a exposição dos utilizadores ao mercado negro e subcotação dos

lucros das organizações criminosas⁴⁴. BOIDI (2015, p. 3), explica que a Lei 19.172 oferece três opções aos usuários da maconha:

- a) Autocultivo, que permite cultivar até seis plantas e a safra anual de 480 gramas; todos os cultivadores devem estar registrados no IRCCA (Instituto de Controle e Regulação da Maconha) e não podem cadastrar mais de um domicílio para o cultivo;
- b) Clube de *Cannabis*, que permite de 15 a 45 membros de uma associação civil devidamente registrada para o cultivo de até 99 plantas de maconha em locais específicos, podendo vender até 480 gramas por ano a qualquer indivíduo.
- c) Farmácia, a alternativa mais controversa e de difícil implementação, permite que o consumidor registrado possa comprar até 40 gramas de maconha por mês, até 480 gramas por ano em farmácias registradas no IRCCA e no Ministério da Saúde Pública⁴⁵.

Segundo Garat (2013), a JND tem propostas que visam possibilitar pesquisas farmacêuticas, industriais e científicas com a maconha, cultivo doméstico e porte limitado, bem como a criação de associações de cultivo de *cannabis*, e a prevenção e tratamento do uso problemático da erva.

Nos dias atuais, a Lei de estupefacientes, nº 17.016, ainda está em vigor, uma vez que a reforma da política de drogas não está implementada completamente, devido à falta de apoio e à rejeição à reforma por 64% da população, de acordo com uma pesquisa encomendada pelo governo uruguaio, a tal ponto que em dezembro de 2012 o Presidente Pepe Mujica pausou o Projeto da Lei, já que para ele a aceitação da medida pelo povo é primordial para a legitimação do processo (HOFFMANN, 2015).

O Uruguai ao proceder com o registro dos autocultivadores e dos clubes de *membresia*⁴⁶ e autorizar a venda de maconha em farmácias, pode contar com um aparato multiministerial para combater o tráfico de drogas e garantir os direitos humanos dos consumidores, de forma mais flexível e objetiva em relação à legislação anterior (GARIBOTTO, 2010).

O passo vanguardista dado pelo Uruguai, de regulamentar a produção, o comércio e o uso da maconha abre um precedente para que os demais países da América Latina, especificamente o Brasil, com graves problemas relacionados ao tráfico de drogas, possam repensar seus posicionamentos políticos. A título de exemplificação e observando o exemplo adotado pelo Uruguai, recentemente, o Brasil, a Colômbia, a Argentina, o Chile e a Guatemala já colocaram em pauta novas discussões para suas políticas de drogas (HOFFMANN, 2015), todavia, no Brasil, ainda atuamos de forma contrária a esse movimento e se acredita na erradicação do tráfico e consumo de drogas.

⁴⁴ *The goal was to separate cannabis from other drug markets, thereby, reducing the exposure of users to the black market and undercutting the profits of criminal organizations.*

⁴⁵ Marijuana Legalization in Uruguay and Beyond. FIU Latin American and Caribbean Center (Tradução nossa).

⁴⁶ Clubes de Maconha do Uruguai.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões mostradas neste trabalho demonstram as dificuldades encontradas na efetivação da política de criminalização do uso de drogas em relação ao consumo e ao tráfico de drogas, pelo fato de que, após muitos anos da declarada guerra contra as drogas, seus principais objetivos ainda encontram-se inalcançados, o fim ou ao menos a redução no tráfico e no consumo de drogas não ocorreu no Brasil.

Esta pesquisa não compreende um trabalho finalizado, pronto. Pelo contrario trata-se de uma pesquisa que pretende fomentar o trabalho acadêmico de forma a se contribuir para os estudos sobre a problemática de drogas e suas difíceis relação com o Estado, o direito dos consumidores e sua efetividade, a elaboração de políticas públicas para o tratamento de dependentes baseadas nos princípios da redução de danos e nas garantias fundamentais, bem como o tráfico nas regiões de fronteira do Brasil.

Segundo Carvalho (1996), a política criminal de drogas, em toda sua a extensão, ideológica, legal, dogmática e em nível de Segurança Pública, demonstra a grande distância entre as funções declaradas e prometidas e as funções reais exercidas pelo sistema penal. Assim, notamos que o Brasil, a partir da década de sessenta, insere-se num modelo internacional de controle dos entorpecentes ao elaborar sua legislação e sua máquina administrativa para saldar os compromissos assumidos para o controle das drogas.

Os objetivos deste trabalho foram levantar um referencial teórico atualizado sobre os assuntos que versam sobre a aplicação da atual política pública de guerra às drogas, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Analisamos as legislações sobre drogas e o tráfico recorrente na Fronteira com o Paraguai e com o Uruguai. O presente estudo buscou enfatizar uma das situações que comprovam a ineficiência da política adotada, qual seja o tráfico de drogas e o consumo, abusivo ou não.

Com base na legislação, as mudanças trazidas pela atual lei de drogas, n. 11.343/2006, ainda demonstram suas penalidades, a violação de direitos em relação ao usuário e sua fictícia despenalização. O porte de psicotrópicos para uso pessoal é tema que tem causado grande polêmica, discussões e questionamentos, como por exemplo, quando se fala descriminalização do uso de maconha.

No primeiro capítulo percorremos os principais marcos sobre o histórico de políticas públicas no Brasil, desde o período monárquico até os debates democráticos sobre as políticas públicas atuais. Observamos a função importante dos entes governamentais e do cidadão na elaboração e efetivação das políticas públicas, sob pena de não se efetivar a democracia. No

caso específico, notamos que a política de drogas, em sua parte que dispõe sobre a redução de danos, prevê a participação dos usuários na elaboração de ações de melhoria na qualidade de vida desta população.

Nesse sentido, sendo a política de drogas uma política instituída na democracia com a previsão de redução de danos, seria justo que os sujeitos envolvidos por esta política, os usuários de drogas tornadas ilícitas, participassem ativamente das decisões que instituíram e efetivaram a política de drogas no tocante a repressão ao consumo e à atenção aos dependentes de drogas.

Todavia, a política repressiva de drogas do Brasil, vai contra os fundamentos das políticas públicas e da política de redução de danos, pois, busca exterminar o consumo e a comercialização das drogas por meio de uma guerra, afasta-se dos problemas sociais e políticos, dos valores democráticos e constitucionais, das liberdades individuais e o bem estar da população, bem como, rechaça os princípios, ações e projetos da política de redução de danos, que perdem sua eficácia diante da nociva guerra contra as drogas. Finalizando o capítulo, resumimos os principais pontos da política pública antidrogas, adotada pelo Brasil, por meio de uma análise histórica da proibição do consumo no país, o que poderia ser mudado por uma nova política de drogas, como o exemplo do Uruguai.

O segundo capítulo é baseado na Teoria Garantista de Luigi Ferrajoli. Para o autor a teoria garantista visa a elaboração de um sistema geral do garantismo e a tutela das liberdades do indivíduo frente às variadas formas do exercício arbitrário de poder, particularmente odioso no direito penal. (FERRAJOLI. 2002, p. 08).

Neste capítulo, aplicamos os princípios da teoria garantista na política proibicionista do consumo de drogas, principalmente em relação aos direitos do cidadão consumidor de drogas, tendo em vista a sua liberdade constitucional, onde, na maioria dos casos, o consumo de maconha, por exemplo, é considerado crime de perigo abstrato. Para o autor, o Estado é obrigado a respeitar os direitos fundamentais do cidadão, como o direito à liberdade e intimidade, bem como, considera o consumo de drogas um crime de perigo abstrato, sem vítimas.

Carvalho (1996) dispõe que se a percepção da droga se vincula necessariamente aos delitos de perigo abstrato, estes, por sua vez, partem da presunção de culpabilidade. Analisamos os princípios da política de redução de danos que é um exemplo de intervenção, por meio de políticas públicas, que age em favor do interesse público e do princípio da dignidade da pessoa humana e que acaba rechaçada pela moralidade proibicionista.

Segundo Carvalho (2013), a lei 11.343/2006 quando entrou em vigor inaugurou uma nova política sobre drogas, com a finalidade de oferecer um tratamento mais humanitário para os usuários, pois o consumo não é mais punido com penas corporais, ou seja, supostamente, não há mais prisão pelo uso de drogas, porém outras medidas penais são utilizadas. A lei de drogas também estabelece uma política de redução de danos, que busca efetivar os direitos constitucionais e humanos dos cidadãos envolvidos com drogas.

Todavia, mesmo que a política de drogas preveja ações e projetos de atenção e melhoria da qualidade de vida dos usuários de drogas e dependentes, esta política redutora fica suprimida pelos princípios proibicionistas, já que as ações de redução de danos apresentam vantagens em relação aos programas que priorizam a repressão, o que importa é verificar as resistências que devem ser rompidas para que se possa ultrapassar a lógica proibicionista.

Segundo Karam (2013), a política falida de guerra às drogas, criada nos Estados Unidos, se mostrou ineficaz também no Brasil. Contudo, os Estados ainda preferem manter a força da política proibitiva, talvez por acreditar nos princípios repressivos ou por se beneficiar dos lucros do mercado ilegal.

O fracasso do sistema proibicionista é evidente e poderia ser facilmente previsível. Conforme já mencionado, as drogas são usadas desde as origens da história da humanidade. Segundo dados da ONU, milhões de pessoas em todo o mundo fizeram e fazem uso delas. A realidade atual de repressão ao consumo de drogas, afirma que, por maior que seja a repressão, sempre há e haverá quem queira usar consumir drogas.

E assim, se houverem compradores e consumidores, sempre haverá pessoas que correm o risco de produzir e vender tais substâncias tornadas ilícitas. Mesmo com o proibicionismo, o consumo e comércio de drogas no Brasil é algo reiterado. Segundo Karam (2013), o mais evidente dos danos causados pela política proibicionista é a violência decorrente da guerra. Não são as drogas que causam violência. O que causa violência é a proibição, ou seja, a ilegalidade do mercado traz a violência como uma característica para se impor. Quando o mercado é legalizado, não há violência.

Carvalho (1996, p. 294), dita que dentre as inúmeras violações aos princípios constitucionais causados pela lei de drogas, destaca: a isenção de racionalidade e proporcionalidade nas penas, princípio da humanidade; a incompatibilidade com o princípio da ofensividade ou lesividade pela incriminação de atitudes internas, que não excedem o âmbito do autor e que não afetam bens jurídicos por se tratarem de crime sem vítima ou autolesão; o dano ao princípio da igualdade, no momento em que há diferenciação na

criminalização de algumas substâncias que causam dependência física e psíquica e há permissão de uso e comércio de outras; a avaria ao princípio do pluralismo, princípio da autonomia cultural, pois o consumo de drogas é encontrado em culturas distintas; a deterioração dos princípios da intimidade e da vida privada, eis que o consumo é tipificado para uso próprio. Segundo o autor, tais princípios determinam a inconstitucionalidade da lei de drogas, quando criminaliza o consumidor pelo uso.

No terceiro capítulo abordamos especificamente o tráfico de drogas no Brasil, nas regiões de fronteira do Brasil com o Paraguai e com o Uruguai. Observamos que o tráfico de maconha e cocaína é um problema recorrente na fronteira do Brasil com o Paraguai, sendo que o mercado ilegal utiliza desta vasta faixa fronteiriça para elaborar suas ações para o transporte e comercialização de drogas, que adentram no Brasil por esta fronteira e seguem para os Estados do país.

Mesmo com ações e projetos governamentais relativos à política repressiva, o Estado brasileiro ainda não consegue controlar o comércio ilegal de drogas. Diversos projetos de segurança pública são implementados nas fronteiras brasileiras, inclusive na fronteira com o Paraguai. Entretanto, as estratégias do mercado ilegal são mais desenvolvidas que os projetos de segurança. O vasto território fronteiriço e a falta de políticas eficientes de fiscalização das fronteiras favorecem as várias rotas terrestres do tráfico.

O Estado de Mato Grosso do Sul é protagonista na apreensão de drogas, conforme já demonstrado em processos, reportagens e imagens de apreensão de drogas. Isso porque o Estado está localizado em uma região que favorece o mercado ilegal do tráfico de drogas, a fronteira com o Paraguai. A alta apreensão de drogas no Estado caracteriza uma falha da política repressiva, pois demonstram a quantidade de drogas ilícitas consumidas por sul-mato-grossenses e brasileiros, como já dito, onde há consumo também haverá comércio.

Em decorrência da falha existente na política de criminalização de drogas, o tráfico dessas substâncias se levanta cada vez mais potente, principalmente nas regiões de fronteira com o Paraguai, inclusive no município de Dourados – MS.

Conforme narrado, segundo a SEJUSP/MS, o Mato Grosso do Sul figura como o Estado que mais atua na política de repressão e fiscalização, prisão e apreensão de drogas e no ano de 2017 foram apreendidas 427,5 toneladas de todos os tipos de drogas. Diante das apreensões de drogas e do tráfico, também ocorrem prisões de pessoas envolvidas no tráfico.

O crime de tráfico na comarca de Dourados – MS é classificado como tráfico de passagem ou caminho ou tráfico de “bocas e biqueiras de fumo”, ou seja, locais de venda de drogas. Como já dito, cerca de 770 processos criminais estão em andamento na comarca,

relacionados ao tráfico de drogas e o porte de drogas para consumo. Esta quantidade elevada de processos, principalmente de processos relacionadas ao porte de drogas para consumo pessoal mostra as violações de direitos fundamentais ocorridas pela política de drogas quando aplica sanções ao usuário de drogas que não cometeu crime algum. Em Dourados – MS, ao menos 251 pessoas tiveram que responder judicialmente por usarem drogas.

Dos casos analisados, notamos o envolvimento de todo o tipo de pessoas, homens e mulheres, idosos e menores, brancos, negros e índios, sendo que em alguns casos as pessoas processadas não eram residentes no Estado de Mato Grosso do Sul, ou seja, se dirigiram até o Paraguai para adquirir algum tipo de droga e no caminho de volta, foram presos no Mato Grosso do Sul.

Em relação ao tráfico de drogas na fronteira do Brasil com o Paraguai e na fronteira do Brasil com o Uruguai percebemos que o problema é mais elevado na fronteira com o Paraguai. Isso acontece porque a maioria das drogas apreendidas nessa fronteira é a maconha, produzida e comercializada por traficantes paraguaios. Contudo, outras drogas ilícitas como a cocaína e seus derivados também adentram no Brasil por esta fronteira em grande quantidade.

Verificamos ainda que o tráfico de drogas na Fronteira do Brasil com o Uruguai também é uma problemática que preocupa os dois países. Apesar de o Uruguai adotar uma política de drogas distinta, em relação ao comércio e consumo de maconha, o tráfico de outras drogas como a cocaína e o crack é o que preocupa o governo dos países. Nesta fronteira, o tráfico de maconha não é o maior incômodo em razão da política de legalização do consumo e comercialização da maconha que retirou parte do poder do mercado ilegal.

Todavia, a repressão ao consumo e ao comércio ilegal ainda é grande no Brasil e no Mundo. A guerra contra as drogas é efetivada diariamente nas favelas e nas fronteiras do Brasil, viola direitos e destrói mais vidas que o consumo de drogas. Assim, segundo Carvalho (1996), somente com o processo de descriminalização poderemos pensar em políticas preventivas eficazes, em informação educacional, incentivo agrícola de culturas alternativas e, na possibilidade, do monopólio e regulamentação estatal das substâncias.

Atualmente no Brasil existem projetos de descriminalização do uso terapêutico da maconha. Na maioria dos casos é necessária autorização judicial para o plantio e consumo da substância como medicamento. O projeto lei do senado n. 514 de 2017⁴⁷, altera o artigo 28 da Lei nº 11.343/06, para a descriminalização do cultivo da *cannabis sativa* para uso pessoal terapêutico, autorizando o semeio, cultivo e colheita de *cannabis sativa* para uso pessoal

⁴⁷ Projeto de Lei do Senado nº 514, de 2017. Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132047>. Acesso em 23.jan.2019.

terapêutico, em quantidade não mais do que suficiente ao tratamento, de acordo com a indispensável prescrição médica.

No mesmo caminho, o projeto lei 7187/2014, que tramita juntamente com o projeto lei n. 7270/2014, preveem não somente a descriminalização do uso terapêutico da maconha, mas também o consumo recreativo e o controle, por parte do Estado, da comercialização e consumo da maconha.

O STF também atua no julgamento de um Recurso Extraordinário que trata sobre a descriminalização do consumo de droga, ou seja, do porte de drogas para consumo próprio, analisando a possível inconstitucionalidade do artigo 28 da lei de drogas. Alguns ministros já se posicionaram favoráveis à declaração de inconstitucionalidade do citado artigo.

Se aprovada tais propostas ou declarada a inconstitucionalidade da criminalização do consumo de drogas, teremos uma mudança significativa na política de drogas do Brasil e esta pesquisa, por não estar finalizada, passará a tomar outro rumo, investigando as políticas públicas adotadas para a descriminalização e os possíveis benefícios decorrentes da legalização da maconha para o usuário, em relação à qualidade de vida e ao consumo fiscalizado pelo Estado, e também para o Estado em relação ao tráfico de maconha e aos lucros decorrentes da legalização. Assim, a descriminalização e a efetivação de Políticas Públicas alternativas para o consumo e comercialização da maconha, por exemplo, como no Uruguai, são as únicas possibilidades de resistência aos modelos de guerra e de tutela eficaz dos Direitos Humanos.

Contudo, contrariando o passo dado pelo STF na declaração de inconstitucionalidade do artigo 28 da lei de drogas, o governo atual retroage e aprova o decreto 9.761 de 2019, que extingue a política de redução de danos, adotando a abstinência como única política e forma de tratamento dos dependentes, prevendo o estímulo a comunidades de terapia de reabilitação, desconsiderando os passos da descriminalização.

O Conselho Federal de Psicologia – CFP (2019), explica que a medida é muito nociva à população, pois a lógica da redução de danos é o princípio básico de respeito ao sujeito, a sua condição e sua autonomia da vida privada. Para o órgão, a política de redução de danos é uma política de resistência e busca preservar os direitos fundamentais e humanos do cidadão envolvido com drogas. E ainda, enquanto o mundo inteiro caminha para a mudança, no tocante às políticas de drogas e ao respeito aos direitos fundamentais, o Brasil volta ao modelo anterior e aumenta a repressão e a violação aos direitos.

A política de redução de danos, conforme demonstrado no decorrer deste trabalho é a única consequência mais agradáveis da política de repressiva de drogas, pois atua buscando

oferecer condições melhores de sobrevivência ao usuário de drogas, ao dependente químico e a seus familiares. A redução de danos é a forma eficaz de que o Estado tem em se manter perto da população usuária de droga, uma vez que os princípios da política preveem a aproximação dos sistemas de saúde e psicossociais da população envolvida com drogas, estas ações buscam reduzir os danos já causados pelo abuso de drogas e pela política de guerra contra as drogas.

A política de redução de danos é de extrema importância para a garantia dos direitos fundamentais e dos direitos humanos da população envolvida com as drogas, baseada no respeito à dignidade humana.

A redução de danos tem seu objetivo nas causas, riscos e nas possíveis consequências do uso de drogas. A identificação dessas possíveis consequências, suas causas e a decisão sobre intervenções apropriadas requer que seja feito um diagnóstico correto do problema e das ações necessárias para solucioná-lo, observando o comportamento de cada consumidor ao utilizar as drogas, uma vez que não é possível generalizar o relacionamento que cada pessoa tem com cada tipo de droga.

A construção de ações, projetos e intervenções apropriadas de redução de danos tem também em conta fatores que podem tornar as pessoas, usuárias de drogas, ainda mais vulneráveis, como idade, gênero e estar na prisão. A política de redução de danos tem o compromisso de basear suas práticas no mais forte método científico existente. Segundo os princípios da política a abstinência pode ser considerada difícil de atingir, mas é uma desejada opção nesta política. Todavia, descartando a abstinência, a redução de danos busca manter as pessoas que usam drogas, vivas e protegidas de danos irreparáveis ou mais nocivos que o consumo de drogas, que são consideradas as medidas mais urgentes a serem alcançadas.

No mesmo caminho da revogação da política de redução de danos, o governo busca formas de reduzir o contrabando de cigarro no país. O governo, por intermédio do Ministro da Justiça (2019) declarou que estuda reduzir o imposto cobrado na comercialização dos cigarros brasileiros, para concorrer com o mercado ilegal atuante no contrabando de cigarros paraguaios e preservar a saúde pública. Conforme narrado no decorrer desse trabalho, segundo o Instituto Nacional de Saúde dos EUA, o tabaco é uma das drogas mais nocivas à saúde, bem mais nocivo que a maconha, por exemplo. Logo a suposta preservação da saúde pública já se mostrou um argumento ineficaz tanto no combate ao consumo e ao tráfico de drogas, quanto no combate ao contrabando de cigarros.

A política de drogas do Brasil, durante a vigência da política de redução de danos, já percorreu caminhos que priorizam o cidadão no respeito e garantia de seus direitos fundamentais, possibilitando condições dignas de sobrevivência ao usuário e dependente químico, mesmo se tratando de uma política de drogas repressiva. Contudo, como reconhecido pelo CFP, o governo brasileiro está retroagindo e caminhando contrariamente aos princípios redutores de danos adotados em vários países do mundo. A política fracassada de guerra contra as drogas continua sendo priorizada e na atual situação do país o usuário de drogas ou dependente químico terá um único tipo de tratamento de desintoxicação e reabilitação: A abstinência.

REFERÊNCIAS

ABREU, Dalmo D. **Direitos Humanos e Cidadania**. Coleção polêmica. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

ACSELRAD, G. org. A educação para a autonomia: construindo um discurso democrático sobre as drogas. In: **Avessos do prazer: drogas, Aids e direitos humanos** [online]. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005, pp. 183-212. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/bgqvf/epub/acselrad-9788575415368.epub>

AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO. **Relatório Agepen**. Disponível em: <http://www.agepen.ms.gov.br/Geral/seguranca-publica/>. Acesso em 19/01/2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA. Portaria n.º 344, de 12 de maio de 1998, **Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial**, 1998.

_____, **Resolução - RDC n.º 143, de 17 de março de 2017**. Dispõe sobre a atualização do Anexo I (Listas de substâncias Entorpecentes, Psicotrópicas, Precursoras e Outras sob Controle Especial) da Portaria SVS/MS n.º 344, de 12 de maio de 1998.

AIETA, V.S. **Democracia**. In: V. de P. BARRETO (coord.), **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

AEBI, Marcelo F, *et al.* **Précis de Criminologie**. vol. 32, n.º 2, França: Stampfli. 2011.

ALMEIDA, Letícia Núñez. **O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai – Um estudo de caso sobre a fronteira de Sant’Ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)**. Editora FI. Porto Alegre – RS, 2016.

ANDERSEN, Sigrid. Dificuldades da gestão ambiental em áreas de fronteira: investigando a origem dos conflitos. In: **Anais do IV Encontro Nacional ANPPAS - da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – mudanças ambientais globais: a contribuição da ANPPAS ao debate**. Brasília, junho/2008.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fgv; Ed Fiocruz, 2012.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004. Fap UNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/s0102-88392004000200003.

ARROW, Kenneth. **Social Choice and Individual Values.** New Haven: Yale University Press. 1951

BARBOSA, Rui. **Queda Do Império.** Rio de Janeiro: Ed: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BECKER, Howard S. 2008. Outsiders. **Estudos de sociologia do desvio.** Rio de Janeiro: Zahar. 2008.

BIANCHINI. A., MOLINA. A.G., GOMES. L.F., **Direito Penal: introdução e princípios fundamentais** - 2ª ed. Ver. E ampliada- São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia (1996). **The social construction of state sovereignty.** In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia. State Sovereignty as social construct. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-21.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Manual de Direito Penal**, 6.ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** 11ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência: por uma nova hermenêutica: por uma repolitização da legitimidade.** 2ª ed., São Paulo, Malheiros: 2003.

BRASIL. **Código Criminal do Império do Brasil.** Lei de 16 de dezembro de 1830. Disponível em; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 05 de fevereiro de 2019.

_____, Decreto nº 780, de 28 de Abril de 1936. **Crêa a comissão permanente de fiscalização de entorpecentes.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-780-28-abril-1936-472250-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23.jan.2019.

_____, Decreto n. 2.994 – de 17 de agosto de 1938. **Promulga a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas.** Protocolo de Assinatura e Ato final, firmado entre o Brasil e diversos países, em Genebra, a 26 de junho de 1936, por ocasião da Conferência para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. Disponível: http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt_bra_1936_convencao_repressao_trafico.pdf. Acesso em: 23.jan.2019.

_____, Decreto-lei n. 891, de 25 de novembro de 1938. **Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De10891.htm. Acesso em: 23.jan.2019.

_____, Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964. **Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 23.jan.2019.

_____, **Constituição Federal de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____, **Código Penal (Decreto – Lei no 2.848/40).** Código Penal. São Paulo: Rideel, 2002.

_____, Declaração sobre o Direito Ao Desenvolvimento – 1986. **Adotada pela Revolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas.** 4/12/1986. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 22.jan.2019.

_____, Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. **Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9. Acesso em 19/01/2019.

_____, Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. **Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm. Acesso em: 22.jan.2019.

_____, Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. **Aprova a Política Nacional sobre Drogas.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm. Acesso em 15 de abril de 2019.

_____, LEI Nº 6.634, DE 2 DE MAIO DE 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm. Acesso em 19/03/2019.

_____, **Lei no 11.343/2006, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, 23 de agosto de 2006.

_____, Lei nº 12.095, de 19 de novembro de 2009. **Declara Sant'Ana do Livramento, Estado do Rio Grande do Sul, cidade símbolo da integração brasileira com os países membros do Mercosul.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12095.htm. Acesso em 26.jan.2019.

BOIDI et al. **Marijuana Legalization in Uruguay and Beyond.** FIU Latin American and Caribbean Center. Acesso em: 01 set. 2018. Disponível em: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Marijuana%20Legalization%20in%20Uruguay%20and%20Beyond_brief%20report_v3%20\(2\).pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Marijuana%20Legalization%20in%20Uruguay%20and%20Beyond_brief%20report_v3%20(2).pdf).

BUCHER, R. (1992). **Drogas e drogadição no Brasil.** Porto Alegre, RS: Artes Médicas.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Projeto Lei n. 7187 de 2014 em tramitação. **Dispõe sobre o controle, a plantação, o cultivo, a colheita, a produção, a aquisição, o armazenamento, a comercialização e a distribuição de maconha (cannabis sativa) e seus derivados, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606843&ord=1>. Acesso em: 23.jan.2019.

_____, Projeto Lei n. 7270 de 2014, em tramitação. **Regula a produção, a industrialização e a comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis, dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, cria o Conselho Nacional de Assessoria, Pesquisa e Avaliação para as Políticas sobre Drogas, altera as leis nºs 11.343, de 23 de agosto de 2006, 8.072, de 25 de julho de 1990, e 9.294, de 15 de julho de 1999 e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=608833>. Acesso em: 23.jan.2019.

_____, **Impacto Econômico da Legalização das Drogas no Brasil, 2016.** Luciana da Silva Teixeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/impacto-economico-da-legalizacao-das-drogas-no-brasil>. Acesso em 12 de abril de 2019.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 1998.

CARDOSO, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal.** In: SILVA, Frederico Barbosa da et al. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2005. p. 261-318

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

_____, **A política de drogas no Brasil – Estudo criminológico e dogmático da lei 11.343/06**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO J.M, **A formação das almas. O imaginário da República no Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1990.

_____. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed., rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Governo Federal decreta fim da política de Redução de Danos, 2019**. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/governo-federal-decreta-fim-da-politica-de-reducao-de-danos/>. Acesso em 20 de abril de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Banco Nacional de Monitoramento das Prisões, 2018**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/987409aa856db291197e81ed314499fb.pdf>. Acesso em 05 de abril de 2019.

_____. **Geopresídios. Presos. Inspeção penal**. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=estabelecimento&opcao_escolhida=837&tipoVisao=presos. Acesso em 04 de abril de 2019.

COSTA, Elaine Cristina Pimentel. **Amor bandido: as teias afetivas que envolvem a mulher ao tráfico de drogas**. Maceió, EDUFAL: 2008

DAHL, Robert. **A Poliarquia: participação e oposição**. Tradução: Celso Mauro Paciornik. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

D'AGOSTINO, Roseanne. **Com Lei de Drogas, presos por tráfico passam de 31 mil para 138 mil no país. Tráfico é crime que mais encarcera; aumento foi de 339% desde lei de 2006**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/com-lei-de-drogas-presos-por-trafico-passam-de-31-mil-para-138-mil-no-pais.html>. Acesso em 04 de abril de 2019.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, no ano de 1948**. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 25.jan.2019.

DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL DO MS. **Relatório de atendimento aos envolvidos com crimes da lei de drogas**.

DIEZ, Carolina. Carísimo Otero Adriana. *Chiveros, paseras, paquitos: intercambios en los bordes. Economía y frontera en Misiones*, Argentina. Trabalho apresentado no GT 02, 28. Reunião Brasileira de Antropologia, 02 e 05 de julho de 2012, São Paulo, SP. Brasil. 2012.

DIRECCIÓN GENERAL ANTIDROGAS. Grandes Operativos, Cocaína, Agosto – 2013 a Julho – 2018. Disponível em <http://www.senad.gov.py/pagina/105-direccion-general-antidrogas.html>. Acesso em 21.dez.2018.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteira diante da securatização das fronteiras do Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens; REBELO, Jadson. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2013.

DUROSELLE. Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Tradução Ane Lise Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Ed. UnB, 2000.

DWORKIN, R. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

FAORO. R. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Ed. Globo, 1958.

FARIA, Carlos Aurélio P; MARQUES, Eduardo. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Editora Unesp, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

FERRAJOLI, Luigi. *Proibizionismo e diritto. In: Legalizzare la droga: una ragionevole proposta di sperimentazione*. Milano: Feltrinelli, 1991.

_____. *Per un Programma de Diritto Penale Minimo*, Milano: Feltrinelli, 1983.

FILHO. Vicente G. **Tóxicos: prevenção e repressão**. 14.ed. São Paulo, Saraiva: 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Sobe 66% o número de homicídios no Uruguai por causa do narcotráfico**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/sobe-66-o-numero-de-homicidios-no-uruguai-por-causa-do-narcotrafico.shtml>

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Lúcia M. Ponde Vassalo. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRANCHINI, Beatriz. **Experiências de pessoas usuárias de substâncias psicoativas nos serviços de saúde em um município na fronteira entre Brasil e Uruguai**. 2016. 113 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Enfermagem da Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2016.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referente à prática de análises de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, N. 21, p. 211-259, 2000.

GARAT, G. *Un siglo de políticas de drogas em Uruguay*. Montevideu: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

GARIBOTTO, G. et. al. *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. In: WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA. *Cárceles y drogas en Uruguay*. Washington: Washington Office on Latin America, 2010.

GEMELLI, Vanderléia. **As redes do tráfico: Drogas ilícitas na Fronteira do Brasil com o Paraguai**. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Francisco Beltrão, 2013.

GIACOMOLLI, Nereu José. Análise crítica da problemática das drogas e a Lei 11.343/06. **RBCCRIM**, nº 71. Rio de Janeiro, 2008, p. 184 e 185

GOMES, Luiz Flávio. Drogas e princípio da insignificância: atipicidade material do fato. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1155, 30 ago. 2006. Disponível em <http://www.lfg.com.br>. Acesso em: 12.jan.2019.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Notas sobre a inidoneidade constitucional da criminalização do porte e do comércio de drogas**. In: REALE JR, Miguel (Coord.). *Drogas: Aspectos penais e criminológicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Parte Geral. 6ª ed. Niterói. Impetus, 2006.

GULLINO, Daniel. O Globo. **Moro defende estudo de redução do imposto de cigarros e diz que foco é saúde pública**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/moro-defende-estudo-de-reducao-do-imposto-de-cigarros-diz-que-foco-saude-publica-23554903>. Acesso em 01 de abril de 2019.

HART, Carl. **Drogas e sociedade**. Disponível em: <https://drauziovarella.uol.com.br/drogas-licitas-e-ilicitas/carl-hart-drogas-e-sociedade/>. Acesso em 04 de abril de 2019.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, Vol. 2, nº 5, 1994.

HOFFMANN, J. *The Politics of Drug Policy Reform: “Legalizing” Cannabis in Uruguay*. Oxford: Latin American Studies University of Oxford, 2015. Disponível em: http://www.academia.edu/25744196/The_international_dimension_of_drug_policy_reform_in_Uruguay.

HOLANDA, S.B.de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DEL URUGUAY. **Anuário Estadístico Nacional**. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/>. Acesso em 19/01/2019.

JENKINS, William I. *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson: 1978.

JUSTIÇA FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Consulta de processos de tráfico de drogas**. Disponível em: <http://www.trf3.jus.br/pje/>. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

_____, Ação Civil Pública n. 50000780-70.2017.4.03.6002. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

KARAM, Maria Lucia. 2009. **Escritos sobre a Liberdade, vol.3: Proibições, riscos, danos e enganos: as drogas tornadas ilícitas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

_____, Guerra às drogas encarcera mais negros do que *apartheid*. **Brasil de Fato**, São Paulo, 10 dez. 2010. Disponível em: <www.brasildefato.com.br>. Acesso em: 25 ago. 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 8ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LACHENMEIER Dirk W. **Avaliação comparativa de risco de álcool, tabaco, cannabis e outras drogas ilícitas usando a abordagem da margem de exposição**. Comparative risk assessment of alcohol, tobacco, cannabis and other illicit drugs using the margin of exposure approach. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4311234/>. Acesso em: 24.jan.2019.

LAKATOS, Eva M., MARCONI, M. A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1983.

LASSWELL, Harold D. *The Policy Orientation*. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. *The Policy Sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford: University Press, 1951.

LAW ENFORCEMENT AGAINST PROHIBITION - LEAP. Law Enforcement Action Partnership. **A guerra contra as drogas está na raiz de uma série impressionante de problemas na sociedade atual**. Disponível em: <https://lawenforcementactionpartnership.org/our-issues/drug-policy/>. Acesso em: 26.jan.2019.

LOWI, Theodore J. *Four systems of policy, politics and choice*. **Public Administration Review**, V. 32, n. 04, 1972.

LUZ, M. T., Duas questões permanentes em um século de políticas de saúde no Brasil republicano (2000). **Ciência & Saúde Coletiva**, 5(2):293-312, 2000.

MACHADO. L.O., **Limites, Fronteira e Redes**. In: T.M Strohaecker e outros. *Fronteiras e Espaço Global*, Porto Alegre: AGB, 1998. Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/publicacoes.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

_____; **Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia**. In: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. *Dilemas e diálogos platinos*. Dourados: Editora UFGD, 2010.

MARQUEZINI, Ana Carolina Torelli. Circuitos espaciais de fronteira: cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e Cidade do Leste. In: **Revista Entre-Lugar**. Dourados, ano 1, n. 2, p. 33-55, 2º semestre de 2010.

MARSHALL. T.H, *Class, citizenship and social development*. Londres: Doubleday, 1964.

MEDANHA, Fabiano. A. **A justiça restaurativa como uma possível alternativa ao poder judiciário para dispensar um tratamento mais humanitário aos usuários e dependentes de drogas**. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal de Tocantins. Palmas, 2016.

MENDOZA, Benito. A.S. **Juventude rural e a produção de cannabis na fronteira seca Brasil – Paraguai**. 2013. 216 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas**. Competência estabelecida pelo Decreto nº 9662, de 1 de janeiro de 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. **A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas**, p. 23, 2003. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/marco/10/A-Pol--tica-do-Minist--rio-da-Sa--de-para-Aten----o-Integral-ao-Usu--rio-de---lcool-e-Outras-Drogas--2003-.pdf>. Acesso em 24.jan.2019

_____. Portaria Nº 1.028, de 1º de julho de 2005. **Determina que as ações que visam à redução de danos sociais e à saúde, decorrentes do uso de produtos, substâncias ou drogas que causem dependência, sejam reguladas por esta Portaria**. Disponível em:

http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1028_01_07_2005.html. Acesso em: 26.01.2019.

_____. Portaria nº 3.088 de 2011. **Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)**. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. Faixa de Fronteira do Centro-Oeste**. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/apresentacao11>. Acesso em: 25.jan.2019.

MONITOR CANNABIS. *Evolución del consumo de cannabis en Uruguay y mercados regulados*. Disponível em: <http://monitorcannabis.uy/evolucion-del-consumo-de-cannabis-en-uruguay-y-mercados-regulados/> Acesso em 05 de abril de 2019.

MONTE, Izadora Xavier do. **Gênero e Relações Internacionais: uma crítica ao discurso tradicional de segurança**. Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7726/1/2010_IzadoraXavierMonte.pdf> Acesso em dez. 2018.

OLIVEIRA. M.G., **A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade**, 2008. Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial.

OLIVEIRA. Vivian. **A política criminal de Guerra ao tráfico de drogas no Brasil: O tratamento jurídico do traficante como expressão de direito penal do inimigo**. 2014. 220 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; SILVA, Ricardo Marques. O mérito das cidades-gêmeas nos espaços fronteiriços. **Revista OIDLES**, v. 2, n. 5, dezembro, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE: **Classificação de Transtornos Mentais e de Comportamento da CID-10: Descrições Clínicas e Diretrizes Diagnósticas**. Tradução: Dorgival Caetano, 1ªed. Porto Alegre: Artes Médicas, 69-82, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Mundial sobre Drogas**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/29-milhoes-de-adultos-dependem-de-drogas-aponta-relatorio-do-unodc/> acesso em 19/01/2019.

PARAGUAI. *Acuerdo con el gobierno de la república federativa del brasil sobre permiso de*

residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños y su anexo n. 1092 de 2003. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2003021092-025723488.Html>. Acesso em 23.jan.2019.

_____, Ley n. 2532/05. *Establece la zona de seguridad fronteriza de la República del Paraguay.* Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4025/ley-n-2532-establece-la-zona-de-seguridad-fronteriza-de-la-republica-del-paraguay>. Acesso em: 29.jan.2019.

_____, *Desarrollo Alternativo.* Disponível em: <http://www.senad.gov.py/desarrollo-alt-anteced.html> Acesso em: 21.dez.2018.

_____, *Plan Nacional Antidrogas.* Disponível em <http://www.senad.gov.py/pna.html>. Acesso em: 21 de dez de 2018.

PETERS, B. G. "Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes", *Public Administration*, 1998.

PIERSON, Paul. *Fragmented Welfare States: federal institutions and development of social policy.* *In Governance*, v.8, n.4, out.1995

PINTO, Olivério. **Explorações científicas.** In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. (org.). História geral da civilização brasileira. Tomo I, volume 2. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

PINTO, Hugo Eduardo. 2010, p. 01. **Narcotráfico e Economia.** O Economista. Disponível em: <https://www.oeconomista.com.br/narcotrafico-e-economia/>. Acesso em: 12 de abril de 2019.

POLÍCIA CIVIL DO RS. **Anuários da Polícia Civil do RS.** Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/anuarios-da-policia-civil> , acesso em 19/01/2019.

POLÍCIA FEDERAL. **PF apreende 27 kg de cocaína na fronteira do Brasil com o Uruguai.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/10/pf-apreende-27-kg-de-cocaina-na-fronteira-do-brasil-com-o-uruguai>.

RAMOS, Ana F.J. **Crítica as políticas criminais de drogas à luz dos princípios penais no Estado Democrático de Direito.** 2010. 195 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2010.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. (Org.). **Constituição e federalismo no mundo globalizado.** São Luís: EDUFMA, 2011.

ROBERTI, Maura. **Intervenção Mínima Como Princípio do Direito Penal**. São Paulo: Safe, 2007.

RODRIGUES, Luciane. F.R. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade**. 2006. 273 f. Tese (Doutorado). Departamento de Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no Século XXI**. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed: Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2009.

ROSA, Sérgio. A. **Análise da política de drogas do Brasil a partir da criminologia crítica**. 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal de Mato Grosso. Cáceres, 2016.

ROSSAL, Marcelo. et al. *Fisuras: dos estudios sobre pasta base em el Uruguay. Montevidéo: Universidad de la República*, 2014.

ROUSSEAU, J. J. 2008. **Do contrato social: princípios de direito político**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 254 p.

SANTOS. Boaventura S. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS. Gleice Aguilar. **Crimes Transfronteiriços em Cidades Gêmeas do Mato Grosso do Sul**. 2016. 132f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia Strictu Sensu, da Universidade Federal da Grande Dourados, em Dourados-MS, 2010.

SARAVIA, Enrique. **Introdução a teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). Políticas Públicas: Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP 2006.

SCHMITTER, Philippe. **Reflexões sobre o conceito de Política**. In: SCHMITTER, Philippe (Org.). Curso de Introdução à Ciência Política. 2. ed. Brasília: Ed. Unb, 1984.

SCHWAB, Mariana. **Os intelectuais no estado novo (1937 -1945)**. 2010. 120f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Goiás. Goiás, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL. **Em MS número de apreensão de drogas aumenta 42% no ano de 2017.** Disponível em <http://www.sejusp.ms.gov.br/em-ms-numero-de-apreensao-de-drogas-aumenta-42-no-ano-de-2017/>, acesso em 05/01/2019.

SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS - SENASP. **Pesquisas sobre o consumo de drogas no Brasil no ano de 2017.** Disponível em: <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201704/20170424-094329-001.pdf>. Acesso em 09 de fevereiro de 2019.

SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS DO PARAGUAI. *Convenios y acuerdos internacionales en materia de lucha contra el narcotráfico*, 2018. Disponível em: <http://www.senad.gov.py/pna.html>. Acesso em: 21 de dez de 2018.

_____, *Estadísticas Reducción de la Oferta de Drogas*. SENAD. Disponível em: <http://www.senad.gov.py/pagina/45-estadistica-reduccion-de-la-oferta.html>. Acesso em 21.dez.2018.

SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Em MS número de apreensão de drogas aumenta 42% no ano de 2017.** Disponível em <http://www.sejusp.ms.gov.br/em-ms-numero-de-apreensao-de-drogas-aumenta-42-no-ano-de-2017/>, acesso em 05/01/2018.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança pública nas fronteiras**, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Organização, Alex Jorge das Neves [et al.]. -- Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. 123 p.

SCHERMA, Márcio Augusto. **O Construtivismo nos estudos de fronteiras em Relações Internacionais**, 2015. Disponível em: <http://sef.ufms.br/v/wp-content/uploads/2015/09/9-M%C3%A1rcio-Augusto-Scherma.pdf>. Acesso em: 12 de abril de 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp.20-45. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>, acesso em 18/12/2017.

STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Scielo**, 1999.

STRECK, Lênio Luis. O “Crime de Porte de Arma” à Luz da Principiologia Constitucional e do Controle de Constitucionalidade: Três Soluções à Luz da Hermenêutica. **Revista de Estudos Criminais do ITEC**, p. 54, 2001, Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/SRC%2001_52.pdf. Acesso em 19.jan. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 635.659-RG**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150910-12.pdf>. Acesso em 05 de abril de 2019.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A, 2008.

TAFARELLO, Rogério. **Drogas: Falência do proibicionismo e alternativas da política criminal**. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado) do Departamento de Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

TARSO, Araujo. **Almanaque das Drogas**. São Paulo: Leya, 2012, p. 233.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 28. Dez. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **Justiça Terapêutica**. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/joomla/index.php/projetos-e-acoess/justica-terapeutica>. Acesso em 23 de janeiro de 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Consulta de dados processuais de 1º Grau**. Artigos 28 e 33 da Lei 11.343/06. Tráfico de Drogas e Porte para consumo. Disponível em: <https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/open.do>. Acesso: 15 de dezembro de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Criminal n. 687043661, voto vencido do desembargador Milton dos Santos Martins**. Disponível em: www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade . Acesso em: 26. jan.2019.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **Relatório Mundial sobre Drogas 2010 revela tendências de novas drogas e de novos mercados**. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2010/06/23-relatorio-mundial-sobre-drogas-2010-do-unodc-revela-tendencias-de-novas-drogas-e-de-novos-mercados.html>. Acesso em: 25.jan.2019.

_____, **World Drug Report 2016**. Disponível em: <http://www.unodc.org/wdr2016/> acesso em 19 de janeiro de 2019.

URUGUAI. Ley N° 19.172/12. ***Marihuana Y Sus Derivados. Control Y Regulación Del Estado De La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización Y Distribución.*** Disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5950741.htm>. Acesso em: 26.jan.2019.

VERDÉLIO, Andréia. Empresa Brasil de Comunicações. **Legalização da maconha no Uruguai não altera segurança na fronteira do Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/12/para-cardozo-legalizacao-da-maconha-no-uruguai-nao-altera-seguranca-na>. Acesso em: 20/01/2019.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas vocações**. 16ª Edição. Tradução Leonidas Hegenberg & Octany Silveira da Mota. São Paulo: Ed. Cultrix, 2006.

WEIGERT. Mariana A. B. **Uso de Drogas e o Sistema Penal: Alternativas para a redução de danos na Espanha e no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.