

**Autora:**

Étienne Figueirêdo França

**Título da dissertação:**

Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período 1998/2000.

**Curso:**

Mestrado em Ciência Política

**Orientador:**

Prof. Paulo Du Pin Calmon, Ph. D.

**Palavras-chave (português):**

Coalizões, advocacia, política, controle, drogas, subsistema, crenças, grupos, influência, neo-institucionalismo, Brasil, análise de conteúdo, competição, elites, path dependence.

**Palavra-chave (inglês):**

Coalitions, advocacy, policy, control, drugs, subsystem, beliefs, groups, influence, neo-institutionalism, Brazil, content analysis, competition, elites, path dependence.

**Resumo (português):**

Com base no Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) proposto por Sabatier e Jenkins-Smith, a dissertação faz um estudo sobre o controle de drogas ilícitas no Brasil durante o período 1998/2000 e pretende revelar indícios da existência de coalizões de advocacia num subsistema político específico para a questão. Traz uma análise preliminar do conteúdo de textos legais, documentos políticos, publicações especializadas e matérias jornalísticas, que permite aventar a hipótese de que essas coalizões atuavam de forma competitiva, o que poderia ser considerado como uma das causas da falta de consistência na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil durante o período em questão.

**Resumo (inglês):**

This essay, based on the Advocacy Coalition Framework (ACF) proposed by Sabatier and Jenkins-Smith, is a study about illicit drug control in Brazil during the period 1998/2000 and it has the intention of revealing vestiges of the existence of advocacy coalitions in a policy subsystem specific to the question. This essay brings a preliminary content analysis of legal texts, political documents, specialized publications and journalistic pieces that allows us to raise the hypothesis that these coalitions acted in a competitive way, which could be considered as one of the reasons for the lack of consistence in the illicit drug control policy formulation in Brazil during the period under review.

COALIZÕES DE ADVOCACIA NA FORMULAÇÃO DA  
POLÍTICA DE CONTROLE DE DROGAS ILÍCITAS NO BRASIL,  
NO PERÍODO 1998/2000

Étienne Figueirêdo França

---

Dissertação Apresentada ao  
Departamento de Ciência Política  
Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais  
Universidade de Brasília  
Como Requisito Parcial à Obtenção do  
Título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Paulo Calmon, Ph.D.

Abril, 2002

TOMO I

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

A dissertação

elaborada por Étienne Figueirêdo França

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pelo Departamento de Ciência Política e homologada pelo Decanato de Pós-Graduação e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA

Data: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Dr. Carlos Batista.

---

Dr. Michel Misse.

---

Dr. Paulo Du Pin Calmon.

Dedico este trabalho a todas as pessoas que, em busca de conhecimento, ousam questionar os limites do socialmente estabelecido.

A Vigó e Taizinho,  
pelo incansável esforço para compreender minhas inquietudes e me apoiar na realização de meus projetos.

A Tim,  
pela atenção, orientação e apoio.

A Josema,  
pela confiança e incentivo.

A H.,  
pelo resgate da crença na força da palavra.

A Tite,  
pelo equilíbrio e contribuição intelectual.

A Oaninha,  
por seu exemplo de perseverança e força.

A Anna Júlia e Marianna,  
pela esperança de futuro.

Meus sinceros agradecimentos:

Ao Dr. Paulo Du Pin Calmon,  
profissional competente e pessoa adorável,  
que me ajudou a colocar ordem no caos intelectual durante a  
pesquisa.

Aos professores do Programa de Mestrado em Ciência Política  
do Departamento de Ciência Política da UnB,  
pela atenção às minhas infundáveis elucubrações,  
fruto de uma formação acadêmica marcada pela  
interdisciplinaridade.

Aos professores da Universidade Internacional da Flórida,  
pela acolhida e pelo apoio à busca por um referencial teórico.

A todos os profissionais que me auxiliaram  
durante o trabalho de pesquisa e de elaboração da dissertação, e,  
em especial,  
ao Professor Djalma Cavalcante Melo,  
Chefe do Departamento de Linguística, Línguas Clássicas e  
Vernácula da UnB, e  
a Sonja Cavalcanti e Raimunda Dias,  
da Editora Universidade de Brasília.

A meus familiares, amigos, colegas e conhecidos,  
pela infinita paciência durante os últimos três anos.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	vii
LISTA DE GRÁFICOS .....	viii
LISTA DE QUADROS .....	ix
LISTA DE TABELAS.....	xi
RESUMO/ <i>ABSTRACT</i> .....	xii
CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1. Objetivo do estudo .....	2
1.2. Justificativa .....	9
1.3. Delimitações .....	12
1.4. Matriz teórica.....	13
1.5. Hipóteses da pesquisa .....	16
1.6. Método .....	16
1.7. Questões conceituais.....	18
1.8. Organização da dissertação.....	20
CAPÍTULO 2. O FENÔMENO DAS DROGAS ILÍCITAS .....	22
2.1. Contexto .....	22
2.2. Evolução da abordagem.....	25
2.3. Drogas ilícitas e globalização .....	27
CAPÍTULO 3. COMO O FENÔMENO AFETA O BRASIL .....	42
3.1. Evolução .....	42
3.2. O mercado interno .....	47
3.3. Uma aproximação ao caso brasileiro.....	51
3.4. Políticas públicas de controle de drogas ilícitas no país.....	53
3.5. Aspectos históricos .....	55
3.6. O período 1998/2000 .....	71
CAPÍTULO 4. REVISÃO DA LITERATURA .....	90
4.1. Literatura de subsistemas políticos.....	90
4.2. Evolução de <i>iron triangles</i> até <i>advocacy coalitions</i> .....	91
4.3. O Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA).....	93
4.4. Estrutura do MCA.....	96
4.5. Hipóteses do Modelo de Coalizões de Advocacia.....	100
4.6. Aplicabilidade do MCA a subsistemas de controle de drogas ilícitas.....	108
4.7. O caso suíço .....	110
4.8. As contribuições de Kübler.....	115

CAPÍTULO 5. METODOLOGIA .....	117
5.1. Pressupostos metodológicos .....	117
5.2. Limitações.....	120
5.3. Metodologia da pesquisa .....	121
5.4. Estrutura do sistema de crenças .....	123
5.5. Sistemas de crenças sobre as drogas ilícitas em geral .....	128
5.6. Coalizões ideais .....	132
CAPÍTULO 6. APLICAÇÃO DO MODELO.....	141
6.1. Os limites possíveis de um subsistema de controle de drogas ilícitas .....	142
6.2. Considerações sobre a temática “drogas” na sociedade brasileira .....	147
6.3. A identificação de atores.....	161
6.4. Adaptação da metodologia e coleta de dados .....	165
6.5. Atores no caso brasileiro.....	188
CAPÍTULO 7. A DINÂMICA DO SUBSISTEMA .....	200
7.1. Agrupamento em coalizões.....	200
7.2. Desenvolvimento de um código para análise de conteúdo .....	203
7.3. Resultados da análise de conteúdo.....	205
7.4. Coalizões possíveis no caso brasileiro.....	209
7.5. Articulação das coalizões.....	219
7.6. Variáveis construídas para o estudo do caso brasileiro .....	223
7.7. Configurações do subsistema ao longo do tempo.....	233
CAPÍTULO 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O MCA.....	256
8.1. Recursos e estratégias das coalizões .....	256
8.2. Coalizões hegemônicas e mudanças políticas .....	260
8.3. Aprendizagem política e sobrevivência política .....	270
CAPÍTULO 9. CONCLUSÕES .....	277
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	291
ANEXOS	

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Extensão e tendências do tráfico de cocaína – 1999/2000.....	24
Figura 2. Cultivo ilícito de coca – 1999/2000 .....	27
Figura 3. Tráfico e abuso de <i>Cannabis sativa</i> (maconha) – 1999/2000 .....	29
Figura 4. Extensão e tendências do tráfico de <i>Cannabis sativa</i> (maconha) – 1998/1999 .....	30
Figura 5. Modelo de cadeia global de produtos aplicado ao mercado das drogas – cocaína/maconha, baseado em estudos sobre <i>buyer driven global commodity chains</i> (GCC).....	40
Figura 6. Principais problemas de drogas no fim dos anos 1990 .....	44
Figura 7. Rotas de tráfico e uso de cocaína .....	45
Figura 8. Distribuição espacial dos municípios com pelo menos um caso de aids registrado. Brasil, 1980/1986.....	49
Figura 9. Distribuição espacial dos municípios com pelo menos um caso de aids registrado. Brasil, 1987/1993.....	50
Figura 10. Distribuição espacial dos municípios com pelo menos um caso de aids registrado. Brasil, 1994/2000.....	51
Figura 11. Modelo de Coalizões de Advocacia.....	97

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Funções das instituições .....	194
Gráfico 2. Tipos de instituições .....	195
Gráfico 3. Área de atuação das instituições.....	196
Gráfico 4. Nível de atuação das instituições.....	197
Gráfico 5. Grau de tolerância nas fontes documentais analisadas.....	208
Gráfico 6. $TN_i$ e $TN_{pol}$ 1997/2000 .....	227
Gráfico 7. $TP_i$ e $TP_{pol}$ 1997/2000.....	228
Gráfico 8. $TA_i$ e $TA_{pol}$ 1997/2000 .....	230
Gráfico 9. $T_i$ e $T_{pol}$ 1997/2000 .....	231
Gráfico 10. Distância $d_i$ 1997/2000 .....	233
Gráfico 11. Distância $d_i$ 1997 .....	233
Gráfico 12. Distância $d_i$ 1998 .....	245
Gráfico 13. Distância $d_i$ 1999 .....	248
Gráfico 14. Distância $d_i$ 2000 .....	251

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Sistema de crenças.....	124
Quadro 2. Sistema de crenças no caso suíço .....	126
Quadro 3. Sistemas de crenças de coalizões ideais .....	137
Quadro 4. Lista de contatos – Parte I – Instituições governamentais.....	170
Quadro 5. Lista de contatos – Parte I – Instituições não governamentais .....	171
Quadro 6. Relação de centros de referência do CONFEN .....	171
Quadro 7. Relação de conselheiros do CONFEN.....	172
Quadro 8. Participantes das atividades que marcaram o Dia Mundial de Luta contra as Drogas .....	174
Quadro 9. Relação de conselheiros do CONAD .....	175
Quadro 10. Lista de centros de excelência da SENAD .....	176
Quadro 11. Integrantes do SISNAD .....	176
Quadro 12. Força-tarefa federal no âmbito do SISNAD .....	177
Quadro 13. Força-tarefa estadual no âmbito do SISNAD .....	177
Quadro 14. Lista de integrantes do grupo de trabalho do MEM .....	178
Quadro 15. Grupos de trabalho do I Fórum Nacional Antidrogas .....	179
Quadro 16. Comissão de apoio técnico ao I Fórum Nacional Antidrogas – Cargos.....	180
Quadro 17. Comissão de apoio técnico ao I Fórum Nacional Antidrogas – Reincidências.....	181
Quadro 18. Eventos realizados no subsistema entre 1996 e 2000.....	182
Quadro 19. Instituições de origem de peritos .....	185
Quadro 20. <i>Links</i> sugeridos nos <i>sites</i> oficiais das instituições .....	186
Quadro 21. Extrato do Quadro 3 – Sistemas de crenças de coalizões ideais – Cap. 5.....	204

Quadro 22. Coalizões possíveis no caso brasileiro.....	210
Quadro 23. Sistemas de crenças das coalizões da Legalização e Repressivo-legalista.....	213
Quadro 24. Sistemas de crenças das coalizões da Descriminalização e Messiânico-religiosa.....	215
Quadro 25. Sistemas de crenças das coalizões Redução de danos e Sanitarista .....	216
Quadro 26. Sistemas de crenças da coalizão dos Ecológicos.....	218
Quadro 27. Siglas para identificação de coalizões .....	226
Quadro 28. Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 1997 .....	234
Quadro 29. Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 1998 .....	245
Quadro 30. Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 1999 .....	250
Quadro 31. Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 2000 .....	251

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Ocorrências de instituições listadas pela Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde .....	173
Tabela 2. Quantidade e tipo de fonte documental utilizada para identificação de atores .....	188
Tabela 3. Instituições e peritos classificados por número decrescente de ocorrências .....	191
Tabela 4. Distribuição de fontes documentais por ator .....	206
Tabela 5. Resultados do cálculo da média T da análise de documentos .....	207
Tabela 6. $TN_i$ e $TN_{pol}$ 1997/2000.....	227
Tabela 7. $TP_i$ e $TP_{pol}$ 1997/2000 .....	228
Tabela 8. $TA_i$ e $TA_{pol}$ 1997/2000.....	229
Tabela 9. $T_i$ e $T_{pol}$ 1997/2000 .....	230
Tabela 10. Distância $d_i$ 1997/2000 .....	232

## RESUMO

O presente trabalho, com base no Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) proposto por Sabatier e Jenkins-Smith, faz um estudo sobre o controle de drogas ilícitas no Brasil durante o período 1998/2000 e pretende revelar indícios da existência de coalizões de advocacia num subsistema político específico para a questão. Este trabalho traz uma análise preliminar do conteúdo de textos legais, documentos políticos, publicações especializadas e matérias jornalísticas, que permite aventar a hipótese de que essas coalizões atuavam de forma competitiva, o que poderia ser considerado como uma das causas da falta de consistência na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil durante o período em questão.

## ABSTRACT

*This essay, based on the Advocacy Coalition Framework (ACF) proposed by Sabatier and Jenkins-Smith, is a study about illicit drug control in Brazil during the period 1998/2000 and it has the intention of revealing vestiges of the existence of advocacy coalitions in a policy subsystem specific to the question. This essay brings a preliminary content analysis of legal texts, political documents, specialized publications and journalistic pieces that allows us to raise the hypothesis that these coalitions acted in a competitive way, which could be considered as one of the reasons for the lack of consistence in the illicit drug control policy formulation in Brazil during the period under review.*

## CAPÍTULO 1

### INTRODUÇÃO

Esta dissertação apresenta uma análise do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas no Brasil entre 1998 e 2000. Para tanto, o trabalho conta com nove capítulos, cuja organização é esclarecida a seguir.

No capítulo 1, apresentam-se a justificativa, as delimitações, a matriz teórica e as hipóteses da pesquisa, bem como o método, algumas questões conceituais e o conteúdo da dissertação.

Logo depois, no capítulo 2, trata-se do contexto, da evolução da abordagem e da influência do processo de globalização no fenômeno das drogas ilícitas, mostrando um panorama da questão, que introduzirá uma série de conceitos importantes para o estudo desenvolvido.

Já no capítulo 3, serão abordadas as maneiras como o fenômeno afeta o Brasil, sua evolução no contexto nacional e questões correlatas. Essa aproximação ao caso brasileiro auxiliará a nivelar o conhecimento sobre o fenômeno em si e a preparar um conjunto de informações básicas, necessárias à discussão das políticas de controle de drogas ilícitas no país, seus aspectos históricos e as modificações ocorridas entre 1998 e 2000.

Nos capítulos 4 e 5, por meio de uma revisão de literatura sobre subsistemas políticos, será apresentado o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA), sua estrutura e hipóteses. Em seguida, será discutida a aplicabilidade do MCA a subsistemas de controle de drogas ilícitas e os pressupostos metodológicos que norteiam a elaboração de ferramentas para estudar sistemas de crenças sobre drogas ilícitas.

Por fim, nos capítulos 6 e 7, serão mostrados as etapas do trabalho de pesquisa, a construção de variáveis, a seleção da amostra e os resultados da análise de fontes documentais. Com base nesses resultados, serão explorados os limites possíveis de um subsistema de controle de drogas ilícitas no país, seus atores, o agrupamento em coalizões e sua dinâmica.

Como considerações finais sobre o MCA, o capítulo 8 discutirá os recursos e as estratégias das coalizões, assim como outras questões fundamentais, como hegemonia, mudança política e aprendizagem política. Além disso, a autora apresenta uma proposta para o estudo do domínio de coalizões e seu grau de influência, o que pode constituir um campo promissor para pesquisas posteriores.

### **1.1. Objetivo do estudo**

O fenômeno das drogas ilícitas é um dos temas de debate mais controversos do mundo contemporâneo. A principal polêmica gira em torno da eficácia das estratégias de controle, já que, apesar dos esforços empreendidos, o fenômeno parece continuar crescendo. No Brasil, por exemplo, chamam a atenção as inúmeras tentativas de se estabelecer políticas mais eficientes para enfrentar a questão e, contraditoriamente, dúvidas quanto à equivalência entre a capacidade de resposta das instituições e a complexidade do fenômeno.

Estimativas de aumento do uso, por um lado, e de aumento da produção de drogas ilícitas, por outro, corroboram essa tese. Mais do que meramente uma questão de segurança pública<sup>1</sup>, o fenômeno das drogas pode ser associado a outros fenômenos,

---

<sup>1</sup> A literatura sobre segurança nacional e as transformações nos conceitos de soberania e conflitos internacionais no período posterior à Guerra Fria, assim como as análises de economia política global e o papel do Estado no âmbito de forças econômicas crescentemente transnacionais, dão indícios de que a noção de “crise de segurança pública” com recurso a intervenções militares numa esfera ampliada de “defesa nacional”, no caso das drogas ilícitas, carece de sofisticação teórica. A sugestão de um novo modelo de segurança pública para a América Latina em resposta a pressões internacionais e domésticas pode ter implicações desfavoráveis para as instituições democráticas. Cf. KINCAID, A. Douglas, GAMARRA, Eduardo A. *Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America*. In: KORZENIEWICZ, Roberto P., SMITH, William C. (Eds.). *Latin America in the World-Economy, Studies in the Political Economy of the World-System*. EUA: Greenwood Press, 1996.

como violência, debilidade institucional<sup>2</sup> e delitos conexos<sup>3</sup>, o que contribui para a complexidade da questão.

É importante notar, no entanto, que todas as abordagens ao fenômeno das drogas ilícitas – aqui compreendido como a soma das circunstâncias que envolvem a produção e a distribuição de drogas ilícitas, incluindo, além dos fatores que norteiam a demanda e a oferta, a permeabilidade dos sistemas político-econômicos e as características do controle social nos mais diversos contextos<sup>4</sup> – baseiam-se em estimativas e indícios. Na verdade, não existem evidências empíricas absolutas sobre a extensão do fenômeno, seja no que tange ao volume de drogas ilícitas produzidas e efetivamente comercializadas – i.e., as dimensões do mercado –, seja no que tange à eficácia das estratégias de controle adotadas – i.e., a capacidade de resposta dos sistemas.

Abordagens mais tradicionais tendem a limitar o fenômeno a uma questão bipolar – oferta x demanda –, centrando a discussão nas características da produção e do consumo como fatores essenciais à definição e à eficiência dos métodos de controle. Tais abordagens categorizam áreas geográficas específicas segundo sua função primária, obedecendo a um fluxo virtual de drogas: a “fonte” de drogas ilícitas seriam os países produtores, que escoariam esse “produto” por países de trânsito até seu destino final, os países consumidores. Esse raciocínio orienta grande parte das

---

<sup>2</sup> É recorrente a associação entre violência urbana e consolidação das instituições democráticas nos estudos sobre o tema realizados durante a década de 1990. Tais estudos freqüentemente apontam fatores como as oportunidades de corrupção, lentidão da justiça e crise institucional como causas e conseqüências dos índices crescentes de violência, criando um efeito circular que gera e mantém o fenômeno. Cf. FERNANDES, Rubem César. *Urban Violence and Civic Action – The Experience of Viva Rio*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 1998.

<sup>3</sup> Os delitos mais comumente associados ao fenômeno das drogas são, além da produção e do tráfico ilícitos, a “lavagem” de dinheiro e o contrabando de armas. Outros delitos podem ser considerados “conexos” por estarem de alguma forma ligados a tais crimes, seja pelo envolvimento dos mesmos indivíduos ou grupos delinqüenciais, seja pela manipulação de bens e capitais advindos das atividades citadas. Assim, prostituição, tráfico de seres humanos, jogatina, receptação, agiotagem, entre outras atividades, podem ser, em algumas circunstâncias, considerados delitos conexos ao fenômeno das drogas.

<sup>4</sup> A expressão “fenômeno das drogas ilícitas” ampliaria a mais comum “mundo das drogas”, utilizada para identificar o complexo produção/distribuição/consumo, mas que traz um viés excludente, como se esse fosse um “mundo à parte”, uma subcultura. Gilberto Velho menciona que “(...) a existência de um ‘mundo das drogas’ vincular-se-ia à observação de redes sociais que organizam sua produção, distribuição e consumo, bem como a conjuntos de crenças, valores, estilos de vida e visões de mundo que expressariam modos particulares de construção social da realidade”. Mas adverte: “[n]ão há como (...) pressupor comportamentos e atitudes homogêneos dentro do que se costuma chamar de ‘mundo das drogas’”. Cf. VELHO, Gilberto. A dimensão cultural e política dos mundos das drogas. In: ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 23.

estratégias de controle atualmente adotadas, que oscilam, de acordo com a prioridade conferida a cada um dos pólos, entre redução da demanda e redução da oferta.

Freqüentemente, as estratégias de redução da demanda são alicerçadas na necessidade de mudança de hábito entre potenciais consumidores de drogas ilícitas, seja em caráter “preventivo” ou “curativo”. Já as estratégias de redução da oferta podem privilegiar ora o fortalecimento de instituições, ora a criação de condições alternativas de sobrevivência econômica, ora a erradicação da produção ilícita de drogas ou mesmo a interdição das zonas produtoras, mas se caracterizam, via de regra, por um controle na “fonte” (*source control*), seja por meio de intervenções militares (erradicação da produção), seja por meio de intervenções de instituições policiais (interdição do tráfico) ou civis (fortalecimento institucional)<sup>5</sup> – uma abordagem centrada na oferta, historicamente recorrente em países como os Estados Unidos da América<sup>6</sup>.

Ainda que inúmeras revisões lhes tenham conferido maior sofisticação teórica, essas abordagens comumente negligenciam o fato de que os métodos de controle em si influenciam tanto a oferta quanto a demanda por drogas ilícitas, cuja lucratividade é um incentivo de grande potencial, aumentando a permeabilidade dos sistemas e ampliando as dimensões do fenômeno.

Paralelamente, as reações dos sistemas parecem ser lentas – ou pouco eficazes – em comparação à complexidade e ao dinamismo do fenômeno das drogas ilícitas. Uma possível explicação para esse quadro seria o descompasso entre a capacidade institucional do sistema e a dinâmica de uma estrutura de “mercado”. Segundo esse raciocínio, as drogas ilícitas estariam inseridas em uma cadeia global de produto (*global commodity chain*), como definido por Gereffi e Korzeniewicz<sup>7</sup>, e os sistemas políticos teriam pouca agilidade em relação ao fenômeno, já que tentariam dar uma resposta política a um problema de mercado.

---

<sup>5</sup> LIPPMAN, Thomas W. The Clinton Administration’s Shift in Policy, 1994. In: WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources – Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996. p. 216.

<sup>6</sup> WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources – Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996. p. 230-233.

<sup>7</sup> GEREFFI, Gary, KORZENIEWICZ, Miguel (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. EUA: Praeger, 1994.

Outra explicação possível seria a existência de inúmeros atores atuando no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas, o que aumentaria os custos decisórios e diminuiria o interesse pela implementação de mudanças significativas.

No âmbito de um sistema com multiplicidade de atores (custos transacionais altos) e pequena capacidade institucional (recursos insuficientes), é possível, também, aventar a hipótese da existência de acordos informais e de um comportamento resistente a mudanças.

Haveria, por assim dizer, uma tendência à cristalização da resposta do sistema ao fenômeno: a permanência dessa resposta em torno de um eixo histórico – uma *matriz institucional*, como citado por Douglass North<sup>8</sup> em seu estudo sobre emergência institucional e mudança.

Segundo North, arranjos institucionais e formas organizacionais complementares atuando em torno de um padrão histórico – *path dependence*<sup>9</sup> – garantiriam lucros crescentes mesmo em contextos de interdependência social complexa (multiplicidade de atores), competitividade (custos transacionais altos) e recursos – institucionais, informacionais etc. – reduzidos.

A maneira como o sistema responde – ou não responde – ao fenômeno acabaria sendo incorporada ao próprio fenômeno. Quando os responsáveis pelo controle afirmam que realizam suas atividades porque é o que “sabem fazer”, ou que agem de maneira mais efetiva – ou intensa – quando o fenômeno “incomoda demais”, mais do que se manter apegados a padrões históricos de resposta, estão perpetuando um equilíbrio dinâmico com os demais atores, passando a fazer parte do fenômeno que teriam por objetivo enfrentar.

---

<sup>8</sup> Apud PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Association Review*. EUA: Gale Group, jun. 2000.

<sup>9</sup> Joseph Michael Rogers, em seu estudo sobre o tráfico de drogas no Caribe, afirma que “(...) *path dependence* oferece uma explicação consistente com a economia política e a perspectiva institucional (...)” de seu trabalho. ROGERS, Joseph Michael. *Political Economy of Caribbean Drug Trafficking: the Case of the Dominican Republic*. EUA: Florida International University, 1999. 289 p. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais).

Em outras palavras, a discussão sobre as origens e a dinâmica do fenômeno das drogas ilícitas tem de ser complementada pela análise das condições nas quais se formulam, implementam e modificam as políticas públicas para a questão, já que essas condições influenciam, em última análise, a eficácia da resposta e a própria dinâmica do fenômeno.

Sendo assim, o comportamento dos atores envolvidos no processo de formulação, implementação e modificação das políticas públicas de controle de drogas ilícitas é essencial à compreensão do fenômeno: a maneira como esses atores articulam-se num subsistema específico e os resultados de sua atuação podem dar indícios das causas do descompasso citado anteriormente, entre as respostas e a evolução da questão.

Para compreender essa articulação, é necessário, antes de tudo, averiguar a existência de atores específicos no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas. A partir daí, seria possível identificar a dinâmica de sua atuação, buscando indícios da existência de padrões de resposta historicamente recorrentes. Esse seria o ponto de partida para uma análise da eficácia das estratégias de controle comumente utilizadas, os fatores que as influenciam e seu impacto no fenômeno das drogas ilícitas.

Inúmeros estudiosos e pesquisadores especializados na questão têm empreendido esforços no sentido de compreender as dimensões e as implicações do fenômeno das drogas ilícitas na sociedade brasileira. Também tem havido um considerável esforço acadêmico para desenvolver abordagens alternativas. Mas, apesar de iniciativas bem-intencionadas em defesa de novas estratégias, promovendo sua efetiva implementação e avaliação dos resultados obtidos, pouco se tem dito sobre os fatores que conduzem à adoção dessas estratégias ou, mesmo, sobre a maneira como tal adoção reflete linhas ideológicas e interesses políticos específicos.

Este trabalho de pesquisa pretende analisar justamente isso, ou seja: o modo como se articulou o subsistema de formulação de políticas de controle<sup>10</sup> de

---

<sup>10</sup> É possível distinguir diferentes momentos nas iniciativas oficiais para controlar a produção, a comercialização e o uso de drogas ilícitas e seus efeitos à saúde individual e coletiva – atividades que, em conjunto, serão consideradas para efeito deste estudo como “controle”. O controle, dentro dessa acepção,

drogas<sup>11</sup> no Brasil no período 1998/2000, partindo da hipótese de que existiam, então, coalizões de advocacia específicas para essa questão<sup>12</sup>, segundo o Advocacy Coalitions

---

consta de atividades de prevenção, repressão, tratamento e pesquisa. A maneira como esses elementos são priorizados em cada período de tempo estabelece as linhas gerais das políticas de controle de drogas ilícitas. Assim, se em um determinado momento da história do país há mais ênfase em ações de redução da oferta, diz-se que a política de controle de drogas ilícitas tem caráter não tolerante. Se ocorre uma ênfase em ações de redução de demanda, então a política tem caráter preventivo. No âmbito deste trabalho de pesquisa, trataremos a política oficial sobre a questão como “política nacional de controle de drogas ilícitas” ou “política brasileira de controle de drogas ilícitas” indistintamente, consideradas como a soma das atividades oficialmente endossadas pelos grupos detentores do poder decisório num sistema político num determinado período de tempo. E empregaremos mais genericamente “políticas de controle de drogas ilícitas” para as atividades de controle priorizadas pelos grupos em atuação na arena política. Tentaremos, igualmente, evitar as expressões “políticas de combate às drogas”, “políticas antidrogas” e “políticas de luta contra as drogas” em virtude de seu possível viés ideológico.

<sup>11</sup> Segundo alguns estudiosos, “[d]rogas são substâncias que alteram a consciência, a percepção e as sensações: uma droga é dita psicoativa quando determina modificações de estimulação, sedação ou perturbação dos indicadores de funcionamento do sistema nervoso central” (BAPTISTA e INEM, 1997, p. 92). Para a comunidade internacional, o conceito de “droga” é sinônimo de droga ilícita: “Droga ilícita” (substância psicoativa), refere-se às substâncias controladas previstas na Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, emendada pelo Protocolo de 1972; às substâncias controladas previstas na Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a quaisquer outras substâncias que possam ser controladas segundo a legislação nacional (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês). Para efeitos desta pesquisa, consideraremos “drogas” as substâncias ilícitas, proibidas no território nacional, que refletem a lista de substâncias banidas pelas Nações Unidas. Em termos legais, as drogas sujeitas a medidas de controle no Brasil são as “substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”, segundo a Lei nº 6.368/76: ansiolíticos ou tranqüilizantes, inalantes ou solventes, narcóticos (ópio e derivados – heroína, morfina, codeína etc.), anfetaminas, derivados da folha de coca (cocaína, *crack*, *free base*, merla etc.), tetra-hidrocarbinol (maconha e derivados), alucinógenos, metanfetaminas e drogas sintéticas (*club drugs* – *ecstasy*, *ice* etc.).

<sup>12</sup> No caso das políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil, é possível apontar duas tendências principais de abordagem à questão: tolerantes e não tolerantes, compreendidos aqui como pólos opostos de um espectro que vai da aceitação total do uso de drogas ilícitas (tolerância) à negação total do uso de drogas ilícitas (não-tolerância). Obviamente, não existe na vida real isso que poderia ser classificado como o *core* das duas tendências – a essência da não-tolerância e a essência da tolerância. Verifica-se, na prática, uma série de matizes – conjunto de crenças, defendidos por coalizões de advocacia que compõem um subsistema político (McCOOL, 1995; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1999). Uma tentativa de categorização dentro dessa linha traz como inovação o fato de afastar-se da dicotomia entre demanda e oferta como questão central da discussão do controle de drogas ilícitas. No caso brasileiro, uma análise do ponto de vista da não-tolerância/tolerância só é possível se considerarmos factível uma tal ampliação do fenômeno, que setores da sociedade passem a ventilar a hipótese da aceitação do uso de drogas como uma prática corriqueira, aceita pela sociedade – e não uma atividade realizada por indivíduos membros de uma subcultura (ZALUAR, 1994, p. 11). Mais que isso, é preciso discutir o pressuposto de que mesmo as ações de redução de demanda podem se revestir de um caráter não tolerante – ou, como mencionado por Bucher (BUCHER, 1996, p. 68-69), repressivo, expressão que este trabalho tentará evitar. Em seu estudo, no entanto, Bucher aponta o caráter repressivo do discurso preventivo que prega a abstinência de drogas ilícitas. É importante notar que a abordagem preventiva, segundo o autor, tenderia a evoluir para uma perspectiva mais ampla, que busque compreender o uso como um fenômeno biopsicossocial e não simplesmente negá-lo. Da mesma maneira, o conceito de tratamento oscila, na história recente das políticas de controle de drogas ilícitas no país, entre recuperação, reabilitação e reinserção social. Cada uma dessas acepções tem um viés muito específico: em princípio, “recupera-se” o que está perdido, “reabilita-se” o que está desabilitado, “reinsere-se” o que foi excluído e “trata-se” o que está doente. No entanto, as abordagens tradicionais à questão costumam inserir esses elementos entre as atividades de redução de demanda. Uma política balanceada, segundo essas abordagens, seria a que contemplasse um equilíbrio entre ações de redução de demanda e de redução de oferta. A importância desses dois conceitos – oferta e demanda – pode ser facilmente evidenciada por sua menção como elemento central à compreensão da maioria das propostas de políticas desenvolvidas ao longo do séc. XX, tanto pela comunidade internacional quanto pelos países individualmente.

Framework (ACF) ou Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) de Sabatier e Jenkins-Smith<sup>13</sup>.

Não é intenção deste trabalho de pesquisa testar as hipóteses levantadas por Sabatier e Jenkins-Smith, já que o principal objetivo do MCA, tal como adotado por eles originalmente, é provar a importância dos sistemas de crenças e da dinâmica entre coalizões de advocacia para a mudança e a aprendizagem política no âmbito de subsistemas em períodos de uma década ou mais. Em primeiro lugar, este trabalho restringe sua análise a um período de tempo bem menor que isso, o que inviabilizaria uma análise sobre mudança política ou, mesmo, aprendizagem política. Em segundo lugar, antes de uma análise mais profunda da dinâmica das coalizões de advocacia, seria preciso testar a aplicabilidade do MCA ao subsistema de controle de drogas ao caso brasileiro, o que passa, necessariamente, pela averiguação da existência de coalizões de advocacia específicas para a questão.

Tampouco é intenção, aqui, fazer frente às incontáveis obras que analisam o fenômeno, que descrevem teorias ou que apontam práticas recomendáveis ou métodos de avaliação de resultados. Considerando a vastidão do assunto e as limitações de tempo e escopo a que está sujeito este trabalho, restringiremos ao máximo as digressões teóricas sobre a questão das drogas em si, registrando, apenas, que as várias correntes de estudo da questão são essenciais para a compreensão de conceitos e abordagens, mas não centrais para o presente estudo.

---

<sup>13</sup> Partindo do modelo de coalizões de advocacia em subsistemas políticos de Sabatier e Jenkins-Smith, esta pesquisa buscará identificar os atributos do problema das drogas ilícitas, os recursos disponíveis, os valores socioculturais envolvidos e as regras estabelecidas pela estrutura social para lidar com a questão, bem como verificar os eventos externos – fixos ou conjunturais – capazes de influenciar um subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas: condições socioeconômicas, impactos das decisões políticas de outros subsistemas etc. Com base nessas informações, será possível identificar os principais atores do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no país (perfis de atuação, interesses e influência na formulação de políticas), verificando a existência de coalizões de advocacia e sua localização no subsistema – proximidade em relação ao *deep core*, *near core* e aspectos secundários da política de controle de drogas ilícitas. Cf. SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework – an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis – Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 121.

## 1.2. Justificativa

Nas últimas três décadas, vem-se tentando analisar dados sobre a produção ilícita, o tráfico e o consumo de drogas<sup>14</sup>. Os estudos sobre o tema têm sido feitos de maneira indireta e inferencial em razão da clandestinidade inerente a esse tipo de atividade. Trabalha-se, na verdade, com estimativas.

Numa tentativa de sistematização, pode-se sugerir quatro correntes de estudo – não delimitadas cronologicamente – que se interpenetram e se complementam, sobrepondo-se e permeando a bibliografia sobre controle de drogas ilícitas. Seriam as correntes histórica (fenômeno tradicional x fenômeno de massa), geopolítica (agenda internacional x agenda local), econômica (oferta x demanda) e de abordagem ao uso (tolerante x não tolerante). A literatura não avança, no entanto, na definição de marcos teóricos para o estudo da formulação das políticas de controle de drogas.

Um certo número de trabalhos sobre a questão são estudos de caso de caráter histórico, em grande parte analisando a situação das drogas em determinados países. Esses estudos – de caráter histórico – apontam dados sobre a transformação do uso tradicional de drogas em fenômeno de massa.

Outros trabalhos centram o foco do estudo em conceitos geopolíticos, abordando a questão do ponto de vista das relações internacionais e mostrando a evolução da questão desde a polarização das potências mundiais durante a Guerra Fria até a transnacionalização do fenômeno. Pertencem à corrente geopolítica, que, via de regra, classifica os países por categorias – produtores, consumidores, de trânsito ou mistos – e sua relevância dentro do contexto de uma agenda política internacional para a questão.

Verifica-se, paralelamente, que os trabalhos sobre o tema são, majoritariamente, tentativas de resposta a duas questões básicas: (i) por que as pessoas usam drogas e (ii) como as drogas chegam até as pessoas?

---

<sup>14</sup> UNDCP. *World Drug Report*. Inglaterra: ONU, Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, Oxford University Press, 1997. p. 17.

Esses questionamentos conduzem a duas vertentes do estudo do problema das drogas sob o ponto de vista da corrente econômica. A primeira trata dos aspectos geradores da demanda por drogas. A segunda busca as características e os mecanismos que norteiam a oferta.

No primeiro caso – os aspectos geradores de demanda –, há um custo econômico oriundo do fenômeno das drogas ilícitas, freqüentemente citado, mas não claramente definido. Assim, existe uma vasta lista de obras que abordam a questão das drogas sob o ponto de vista da violência, do crime, da produtividade para o trabalho, da perspectiva de gênero, do comportamento dos vários grupos sociais, das tradições, da moda, dos meios de comunicação etc.

Essas obras tendem a avaliar o impacto das drogas ilícitas segundo prismas específicos e revelam matizes antropológico-sociológicos. É o caso de alguns trabalhos produzidos no Brasil – como os estudos de Alba Zaluar sobre o varejo das drogas em áreas pobres e o fenômeno da globalização, e os de Michel Misse, sobre drogas e violência – e no exterior, como o estudo de Loïc Wacquant sobre drogas e globalização.

Outra parte razoável das obras da corrente econômica analisa a oferta de drogas. Listam-se nessa categoria os trabalhos que estudam a produção ilícita, o processo industrial, os materiais brutos utilizados na manufatura de drogas, o tráfico e a distribuição e seu impacto, como no caso dos trabalhos da brasileira Lia Machado, que estuda o impacto do tráfico no meio ambiente e em áreas fronteiriças.

Tratam, também, das alianças estratégicas que geram fenômenos como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, o crime organizado, a jogatina, a prostituição, o comércio de seres humanos e a corrupção, apenas para citar alguns temas correlatos.

Essas duas vertentes da corrente econômica compõem a maioria dos trabalhos sobre drogas ilícitas, caracterizando um “mercado paralelo” das drogas. Por meio do estudo da dinâmica do fenômeno, esses trabalhos tentam conceituar os aspectos geradores da demanda e as formas de organização da oferta.

Alguns outros trabalhos enfatizam a preocupação com a maneira como é feito o controle de drogas ilícitas. Tais trabalhos, em grande parte estudos de caso, apontam

dois pólos nas tendências de abordagem oficial ao problema: as chamadas estratégias “tolerantes” e os programas “não tolerantes”. Esses esforços estariam inseridos numa quarta corrente, esta sobre a abordagem ao uso.

Tais estratégias influenciariam em menor ou maior grau as políticas de controle de drogas ilícitas em virtude da natureza periódica de cada ciclo de drogas, traduzindo uma oscilação entre graus maiores ou menores de tolerância nas sociedades. Isso poderia levar à conclusão de que as políticas de controle não evoluem de forma linear com o acúmulo de experiências. Considerando que as políticas de controle estão contidas em programas com objetivos específicos e variam conforme a cultura e o momento<sup>15</sup>, os trabalhos em questão refletem exatamente essas oscilações.

Embora a identificação dessas correntes<sup>16</sup> tenha sido útil para a compreensão da abordagem acadêmica ao fenômeno das drogas, evidenciou-se que, com relação à formulação política, não há modelos teóricos próprios à arena de políticas de controle de drogas<sup>17</sup>. Chegou-se à conclusão, no entanto, de que seria possível estudar o problema do ponto de vista da formulação de políticas públicas.

Inicialmente, foram destacadas possíveis áreas de estudos em Ciência Política que pudessem auxiliar na análise da natureza das políticas de controle de drogas e, entre as várias possibilidades levantadas, optou-se por aplicar o modelo de coalizões de advocacia e subsistemas políticos proposto por Paul Sabatier<sup>18</sup> ao caso da formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil.

Esse modelo ajuda a explicar as mudanças nas elites políticas – entendidas aqui como grupos detentores do poder decisório num sistema político, ou definidores das

---

<sup>15</sup> Como a dicotomia entre liberdade individual e bem comum pode ser uma fonte de tensão na área da legislação de controle de drogas, governos que assumem responsabilidade como guardiões da “moralidade” ou da “ordem”, por exemplo, poderão adotar uma abordagem ao problema das drogas (legislação e programas de controle) diferente dos governos que tendem a abordagens mais liberais.

<sup>16</sup> É interessante notar que mesmo os estudos da área de saúde e as tentativas de explicação do fenômeno do uso de drogas oscilam, no tempo, entre as grandes correntes de estudo mencionadas.

<sup>17</sup> Em seu estudo sobre o tráfico de drogas no Caribe, Joseph Michael Rogers já apontava a inexistência de “(...) uma tradição teórica coerente no estudo de drogas (...)”, motivo pelo qual o autor apresentava uma perspectiva teórica eclética para sua dissertação de doutorado. Cf. ROGERS, Joseph Michael. *Political Economy of Caribbean Drug Trafficking: the Case of the Dominican Republic*. EUA: Florida International University, 1999. 289 p. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais).

<sup>18</sup> SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: McCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, models, and concepts – an anthology*. EUA: University of Utah, Prentice Hall, 1995. p. 339-379.

políticas oficiais – e na opinião pública em função das percepções diferenciadas sobre um determinado problema. Também providencia uma estrutura para analisar a maneira como as lutas periódicas sobre o *locus* adequado de autoridade podem influenciar o processo de formulação, implementação e reformulação política.

Complementarmente, a permanência de padrões tradicionais de resposta em sistemas políticos pode ser conseqüência de *path dependence* (dependência de padrões). Segundo esses teóricos, um curso de ação particular, uma vez introduzido, pode tornar-se virtualmente impossível de reverter<sup>19</sup>.

Ainda que não seja esse o foco principal deste trabalho de pesquisa, o modelo de *path dependence* pode ser útil para o desenvolvimento da análise sobre as fontes de estabilidade política e mudança, numa perspectiva complementar à análise da dinâmica das coalizões de advocacia em subsistemas políticos.

Este estudo traz uma abordagem inovadora ao caso brasileiro, buscando interpretar a resposta do país ao fenômeno das drogas ilícitas como resultado da articulação de grupos/indivíduos (coalizões) num subsistema específico (subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas). O mérito dessa inovação, se há algum, é o de deslocar o enfoque do fenômeno em si para os atores que trabalham nessa área, o que pode trazer uma luz diferente para a questão.

### 1.3. Delimitações

O recorte temporal escolhido para esta pesquisa – o período 1998/2000 – pode ser considerado um divisor de águas no controle de drogas ilícitas no Brasil, não tanto pela introdução de padrões inovadores de abordagem ao fenômeno, mas principalmente pela articulação dos atores. Essa articulação, ao permitir uma atuação de maior destaque das coalizões não dominantes, promoveu a adoção de estratégias diferenciadas e teve repercussões na política de controle.

---

<sup>19</sup> PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Association Review*. EUA: Gale Group, jun. 2000.

Mais do que alterar, ainda que temporariamente, aspectos secundários da política oficial, a adoção de tais estratégias inseria-se num contexto de conflito entre coalizões pelo domínio do subsistema. Esse conflito desestabilizou o subsistema de controle de drogas ilícitas, dificultando a implementação da política oficial. Além disso, as novas estratégias promovidas por coalizões não dominantes eram conceitualmente concorrentes em relação às estratégias tradicionalmente adotadas no país.

Como conseqüência, divergências aparentemente irreconciliáveis levaram à falta de consistência – ou mesmo de eficiência – na formulação da política de controle de drogas ilícitas no período em questão.

Em resumo, existe uma série de fatores, adiante aprofundados, que tornam o período 1998/2000 especialmente interessante para a análise pretendida, seja pela riqueza de eventos – tanto no panorama nacional como no exterior –, seja pela intensa movimentação de atores no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas, justificando o recorte temporal escolhido para este estudo. Além disso, a disponibilidade de fontes primárias para consulta facilitará a coleta e a análise de dados.

#### **1.4. Matriz teórica**

Várias análises estudam o fenômeno em si, outras tantas propõem alternativas para lidar com a questão. Apesar do grande volume de obras sobre o fenômeno, no entanto, não foram encontrados trabalhos que abordassem a formulação de políticas de controle sob a perspectiva de um modelo teórico apropriado à interpretação desse quadro.

Uma observação da realidade parecia remeter a uma disputa por nichos de poder, que não se travava exclusivamente no campo institucional. Essa análise inicial do caso brasileiro indicava haver uma espécie de fragmentação do subsistema e indícios de criação de alianças informais no processo de formulação política, o que se confirmaria parcialmente, com a aplicação do modelo.

A busca por um modelo teórico que permitisse aprofundar a análise desses achados levou à literatura de subsistemas políticos. Essa linha teórica tenta explicar o processo de formulação política por meio de conceitos como os de *policy whirlpools*, *iron triangles*, *issue networks* e *advocacy coalitions*.

Tal análise insere-se no arcabouço teórico do neo-institucionalismo, constituindo-se mais uma investigação sobre as alianças informais que sobre as instituições formais – ainda que estas sejam fundamentais para a identificação dos atores articulados em torno da questão –, e sua influência no modo como as políticas são formuladas.

Mais especificamente, este trabalho é uma tentativa de aplicação do modelo de coalizões de advocacia e subsistemas políticos, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith<sup>20</sup>, como estrutura para a investigação sobre a formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil no período de 1998 a 2000.

De maneira breve, como colocado por Kübler<sup>21</sup>, o MCA (Modelo de Coalizões de Advocacia ou *Advocacy Coalition Framework – ACF*) considera a formulação política como um produto da competição entre coalizões de atores que defendem crenças específicas sobre determinadas questões políticas. Essa competição dá-se no âmbito de subsistemas políticos, ou seja, no conjunto de atores que estão envolvidos com uma dada questão política, onde as coalizões desenvolvem e implementam estratégias visando à concretização de suas crenças em políticas de governo.

O modelo assume que os atores têm objetivos complexos e não são apenas movidos por interesses particulares ou econômicos, como é defendido pelas teorias da escolha racional. Segundo o modelo, os atores vêem o mundo e processam as informações de acordo com uma série de vieses cognitivos. No caso das políticas

---

<sup>20</sup> SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: McCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, models, and concepts – an anthology*. EUA: University of Utah, Prentice Hall, 1995. SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning – an Advocacy Coalition Approach*. EUA: University of California – Davis, University of New Mexico, Westview Press, 1993. SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework – an Assessment. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis, Westview Press, 1999.

<sup>21</sup> KÜBLER, Daniel. Ideas as catalytic elements for policy change. Advocacy coalitions and drug policy in Switzerland. In: BRAUN, D., BUSCH, A. (Eds.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 116-135.

públicas, os atores são guiados por sistemas de crenças sobre como lidar com uma determinada questão política. Esses sistemas de crenças são apontados, pelo MCA, como o elemento que explica a formação de coalizões, ou seja, o conjunto de aliados e oponentes em um subsistema político, ainda que nem todos os atores nele presentes sejam necessariamente membros de uma coalizão de advocacia ou compartilhem algum dos principais sistemas de crenças.

Esses sistemas de crenças contariam com três categorias estruturais: (i) um conjunto de axiomas normativos fundamentais no nível mais profundo e mais resistente a mudanças, chamado núcleo duro (*deep core*), que definiria a filosofia jacente em cada indivíduo; (ii) um núcleo político (*near policy core*) de estratégias básicas e posições políticas para alcançar a concretização das crenças do núcleo duro numa determinada área política ou subsistema; e (iii) um conjunto de aspectos instrumentais (*secondary aspects*), compreendendo uma multiplicidade de decisões de caráter instrumental, necessárias à implementação do núcleo político em uma área política específica. Essas três categorias apresentam graus decrescentes de resistência a mudanças, sendo o núcleo duro mais resistente e os aspectos instrumentais menos resistentes.

O MCA apresenta a mudança política basicamente como a substituição ou a alteração do sistema hegemônico de crenças num subsistema político, em consequência de (i) aprendizagem política – por meio da qual uma coalizão testa e sofisticada seu sistema de crenças a fim de implementá-lo mais eficientemente ou em resposta a desafios – ou de (ii) eventos não cognitivos externos ao subsistema político capazes de afetar a distribuição de poder entre as coalizões pela alteração de recursos e limitações dos atores – como mudanças nas condições socioeconômicas, nas coalizões de governo do sistema mais amplo ou por influência de outros subsistemas.

Sendo mais resistentes a mudanças, o núcleo duro e o núcleo político estão menos sujeitos a aprendizagem política e tendem a mudar em virtude de choques externos. Já os aspectos instrumentais, sendo mais maleáveis, estão mais propensos a mudanças em virtude de aprendizagem política.

### 1.5. Hipóteses da pesquisa

A hipótese principal a ser testada pelo presente estudo é: será que existiam coalizões de advocacia no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil no período 1998/2000?

Essa verificação será fundamental para a compreensão do modo como se articulou o subsistema de formulação de políticas de controle de drogas no Brasil no período 1998/2000 e para se testar uma hipótese dependente – de que a competição por nichos de poder entre as coalizões de advocacia existentes poderia explicar em alguma parte a inconsistência na formulação da política de controle de drogas ilícitas no Brasil, no período em estudo.

Essa hipótese leva à investigação dos padrões de resposta do subsistema ao problema e, portanto, a uma outra hipótese dependente: será que existe uma pequena margem de flutuação em torno dos elementos tradicionais das políticas de controle, com uma oscilação sistemática e histórica entre as principais tendências?

Poderíamos listar como as possíveis causas para esse fenômeno volumes crescentes de custos transacionais e de pressões externas, além de concorrência entre subsistemas, dimensões ampliadas do problema, dificuldades institucionais, maior número de grupos e menor possibilidade de consenso.

A investigação dessas possibilidades poderia apontar para um fenômeno de *path dependence*, o que, embora não seja o foco principal deste trabalho, pode lançar luz sobre a evolução recente desse subsistema.

### 1.6. Método

De maneira intuitiva, análises iniciais permitiram a identificação de padrões de interação entre atores envolvidos no subsistema de controle de drogas ilícitas. Havia, ainda, indícios da existência de coalizões com conjuntos específicos de crenças e de que essas coalizões competiam entre si por maior influência na formulação política.

Um estudo similar sobre o subsistema de controle de drogas já havia sido feito com base no trabalho de Sabatier e Jenkins-Smith – que, em linhas gerais, é uma estrutura de análise que utiliza o conceito de subsistemas, acrescentando conceitos relacionados, como os de coalizões de advocacia e aprendizagem política. Tal enfoque foi aplicado à política de controle de drogas ilícitas da Suíça<sup>22</sup> com resultados muito próximos aos encontrados no decorrer desta pesquisa.

A estrutura analítica proposta pressupõe a existência de diversas coalizões de advocacia em um determinado subsistema político e que tais coalizões – formadas em função de conjuntos de crenças políticas específicas – “aprendem” ao longo do tempo no âmbito de um processo de competição com o objetivo de influenciar as decisões de governo. Segundo essa estrutura, a mudança política potencial em um subsistema seria fruto da capacidade de aprendizagem dessas coalizões e de como influenciam a política oficial.

No caso brasileiro, uma identificação preliminar dos atores envolvidos no subsistema de controle de drogas ilícitas, bem como suas crenças políticas, portanto, seria essencial, pois permitiria averiguar a efetiva existência de coalizões de advocacia, sua potencial influência na formulação política e a dinâmica do subsistema.

A metodologia escolhida para este estudo foi a análise de conteúdo de documentos, literatura especializada, relatórios, manuais e artigos de imprensa, como preconizado por Sabatier e Jenkins-Smith. Os autores citam, entre os métodos investigativos mais adequados ao modelo teórico escolhido, a análise de conteúdo de documentos relevantes, documentos de governo e publicações das diversas coalizões no subsistema político em questão<sup>23</sup>.

No entanto, há um grau de subjetividade muito grande nesse modelo teórico, impondo questões metodológicas que vão desde o estabelecimento do próprio conceito de coalizões de advocacia até sua aplicabilidade; nesse sentido, seria necessário

---

<sup>22</sup> KÜBLER, Daniel. Understanding policy change with the Advocacy Coalition Framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, v. 8, n. 4, 2001. p. 623-641.

<sup>23</sup> JENKINS-SMITH, Hank C., SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). *Policy Change and Learning – an Advocacy Coalition Approach*. EUA: University of California – Davis, University of New Mexico, Westview Press, 1993. Parte IV, p. 237-256.

verificar a existência mesma de coalizões no subsistema em estudo – o que constitui o cerne da hipótese principal de pesquisa, ou seja, a existência de coalizões de advocacia no caso em questão.

### 1.7. Questões conceituais

Os mais variados discursos aparecem quando o tema é “drogas”. Além de fazer parte do cotidiano contemporâneo – em que a experimentação pode mesmo ser vista como ritual de passagem ou forma de conquistar a aceitação do grupo –, o tema é recorrente na mídia e em várias expressões culturais.

Segundo alguns teóricos, a questão das drogas é um sintoma do mal-estar social, dos grandes problemas contemporâneos, das dificuldades econômicas etc. Para outros, é sintoma de uma sociedade em crise de valores – passagem de uma sociedade centrada no cumprimento do dever para uma sociedade centrada na busca do prazer (BAPTISTA e INEM, 1997, p. 18).

Para facilitar a operacionalização de variáveis, este trabalho deixará de lado o debate sobre o conceito de “droga”, utilizando a acepção “droga ilícita”, como definida no sistema normativo brasileiro, ou seja, as substâncias cujo uso, tráfico ou produção são passíveis de sanções legais em território nacional. Essa acepção guarda, ainda, a vantagem de ser similar à da maioria dos sistemas legal-rationais internacionais e de grande parte dos países do Ocidente.

Assim, a lista oficial de drogas cujo comércio é restrito (podendo ser considerado tráfico) e cuja utilização ou produção podem ser consideradas ilícitas inclui: ansiolíticos ou tranqüilizantes (como remédios sedativos e calmantes), inalantes (como colas, tintas, solventes, lança-perfume e loló), narcóticos (como ópio, derivados e similares), anfetaminas e metanfetaminas (como *ice*, bolinhas, rebites e remédios estimulantes, além da metileno-dióxi-metanfetamina, ou MDMA ou *ecstasy* ou pílula do amor), cocaína e derivados (como pasta-base, *crack*, merla e pó), *Cannabis sativa* e derivados (como maconha e haxixe), alucinógenos (como ácido lisérgico – LSD – e

substâncias perturbadoras extraídas de plantas, como a psilocibina – extraída de cogumelos – e a mescalina – extraída de cactos)<sup>24</sup>.

As referências, no decorrer deste trabalho, ao uso de drogas não incluem nenhum juízo sobre a natureza do uso, se experimental (uso inicial, geralmente motivado pela curiosidade), ocasional (uso esporádico, geralmente em ambientes favoráveis ou quando há disponibilidade, sem ocasionar distúrbios afetivos, sociais ou profissionais para o usuário) habitual (uso freqüente, sem que haja distúrbios afetivos, sociais ou profissionais para o usuário) ou dependente (uso freqüente, possivelmente exagerado, com ruptura dos vínculos afetivos e sociais)<sup>25</sup>. Assim, “uso de drogas”, no âmbito deste trabalho, não corresponde ao conceito de “dependência” (quando a pessoa não consegue deixar a droga, porque sua ausência provoca sintomas físicos e/ou psicológicos).

O conceito de “uso de drogas” se pretende neutro, apenas referindo-se à utilização de drogas por um indivíduo, o “usuário”, sem qualquer associação com a freqüência do uso (uso na vida, uso no ano, uso recente ou uso no mês, uso freqüente, uso de risco, uso prejudicial, uso indevido ou abuso), com a intensidade do uso (uso leve, uso moderado ou uso pesado) ou com o tipo de uso (funcional, recreativo ou experimental)<sup>26</sup>.

Em contraposição ao uso de drogas, este trabalho referir-se-á ao conceito de “abstinência”, ou seja, o não-uso.

Este trabalho evitará expressões como “vício”, “viciado” e “drogado”, que pressupõem um viés moralista. Evitará, também, as expressões “reabilitação”, “reinserção” e “recuperação” de usuários de drogas, que apresentam um conteúdo marginalizante.

Ao abordar o “fenômeno das drogas”, este trabalho estará se referindo ao conjunto de fatores relacionados à questão das drogas, incluindo: produção (cultivo,

---

<sup>24</sup> Essas drogas podem ser agregadas segundo seus efeitos em depressoras (diminuem a atividade mental, afetando a atenção, a concentração, a tensão emocional e a capacidade intelectual), estimulantes (aumentam a atividade mental, fazendo que o cérebro funcione de forma mais acelerada) e perturbadoras ou alucinógenas (alteram a percepção, provocando distúrbios no funcionamento do cérebro, como delírios e alucinações). Cf. BRASIL. *Um guia para a família*. Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas, 1999. p. 7-10.

<sup>25</sup> Idem, ibidem, p. 34-35.

<sup>26</sup> Idem, ibidem, p. 33.

coleta, manufatura/industrialização, refino/purificação, diluição/transformação), tráfico (transporte, embalagem e comercialização), consumo e controle, bem como atividades marginais correlatas (contrabando de armas e insumos, segurança etc.) e a mão-de-obra envolvida (produtores, técnicos, transportadores, protetores, vendedores etc.). Por conseguinte, fenômeno das drogas é um conceito mais amplo que “tráfico”, “narcotráfico” ou “narcoindústria”.

Às expressões “combate às drogas”, “luta contra as drogas” e “guerra contra as drogas”, que estão impregnadas com um viés de beligerância, este trabalho dará preferência à expressão “controle de drogas”. Esse conceito engloba, neste trabalho, as atividades de repressão, prevenção, tratamento e pesquisa (coleta de dados, estudo, experimentação e treinamento) realizadas no país com o aval governamental, seja por iniciativa do próprio governo, por instituições não-governamentais, instituições de estudo e pesquisa, iniciativa privada, seja por organismos supranacionais, de acordo com a política pública para a questão.

Por política pública (oficial) para a questão das drogas (ou política nacional antidrogas), este trabalho considerará os conteúdos, os programas, a orientação normativa, os fatores de coerção emanados das autoridades públicas e as atividades sociais<sup>27</sup> voltadas para o controle de drogas ilícitas no Brasil, e não apenas as estratégias e as ações de governo.

## **1.8. Organização da dissertação**

Antes de se aprofundar na aplicação do modelo de Sabatier e Jenkins-Smith, este trabalho discutirá brevemente a questão das drogas ilícitas e como o fenômeno afeta o Brasil, contextualizando a dinâmica do mercado das drogas com o apoio do modelo de cadeias globais de produtos de Gereffi e Korzeniewicz<sup>28</sup>. Essa

---

<sup>27</sup> Elementos constitutivos de uma política pública segundo Kübler, citando Mény e Thoenig.

<sup>28</sup> O conceito de cadeias globais de produtos (GEREFFI e KORZENIEWICZ, 1994) será uma ferramenta complementar a este trabalho de pesquisa na medida em que auxiliará a discussão das dimensões do problema a que o subsistema político de controle de drogas tem de responder. Para esse efeito, desenvolve um conjunto de categorias conceituais para analisar novos padrões na organização da economia global, utilizando uma abordagem histórica sobre a formação de redes econômicas que extrapola o conceito de Estado-nação e facilita a análise das mudanças no mundo contemporâneo.

contextualização é considerada um pré-requisito a uma discussão mais ampla da eficiência da resposta política ao fenômeno das drogas ilícitas.

Em seguida, o trabalho apresentará um resumo dos antecedentes históricos, além dos principais fatos que marcaram o período 1998/2000 no que tange às políticas de controle de drogas ilícitas no país.

Então, será apresentado o Modelo de Coalizões de Advocacia, buscando-se identificar os elementos do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil. Esses elementos incluem: (i) fatores que influenciam o subsistema; (ii) conjuntos de prioridades e valores – além de pressupostos causais de como consegui-los – que levam ao agrupamento de atores em coalizões de advocacia.

A seguir, serão apresentados os principais atores do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no país (perfis de atuação, interesses e influência na formulação de políticas). Tais informações permitirão desenhar o subsistema de políticas de controle de drogas no Brasil no período em questão, identificando as coalizões de advocacia existentes e sua localização no subsistema: proximidade em relação ao *deep core*, *near core* e aspectos instrumentais das políticas de controle de drogas – entendidas aqui como as políticas oficiais do governo para a questão.

Na conclusão, serão sintetizados os achados da pesquisa, incluindo a discussão das hipóteses deste trabalho com base no Modelo de Coalizões de Advocacia e algumas digressões sobre a possível existência de um processo de *increasing returns* e *path dependence*<sup>29</sup> no caso brasileiro.

Além disso, serão elencadas as principais dificuldades encontradas no decorrer da pesquisa, indicando alternativas metodológicas para a aplicação do modelo ao caso brasileiro e propondo um futuro teste das hipóteses de Sabatier e Jenkins-Smith a partir dos indícios levantados.

---

<sup>29</sup> PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Association Review*. EUA: Gale Group, jun. 2000.

## CAPÍTULO 2

### O FENÔMENO DAS DROGAS ILÍCITAS

#### 2.1. Contexto

Um problema com dimensões muito amplas, não só no Brasil mas em todos os países do mundo, o fato é que o fenômeno das drogas transformou-se, ao longo do século XX, em um desafio aos esforços de controle. O uso indevido e o tráfico ilícito de drogas estão entre os principais problemas enfrentados pela sociedade mundial, tendo ganhado prioridade na agenda internacional<sup>1</sup>.

As taxas de prevalência do uso e as estimativas de produção e comércio ilícito de drogas têm sido apontadas como ameaça à estabilidade democrática e à segurança por muitos estudiosos<sup>2</sup>, que creditam ao fenômeno uma influência crescente na tecitura política e nos sistemas financeiros das nações<sup>3</sup>.

Essa influência pode ser compreendida sob vários aspectos, que vão desde o potencial de sucesso da mobilização da comunidade internacional em torno de objetivos comuns de controle até intervenções nas políticas nacionais de controle de drogas ilícitas e assuntos correlatos<sup>4</sup>, seja, por exemplo, mais diretamente pelo

---

<sup>1</sup> PROCÓPIO, Argemiro. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 102.

<sup>2</sup> KINCAID, A. Douglas, GAMARRA, Eduardo A. Disorderly democracy: redefining public security in Latin America. In: KORZENIEWICZ, Roberto Patricio, SMITH, William C. (Eds.) *Latin America in the World-economy*. EUA: Greenwood Press, 1998. p. 211-228.

<sup>3</sup> UNDCP. *World Drug Report*. Inglaterra: ONU, Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, Oxford University Press, 1997. p. 162.

<sup>4</sup> WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources, Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996, passim.

financiamento de campanhas eleitorais, seja por meio de pressões diluídas nos sistemas político e econômico, como grupos de interesse e *lobby*<sup>5</sup>.

A Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>6</sup> estima que o mercado das drogas ilícitas fature entre US\$ 300 e US\$ 500 bilhões por ano no mundo, o que representaria aproximadamente 7,5% da soma das exportações anuais de todas as nações. Se consideradas as diversas atividades associadas ao fenômeno, os valores que circulam ilicitamente no mundo se tornam incalculáveis.

Segundo dados divulgados pela comunidade internacional<sup>7</sup>, apenas a “lavagem” de dinheiro causaria um prejuízo de cerca de US\$ 600 bilhões por ano, envolvendo mais de 50 centros financeiros *off-shore*. Pelo menos dez grandes organizações criminosas estariam em ação na atualidade, e seus negócios em expansão passaram a ser considerados uma ameaça econômica tão relevante quanto a crise econômica mundial<sup>8</sup>.

Trata-se de um fenômeno com várias facetas. Por um lado, desenvolveu-se uma comunidade globalizada interdependente e, nesse sentido, os problemas enfrentados, tanto na esfera social quanto na econômica, transcendem fronteiras nacionais. As soluções para temas como violência, terrorismo, crime organizado, narcotráfico e corrupção estão além do poder isolado das nações.

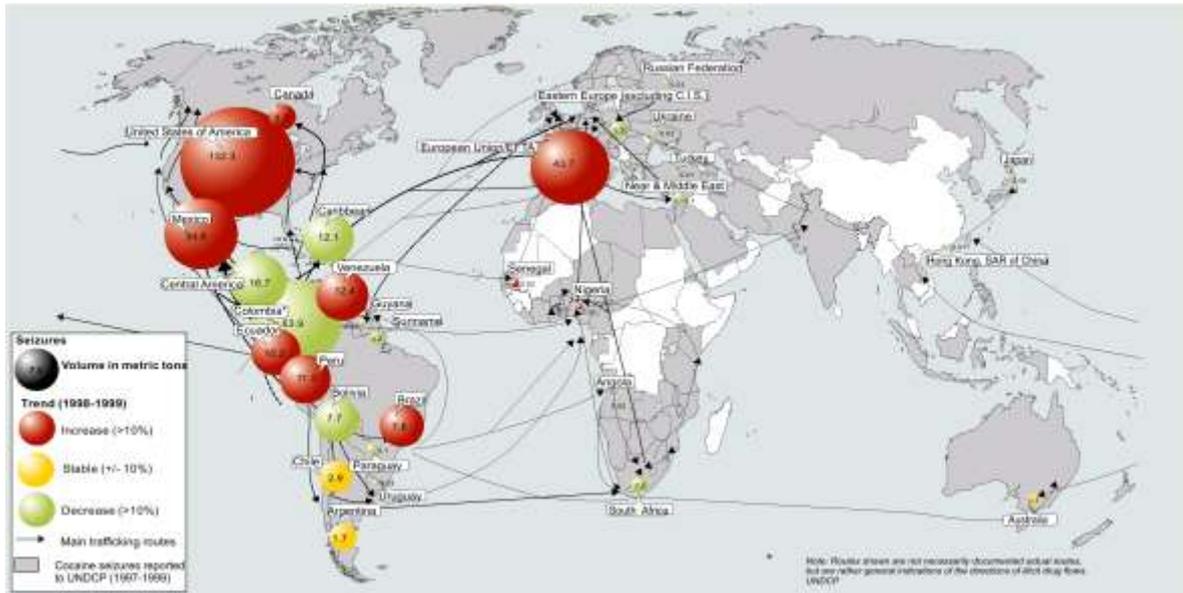
---

<sup>5</sup> BAGLEY, Bruce M. The Drug War in Colombia, 1989. In: WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources, Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996. p. 201-215.

<sup>6</sup> UNDCP. Op. cit., p. 124.

<sup>7</sup> *10<sup>th</sup> UN Congress on the Prevention and the Treatment of Offenders*. Austria, 10-17 apr. 2000.

<sup>8</sup> HANDELMAN, Stephen. Confronting cross-border crime. *Time Magazine*. Atlantic Edition, Viewpoint Section. EUA: Time, 24 apr. 2000.



**Figura 1** – Extensão e tendências do tráfico de cocaína – 1999/2000  
 Fonte: Global Illicit Drug Trends, Austria: UNODCCP, 2001.

Por outro lado, nos países em desenvolvimento, onde o mercado ilícito das drogas tem fortes vínculos com a crise econômica, as dificuldades impostas por questões estruturais, como pobreza e infra-estrutura social insuficiente, aprofundam o *gap* institucional para o controle do problema.

A questão é complexa e, “[i]n ways not dissimilar to their counterparts in legal enterprise, criminal organizations involved in illicit drugs respond to opportunities created by a globalizing market economy”<sup>9</sup>.

Assim, o fenômeno das drogas não pode ser analisado senão no contexto da economia contemporânea, sob pontos de vista sociais e políticos específicos: instabilidade doméstica ou situações de conflito em um determinado país, por exemplo, podem diminuir a capacidade institucional e enfraquecer as estratégias de controle, comprometendo a eficácia das políticas para a questão.

<sup>9</sup> UNDCP. Op. cit., p. 17.

## 2.2. Evolução da abordagem

Numa tentativa de lidar com as dimensões e com a complexidade do problema, houve uma tendência, a partir dos anos 1950, à adoção, pelos sistemas nacionais de controle, de uma série de tratados internacionais<sup>10</sup>, estabelecendo que os governos exercessem controle sobre a produção e a distribuição de substâncias entorpecentes e psicotrópicas, “combatessem” o uso indevido de drogas e o tráfico ilícito<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Entre os documentos multilaterais vigentes, citam-se os seguintes: a Convenção Única de 1961 sobre Entorpecentes, que estabeleceu a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE ou INCB – *International Narcotics Control Board*); a mesma convenção modificada pelo 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.

<sup>11</sup> Tradicionalmente apontada como critério de análise das tendências de controle, a dicotomia entre redução de oferta e redução de demanda foi abordada por alguns dos mais expressivos estudos sobre as políticas de controle, sendo utilizada como divisor de águas entre tendências mais ou menos conservadoras. Assim, por exemplo, há países que oscilam historicamente entre variantes de políticas de controle centradas na redução de oferta (WALKER, 1996, p. 231), num discurso que enfatiza a responsabilidade dos países de produção/trânsito pelo fenômeno, e outros que buscam abordagens balanceadas entre redução de demanda e redução de oferta, num discurso conhecido como o da “responsabilidade compartilhada”. Entre as inúmeras leituras possíveis, este último discurso justificaria maiores investimentos no desenvolvimento econômico e institucional nos países de produção/trânsito de drogas ilícitas. À medida que se criavam órgãos coordenadores de atividades de controle no início da década de 1990, inserindo novos atores no subsistema internacional de formulação de políticas de controle, abordagens tradicionais do ponto de vista do controle da oferta foram gradualmente sendo contestadas. Assim, a comunidade internacional passou a refletir uma mudança de discurso, especialmente a partir de meados dos anos 1980, em direção a abordagens balanceadas. Parece plausível crer que essa busca de equilíbrio entre abordagens de redução de oferta e redução de demanda pode ter sido influenciada: (i) pelo crescimento do fenômeno do consumo também em países tradicionalmente conhecidos como de produção/trânsito; (ii) pelo processo de globalização econômica e política; (iii) pela sofisticação do mercado de drogas ilícitas e ampliação do fenômeno. Por um lado, as instituições tornaram-se incapazes de, apenas por meio das técnicas de redução de oferta tradicionais, conter ou sequer acompanhar a evolução do fenômeno. Tornando-se evidente a impossibilidade de se gerar capacidade institucional em tempo hábil, procurou-se redimensionar o controle, trazendo uma maior diversidade e um maior número de instituições para o subsistema. É, de fato, uma análise possível para a crescente popularidade de abordagens multidisciplinares e de conceitos como o de força-tarefa. Por outro lado, projetos de desenvolvimento alternativo – como parte de estratégias de redução da demanda – exigem tempo e investimento continuado. Apesar disso, financiamentos para desenvolvimento alternativo foram sendo implementados, especialmente por países europeus, em países tradicionalmente tidos como de produção/trânsito. Na América do Sul, verificam-se financiamentos das Nações Unidas para projetos de desenvolvimento alternativo, especialmente no Peru e na Bolívia, o que poderia ser interpretado como uma forma de discussão da nova hegemonia americana depois da Guerra Fria ou, em última análise, a exploração de um “nicho” de intervenção na região. Ainda assim, os EUA têm desempenhado um papel preponderante na viabilização de suporte – especialmente financeiro – em contextos específicos. Durante os anos 1980 e 1990, com algumas ressalvas justificáveis por pressões diplomáticas, a política americana de controle foi essencialmente focada na redução da oferta, oscilando entre militarização/interdição e *policial capacity building*/erradicação durante essas duas décadas. A intervenção americana, em que pese essa ênfase na redução da oferta, foi crucial na definição de políticas de controle na América do Sul durante as duas últimas décadas do século XX, na medida em que o aporte de recursos possuía, via de regra, caráter quase imediato, imprimindo um certo dinamismo às ações financiadas, e interesses econômicos eram alavancados pelo mecanismo de certificação. Essa soma de reforçamento positivo, na forma de repasse de recursos a determinado tipo de ações, por um lado, e coerção, na forma de uma ameaça latente de perda da certificação aos países que não cumprissem metas preestabelecidas, por outro lado, garantia esse papel privilegiado.

mantivessem os mecanismos administrativos “necessários” e notificassem suas medidas a órgãos internacionais<sup>12</sup>.

Essas iniciativas estão situadas em subsistemas políticos específicos que, em função dos recursos institucionais disponíveis, implementam respostas pontuais a um fenômeno de mercado.

A capacidade de resposta do subsistema de controle ao problema das drogas é reflexo de fatores contextuais e estruturais (internos e externos), da dinâmica entre as coalizões de advocacia e sua capacidade de negociar as estratégias a serem implementadas, dos custos transacionais da implementação de abordagens diferenciadas etc.

Alguns aspectos da dinâmica do subsistema de controle de drogas ilícitas e a maneira como as políticas de controle evoluem no tempo podem dar indicações sobre sua eficácia no enfrentamento do problema.

Por outro lado, esse subsistema refletirá, em cada país, sua própria evolução histórica, influências de outros subsistemas, eventos exógenos relacionados direta ou indiretamente à questão e pressões do sistema político mais amplo, seja em escala nacional ou internacional.

Para compreender a extensão dessa influência, é preciso discutir o processo de globalização da economia e seu impacto no fenômeno das drogas ilícitas.

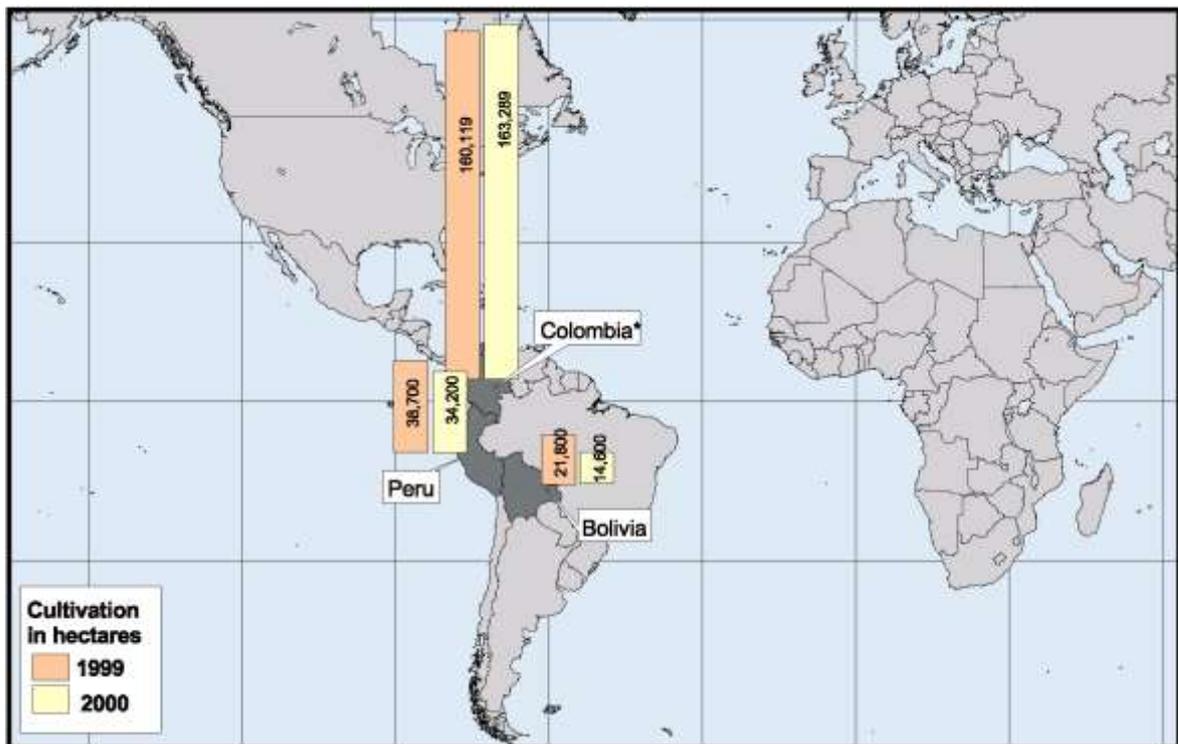
---

<sup>12</sup> No âmbito das Nações Unidas, especificamente, a Comissão de Entorpecentes (CE), órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), passou a ser o principal órgão normativo em matéria de controle internacional de drogas ilícitas. Nesse sentido, a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes tem se esforçado para controlar o tráfico ilícito e restringir as drogas a usos médicos e científicos, a fim de evitar que se desviem para canais ilegais. Todas as atividades de controle de drogas ilícitas da ONU são coordenadas pelo Escritório para Controle de Drogas e Prevenção ao Crime (ou United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention – UNODCCP), que engloba o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (ou United Nations International Drug Control Programme – UNDCP) e o Centro Internacional para Prevenção ao Crime (ou Centre for International Crime Prevention – CICP). Existem, ainda, inúmeros outros organismos de cooperação internacional, como a Organização dos Estados Americanos (OEA/CICAD), grupos multilaterais de trabalho, organizações não-governamentais, instituições de pesquisa e observatórios que atuam na área de controle de drogas ilícitas sob uma perspectiva similar de cooperação internacional. Além disso, deve-se ressaltar a influência de agências governamentais – da área militar, policial, de investigações, regulação, pesquisa ou monitoração – de diversos países, importantes atores de um subsistema internacional de controle.

### 2.3. Drogas ilícitas e globalização

A maior parte das agências internacionais envolvidas com o controle de drogas ilícitas defende um discurso não tolerante, muito próximo à teoria da “tolerância zero”. E não o fazem por acaso: uma grande fatia dos recursos destinados ao financiamento de programas de controle de drogas vem de países que defendem essa teoria.

Para se compreender a influência de países economicamente mais desenvolvidos na definição de políticas locais de controle, é preciso discutir o papel dos países economicamente menos desenvolvidos numa cadeia global de produção de drogas ilícitas e sua posição numa possível “ordem mundial”.

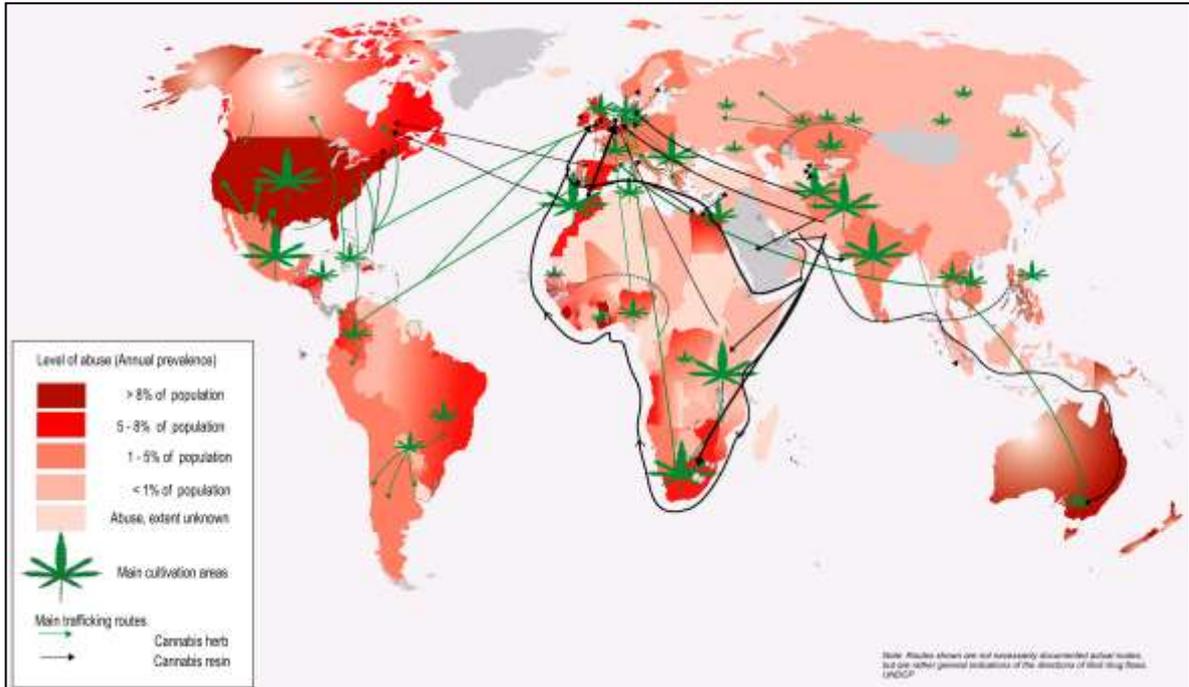


**Figura 2** – Cultivo ilícito de coca – 1999/2000  
 Fonte: Global Illicit Drug Trends, Austria: UNODCCP, 2001.

Por um lado, há uma questão de agenda internacional, que remete ao fim da Guerra Fria e à “necessidade” de criação de um novo espaço de atuação para as potências com poderio nuclear. Por outro, há a própria reorganização econômico-política oriunda do processo de globalização.

Numa abordagem, talvez, pós-moderna – de fragmentação do contemporâneo, de evolução da informação etc. –, temos, com relação ao fenômeno das drogas ilícitas, uma complexa associação entre:

- 1) um fenômeno econômico – produção/comercialização de drogas ilícitas como fonte de acumulação capitalista de riqueza, com base em um produto de alta lucratividade e inserido em uma cadeia global de produção e distribuição;
- 2) um fenômeno social – produção/comercialização de drogas ilícitas como alternativa de emprego para populações excluídas do mercado formal de trabalho em função de sua baixa empregabilidade ou por um alto índice de desemprego (miséria estrutural);
- 3) um fenômeno antropológico – uso de drogas ilícitas como um atributo que confere *status*, como uma forma de inserção e como fator gerador de um sentimento de “pertença” ao grupo, como acessório da sociedade da “felicidade constante”, da “beleza eterna”, da “velocidade”, da multiplicidade de alternativas e “tribos” etc.;
- 4) um fenômeno cultural – tolerância/não tolerância às drogas ilícitas como oscilações entre resistência e aceitação – por parte da cultura hegemônica – de substâncias pertencentes a culturas subjacentes, alterando o caráter de sua sujeição a controle social;
- 5) um fenômeno político – tolerância/não tolerância às drogas ilícitas como tendências de sistemas de crenças de coalizões de advocacia num subsistema político específico e como conceitos instrumentadores de negociação de mercadorias políticas, como conceituadas por Michel Misse em seus estudos sobre o tráfico de drogas no Rio de Janeiro.



**Figura 3** – Tráfico e abuso de *Cannabis sativa* (maconha) – 1999/2000  
 Fonte: Global Illicit Drug Trends, Austria: UNODCCP, 2001.

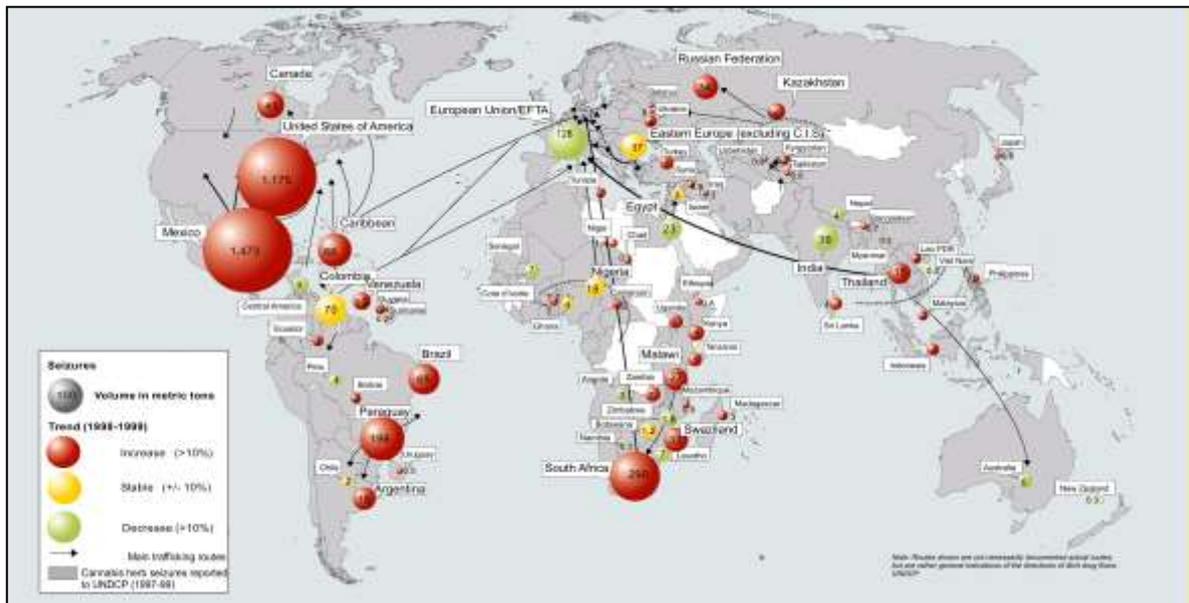
Tal enunciação não é exaustiva. O tráfico de drogas ilícitas, nas duas últimas décadas do século XX, converteu-se numa alternativa econômica viável para estratos sociais marginalizados<sup>13</sup> – o que pode ser associado ao aumento do número de prisões por delitos relacionados a drogas ilícitas<sup>14</sup> –, e o uso de drogas transformou-se num fenômeno cada vez mais comum, mesmo em faixas de menor poder aquisitivo da população<sup>15</sup>, refletindo um aumento genérico – dito “epidêmico” por alguns estudiosos – das taxas de uso.

<sup>13</sup> “(...) [A] Segunda Guerra Mundial, com seus eventos que balançaram a humanidade, e o seu desfecho, o surgimento daquilo que se tornou conhecido como o Terceiro Mundo; a proliferação de instituições internacionais, transnacionais e supranacionais e as tentativas de coordenar o que se tornou conhecido como economia global têm participação decisiva no duplo processo de globalização ‘objetiva’ e de globalização ‘subjativa’”. Citado em ROBERTSON, Roland. *Globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 19.

<sup>14</sup> Loïc Wacquant associa o aumento do número de prisões por delitos relacionados a drogas ilícitas não apenas à globalização e a seus efeitos excludentes, mas também à adoção de políticas de controle mais rígidas, baseadas em princípios não tolerantes, como a “teoria” da tolerância zero. Cf. WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*. Paris: Éditions Raisons d’Agir, 1999.

<sup>15</sup> Há, por exemplo, faixas sociais que aderem ao uso em função de sua exposição ao “resíduo” do tráfico: trata-se de populações de áreas por onde passam rotas de tráfico, geralmente situadas na proximidades de

Esses dois aspectos do fenômeno contemporâneo das drogas podem ser inseridos no processo de globalização e no âmbito da pós-modernidade, tanto em nível local quanto em nível internacional, assim como por suas implicações econômicas e políticas.



**Figura 4** – Extensão e tendências do tráfico de *Cannabis sativa* (maconha) – 1998/1999  
 Fonte: Global Illicit Drug Trends, Austria: UNODCCP, 2001.

Observações de Milton Friedman<sup>16</sup> sobre as implicações econômicas do fenômeno das drogas ilícitas “explicam” as drogas como um produto inserido numa

“portões” de saída e entrada de drogas (portos, fronteiras, regiões ribeirinhas e costeiras), que recebem o impacto direto das barganhas dos intermediários do processo.

<sup>16</sup> Com base numa resenha feita por Lynda Herndon sobre um artigo de Milton Friedman, *Capitalismo e liberdade*, sobre sua obra de mesmo título, pode-se dizer que o liberalismo clássico contribuiu decisivamente para a formação das crenças do intelectual, que se opõe tenazmente à intervenção estatal – principalmente na economia. Entre suas principais influências estão Adam Smith e John Stuart Mill. A crença de Friedman num governo limitado pode ser compreendida com base em sua defesa da restrição da autoridade do Estado na vida dos indivíduos e da descentralização da base de poder do governo para impedir que problemas com a burocracia incomodem os cidadãos. As visões políticas que ele esposa estão enraizadas no liberalismo nascente, como encontrado nos teóricos do final do século XVIII e começo do século XIX. O pensamento liberal daquela época, bastante diferente do conceito atual, considerava a liberdade individual como um direito natural. Advogava a expansão das liberdades civis e a limitação da autoridade política em favor de um governo representativo constitucional. Friedman dedicou sua vida a defender os ideais de liberdade que “guiaram a revolução americana” e seus escritos expressam essa crença na responsabilidade do indivíduo, nas liberdades constitucionais e no exercício dos direitos individuais. Defende um governo representativo que permita aos indivíduos serem criativos, mas mantendo uma ordem mínima, e sugere que o capitalismo e a “livre economia” são as únicas maneiras de conseguir isso. Alguns de seus trabalhos de maior expressão foram escritos nos anos 1960, quando – em meio às turbulências que foram diagnosticadas por alguns autores como um prenúncio da crise da democracia – já defendia a idéia de que a principal função do governo é “proteger a liberdade”. Friedman acredita que o poder político poderia eventualmente corromper até a mais bem-intencionada pessoa e que ninguém está imune a essa tentação. Em vez de acreditar em uns poucos para

“cadeia de produção”, como um “negócio” que obedece a leis de mercado. Ao longo de uma entrevista sobre o assunto<sup>17</sup>, o autor mostra as relações entre oferta e demanda por drogas, até mesmo situando-as num sistema global de produção com divisão internacional do trabalho.

No entanto, ainda que as questões econômicas sejam de grande importância para a compreensão das relações societárias, estão consideravelmente sujeitas a contingências de caráter cultural, como explica Roland Robertson<sup>18</sup>. Tais contingências explicam, em alguma parte, a forma pela qual se articulam contemporaneamente as respostas a questões inseridas na agenda política internacional e como se dá o impacto dessas decisões em nível global na definição de políticas locais.

Do ponto de vista econômico, nos países que se incorporaram à “nova ordem mundial”<sup>19</sup>, a globalização deve ser compreendida de dois pontos de vista: externo e interno. Do ponto de vista interno, a globalização tem efeitos na adaptação dos diversos estratos sociais à “modernização” (mensurada por aspectos objetivos – escolaridade, níveis de empregabilidade, distribuição de renda etc.). Do ponto de vista externo, o processo é basicamente de “convergência” (de sociedades mais ou menos “velozes”) em direção a um ponto “ótimo” de desenvolvimento (homogeneizante).

Como conseqüências centrais da globalização, David Held cita: “(...) os processos de interconexão econômica, política, legal e militar, entre outras, estão modificando (...) a natureza do Estado (...)”; “(...) os nacionalismos locais e regionais estão erodindo os Estados-nação (...)”; “(...) a interconexão global cria cadeias de

---

“dirigir sabiamente os caminhos políticos”, ele concorda com os ideais professados pelos primeiros teóricos do liberalismo de um governo limitado e com separação de poderes. Friedman acredita, aliás, que é necessário haver governo. Mas, segundo ele, há muitas coisas que o governo não deveria fazer. Como resultado, o trabalho primordial do governo estaria sendo feito de maneira pobre em função da dedicação excessiva de tempo e recursos estatais a assuntos de natureza privada.

<sup>17</sup> TREBACH, Arnold S., ZEESE, Kevin B. (Eds.). Friedman and Szasz. In: *Liberty and Drugs: Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington, D.C.: The Drug Policy Foundation, 1992.

<sup>18</sup> ROBERTSON, Roland. *Globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 19.

<sup>19</sup> Nas palavras de Roland Robertson, “(...) crescente aceleração da concreta interdependência global e da consciência da totalidade global no século XX” (Idem, *ibidem*, p. 23).

decisões políticas e resultados interligados entre os Estados e seus cidadãos que alteram a natureza e a dinâmica dos próprios sistemas políticos nacionais”<sup>20</sup>.

A associação da convergência (nível internacional) à adaptação (nível nacional) leva, portanto, a uma diluição da linha limítrofe entre políticas (e assuntos) nacionais e políticas (e assuntos) globais. Como avança Robertson:

(...)[A] linha divisória “oficial” entre a política interna e a política externa está rapidamente desmoronando.(...) Com o rápido crescimento de organizações supranacionais, transnacionais, de movimentos e instituições (tais como o capitalismo global e o sistema da mídia global), as fronteiras entre as sociedades tornaram-se mais vulneráveis, porque elas estão muito mais sujeitas a interferências e a restrições externas. Por outro lado, as questões sociais internas estão cada vez mais complicadas e orientadas para o exterior por uma grande variedade de fatores, inclusive a elevação da consciência (que, por sua vez, pode ser uma consciência desinformada) sobre outras sociedades, sobre alianças com grupos de outras sociedades (muitas mas nem todas as alianças são causadas pela diáspora), sobre a penetração econômica e a “internacionalização” da economia nacional. Esta tendência geral, no entanto, não nos deve levar a pensar na extinção nem mesmo na atenuação significativa da realidade da sociedade nacionalmente constituída<sup>21</sup>.

Já do ponto de vista cultural, é preciso perceber que as mudanças econômicas geram, além de uma acomodação política – em que, segundo Held, o crescimento da interconectividade leva a um declínio do controle do Estado sobre as políticas nacionais e o desenvolvimento de relações mais diretas entre as nações –, novos elementos de estratificação social.

A globalização redimensionou a compreensão da cultura, incorporando aspectos internacionais ao que, antes, era tido como “local” ou “nacional” e ampliando a própria noção de “global”<sup>22</sup>.

Alguns estudiosos levantaram a hipótese de que esse processo levou ao surgimento de uma “comunidade global”, não apenas fruto de um contexto cultural específico, mas sujeita a um novo sistema decisório (internacional ou transnacional) e dotada de um sistema econômico próprio – a economia globalizada.

<sup>20</sup> HELD, David. Democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 23, p. 179, mar. 1991.

<sup>21</sup> ROBERTSON, Roland. Op. cit, p. 20-21.

<sup>22</sup> Nesse sentido, vale a pena observar que “(...) a luta contra as drogas tem subsumido uma batalha entre burocracias de diferentes nações, cujos modos de operação podem ser vistos como um tipo de competição

Essa comunidade global, como foi aventado por Hedley Bull<sup>23</sup>, teria características muito parecidas com as do mundo feudal. Embora os Estados não se tenham tornado irrelevantes – uma vez que, por exemplo, continua existindo interesse em disputas nacionais –, e ainda que não haja uma sociedade mundial integrada (e o impacto da globalização tenha de ser medido em função dos padrões locais de desenvolvimento), estaríamos vivenciando o desenvolvimento de uma

(...) forma neomedieval de ordem política universal (...) [com] (...) lealdades cruzadas, interpretações conflitantes sobre direitos e deveres e estruturas de autoridade interligadas, que deslocam a noção de soberania como uma forma de poder público ilimitado, indivisível e exclusivo. Mesmo que concentrações maciças de poder formem-se e re-formem-se no interior de muitos Estados (especialmente nos seus aparatos de coerção e de administração), tais concentrações com frequência apóiam-se sobre domínios fragmentados de autoridade política, e articulam-se com eles<sup>24</sup>.

Em linhas gerais, o processo de globalização estaria condicionando a busca de um novo significado para a democracia, em que o conceito de soberania seria ampliado: “(...) se divide entre um certo número de agências – nacionais, regionais e internacionais – e é limitada [a soberania] pela própria natureza dessa pluralidade”<sup>25</sup>.

Muito embora a tolerância a diferenças tenha sido essencial para a elaboração do conceito de Estado moderno – que via a democracia representativa como chave para sustentar a dicotomia entre autoridade e liberdade –, “[s]e a eficácia do sistema da democracia está sendo tensionado e debilitado (sic) pela interconexão global, que mecanismos poderiam assegurar o controle sobre os governantes e a responsabilidade destes na nova ordem internacional”<sup>26</sup>?

A um só tempo, percebe-se uma crescente preocupação com a implementação dos princípios democráticos em todo o mundo – entre os quais a legitimidade política tem destaque com a contestação progressiva de regimes autoritários, até mesmo com a implementação de ações de intervenção nesse sentido, coordenadas por agências

---

cultural”. Cf. WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources, Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996, p. 1.

<sup>23</sup> HELD, David. Op. cit., p. 180.

<sup>24</sup> Idem, ibidem, p. 180-181.

<sup>25</sup> Idem, ibidem, p. 178.

<sup>26</sup> Idem, ibidem, p. 182.

internacionais – e uma sistemática contestação desses mesmos princípios pelo processo de globalização.

Além de se estabelecer um conceito de “soberania plural”, o princípio da autonomia – que está no cerne do projeto liberal-democrático moderno –, ou seja, a “(...) capacidade dos indivíduos de determinar e justificar suas ações, com a sua capacidade de assumir obrigações voluntariamente, e com a (sic) condições subjacentes da sua liberdade e igualdade”<sup>27</sup>, estaria sendo paulatinamente reduzido pela necessidade de acomodar as mudanças advindas do processo de globalização.

Nessa “nova ordem”, a escolha por um sistema democrático implicaria: a “(...) operacionalização de um sistema radical de direitos numa estrutura de poder complexa, intergovernamental e transnacional”; o “alargamento da noção de base política territorial relevante”; e o “reforçamento do papel dos parlamentos regionais”<sup>28</sup>.

No que tange especificamente ao controle de drogas ilícitas, a operacionalização de direitos e a atuação de “parlamentos regionais” – ou mesmo de agências internacionais – ficam prejudicadas na medida em que países de maior poder econômico – e significativa influência na determinação das políticas dos demais países – ainda se debatem em torno de um choque de paradigmas: tendência a uma política de controle centralizada e essencialmente repressiva em oposição a uma tradição liberal de garantia dos direitos individuais. Esse choque de paradigmas acaba por refletir-se, também, nas políticas de controle de drogas ilícitas dos países situados em sua esfera de influência.

Se compreendermos a teoria democrática liberal como o estudo da relação simétrica e congruente<sup>29</sup> entre representantes e representados, tanto a responsividade do sistema quanto a atenção dos representantes aos desejos dos representados (*accountability* e *outputs*) seriam elementos centrais para a manutenção da democracia.

Uma das premissas desse princípio teórico é o fato de que as democracias podem ser tratadas como unidades auto-suficientes, separadas umas das outras,

---

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*, p. 188.

<sup>28</sup> Idem, *ibidem*, p. 190 a 192.

<sup>29</sup> Idem, *ibidem*, *passim*.

explicadas em função das estruturas internas e da dinâmica das sociedades em que se encontram, expressando a interação de forças que operam no Estado<sup>30</sup>.

Com o processo de globalização, no entanto, cria-se um novo significado para a democracia, a fim de incorporar os novos atores da “rede” política internacional. Na origem dessa adaptação política estão uma evolução econômica (globalização da economia) e uma acomodação sociocultural (a criação de uma “comunidade” global<sup>31</sup>).

Vale esclarecer que o conceito clássico de soberania – controle do Estado “(...) sobre seu próprio destino, sujeitando-se apenas a compromissos que deve assumir e a limites impostos pelos atores, agências e forças operando nos seus limites territoriais”<sup>32</sup> exclui “(...) a dinâmica da economia mundial, o rápido crescimento das ligações transnacionais e as grandes mudanças da natureza do direito internacional (...)”<sup>33</sup>. Mas, a partir do momento em que decisões locais passaram a influenciar em nível regional e internacional – ultrapassando fronteiras nacionais e levando ao questionamento de noções como competência e responsabilidade, consenso e base de decisão –, a noção de soberania teve de ser adaptada: “As interconexões regionais e globais contestam a maneira tradicional de resolver no plano nacional questões centrais da teoria e da prática da democracia.”<sup>34</sup>

Pode-se dizer que há, então, uma crise da autonomia do Estado, um dos princípios do liberalismo? Bem, Held coloca que, de fato, com o processo de globalização: (i) o número/eficácia de instrumentos políticos à disposição dos governos tende a diminuir; (ii) a expansão de forças/interações transnacionais reduz a influência dos governos; (iii) na “ordem global”, algumas atividades e

---

<sup>30</sup> Idem, *ibidem*, p. 148.

<sup>31</sup> A idéia de “aldeia global”, de Marshall McLuhan (McLUHAN, Marshall. *Explorations in Communication*. EUA: Beacon Press, 1960), remete à noção de “compressão” – ou “redução” – do mundo, de simultaneidade de experiências em função da evolução tecnológica (especialmente da mídia e, mais contemporaneamente, da tecnologia de informação). Na época em que McLuhan estava desenvolvendo esse conceito, ocorria a revolução cultural da década de 1960, uma época tida como sendo de “tomada de consciência”, o que pode ter influenciado a teorização do conceito de “consciência global” (ROBERTSON, Roland. *Globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 24.), muito próximo do fenômeno da globalização em si. Citando o *Oxford Dictionary of New Words*, Robertson define consciência global como “receptividade e entendimento de outras culturas”, geralmente como parte do “apreço às questões socioeconômicas mundiais” e do “senso do que seria supostamente comum a todos num mundo cada vez mais entrelaçado”.

<sup>32</sup> HELD, David. *Op. cit.*, p. 150.

<sup>33</sup> Idem, *ibidem*, p. 151.

<sup>34</sup> Idem, *ibidem*, p. 154.

responsabilidades tradicionais do Estado não podem ser realizadas ou assumidas sem colaboração internacional, o que leva a um maior grau de integração política com outros Estados e/ou maior negociação multilateral<sup>35</sup>. E explica:

(...)[A] significação dos processos atuais de decisão democrática tem de ser considerada no contexto de uma sociedade multinacional, multilógica e internacional, e no contexto de um enorme elenco de instituições já existentes ou em vias de nascer, regionais e globais, política econômica e culturas, instituições essas que transcendem e medeiam as fronteiras nacionais<sup>36</sup>.

Não há, portanto, para Held, declínio do Estado-Nação, mas um redimensionamento da hegemonia do Estado. A maneira pela qual as políticas nacionais são afetadas pelo processo dependeria da posição do Estado em relação ao sistema internacional, aos blocos de poder, ao sistema jurídico internacional e às grandes organizações internacionais. Em suma, a globalização teria forçado uma adaptação dos preceitos liberais à “nova ordem mundial”.

Tanto a autoridade formal do Estado quanto a economia no contexto da globalização geraram maior mobilidade – e volatilidade – da riqueza, principalmente em função da desnacionalização do lucro e do progresso tecnológico. Houve um enfraquecimento da noção de fronteiras e o fim da independência para a realização de políticas nacionais. Mesmo porque, com o surgimento de mecanismos transmissores de mudanças em nível global, os efeitos de qualquer evento – político ou econômico – são imediatos e não há isolamento possível para os países inseridos no sistema global.

É na esteira desse raciocínio que alguns teóricos explicam a influência de pressões internacionais na definição das políticas de controle de drogas ilícitas em vários países sul-americanos, entre os quais o Brasil.

Segundo a doutrina de que países e regiões podem ser classificados segundo sua função no mercado das drogas ilícitas, havendo, portanto, países produtores, de trânsito, consumidores e mistos, tal influência seria menos uma questão de ingerência – ou ameaça à soberania dos Estados – que uma questão de “responsabilidade compartilhada” entre as várias nações, já que os lucros crescentes desse negócio

---

<sup>35</sup> Idem, *ibidem*, p. 158-160.

<sup>36</sup> Idem, *ibidem*, p. 160.

acabam se transformando em parte essencial do mercado financeiro internacional, em que ingressam por meio de mecanismos de legalização cada vez mais sofisticados<sup>37</sup>. Trata-se, assim, de um “problema global”.

Para lidar com o fenômeno das drogas ilícitas, segundo esse princípio, não seria mais possível aos vários países agir isoladamente, seja em virtude da complexidade da questão, seja em virtude do próprio processo de globalização.

A esse propósito, deve-se lembrar que Friedman insere a produção de drogas ilícitas numa cadeia globalizada de produção, apontando para uma divisão internacional de trabalho que se beneficiaria – em termos mercadológicos – da repressão<sup>38</sup>.

Segundo Friedman – no caso norte-americano, pelo menos –, as iniciativas governamentais para contenção da oferta de drogas não apenas são insuficientes para resolver a questão, como também incentivam os grandes cartéis produtores, já que elevam os preços de um “produto” que, apesar de tudo, continua a chegar ao consumidor.

O encarecimento das drogas ilícitas, no âmbito dessa discussão, se, por um lado, refreia o consumo num momento inicial, por outro acaba por gerar violência, pois o indivíduo que não tem como adquiri-las tende a envolver-se em atividades criminosas.

Assim, do ponto de vista de Friedman, o encarecimento da droga é duplamente negativo: favorece os grandes cartéis (internacionais) e aumenta a violência na sociedade (nacional). Sem resolver a questão, esse “subproduto” não só não é desejável – pois perturba a “paz” dos cidadãos –, como também atenta contra os princípios liberais.

---

<sup>37</sup> UNODCCP. *Attacking the profits of crime: drugs, money and laundering*. Painel de discussões realizado nas Nações Unidas, Nova York, em 10 de junho de 1998. Austria: United Nations Office for Drug control and Crime Prevention, 1998, passim.

<sup>38</sup> “(...)Friedman: (...) In an ordinary free market—let's take potatoes, beef, anything you want—there are thousands of importers and exporters. Anybody can go into the business. But it's very hard for a small person to go into the drug importing business because our interdiction efforts essentially make it enormously costly. So, the only people who can survive in that business are these large Medellin cartel kind of people who have enough money so they can have fleets of airplanes, so they can have sophisticated methods, and so on. In addition to which, by keeping goods out and by arresting, let's say, local marijuana growers, the government keeps the price of these products high. What more could a monopolist want? He's got a government who makes it very hard for all his competitors and who keeps the price of his products high. It's absolutely heaven.” Cf. TREBACH, Arnold S., ZEESE, Kevin B. (Eds.). *Friedman and Szasz. Liberty and Drugs: Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington, D.C.: The Drug Policy Foundation, 1992.

No entanto, ao referir-se a um modelo de produção de tipo globalizado para explicar o fenômeno das drogas ilícitas, Friedman simplifica a questão. Na sociedade contemporânea, especialmente nas duas últimas décadas do século XX, as drogas ilícitas tornaram-se objeto de um fenômeno atípico de consumo, cuja evolução está profundamente relacionada às mudanças de enfoque político sobre a questão.

A extensão do fenômeno das drogas ilícitas não é apenas fruto da repressão – que as teria transformado num produto altamente lucrativo, cuja demanda está em expansão. Foi alimentado pela indústria cultural, insere-se na discussão mais profunda da hegemonia dos países economicamente mais desenvolvidos – em especial os Estados Unidos – no sistema político internacional, tem reflexos na definição de agendas nacionais, é suporte para disputas políticas locais. Enfim, uma questão que não se esgota na dicotomia “oferta controlada x demanda reprimida”<sup>39</sup>.

Parece particularmente oportuno ressaltar que, ainda que os países estejam sujeitos a uma “nova ordem mundial”, inseridos num processo geral de globalização econômico-política, as decisões políticas dos países sofrem, acima de tudo, influências locais, que vão além de contingências mercadológicas ou, mesmo, das características de cada sistema político. É preciso levar em consideração toda uma vasta gama de pressões internas, aspectos estruturais de cada sociedade, padrões históricos de comportamento e resposta a questões como o fenômeno das drogas ilícitas.

O enfoque oferta/demanda, nesse sentido, acaba por ressaltar o distanciamento entre a capacidade de resposta ao fenômeno por parte dos subsistemas de controle, já que as drogas, como produto, inserem-se numa cadeia global de produção/distribuição, dispondo de uma rede acessória de apoio que inclui, além da disponibilização de insumos, investimentos em produtividade e eficiência na distribuição, relações sociais fundadas em perspectivas históricas particulares, que ultrapassam o conceito de Estado-nação. Se não, vejamos:

---

<sup>39</sup> Segundo Rogers em seu estudo sobre o tráfico de drogas no Caribe, “(...) da perspectiva da ‘sociologia do estudo das drogas’, estudar o ‘lado da oferta’ ou o ‘lado da demanda’ da equação das drogas é de várias maneiras uma demarcação irreal e ‘acadêmica’”. Cf. ROGERS, Joseph Michael. *Political Economy of Caribbean Drug Trafficking: the Case of the Dominican Republic*. EUA: Florida International University, 1999. 289 p. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais).

[Uma cadeia global de produto] (...) consiste em conjuntos de redes interorganizacionais, agrupadas em torno de um bem ou produto, ligando domínios familiares, empresas e Estado entre si no âmbito de uma economia mundial. Essas redes são situacionalmente específicas, socialmente construídas e localmente integradas, enfatizando o arcabouço social de qualquer organização econômica (...)<sup>40</sup>.

Segundo o modelo, com a dispersão da capacidade de produção e exportação de bens e produtos para uma rede de nações/regiões em expansão, o capitalismo contemporâneo passou a admitir uma desagregação dos estágios de produção e consumo além das fronteiras nacionais. A economia globalizada tem sido acompanhada de uma especialização flexível e de novas formas dinâmicas de organização do processo produtivo que se caracterizam por baixo investimento em equipamento, alta diferenciação de produtos e processos de produção mais curtos.

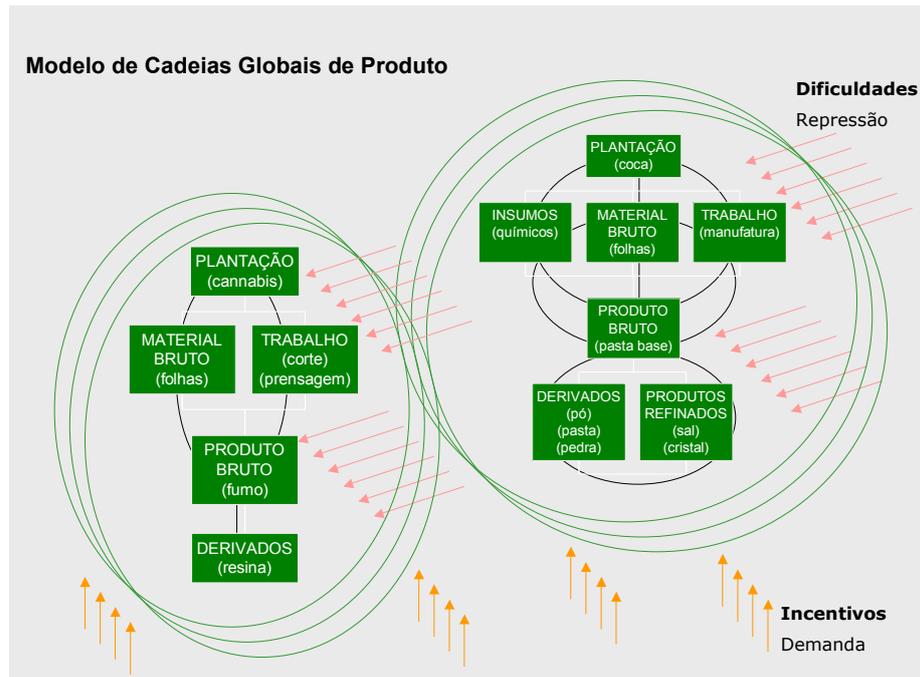
Processos específicos ou segmentos em uma cadeia de produto podem ser representados por “caixas” – ou “nós” de produção – interligadas, formando uma rede. Cada nó sucessivo envolve a aquisição e o gerenciamento de *inputs* (e.g. matérias-primas), mão-de-obra, transporte, distribuição e consumo. O modelo de cadeia global de produto permite uma abordagem espacial das desigualdades de acesso a mercados e recursos, dando uma nova perspectiva às relações centro/periferia na economia globalizada. Esse modelo estaria inserido na escola da interdependência, sendo uma evolução do pensamento dependentista<sup>41</sup> – segundo o qual as estruturas políticas, sociais e econômicas em nível doméstico são largamente determinadas pelo sistema capitalista mundial – e de alguns teóricos da teoria de sistemas mundiais<sup>42</sup> – segundo os quais nações “centrais” consumidoras exploram nações “periféricas” produtoras.

---

<sup>40</sup> GEREFFI, Gary, KORZENIEWICZ, Miguel (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. EUA: Praeger, 1994, passim.

<sup>41</sup> CARDOSO, Fernando Henrique, FALLETO, Enzo. *Dependency and Development in Latin America*. EUA: University of California Press, 1979.

<sup>42</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. EUA: Academic Press, 1974.



**Figura 5** – Modelo de cadeia global de produtos aplicado ao mercado das drogas – cocaína/maconha, baseado em estudos sobre *buyer driven global commodity chains* (GCC).  
Fonte: *Commodity chains and global capitalism*. EUA: Praeger, 1994.

Embora mantenha o raciocínio de que padrões históricos de recompensa desigual na economia global concentram riqueza nas nações centrais e trabalho/exploração nas nações periféricas, o modelo de cadeia global de produto apresenta uma diferenciação básica em relação às demais contribuições da teoria de sistemas mundiais, na medida em que as relações sociais no âmbito das unidades do sistema podem afetar resultados gerais sistêmicos.

A política tem um papel importante no modelo de cadeia global de produto: “(...) governos são primariamente facilitadores; eles são criadores de condições e tendem a não se envolver diretamente na produção. Governos tentam gerar apoio infra-estrutural necessário para fazer as indústrias orientadas à exportação funcionar (...)”<sup>43</sup>.

Guardadas as devidas proporções, pode-se analisar as drogas ilícitas como um produto inserido em uma cadeia global voltada ao comprador – *buyer-driven commodity chain*, i.e., cadeias de produção em que varejistas e grandes estruturas de

<sup>43</sup> GEREFFI, Gary, KORZENIEWICZ, Miguel (Eds.). Op. cit., p.100.

comércio desempenham um papel crucial na definição de redes descentralizadas de produção em uma variedade de países exportadores, tipicamente localizados no Terceiro Mundo, seguindo especificações definidas pelos compradores<sup>44</sup>.

Cada etapa da produção de uma determinada droga ilícita pode ser inserida em um nó de produção do modelo de cadeia global de produto; esses nós estão conectados por redes que ignoram fronteiras e leis: a liberalização do mercado criou um espaço particularmente profícuo para a atuação dos empresários ligados à produção/distribuição de drogas ilícitas, com recompensas potencialmente altas (lucros crescentes), riscos relativamente baixos (repressão) e ausência de regulamentação (mercado paralelo). Essas características criam uma dependência praticamente irreversível entre economias globais lícitas e ilícitas.

---

<sup>44</sup> Idem, *ibidem*, p.97.

## CAPÍTULO 3

### COMO O FENÔMENO AFETA O BRASIL

#### 3.1. Evolução

Freqüentemente o fenômeno das drogas ilícitas no Brasil – e em outros países da América Latina – é associado à debilidade institucional.

Ao apontar as drogas ilícitas como a primeira empresa multinacional autóctone da América Latina, Elizabeth Leeds<sup>1</sup>, por exemplo, mostra como, por meio de transição econômica durante a segunda metade do século XX em vários países da região, passou-se do modo de produção tradicional para a industrialização – e massificação – das drogas ilícitas, transformadas, então, em fenômeno de mercado.

De modo paralelo, segundo Leeds, nem o Estado tradicional nem a sociedade foram capazes de acompanhar a evolução do fenômeno, levando ao surgimento de espaços paralelos de poder e a relações de dependência de tipo neoclientelista em nível local, onde atuavam os indivíduos/grupos que exploravam esse mercado, além de oportunidades de corrupção entre as instituições teoricamente encarregadas do controle social.

Essas oportunidades de corrupção poderiam, de acordo com esse raciocínio, ser evidenciadas tanto no Judiciário quanto no Legislativo, diretamente, por meio de barganhas (propinas etc.), ou indiretamente, por meio de um comprometimento progressivo no processo político (financiamento de campanhas etc.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994, passim.

<sup>2</sup> ROGERS, Joseph Michael. *Political Economy of Caribbean Drug Trafficking: the Case of the Dominican Republic*. EUA: Florida International University, 1999. 289 p. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais).

O modelo de cadeia global de produto, no entanto, amplia essa discussão, pelo estudo dos processos sociais, políticos e econômicos que determinam de que modo é produzido, transportado, distribuído e consumido na economia global. Aplicável ao fenômeno das drogas ilícitas<sup>3</sup>, esse modelo permite avaliar em que medida as características estruturais de uma cadeia de produto podem determinar de que forma um país se encaixa no fenômeno internacional das drogas ilícitas e que fatores levam a isso. Também permite estudar em que medida dinâmicas políticas internas, assim como características culturais e sociais específicas, influenciam essa categorização.

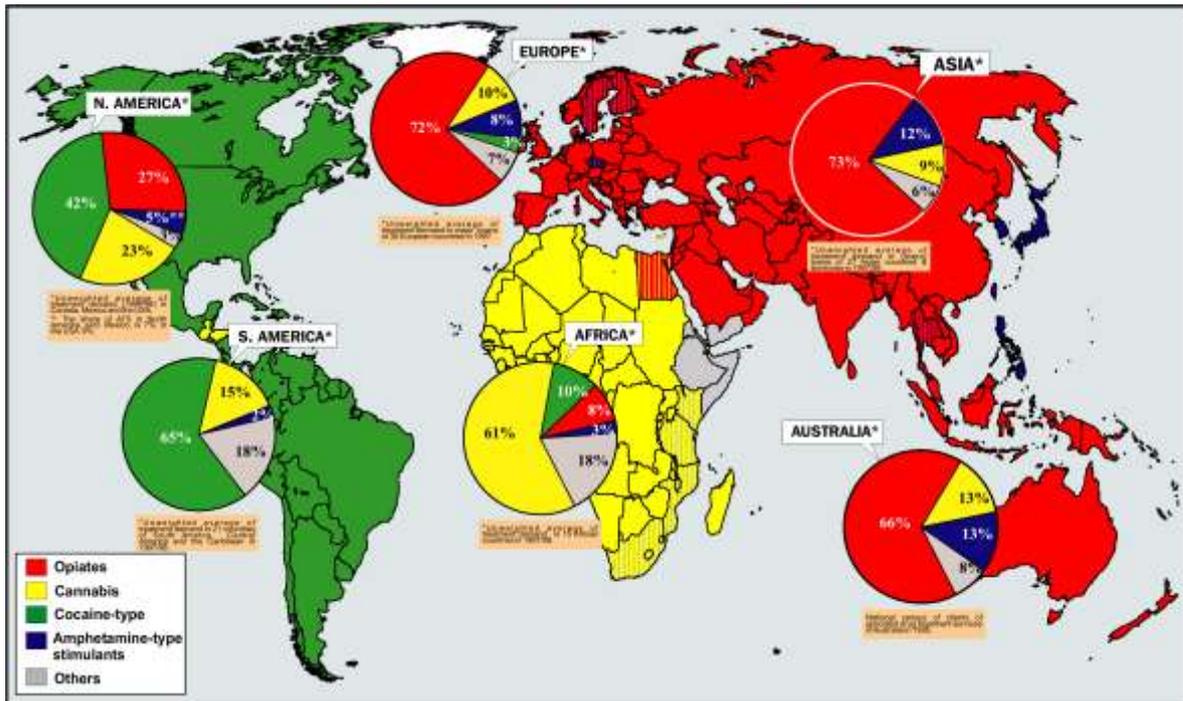
Nesse sentido, como este trabalho pretende demonstrar, fraquezas institucionais são “uma condição necessária embora não suficiente para que um país (...) se transforme em um centro importante de tráfico de drogas. Nesse cenário, o Estado não é capaz ou não deseja exercer controle ou autoridade sobre as muitas transações e fluxos no interior e ao longo de suas fronteiras”<sup>4</sup>.

O Brasil tem um papel ambíguo no complexo produtivo de drogas ilícitas na região que varia de acordo com o produto e fatores contingenciais (sazonalidade, pressões externas sobre a produção, flutuações na demanda etc.).

---

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*.



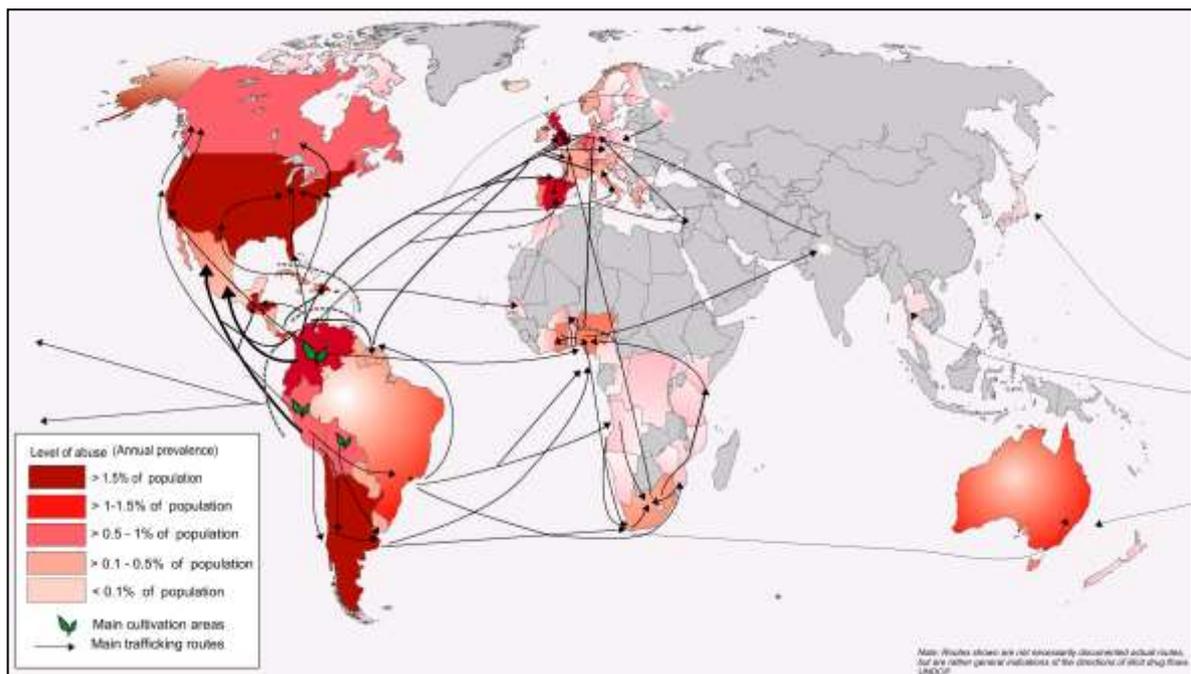
**Figura 6** – Principais problemas de drogas no fim dos anos 1990  
 Fonte: Global Illicit Drug Trends, Austria: UNODCCP, 2001.

Com relação à produção de folha de coca e seus principais derivados (pasta base, *free base*, cocaína, merla e *crack*), o país funciona<sup>5</sup>:

- como entreposto – e depósito – em algumas rotas internacionais de tráfico;
- como fornecedor de insumos químicos necessários à extração e à transformação dos alcalóides do vegetal;

<sup>5</sup> Embora tais asserções se baseiem em raciocínio lógico e indícios fornecidos pelos padrões das apreensões realizadas em território nacional, é raro ver, em documentos oficiais de governo, menções a todos os papéis potencialmente desempenhados pelo país em relação à cadeia regional de produção de drogas, sendo mais comuns as citações do Brasil como rota de tráfico: “[a] droga de origem externa ingressa no território brasileiro predominantemente por vias terrestres e fluviais, conduzida por integrantes do crime organizado nacional e internacional, utilizando os rios da bacia Amazônica e seus afluentes, notadamente aqueles que nascem fora do país, e as incontáveis sendas perdidas na imensidão da Amazônia, na fronteira do Centro-Oeste e na linha fronteira dos países do MERCOSUL (...). As drogas penetram no país, também, por via aérea, utilizando campos de pouso clandestinos e pistas não homologadas, grande parte delas localizadas junto às fronteiras já mencionadas e outras espalhadas pelo Centro-Oeste e Sul do País. Os aeroportos internacionais, a maioria carente de vigilância especializada, por sua vez, oferecem largas portas de entrada e saída às drogas. Quanto aos portos, os mais utilizados pelo narcotráfico são os de Santos, Rio de Janeiro, Vitória, Recife e São Luís.” Cf. BRASIL. Presidência da República. *Texto informativo da 1ª reunião do Sistema Nacional Antidrogas*. Brasília: Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas 2000.

- como fornecedor de equipamentos, armas, aeronaves, veículos e embarcações necessários à produção, à segurança e ao transporte das drogas ilícitas;
- como rota alternativa – e base para pistas clandestinas de avião – para o transporte das drogas em suas várias fases de elaboração;
- como base para o estabelecimento de laboratórios clandestinos – embora não haja confirmação oficial sobre isso, a extensão e a diversidade geográfica do território brasileiro, somadas a uma reduzida capacidade de fiscalização, fazem presumir que não apenas é possível, mas provável, a existência desse tipo de instalação, seja na Floresta tropical Amazônica, seja nas regiões alagadiças do Pantanal Mato-Grossense, no semi-árido nordestino ou, mesmo, na região Sudeste, nas proximidades de grandes pólos industriais.



**Figura 7** – Rotas de tráfico e uso de cocaína  
 Fonte: Global Illicit Drug Trends, Austria: UNODCCP, 2001.

Porções progressivamente crescentes da produção dos derivados de coca foram sendo deixadas no país ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 em pagamento por serviços/fornecimento de produtos ao tráfico. Isso levou à criação de um mercado consumidor cada vez mais forte no Brasil. Contemporaneamente, é possível afirmar

que o país passou a integrar a cadeia de produção dessas drogas também como consumidor, uma mudança significativa de *status* em três décadas do fenômeno.

Já com relação à *Cannabis sativa* (maconha), o país parece funcionar principalmente como consumidor e, de modo acessório, como produtor<sup>6</sup>.

As drogas sintéticas colocam um desafio às estimativas por seu grau maior de “aceitabilidade” social. Os dados existentes – essencialmente de apreensões desses tipos de drogas – não permitem supor que haja produção significativa, embora dêem indícios de consumo crescente<sup>7</sup>.

Um padrão semelhante pode ser observado com relação à heroína: embora pouco significativos, os dados de apreensões levam a crer que existe distribuição e consumo dessa droga no Brasil<sup>8</sup>.

Assim, o fenômeno das drogas tem, no país, uma feição mais complexa que nos demais países da América do Sul, pois assume funções diferentes na cadeia de produção de acordo com a região analisada, seja na fronteira amazônica (onde passam rotas de tráfico em direção ao Hemisfério Norte, desvio de insumos químicos e é presumível a produção – ainda que não haja dados oficiais sobre isso), seja no interior do país (onde passam as rotas de tráfico em direção à região Sul e aos portos brasileiros), seja nas regiões portuárias (entrepostos para rotas de tráfico para a Europa, África e Ásia)<sup>9</sup>. Assume, também, padrões diferentes de consumo por região (densidade populacional, padrões de renda etc.).

<sup>6</sup> O alcance da eliminação de plantações ilícitas (*Cannabis sativa*) no Brasil parece ter-se mantido estável no final da década de 1990, o que pode levar a duas conclusões básicas: ou as plantações não cresceram e a capacidade das forças policiais permaneceu estável, ou as plantações cresceram e a capacidade das forças policiais não foi proporcional ao crescimento. Em 1998, cerca de 3.400.000 pés de maconha haviam sido erradicados pela polícia. Em 1999, foram cerca de 3.500.000 pés e, em 2000, cerca de 3.700.000 pés. Fonte: Divisão de Repressão a Entorpecentes, Departamento de Polícia Federal, 2001.

<sup>7</sup> Embora em quantidades reduzidas se comparadas com a extensão do território nacional, os registros de apreensões de ácido lisérgico (LSD) cresceram no Brasil desde o começo da década de 1990. Em 2000, foi registrada a apreensão de cerca de 36.800 comprimidos de MDMA (*ecstasy*). Fonte: Divisão de Repressão a Entorpecentes, Departamento de Polícia Federal, 2001.

<sup>8</sup> MESQUITA et alii. Aids entre usuários de drogas injetáveis na região metropolitana de Santos, na década de 1990. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/AIDS entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 2001. p. 14 (Série Avaliação, n. 8).

<sup>9</sup> Segundo o governo, as principais rotas do tráfico internacional e nacional passam: na região Norte, pelos Estados do Amazonas, Acre e Rondônia, sendo que o Pará é utilizado como rota da droga proveniente da Amazônia Ocidental, por meio da calha do Rio Amazonas ou por via aérea, sendo daí enviada para Suriname, Europa e Estados Unidos; na região Centro-Oeste, pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Paraná, por rotas alternativas no interior, destinadas ao escoamento da droga produzida na Bolívia,

No entanto, um dos principais papéis desempenhados pelo país nessas cadeias de produção parece estar ligado não à produção de drogas em si, mas à “lavagem” de dinheiro oriunda de atividades correlatas<sup>10</sup> e às atividades de suporte ao tráfico e à produção de drogas, como infra-estrutura de transportes, indústria química e fornecimento de mão-de-obra.

### 3.2. O mercado interno

Embora não exista um levantamento estatístico sistemático sobre o uso de drogas ilícitas no país<sup>11</sup>, dados estimativos sobre questões tangenciais ao fenômeno são indicativos válidos sobre as dimensões do mercado brasileiro. Assim, tomam-se como referência os dados de apreensões de drogas ilícitas realizadas no país, internações hospitalares por uso de drogas, acidentes automobilísticos relacionados ao uso de drogas e os dados que associam o uso de drogas injetáveis à epidemia de aids.

Estudos mostram que a maconha já era consumida no Brasil Colônia – embora provas documentais datem apenas do início do século XIX<sup>12</sup> – e que a cocaína era mencionada pela imprensa leiga já por volta de 1910<sup>13</sup>, sendo que, entre 1925 e 1931,

em direção às regiões portuárias no Sul e Sudeste do Brasil. Cf. BRASIL. Presidência da República. *Texto informativo da 1ª reunião do Sistema Nacional Antidrogas*. Brasília: Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. 2000. Para um panorama sobre o fenômeno das drogas no Brasil, ver Anexo III.

<sup>10</sup> Para a compreensão das possibilidades de conexão entre “lavagem” de dinheiro e tráfico ilícito de drogas no Brasil, assim como da sofisticação crescente dos métodos de “lavagem” utilizados, é interessante notar que “[o] ‘Esquema PC’, que estourou em 1992, durante o governo Fernando Collor, utilizava contas fantasmas e em nome de ‘laranjas’ nos Estados Unidos, Uruguai, Suíça, Holanda e Inglaterra. O esquema de ‘lavagem’ arquitetado pelo tesoureiro de campanha do ex-presidente Collor era extremamente complexo e sofisticado. A Itália investigava a rede de narcotráfico quando deparou-se com o esquema PC. Segundo a Polícia Federal, o esquema pode ter arrecadado até US\$ 1 bilhão”. Cf. TEIXEIRA, Leticia M. *O combate à lavagem de dinheiro no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 43. Monografia (Bacharelado em Ciência Política).

<sup>11</sup> BRASIL. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

<sup>12</sup> HENMAN, Anthony R. A guerra às drogas é uma guerra etnocida. In: ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 59-61.

<sup>13</sup> MESQUITA et alii. Aids entre usuários de drogas injetáveis na região metropolitana de Santos, na década de 1990. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/AIDS entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 2001. p. 13 (Série Avaliação, n. 8).

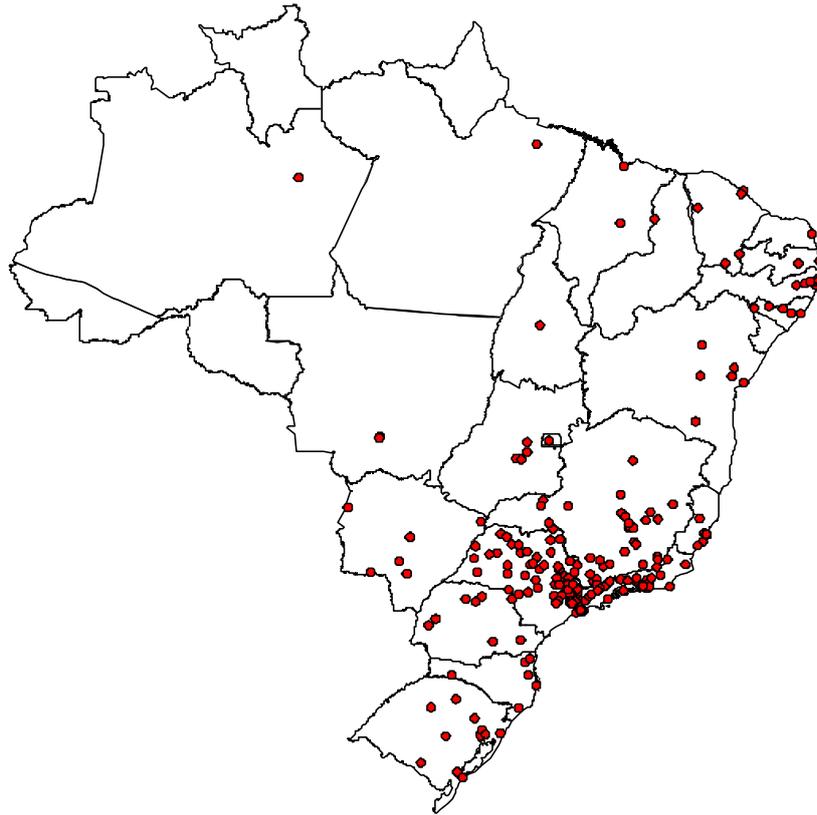
22 apreensões de cocaína foram realizadas – a maior delas de 230 gramas – e, entre 1921 e 1924, foram registrados dezesseis internamentos de usuários de cocaína em serviços especializados em tratamento de dependência de drogas.

No entanto, foi nas últimas duas décadas do século XX que se verificou o uso mais intenso de cocaína. Estudiosos apontam, como causa para esse recrudescimento, a política norte-americana de guerra às drogas, que levou o tráfico a buscar rotas alternativas de distribuição, inclusive no Brasil. Nos últimos vinte anos, observou-se, no país, um significativo aumento do consumo de cocaína em pó (aspirada ou injetada) e de *crack* (fumado ou injetado).

Com a transição no padrão de consumo de drogas em meados da década de 1990, coincide o auge da epidemia de HIV/AIDS entre usuários de drogas injetáveis (UDI), percebendo-se, igualmente, uma associação entre o aumento do consumo e o aumento de agravos à saúde correlatos. O perfil desse usuário manteve-se aproximadamente o mesmo durante toda a década: adultos jovens, majoritariamente homens, com menos de oito anos de escolaridade, nível de emprego formal inferior a 20% e uma grande parcela realizando atividades ilegais<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Idem, *ibidem*, p. 33.



**Figura 8** – Distribuição espacial dos municípios com pelo menos um caso de aids registrado Brasil, 1980/1986. Fonte: Ministério da Saúde, CN-DST/Aids, 2001.

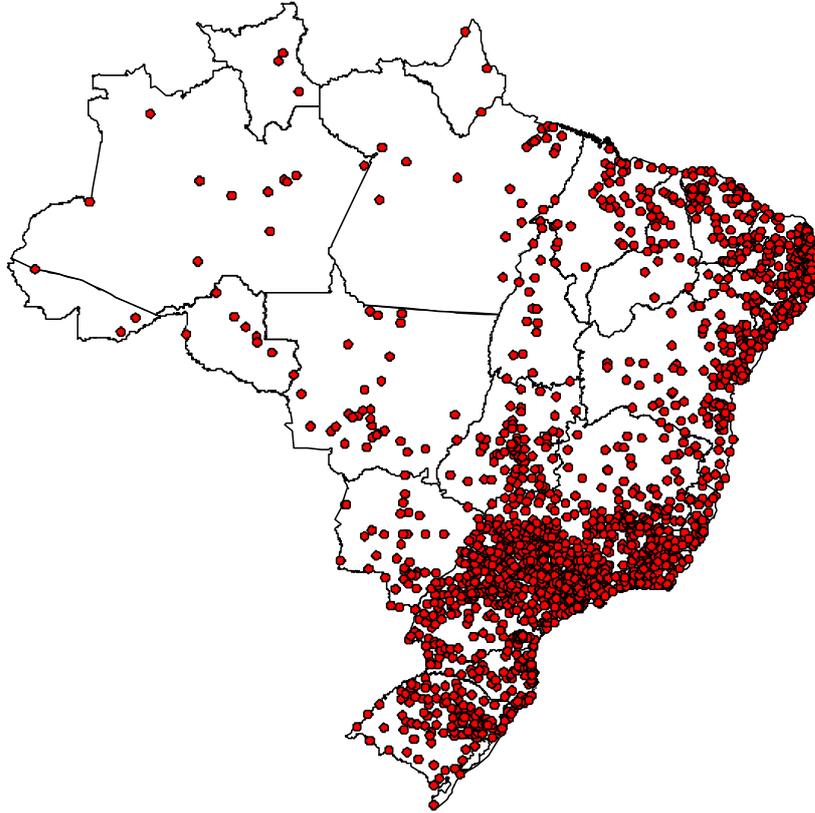
A epidemia de aids no país apresentou, desde o início, padrões largamente associados ao uso de drogas injetáveis, categoria que responde por cerca de 20% dos casos da doença notificados no Brasil desde os anos 1980, proporção que vem se mantendo inalterada, ainda que haja variações regionais<sup>15</sup>. Além disso, o uso de drogas injetáveis também responde indiretamente por outras categorias de infecção, como é o caso de parceiras sexuais de usuários e seus filhos, parte da rede social de UDI.

Autores relacionam, ainda, a disseminação de aids entre UDI com as rotas de tráfico de drogas, o que pode ser verificado nas tendências geográficas da epidemia nos anos 1980, quando as regiões portuárias eram particularmente afetadas, e ao final dos anos 1990, quando extensas áreas no interior do país – especialmente entre a região de fronteira oeste com países produtores de coca e os portos da costa sudeste – passaram a apresentar grande número de casos notificados. Assim, “[a]s rotas de

---

<sup>15</sup> Idem, *ibidem*, p. 14.

tráfico de cocaína – ligando o Oeste e o Sudeste/Sul do País – se beneficiaram da malha viária e de uma rede de cidades com mercado consumidor expressivo e sistema financeiro capaz de intermediar estas operações no ‘centro nervoso’ do País”.<sup>16</sup>

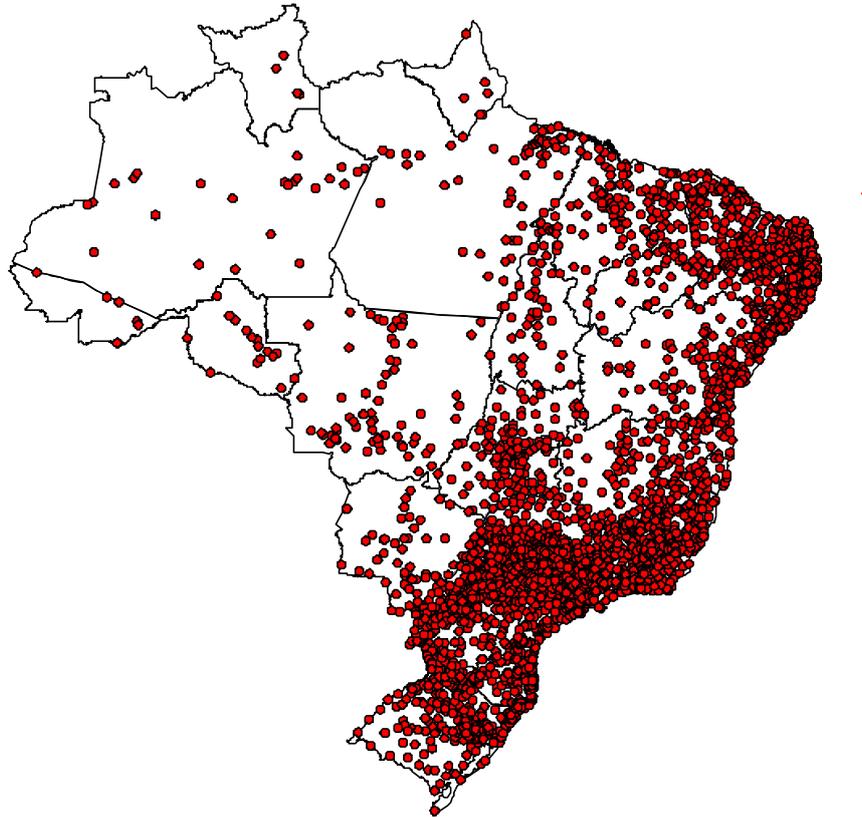


**Figura 9** – Distribuição espacial dos municípios com pelo menos um caso de aids registrado Brasil, 1987/1993. Fonte: Ministério da Saúde, CN-DST/Aids, 2001.

Vale a pena ressaltar algumas características da população de UDI para a compreensão do papel do uso de drogas injetáveis na epidemia de aids. Em primeiro lugar, os UDI são uma população dinâmica, cuja mobilidade migratória favorece a superposição geográfica e clínica de patologias diversas. Além disso, embora a maioria dos UDI pertença a estratos sociais desfavorecidos, essa população está concentrada nas regiões mais ricas do Brasil. Por fim, apesar da mobilidade dos UDI, que favorece a disseminação de hábitos e costumes, os cenários de drogas são substancialmente

<sup>16</sup> BASTOS et alii. Uma década de pesquisas sobre usuários de drogas injetáveis e HIV/AIDS no Rio de Janeiro. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/AIDS entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília, Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 2001. p. 55. (Série Avaliação, n. 8).

diferentes de região a região do país, exigindo análises diferenciadas segundo o local, suas peculiaridades sociodemográficas e econômicas.



**Figura 10** – Distribuição espacial dos municípios com pelo menos um caso de aids registrado Brasil, 1994/2000. Fonte: Ministério da Saúde, CN-DST/Aids, 2001.

### 3.3. Uma aproximação ao caso brasileiro

Como foi visto, há inúmeras leituras possíveis para o fenômeno das drogas, desde a influência do poder econômico, definindo, por meio da mídia, tendências e padrões de comportamento que alteram a demanda, até a análise das deficiências estruturais da sociedade brasileira como fatores de fortalecimento da oferta de drogas,

cujo comércio é muitas vezes considerado uma fonte de renda “alternativa” para populações marginalizadas<sup>17</sup>.

No entanto, apesar de haver inúmeros trabalhos sobre esse fenômeno, ainda não existe uma análise consistente da formulação da política brasileira de controle. Com a criação de uma nova estrutura de controle a partir de 1998 e a crise desencadeada em seguida entre os atores envolvidos com a questão, colocou-se, ainda com mais força, a necessidade de um trabalho nesse sentido.

Estudiosos apontaram a disputa por hegemonia como uma forma de se explicar as mudanças de enfoque nas políticas de controle<sup>18</sup>, considerando, para tanto, as drogas como uma cultura – ou subcultura. Essa visão, no entanto, implica considerações num nível sociológico, extrapolando as limitações deste trabalho.

Sabe-se que o Brasil emergiu como elemento-chave na economia das drogas nas Américas já a partir da consolidação do fenômeno como um mercado global<sup>19</sup>. Uma comparação entre o país e, por exemplo, a Colômbia, o Peru ou a Bolívia careceria de elementos de aproximação, já que esses países têm uma história de cultivo/consumo tradicional.

Não se trata, portanto, de discutir a aplicabilidade ao caso brasileiro dessa interpretação – a existência de uma disputa pela hegemonia entre a cultura subterrânea –, que poderia ser extremamente útil para a explicação do fenômeno das drogas em si, mas, sim, de estudar a dinâmica do controle e os atores envolvidos.

Analisando a história recente do controle de drogas ilícitas no país, verifica-se que as tentativas de estabelecer uma coordenação única de todas as atividades de controle de drogas ilícitas foram cíclicas<sup>20</sup>. Essas tentativas pareciam esbarrar, no

<sup>17</sup> A questão das drogas ilícitas pode ser analisada em vários níveis. Localmente, nas comunidades de baixa renda, a miséria estrutural, a ausência do aparato estatal, a falta de perspectivas e as carências básicas tornam a atividade criminosa uma alternativa de vida: a cooptação de “funcionários” para o tráfico envolve rendimentos mensais de até dez salários mínimos. Em comparação com as crescentes taxas de desemprego, do ponto de vista do autor, o “negócio” das drogas ilícitas mostra-se muito vantajoso.

<sup>18</sup> WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources, Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996, passim.

<sup>19</sup> GEREFFI, Gary e KORZENIEWICZ, Miguel (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. EUA: Praeger, 1994, passim.

<sup>20</sup> A Proposta de uma Política Nacional de Drogas, elaborada pelo Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) no começo dos anos 1990, e, mesmo, o Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD) incluíam idéias nesse sentido. Mais especificamente, a criação da Secretaria Nacional de Entorpecentes – posteriormente extinta – em 1993 (Lei nº 8.764/1993), reflete essa tendência.

entanto, em interesses de grupos pouco dispostos a ceder espaço em seus nichos de poder. Mesmo as atribuições dessa coordenação estiveram sujeitas a diferentes interpretações. Segundo a visão tradicional, essas atribuições incluiriam todas as atividades de controle – prevenção, repressão, pesquisa e tratamento – num sistema subordinativo, como preconizado por alguns organismos internacionais<sup>21</sup>.

A questão da subordinação representava, talvez, o maior empecilho ao estabelecimento desse tipo de coordenação, pois os órgãos envolvidos no controle viam com suspeita o estabelecimento de uma hierarquia fora de seu próprio quadro. Era particularmente notável o desconforto entre forças policiais e forças militares quanto a essa possibilidade. Esse desconforto poderia ser explicado, em parte, pela história recente de democratização do país; também poderia ser associado a questões corporativas.

Assim, uma observação sistemática das políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil mostra que as ações seguem padrões e apenas os atores oscilam no tempo.

A inclusão de novos atores no subsistema de formulação dessas políticas tem sido um processo lento e reflete menos uma evolução baseada em aprendizagem que fatores conjunturais, capazes de providenciar novos espaços de atuação. Ainda assim, a criação de novos espaços de atuação parece provocar uma forte reação por parte de atores tradicionais, com rechaço de novas propostas e retorno a padrões tradicionais.

### **3.4. Políticas públicas de controle de drogas ilícitas no país**

Evidências de preocupações do poder público com a questão das drogas no Brasil vêm do início do século XX<sup>22</sup>. No entanto, coincidindo com a percepção social

---

<sup>21</sup> “A autoridade coordenadora central é o órgão governamental que exerce as funções básicas de assessoramento e coordenação no planejamento e execução do plano nacional de combate às drogas, o que inclui, *inter alia*, prevenção, tratamento, assistência técnica, desenvolvimento alternativo e a execução da lei, bem como a função de facilitar a assistência internacional nessa área. Também compila, processa e proporciona dados estatísticos e outros dados relacionados com o problema das drogas” (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

<sup>22</sup> As primeiras referências legais à questão datam dos anos 1920 e 1930: o Decreto nº 4.294, de 1921, publicado na esteira da Convenção de Haia, e o Decreto-Lei nº 891, de 25 de novembro de 1938, que aprovava a Lei de Fiscalização de Entorpecentes.

da tendência de agravamento do uso indevido de drogas, foi a partir dos anos 1960 que surgiram quase todas as iniciativas nacionais no campo do controle de drogas ilícitas.

No entanto, embora haja um razoável registro histórico de ações de controle no Brasil, é preciso avaliar em que medida houve mudança na política sobre a questão. Supondo que sim, seria necessário, ainda, investigar quais os fatores geradores dessa mudança e se ela acompanhou a evolução do fenômeno<sup>23</sup>.

Questões fundamentais surgem então. Todas as áreas de controle têm merecido igual relevo nas políticas de controle de drogas ilícitas implementada no país<sup>24</sup>? Como se formulam essas políticas? Quem são os atores presentes no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas? Como se dá o relacionamento entre os diversos atores existentes? Eles se organizam em coalizões de advocacia?

Ainda não há respostas consistentes a todas essas questões. A escolha do modelo teórico de coalizões de advocacia visa a facilitar a análise do recorte temporal proposto, que, como visto, apresenta uma riqueza de fatos que o destacam na evolução das políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil.

---

<sup>23</sup> Segundo as autoridades governamentais, o Brasil funciona como rota de passagem para o escoamento da produção ilícita de drogas de países vizinhos. Essa produção destina-se principalmente à Europa e aos Estados Unidos. No entanto, além do tráfico, têm-se verificado indícios da produção de drogas ilícitas no país. Essa produção não visaria ao mercado internacional, não havendo, portanto, dados significativos sobre escoamento. Seria o caso principalmente das plantações ilícitas de *Cannabis sativa* (maconha) no sertão de Pernambuco (Polígono da Maconha), cuja produção reflete, em grande parte, a precariedade econômica no semi-árido nordestino. Um outro exemplo seria o da região de fronteira com o Peru e com a Colômbia, na Amazônia, onde persiste o plantio tradicional de *epadu*, uma variante do arbusto de coca com menor teor de alcalóide. Ainda segundo as autoridades governamentais, não se tem registro da industrialização dessa droga, que seria utilizada apenas pela população local. No entanto, paralelamente a esses dois aspectos, um volume cada vez maior de drogas ilícitas tem ficado no Brasil para o consumo interno, levando a um aumento progressivo dos índices de consumo, o que gerou discussões sobre as perspectivas nacionais de abordagem da questão. Segundo relatórios de agências internacionais de controle, além de ser uma das rotas da cocaína produzida em nações vizinhas e destinada aos mercados norte-americano e europeu, o Brasil está, também, entre os maiores produtores latino-americanos de substâncias utilizadas na fabricação clandestina de drogas ilícitas. Apesar das expressivas apreensões realizadas pelas forças policiais brasileiras nos últimos anos, o país continua apresentando índices crescentes de consumo de drogas ilícitas. Isso pode significar um aumento da oferta, o que pode estar associado à intensificação do narcotráfico no país. O fortalecimento dos grupos criminosos locais seria uma das conseqüências da utilização cada vez maior do território brasileiro para o tráfico de drogas ilícitas e a “lavagem” de dinheiro.

<sup>24</sup> BRASIL. *Relatório de Atividades da SENAD*. Brasília: SENAD, 1999, passim.

### 3.5. Aspectos históricos

Numa fase inicial, que abrangeu a maior parte do século XX, prevaleceu, no Brasil, o enfoque prioritariamente não tolerante. Tratava-se, em síntese, de controlar o tráfico e o consumo de substâncias psicoativas, submetendo tanto traficantes como usuários às mesmas penalidades. Intervenções desse tipo encontravam fundamento teórico na política de redução da oferta, cujo objetivo é inibir o uso indevido de tais substâncias pela restrição do acesso às drogas.

A primeira concepção, referendada pela atitude repressiva, origina-se historicamente nos modelos *jurídico-moral* e depois *sanitarista* (Nowlis, 1980), privilegiando os aspectos quer da proibição legal quer do perigo das drogas. Por conseguinte, o usuário é considerado ou como infrator ou como vítima da chaga à qual sucumbe, sem que se tente compreendê-lo nas suas motivações, suas falhas e faltas, as pressões do contexto que sofre<sup>25</sup> (...)

A ênfase na repressão garantiu um papel preponderante das estruturas policiais no controle de drogas ilícitas no país durante quase todo o século XX, tendo o Departamento de Polícia Federal (DPF) como o principal órgão de articulação das ações de controle.

No entanto, é curioso notar que os depoimentos de policiais e a falta de documentos analíticos apontam para um conhecimento superficial – ou pouco sistemático – da extensão do fenômeno até pelo menos a década de 1980. Dessa forma, as atividades de repressão eram mais uma questão de atribuição legal e de um nicho historicamente constituído que de discussão e avaliação dos resultados alcançados.

Embora o DPF tenha sido criado em 1964<sup>26</sup>, suas atribuições em relação ao controle e à repressão ao tráfico de entorpecentes foram reformuladas a partir de 1973, quando a unidade responsável pela questão foi transformada em Divisão<sup>27</sup>.

Dando voz a essa tendência não tolerante, a Lei nº 6.368, publicada em outubro de 1976, fez uma abordagem predominantemente criminal do problema. Elaborada

<sup>25</sup> BUCHER, Richard. *Drogas e sociedade nos tempos da Aids*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 68.

<sup>26</sup> Lei nº 4.483/64.

<sup>27</sup> Decreto nº 73.332/73.

com o objetivo de estabelecer uma política nacional antidrogas, incluiu algumas diretrizes para as áreas de prevenção e tratamento, mas se caracterizou, sobretudo, pela rigidez com que abordava o uso de substâncias psicoativas. Instituiu o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, regulamentado em 1980<sup>28</sup>, tendo o DPF como operacionalizador das atividades de prevenção e repressão.

Durante os anos 1980, o problema do tráfico de drogas começou a tomar dimensões mundiais e, em função de sua posição geográfica, o Brasil passou a ser considerado cada vez mais como um corredor para a exportação de drogas produzidas em países vizinhos e fornecedor de produtos químicos e materiais utilizados na produção dessas drogas. Em âmbito interno, o tráfico de drogas e sua associação ao aumento da violência justificavam, aparentemente, a continuidade da ênfase à repressão por parte dos órgãos oficiais.

É também nessa década que começa uma epidemia que viria a ter dimensões avassaladoras: no começo dos anos 1980, descobrem-se os primeiros casos de aids no Brasil. Ainda não existiam informações sistematizadas, tampouco uma resposta organizada à questão da aids, mas estavam em gestação a descentralização e a municipalização das ações de saúde pública, que deram a tônica ao enfrentamento da epidemia. Esses dois eventos influenciariam de forma inesperada as abordagens à questão das drogas.

Nesta época, várias iniciativas institucionais, legais e comunitárias foram criando as condições de viabilização plena do direito à saúde. Destacam-se, neste sentido, no âmbito jurídico institucional, as chamadas Leis Orgânicas da Saúde (nº 8.080/90 e 8.142/90), o Decreto nº 99.438/90 e as Normas Operacionais Básicas (NOB), editadas em 1991 e 1993.

Com a Lei nº 8.080/90, fica regulamentado o Sistema Único de Saúde – SUS que agrega todos os serviços estatais – das esferas federal, estadual e municipal – e os serviços privados (desde que contratados ou conveniados) e que é responsabilizado, ainda que sem exclusividade, pela concretização dos princípios constitucionais<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Decreto nº 85.110/80.

<sup>29</sup> BRASIL. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

No começo da década de 1980, estava em vigor a Lei de Tóxicos (Lei nº 6.368/76). Embora as abordagens terapêuticas ao uso de drogas ainda fossem as tradicionais, havia um movimento de renovação entre os especialistas, com a busca de oportunidades de treinamento na Europa, onde já se verificava, desde os anos 1970, uma tendência à adoção de abordagens diferenciadas em relação ao uso de drogas, principalmente na Holanda e na França<sup>30</sup>.

Esse movimento pode ser considerado como o principal indicador do surgimento de novas propostas de controle e, com isso, do surgimento de novas coalizões de advocacia<sup>31</sup> no subsistema da política de controle de drogas ilícitas.

Paralelamente, as forças policiais – cujas atribuições haviam sido ampliadas sem um aumento proporcional de recursos – cedem ao Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), no âmbito do Ministério da Justiça, as atividades de prevenção e articulação política.

Essa “cessão” de atribuições permitiu a entrada de diferentes atores no subsistema. Não se trata aqui de levantar a hipótese de que não havia espaço para sua participação anteriormente, ou de que tais atores estavam, antes, alijados do processo. Parece plausível pressupor que apenas não houvesse, até então, uma preocupação significativa com a questão das drogas.

Com o crescimento do problema, apesar das tentativas de controle, em meados dos anos 1980 um novo paradigma de controle começa a tomar corpo. Essa fase foi marcada pelo esforço para incorporar a prevenção e o tratamento à política de drogas:

Esquematizando, deixam-se distinguir *duas concepções de prevenção*, ambas presentes no mercado das intervenções: a prevenção inspirada por atividades ou recomendações *repressivas*, ou então a prevenção concebida como ação *educativa* (“educação preventiva”). Os dois tipos operam em níveis diferentes, visando seja à *diminuição* (ou supressão) da *oferta*,

<sup>30</sup> Segundo depoimentos de especialistas da área de tratamento psicológico da dependência química, o Centro *Marmottan*, em Paris, era o ponto de referência para treinamento dos terapeutas brasileiros, profissionais oriundos dos centros de pesquisa que surgiram no país a partir de meados dos anos 1980. Sob a direção do psiquiatra francês Claude Olievenstein, o Centro defendia uma abordagem tolerante ao uso de drogas ilícitas, baseada no princípio de que os indivíduos devem ser livres para fazer suas escolhas. Segundo esse modelo, desenvolvido a partir dos anos 1970 na Europa, abordagens “moralistas”, centradas na busca do “equilíbrio” social, são equivocadas pois não enfatizam a preocupação com o indivíduo.

<sup>31</sup> SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: McCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, models, and concepts – an anthology*. EUA: University of Utah, Prentice Hall, 1995. p. 339-379.

seja à canalização dissuasiva da *procura*, endereçando-se, nesse caso, em particular aos jovens. Assim sendo, eles referem-se a *duas éticas* diferentes, baseadas em concepções divergentes da presença de drogas na sociedade – mas também em duas concepções diferentes da vida social em si, do ser humano, da visão do homem. *Dois antropologias*, em suma, referidas a concepções filosóficas e a valores diferentemente apreciados e recomendados, até mesmo no tocante à auto-realização do homem, a questão do livre-arbítrio, da liberdade, do sentido da convivência humana<sup>32</sup>.

A progressiva atenção dada à prevenção e ao tratamento do uso indevido de drogas refletiu duas mudanças fundamentais. Em primeiro lugar, tinha como ponto de partida a constatação de que exclusivamente as tentativas de diminuir a oferta se haviam revelado incapazes de evitar o progressivo crescimento do consumo. Passou-se, assim, a combinar a repressão com a chamada redução da demanda por drogas:

O fenômeno da superpopulação carcerária (e das “escolas de crime” que por conseguinte nela florescem), devido à detenção em massa de meros usuários de drogas, típico de alguns países do Primeiro Mundo, associado à inocuidade dos seus efeitos de intimidação, levanta a questão da pertinência do procedimento judicial em vigor: será que ainda faz sentido, diante da massificação do uso, querer continuar a regulá-lo e puni-lo pela legislação penal? Levanta-se a questão, muito séria, de saber se a perseguição policial ao usuário e sua indicição não representam, de fato, um desperdício de energia e de recursos (Velho, 1993) que, mediante uma incisiva reforma jurídica na matéria, poderiam ser alocados em ações públicas de prevenção e tratamento, cronicamente carentes de uma visão política e legislativa mais realista e mais ancorada no direito civil do que no direito penal (Sá, 1993)<sup>33</sup>.

Em segundo lugar, essa fase trouxe para o centro do subsistema grupos organizados da sociedade. Se até então as drogas eram um assunto primordialmente afeto às forças policiais, deu-se nesse momento maior engajamento de uma gama bem mais ampla de instituições, como escolas, entidades de pesquisa, grupos de auto-ajuda, comunidades terapêuticas e organizações não governamentais.

Ocorreram nesse período duas alterações importantes no campo normativo: a criação, em 1986, do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB)<sup>34</sup>, sob a coordenação do Conselho Federal de Entorpecentes

---

<sup>32</sup> BUCHER, Richard. *Drogas e sociedade nos tempos da Aids*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 65.

<sup>33</sup> Idem, *ibidem*, p. 14.

<sup>34</sup> Lei nº 7.560/86.

(CONFEN)<sup>35</sup>; e a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988.

A autonomia de recursos fora da esfera policial foi fundamental para a viabilização de atividades de caráter não repressivo. Um importante indicador de que havia um avanço de outras coalizões de advocacia foi o surgimento, ainda em 1986, da primeira proposta nacional de política de controle de drogas ilícitas fora do âmbito da Polícia Federal.

Transformada em documento formal em 1988, essa proposta garantiu condições para a normatização de uma série de atividades de prevenção, ampliando o poder do CONFEN em detrimento das atribuições da Polícia Federal. A abertura de um espaço de discussão de novas propostas pelo CONFEN, ainda que no âmbito do Ministério da Justiça, permitiu em última análise o questionamento da eficácia tanto das ações de repressão como das de prevenção em sentido estrito.

Ancorada pela epidemia de aids, ocorreu a inserção de um novo grupo de coalizão de caráter tolerante. O discurso de apresentação desse grupo oscilava entre um tom sanitarista, justificando a nova abordagem do ponto de vista de saúde pública, e um tom “biopsicossocial” – que viria a evoluir para a dita abordagem “ecológica” – que abriria as portas para uma nova discussão ética do controle do uso de drogas.

Ambas as explicações, que se interpenetram e têm uma série de nuances e ramificações teóricas, foram essenciais para a aceitação de práticas que, inicialmente, eram tidas como ilegais – ou, pelo menos, contrárias ao princípio geral repressivo-legalista das estratégias de controle. Ao se introduzir na questão das drogas um fator externo – o “perigo” da aids – desviava-se a atenção da sociedade (ou das demais coalizões de advocacia) – ou se diminuía o impacto – do emprego de técnicas de redução de danos, prática tolerante em relação ao uso.

Trazendo novos desafios para a implementação de políticas efetivas de controle do uso de drogas ilícitas, a violência associada ao fenômeno e a aids foram

---

<sup>35</sup> Esse Fundo, cuja fonte de receita eram os bens e os valores apreendidos em decorrência da aplicação da Lei nº 6.368/76, passaria a financiar, a título complementar, as ações de repressão ao tráfico ilícito, priorizando projetos de prevenção e tratamento propostos por instituições governamentais e não governamentais.

responsáveis pela adoção de algumas linhas de ação inteiramente novas no Brasil. A citação a seguir dá a medida das reações que a doença suscitou:

O surgimento da pandemia de aids na década passada suscitou, na população em geral, uma seqüência de reações diversas, passando da indiferença inicial a uma maldissimulada satisfação de ver grupos de “desviantes sexuais” castigados, para desembocar na atual mistura de perplexidade e pânico<sup>36</sup>.

A importância do “uso indevido” de drogas como fator de transmissão do HIV e de outros agentes infecciosos permitiu que fosse implementada no país uma abordagem mais tolerante.

Como parte dos riscos associados ao uso de drogas, a aids, a um tempo, provocou uma ênfase maior no enfoque “sanitário” do problema e criou um impasse entre os atores tradicionais do controle, mesmo na área de saúde propriamente dita. Se já havia uma preocupação com a questão nesse setor, as intervenções permaneciam ligadas à temática de “saúde mental”. Era, portanto, necessário buscar alternativas terapêuticas para a dependência de drogas e a reformulação das políticas de atendimento. O avanço das teorias “ecológicas” sobre a dependência de drogas teve enorme influência nesse processo de questionamento, “resgatando” a dependência de drogas das abordagens manicomial e defendendo a tese de que o usuário não deveria ser marginalizado:

O consumo de drogas, bem como outras formas de auto-afirmação que desviam de normas e regras convencionais, deixa-se entender nesse contexto como resposta à deficiência ou mesmo ausência de valores integradores e restauradores da dignidade humana. Ocorrendo falhas estruturais na organização das formas de convivência com outrem e de reconhecimento mútuo – base das interações culturais –, os ecossistemas humanos desequilibram-se de tal maneira que os mecanismos de circulação e troca de bens, valores e idéias, as estratégias seculares de comunicação deterioram-se ou descontrolam-se, provocando o aumento dos fenômenos de isolamento, anonimato e marginalização<sup>37</sup>.

É interessante notar que as interações por dependência química até então eram classificadas pelo serviço público de saúde como distúrbios de ordem psiquiátrica.

---

<sup>36</sup> BUCHER, Richard. Op. cit., p. 83.

<sup>37</sup> Idem, *ibidem*, p. 22 e 23.

Com o advento da aids, a prioridade passou a ser controlar a epidemia, trazendo os usuários para o atendimento ambulatorial e reservando as internações para o tratamento da doença em si.

Embora os primeiros casos de aids tenham sido registrados no começo dos anos 1980, foi apenas no começo da década seguinte que houve sistematização de ações em torno de um programa nacional de controle da epidemia. Com apoio de recursos internacionais e das Nações Unidas, grupos de intelectuais e a comunidade homossexual – em que foram registrados os primeiros casos de aids – organizaram-se e criaram uma resposta à epidemia que veio a se consolidar em uma coordenação nacional e em uma política de DST/AIDS no âmbito do Ministério da Saúde. Os usuários de drogas injetáveis constituíam uma população de risco acrescido:

Por outro lado, destaca-se o surgimento da aids, propagando-se hoje cada vez mais entre Usuários de Drogas Injetáveis (UDIs), a ponto de constituírem-se, em breve, como primeiro grupo com condutas de risco. A adoção de práticas preventivas, no interesse da saúde pública de toda a população (visto que os UDIs transmitem o vírus não apenas entre si, por seringas e agulhas infectadas, mas também aos seus parceiros sexuais), é reconhecida, pelos responsáveis da OMS e de muitos serviços nacionais de saúde, como de máxima urgência (...)<sup>38</sup>.

Em 1994, era assinado o primeiro acordo de empréstimo entre o Ministério da Saúde e o Banco Mundial para ações de enfrentamento à epidemia. Com base em um questionamento da própria concepção de prevenção, as estratégias de redução de danos foram paulatinamente incorporadas às políticas de saúde pública a partir de meados dos anos 1990.

O primeiro PRD [Programa de Redução de Danos] a trocar seringas no Brasil surgiu em março de 1995, em Salvador, BA, e a primeira lei estadual a legalizar a troca de seringas, de autoria do Deputado Estadual Paulo Teixeira, foi sancionada no Estado de São Paulo em março de 1998. Desde então outros estados e municípios aprovaram leis semelhantes<sup>39</sup>.

A adoção de uma nova abordagem às drogas em função da política de DST e AIDS foi progressiva:

---

<sup>38</sup> Idem, *ibidem*, p. 14.

<sup>39</sup> *Manual de Redução de Danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 2000.

- em 1991, é criado o primeiro projeto de redução de danos, em Santos;
- em 1994, inicia-se, no âmbito de um acordo de empréstimo entre o Ministério da Saúde e o Banco Mundial, o projeto Aids I, incluindo subprojetos de redução de danos;
- um documento oficial do Ministério da Saúde apresenta, em 1997, comentários à Lei nº 6.368/76, com uma nova interpretação do art. 13 da Lei de Tóxicos<sup>40</sup>;
- em 1998, é aprovada a primeira lei estadual a favor da redução de danos em São Paulo;
- um documento oficial de políticas de Aids do Ministério da Saúde de 1999<sup>41</sup> diz, num capítulo específico sobre drogas e aids, que “(...) [a] classificação das drogas em lícitas e ilícitas não deve ser utilizada como critério discriminatório para a definição de prioridades com vistas no desenvolvimento de ações de prevenção e tratamento do uso indevido (...)”<sup>42</sup>.

O objetivo principal das intervenções de saúde deixou de ser “tratar” o usuário, mas compreender sua dependência. A estratégia utilizada para isso foi a penetração nas redes sociais de usuários. Por meio de escambo – preservativos e material descartável em troca de informações –, os técnicos de saúde pública (agora substituídos por técnicos de RD – Redução de Danos, também usuários ou ex-usuários, capazes de conquistar a confiança dessa população), puderam acessar as práticas, os rituais, o código de ética dos dependentes:

A forma prevalente de implementação da estratégia de redução de danos, no Brasil, é a de programas e projetos de redução de danos (PRD), que consistem em um elenco de ações, desenvolvidas em campo por agentes comunitários de saúde especialmente treinados (denominados “redutores de danos” ou simplesmente “redutores”), que inclui troca e distribuição de seringas, atividades de informação, educação e comunicação (IEC), aconselhamento, encaminhamento, vacinação contra a hepatite e outras (ver o capítulo sobre componentes dos PRD).

<sup>40</sup> *Diretrizes para projetos de redução de danos – documento preliminar*. Brasília: Ministério da Saúde, Programa Nacional de DST/AIDS, 1997.

<sup>41</sup> *Política Nacional de DST/AIDS – princípios, diretrizes e estratégias*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 1999.

<sup>42</sup> Op. cit.

Pouco a pouco, no entanto, serviços de saúde e de assistência social vêm adotando os princípios da redução de danos e desenvolvido ações da mesma natureza.

Serviços que trabalham com portadores do HIV, doentes de aids e usuários de drogas, como os centros de testagem e aconselhamento (CTA), os serviços de assistência especializada (SAE), os Núcleos e Centros de Atenção Psicossocial (Naps e Caps), devido à estreita relação com o problema, podem e devem desenvolver ações de redução de danos.

Embora os Caps – que são serviços que oferecem assistência a usuários de drogas e tratamento a dependentes sem ênfase na abstinência – ainda existam em número reduzido no País, já constituem experiência importante e são locais onde os princípios da redução de danos têm encontrado ressonância e aplicação.

Farmácias são outros serviços de saúde que têm dado uma importante contribuição aos PRD ao facilitarem o acesso a equipamentos de injeção estéreis e descartáveis, em vários países e no nosso.

Apesar de todas essas possibilidades e avanços, ainda é preciso que se instaure a perspectiva de redução de danos em todas as situações em que se constate a presença de UD, em especial nos serviços básicos de saúde (centros e postos de saúde, ambulatórios etc.), sendo, no entanto, necessário que eles se adequem (sic) às peculiaridades dessa população específica, para incluí-la entre suas clientelas<sup>43</sup>.

Apesar dos riscos da estratégia e das resistências enfrentadas, a informação coletada era valiosa e, num segundo momento, permitiu: trazer os usuários para os serviços de saúde, mensurar a epidemia, adaptar material informativo, associar tendências do uso a rotas de tráfico etc.

Por outro lado, os usuários passaram a ser identificados, criou-se nova instância no controle das drogas e houve o fortalecimento de indivíduos dessas redes sociais, que permaneciam inseridos no circuito das drogas – circunstância esta, no mínimo, polêmica<sup>44</sup>.

Em reação à proposição de políticas menos conservadoras, em 1988, a Constituição Federal reafirmou as atribuições tradicionais da Polícia Federal, reforçando tanto o aspecto legal-criminal da questão como a importância dada à repressão.

---

<sup>43</sup> *Manual de Redução de Danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS – 2000.

<sup>44</sup> Note-se que, apesar das controvérsias e embora não haja estatísticas sobre o aumento ou a diminuição do uso de drogas ilícitas diretamente associados a essas estratégias, houve uma redução dos casos registrados de aids entre usuários de drogas injetáveis durante a década de 1990.

A nova Carta definia o tráfico de drogas como crime inafiançável, previa o confisco dos bens de traficantes, autorizava a expropriação de terras usadas para plantio ilícito e obrigava o Estado a manter programas de prevenção e assistência para crianças e adolescentes. A Constituição de 1988 estabeleceu, ainda, que a Polícia Federal destina-se a “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência”<sup>45</sup>.

A partir de 1988, a Divisão de Repressão a Entorpecentes passa a ter mais uma atribuição:

[manter] “informado o Conselho Federal de Entorpecentes acerca de apreensões e de medidas assecuratórias penais relativas a bens imóveis, valores mobiliários e outros bens e valores determinados por outras autoridades, que não as da Administração Federal, inclusive judiciárias, indicando as fases em que se encontrem os respectivos procedimentos”<sup>46</sup>.

Nesse período, agrava-se o descompasso entre a estrutura organizacional do DPF, o tamanho de seu contingente, suas inúmeras atribuições e o crescimento do problema das drogas no país. Em julho de 1989, o DPF contava com 7.941 servidores, sendo 6.096 policiais e 1.845 administradores.

Por meio da Portaria Ministerial nº 579, de 12 de novembro de 1991, o Ministério da Justiça aprova o Regimento Interno do Conselho Federal de Entorpecentes, talvez numa tentativa de forçar a revisão de posturas liberais ou limitar poderes do Conselho.

O discurso da redução de danos – de diminuir a incidência do HIV na população usuária de drogas, diminuir a marginalização, garantir direitos humanos, ampliar as visões sobre um problema multidimensional etc. – chocou-se com o discurso conservador não tolerante.

É preciso compreender que a legislação vigente ainda era a Lei de Tóxicos de 1976, que colocava uma dificuldade conceitual com relação à redução de danos:

<sup>45</sup> Art. 144, inciso II, parágrafo primeiro. Ao Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) era atribuída a responsabilidade por integrar os órgãos dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios ao Sistema Nacional de Prevenção.

<sup>46</sup> Decreto nº 95.650/88.

No Brasil, a primeira tentativa de se fazer troca de seringas entre UDI aconteceu na cidade de Santos, SP em 1989, mas a iniciativa foi frustrada por uma decisão judicial. É também dessa época a implementação, entre nós, de um tipo de atividade de redução de danos, voltada para usuários de drogas injetáveis, que ficou conhecida como *bleach out reach work*, denominação adotada nos Estados Unidos, e que consistia na promoção do uso de soluções de hipoclorito de sódio (*bleach*, em inglês) para a desinfecção de equipamentos de injeção.

A promoção do uso dessas soluções e o ensinamento de como desinfetar seringas e agulhas fazia-se (sic) por meio de ações de educação para a saúde e de comunicação social e do trabalho de campo (*out reach work*), realizado por trabalhadores de saúde e voluntários, ligados a serviços de saúde e organizações não-governamentais (denominados, então, “agentes de saúde”), que buscavam ativamente UDI em locais de uso e tráfico de drogas.

Essa política e as ações correspondentes foram posteriormente abandonadas e hoje são contraindicadas por sua insuficiência e baixa eficácia.

Desde então, a Coordenação Nacional de DST e AIDS, o Ministério da Justiça e – sobretudo – a corajosa atuação de técnicos de instituições governamentais e não-governamentais, em várias cidades brasileiras, contribuíram para fazer da redução de danos uma realidade em nosso País<sup>47</sup>.

As atividades de repressão continuavam no padrão estabelecido ainda na década anterior. Em 1992, com o aumento da incidência de plantações de drogas psicotrópicas em várias regiões do país, especialmente na região do Vale do São Francisco, o governo reforçou a competência da Polícia Federal<sup>48</sup> quanto à localização e à erradicação de plantações ilícitas, com vistas à expropriação para assentamento de colonos.

Em 1992, uma segunda proposta de política de controle de drogas ilícitas – com idéias mais tolerantes – brotaria do CONFEN:

O Conselho Federal de Entorpecentes, cumprindo objetivo estabelecido no inciso I do art. 2º e do Decreto 85.110 de 2 de setembro de 1980, que institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, do qual é o órgão central (art. 3º, inciso I da mesma lei), após longo tempo de maturação e aprofundadas discussões, apresenta a proposta para a Política Nacional de Entorpecentes – PND, como é da sua competência (art. 4º do mesmo decreto)<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> *Manual de Redução de Danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 2000.

<sup>48</sup> Decreto nº 577/92.

<sup>49</sup> *Proposta para uma política nacional de drogas*. Brasília: Ministério da Justiça – CONFEN – 1992.

Naquele momento, discutia-se se o problema do uso indevido de drogas seria criminal ou sanitário. O conjunto de iniciativas adotadas no Brasil a partir dos anos 1990 parece apontar para um reconhecimento tácito por parte das autoridades de que as dimensões sociais, econômicas, culturais e criminais da questão exigem que vários aspectos sejam considerados.

É interessante notar que, nessa proposta de 1992, o controle passa a ser encarado prioritariamente do ponto de vista de saúde pública:

Tendo em vista que o bem jurídico tutelado é a saúde pública e baseando-se em pesquisas feitas em vários pontos do Brasil propõe-se ampliação da prevenção, para a abrangência de todas as drogas psicoativas – lícitas e ilícitas, considerando o ser humano como objeto principal, sua inserção no meio ambiente e a sua relação com a substância, investindo em programas de conscientização, educação, tratamento, recuperação e reintegração à sociedade, atendendo à prevenção primária, secundária e terciária<sup>50</sup>.

Em 1993, era criada, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Entorpecentes<sup>51</sup>, que seria extinta pouco depois de Fernando Henrique Cardoso assumir o poder em 1994. Com as atribuições de supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes, a secretaria visava em última instância à implementação do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes.

No entanto, as coalizões de advocacia tradicionais precisavam garantir sua continuidade. Nesse período ganha destaque a preocupação com a fiscalização de precursores químicos, sendo de 1995 a legislação que estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica<sup>52</sup>. Essa mesma legislação estabeleceu como competência do DPF a fiscalização e o controle desses produtos, bem como a aplicação das sanções

---

<sup>50</sup> Op. cit.

<sup>51</sup> Lei nº 8.764/1993.

<sup>52</sup> Lei 9.017, de 30 de março de 1995, que introduziu novos mecanismos de controle dos insumos usados na fabricação de cocaína e de outras substâncias psicoativas (precursores químicos).

administrativas decorrentes, atribuições que foram repassadas à Divisão de Repressão a Entorpecentes<sup>53</sup>.

Diferentes estratégias, colocadas em prática a partir de meados dos anos 1990, caracterizam uma terceira etapa do controle de drogas ilícitas, cujo ponto de partida é a criação de um programa nacional para a questão.

Sem ter sido consolidada, a proposta de política de drogas de 1992 foi seguida pela proposição do Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD), que foi elaborado pelo extinto Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) e lançado em março de 1996:

O Programa de Ação Nacional Antidrogas foi criado com o objetivo de intensificar as iniciativas do Poder Público nas áreas de prevenção, fiscalização e repressão às drogas ilícitas e lícitas<sup>54</sup>.

E:

O Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça, tem a competência legal para definir a Política Nacional de Entorpecentes, orientando normativamente e executando a supervisão técnica dos órgãos nacionais que atuam nas áreas de prevenção, fiscalização e repressão de drogas de abuso. (...) Dentro do marco dessa política o Governo Federal lança o Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD) como forma de intensificar as iniciativas do poder público nessa área<sup>55</sup>.

O documento – um conjunto de propostas de atividades que enfatiza a repressão e traz um relato das iniciativas implementadas pelas forças policiais – tem um tom defensivo, embora esboce a preocupação com o balanceamento entre os vários elementos de controle, como prevenção e repressão. Esse equilíbrio, no entanto, é precário.

Ao apresentar objetivos gerais – prevenir, recuperar, reinserir os dependentes e reprimir o tráfico –, o programa esboça um alcance que não se verifica nas propostas ao longo do texto. Como parte da estratégia preventiva, o programa lista ações

---

<sup>53</sup> Decreto nº 1.646/95.

<sup>54</sup> Informações sobre o Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

<sup>55</sup> *Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD*. Brasília: Ministério da Justiça – CONFEN – 1996.

pontuais ou intenções genéricas e de pouca aplicabilidade prática. Merece nota a preocupação com a viabilização de recursos para a questão por meio do FUNCAB, talvez a única proposta que viria a ter repercussão efetiva. As demais propostas são:

- compreender as raízes do uso crescente de drogas, adotando programações que permitam a análise crítica e multidisciplinar do fenômeno;
- realizar campanha nacional objetivando a conscientização da sociedade brasileira;
- viabilizar a implementação das diretrizes aprovadas pelo Comitê Nacional de Educação Preventiva Integral, do Ministério da Educação;
- promover a aprovação da nova Lei de Drogas no Congresso Nacional;
- fortalecer as ações de capacitação e treinamento dos recursos humanos e entidades envolvidos com a questão;
- ampliar os levantamentos epidemiológicos visando a reunir indicadores para uma análise mais abrangente da realidade do consumo de drogas no Brasil;
- propiciar que as medidas preventivas de redução da demanda atinjam as substâncias psicoativas lícitas e ilícitas;
- aperfeiçoar o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso – FUNCAB;
- criar dispositivos legais que normatizem a propaganda de drogas lícitas;
- debater o significado do uso de drogas e seus reflexos modeladores das interações sociais.

O caráter genérico das propostas do PANAD fica ainda mais patente com relação à estratégia recuperativa. Essa parte do documento deixa claro, também, que o CONFEN reforça alianças estabelecidas com algumas coalizões de advocacia tradicionais e sinaliza em direção a potenciais alianças com os novos grupos surgidos no início da década:

- estabelecer critérios e normas básicas de funcionamento para as instituições que atuem na área;

- substituir progressivamente o atual modelo assistencial de saúde mental por serviço específico de atenção às dependências químicas;
- apoiar técnica e financeiramente as entidades filantrópicas que atuem na assistência e tratamento;
- promover atividades de capacitação e treinamento dos recursos humanos que tratem da questão.

Como foi dito anteriormente, a parte mais densa do texto refere-se à estratégia repressiva. Mesmo as ações de suporte legal remetem à “eficácia da repressão”<sup>56</sup>, mencionando “meios operacionais já consagrados internacionalmente”<sup>57</sup>, como programa de proteção a testemunhas, controle de apenados em liberdade condicional, controle de operações financeiras suspeitas, infiltração policial em organização criminosa, normas de recrutamento e controle de informantes, regulamentação do permissivo constitucional que autoriza o monitoramento das comunicações e programa de força-tarefa.

O programa menciona, ainda, uma adequação das normas gerais da administração de atividades típicas de segurança pública, que pode ser entendida como uma forma de facilitar a atividade policial sem a obrigatoriedade de submeter essas despesas, por exemplo, à Lei de Licitações<sup>58</sup>.

Apesar de sua precariedade, o PANAD permaneceu como documento oficial da política de controle de drogas ilícitas até o final da década de 1990.

Paralelamente, no entanto, avançam as propostas das coalizões de advocacia atolerantes, especialmente os ligados ao Ministério da Saúde:

A Norma Operacional Básica, editada em 1996, tem por finalidade primordial promover e consolidar o pleno exercício, por parte do poder público municipal e do Distrito Federal, da função de gestor da atenção à saúde dos seus municípios, com a conseqüente redefinição das responsabilidades dos Estados, do Distrito Federal e da União, avançando na consolidação dos princípios do SUS.

---

<sup>56</sup> Op. cit.

<sup>57</sup> Op. cit.

<sup>58</sup> Lei nº 8.666/1993.

Isso implica aperfeiçoar a gestão dos serviços de saúde no país e a própria organização do Sistema, visto que o município passa a ser, de fato, o responsável imediato pelo atendimento das necessidades e demandas de saúde do seu povo e das exigências de intervenções saneadoras em seu território.

A Área Técnica de Saúde Mental do Ministério da Saúde tem como diretriz básica de suas ações, desde 1991, a reestruturação da atenção psiquiátrica no Brasil, na qual a atenção às dependências químicas está inserida. Nesse sentido, tem como premissa fundamental a ampliação da rede ambulatorial e o fortalecimento de iniciativas municipais e estaduais que propiciem a criação de equipamentos intensivos e intermediários entre o tratamento ambulatorial e a internação hospitalar, com ênfase nas ações de reabilitação psicossocial dos pacientes.<sup>59</sup>

As preocupações com uma melhor operacionalização do FUNCAB vinham do início da década de 1990, e já o ato do então presidente Itamar Franco criando a Secretaria Nacional de Entorpecentes<sup>60</sup> reafirmava a destinação prioritária de recursos a ações não diretamente repressivas: formação profissional; educação técnico-científica preventiva; programas de esclarecimento ao público; apoio a organizações que desenvolvessem atividades de tratamento e recuperação; reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão; pagamento das cotas de participação em organismos internacionais ou regionais; além dos custos de gestão da própria secretaria.

Se essas preocupações tiveram resposta ou não ao longo da década, o fato é que sempre houve uma certa dificuldade na implementação de leilões de bens apreendidos e transferências de valores em virtude da aplicação da Lei de Tóxicos. Segundo relatos de funcionários do CONFEN, vários fatores influenciavam negativamente.

Em primeiro lugar, era preciso que houvesse conhecimento de causas judiciais a que se aplicasse a lei, o que dependia, em última instância, da divulgação de feitos dessa natureza por parte do Judiciário e comunicação de apreensões por parte das forças policiais. No entanto, os leilões só poderiam ser autorizados pelos juízes das comarcas onde se davam os processos legais. Numa segunda etapa, era preciso ainda

---

<sup>59</sup> BRASIL. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

<sup>60</sup> Lei nº 8.764/93.

resgatar, avaliar, anunciar e leiloar os bens. Eram precisos longos períodos e um investimento humano e administrativo considerável até que os recursos oriundos desses leilões pudessem ser incorporados ao Fundo – e disponibilizados para atividades de controle.

### 3.6. O período 1998/2000

A escolha desse período em particular para este estudo deve-se a uma série de eventos que marcaram os anos de 1998, 1999 e 2000 no que diz respeito à formulação de políticas de controle de drogas ilícitas, tanto no exterior<sup>61</sup> quanto no país, incluindo a tentativa de implementação de uma nova estrutura de controle – com o resgate da idéia de haver um órgão coordenador central<sup>62</sup> – e a inserção de novos atores – ou

---

<sup>61</sup> Em 1998, um evento externo deu novo impulso a essa tese. Estava sendo realizada em Nova York uma Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a questão das drogas ilícitas. A tônica do encontro era a de conclamar as nações para atividades articuladas e priorização da questão na agenda política. Essa iniciativa refletia a preocupação internacional com um suposto esgarçamento institucional em áreas produtoras de drogas ilícitas na América do Sul e uma conseqüente “instabilidade” política na região, onde as relações entre guerrilhas esquerdistas, movimentos terroristas e tráfico, embora pouco claras, apresentavam uma ameaça potencial. A pressão internacional pelo estabelecimento de metas conjuntas e criação de agendas nacionais sintonizadas com as tendências globais de enfrentamento era, ainda, alimentada pela dependência econômica da maior parte dos países produtores. Pode-se citar, a esse respeito, a ênfase da política de controle de drogas ilícitas dos Estados Unidos em estratégias de redução de oferta e o mecanismo de certificação, analisados por Walker (WALKER, 1996, p. 231-232) como formas indiretas de pressão, na medida em que condicionavam a não-aplicação de sanções econômicas à implementação dos mecanismos de controle endossados por aquele país.

<sup>62</sup> Embora os registros de produção de drogas ilícitas no Brasil fossem escassos e houvesse uma crença geral de que o país era utilizado prioritariamente como corredor do tráfico, o país adotou uma postura “solidária”. Em seu discurso na Sessão Especial sobre Drogas da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 8 de junho de 1998, em Nova York, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou a criação de uma Secretaria Nacional Antidrogas para coordenar as atividades de controle: “O Brasil não cruzará os braços diante das drogas, um inimigo insidioso que ameaça o equilíbrio das famílias, a vida dos jovens e o tecido básico da sociedade. (...) Vivemos em um mundo que se tornou pequeno. As distâncias e os acidentes da geografia deixaram, no mais das vezes, de ser obstáculos para a circulação de pessoas, de bens e de idéias. Não faltam elementos positivos nessas novas circunstâncias, oportunidades de crescimento e prosperidade. É fundamental, porém, que a crescente permeabilidade das fronteiras não funcione como um incentivo à disseminação de atos criminosos nem facilite sua impunidade. (...) Com o tempo, chegamos todos à conclusão de que seria necessário tratar do problema de forma abrangente. Limitar a ação do Estado a um aumento da repressão provou-se insuficiente. Ficou claro que as ações de prevenção, a recuperação dos dependentes e a luta contra os delitos conexos eram também fundamentais. (...) Se precisamos redobrar nossos esforços de prevenção, e se precisamos ser duros com o crime, com o tráfico, devemos ter igual empenho no tratamento e na recuperação do dependente de drogas, vítima do que é provavelmente a maior doença social de nosso tempo. Quanto à prevenção, ela não deve ser apenas atemorização, mas antes a revelação de caminhos que facilitem ao jovem aceitar o desafio de ser senhor de si mesmo, diante de uma realidade muitas vezes difícil. (...) Sabemos hoje que a cooperação internacional é vital no combate a crimes de natureza transfronteiriça. De certa forma, todos os nossos países são afetados pelas diferentes dimensões do problema do tráfico de drogas: a produção, o trânsito, a comercialização e o consumo. Alcançamos uma

reorganização dos espaços de atuação – no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas.

Os sucessivos questionamentos da política implementada até então e o discurso defensivo das forças policiais<sup>63</sup> deram fôlego à tese de que uma maior coordenação das atividades de controle seria a melhor solução para o problema. Essa tese era particularmente cara aos grupos até então alijados do subsistema, já que criava espaços potenciais de atuação. Com o avanço de novos atores – como, por exemplo, os grupos defensores das estratégias de redução de danos<sup>64</sup> – e o questionamento crescente da eficácia dos atores tradicionais, setores militares<sup>65</sup> podem ter encontrado uma fragilidade a ser explorada em benefício de uma redistribuição de papéis no subsistema de controle de drogas ilícitas<sup>66</sup>.

Entre as diversas mudanças implementadas, teve especial impacto a criação da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), com *status* de órgão assessor da Presidência

linguagem comum, baseada no conceito de responsabilidade compartilhada. Isso é o que permite uma atuação mais coesa da comunidade internacional. Estou aqui para assegurar-lhes que o Brasil continuará a honrar sua parcela de responsabilidade nesse esforço.(...) É nesse sentido que estou anunciando a proposta de criação de uma "Secretaria Nacional Antidrogas", com a missão de definir a política nacional em matéria de drogas e coordenar todas as ações governamentais de prevenção, repressão e recuperação”(BRASIL, 1998).

<sup>63</sup> A postura defensiva da Polícia Federal parece ficar mais nítida na medida em que passou a ressaltar os resultados obtidos mesmo com – segundo avaliação da própria entidade – restrição de verbas, insuficiência de efetivo, falta de capacidade institucional etc. Em vários documentos oficiais enfatizava-se que, apesar de todas essas deficiências, os únicos dados disponíveis eram os referentes a operações realizadas pela Polícia Federal, incluindo apreensões, erradicação de plantios ilícitos, inquéritos etc.

<sup>64</sup> Em 1997, o Ministério da Saúde lançava, como parte do Programa Nacional de DST/AIDS, um documento sobre como implementar projetos de redução de danos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997). Naquela época, estava em vigor o primeiro acordo de empréstimo com o Banco Mundial, de 1994, que, em conjunto com as Nações Unidas, havia liberado recursos da ordem de US\$ 9.000.000. Esses recursos viabilizaram um projeto de prevenção às DST/HIV/AIDS entre usuários de drogas ilícitas como um dos componentes do Programa, implementado pela Coordenação Nacional de DST e AIDS da Secretaria de Política de Saúde do Ministério da Saúde (BRASIL, MS, 1999).

<sup>65</sup> A Casa Militar da Presidência da República – posteriormente Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – refletia interesses favoráveis à ampliação das atribuições do Exército. Órfãs do processo de redemocratização, alas mais liberais – ou menos conservadoras – daquela Força estavam em busca de espaços de atuação – salários e carreira – dentro da nova ordem institucional.

<sup>66</sup> Data da segunda metade da década de 1990 a inserção oficial das estratégias de redução de danos na política nacional de saúde e a articulação de setores militares em torno das prerrogativas da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), sucedânea do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI). Esses novos atores, colocando-se de forma alternativa no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas, refletiam uma crescente influência de setores da sociedade civil na definição de ações – e distribuição de verbas. Percebe-se pelos documentos da época uma preocupação crescente do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça – *locus* tradicional do controle – pela manutenção de seu nicho de atuação. É preciso considerar que as mudanças de enfoque do problema ocorridas desde a segunda metade da década de 1980 não eram substanciais. Além de se manter a coordenação de ações de controle na estrutura do Ministério da Justiça, havia pouca ênfase nas atividades de natureza tolerante.

da República<sup>67</sup>. Para tanto, o antigo Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) do Ministério da Justiça, responsável oficial pela coordenação das atividades de controle, foi transformado em Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional. A SENAD assumiu, então, o papel de secretaria executiva do CONAD.

A nova estrutura estaria vinculada diretamente à Presidência da República, por meio da Casa Militar. Com a nova organização da Presidência da República, passou a ser de competência da Casa Militar – posteriormente Gabinete de Segurança Institucional da Presidência – a responsabilidade para “coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência”<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> No discurso na Cerimônia de Assinatura da Medida Provisória de Criação do Conselho Nacional Antidrogas e da Secretaria Nacional Antidrogas e Assinatura do Decreto de Regulamentação, em 19 de junho de 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso ressaltou a nova hierarquia estabelecida entre os órgãos de controle: “Vou assinar hoje, como havia prometido, no discurso que fiz, na Assembléia Geral da ONU que tratou da questão das drogas, uma medida provisória que vai criar a Secretaria Nacional Antidrogas, assim como o Conselho Nacional Antidrogas. Ambos estarão vinculados, diretamente, à Presidência da República, através da Casa Militar. E estarão, nesse sentido, sofrendo, portanto, uma elevação de hierarquia. E a razão é muito simples: é que, cada vez mais, o mundo todo se preocupa com a questão das drogas e, cada vez mais, esse problema das drogas ultrapassa os âmbitos antigos. As próprias questões de segurança pública, que são questões constitucionalmente atinentes aos governos estaduais, se relacionam crescentemente com as drogas, com o tráfico de drogas e com o contrabando. Portanto, isso requer uma articulação em nível federativo. E também, crescentemente, existe uma ligação entre a questão das drogas e o crime de colarinho branco e lavagem de dinheiro, que são crimes transfronteiricos que requerem, portanto, uma ação entre Estados nacionais. Isso não quer dizer que, com a criação desses novos instrumentos de combate a droga, nós estejamos tirando atribuições de outros órgãos nem fazendo reparos – pelo contrário – à atuação desses outros órgãos. O Ministério da Justiça e a Polícia Federal, assim como todos os demais órgãos que têm lidado com a questão de drogas, mantêm as suas funções constitucionais. Não se trata, portanto, de esvaziar uma função para criar outra. Trata-se de complementar, pela articulação, funções que já existem e dar-lhes uma hierarquia, em nível de Presidência da República, dado o alcance desse tipo de prática e de crime. (...) E, portanto, é preciso que haja, também, um sinal muito claro da preocupação do presidente da República, da instituição da Presidência, para que nós possamos agir articuladamente. Sempre estivemos articulados mas, agora, com essa nova hierarquização. Os senhores sabem – aqui há ministros, por exemplo, o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas – que uma parte desse combate está localizado, precisamente, no Estado-Maior. O ministro da Educação, porque a educação, a questão da prevenção são tão importantes quanto a repressão. Não se resolve a questão das drogas somente com repressão, há a prevenção. Aqui há representantes do Ministério da Saúde, do Itamaraty, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, para que possamos ter o sentimento efetivo de que, juntamente, especialmente, com o Ministério da Justiça, que é onde mais existe, digamos, atribuição constitucional para o combate às drogas, existe hoje, portanto, todo esse conjunto articulado, e o governo quer dar relevo a ação antidrogas” (BRASIL, ALVORADA, 1998).

<sup>68</sup> A Lei nº 9.649/98, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, ainda não mencionava essas atribuições, apenas indicando um prazo para a criação da Agência Brasileira de Inteligência. Medida Provisória nº 1.669/1998 viria a alterar os artigos 6º e 16 da Lei nº 9.649, que passaram a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 6º À Casa Militar da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, nos assuntos

Simultaneamente, estabeleceu-se o conceito de força-tarefa para a operacionalização das ações conjuntas de controle do Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), incluindo órgãos como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – ligada ao Ministério do Meio Ambiente. Dada a complexidade dessa macroestrutura, havia uma necessidade maior de articulação e interação entre as instituições que a compunham – estaduais, nacionais ou internacionais.

Do ponto de vista do discurso oficial, o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD)<sup>69</sup>, como concebido em 1998 (Decretos n<sup>os</sup> 2.632 e 2.792/98, alterando o art. 3º da Lei nº 6.368/76), teria sido uma tentativa de aglutinar e uniformizar os esforços de controle de todos os órgãos do governo que estivessem direta ou indiretamente envolvidos com o controle de drogas ilícitas. Na prática, criava a possibilidade de se viabilizar a Agência Brasileira de Inteligência, que passaria a ter algumas atribuições até então restritas ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça. Ou seja, a nova estrutura de controle poderia auxiliar a acomodar interesses de atores ainda excluídos do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas e, talvez, atender a interesses corporativos.

Ainda que estivesse delineada uma “coordenação” por parte das novas estruturas, como não havia, no texto legal que criava o SISNAD, explicitação dessas

*referentes à administração militar, zelar pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, assim como pela segurança dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, bem assim dos respectivos palácios presidenciais, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete e até cinco Subchefias, sendo uma Executiva. § 1º Compete, ainda, à Casa Militar, coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com a recuperação de dependentes. § 2º A Secretaria Nacional Antidrogas desempenhará as atividades de secretaria executiva do Conselho Nacional Antidrogas”.*

<sup>69</sup> Segundo o texto informativo da 1ª reunião do Sistema Nacional Antidrogas, o SISNAD incluía o Conselho Nacional Antidrogas (CONAD) como órgão normativo, a Casa Militar como órgão central e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) como órgão executivo, além de outros órgãos: Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Educação, Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência e Assistência Social e o órgão de inteligência do governo federal. Ainda incluía o Departamento de Polícia Federal, os órgãos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que exerciam atividades antidrogas e de recuperação de dependentes. Todas as atividades de prevenção, repressão e recuperação passaram a ser integradas em um Sistema Nacional Antidrogas, constituído pelo conjunto de órgãos que exerciam essas atribuições nos níveis federal, estadual e municipal. Segundo o discurso oficial, os órgãos do SISNAD, no âmbito de suas competências específicas, estavam sujeitos à orientação normativa do Conselho Nacional Antidrogas no que tangesse às atividades disciplinadas pelo SISNAD, sem prejuízo de sua subordinação administrativa aos órgãos em cujas estruturas estivessem integrados.

funções, as forças policiais partiram do pressuposto de que continuariam vigentes as atribuições e as responsabilidades estabelecidas em documentos legais anteriores. Embora não houvesse uma definição precisa de seu papel nesse novo contexto, a Divisão de Repressão a Entorpecentes (DRE – aliás, Divisão esta em vias de transformação em CGPRE – Coordenação Geral de Prevenção e Repressão a Entorpecentes, segundo alterações funcionais previstas pelos Decreto nº 4053, de 13/12/01) do Departamento de Polícia Federal propôs-se a atuar no subsistema de repressão como braço operacional do SISNAD e ente articulador do controle de drogas ilícitas em conjunto com as demais agências de repressão em níveis federal e estadual<sup>70</sup>.

No entanto, a realidade mostrou uma articulação em sentido oposto, afastando a Polícia Federal do subsistema e transferindo para a SENAD recursos e atribuições amplas de coordenação.

Ao final de 1998, seria realizado, ainda, um fórum em Brasília com especialistas de várias áreas para discutir o controle de drogas ilícitas no país e apontar sugestões para a elaboração de uma política nacional<sup>71</sup>. O evento, que levou à produção de um relatório<sup>72</sup> detalhado, dimensionou os interesses defendidos por diferentes grupos<sup>73</sup> e foi o ponto de partida para uma reorganização informal dos atores dentro dos novos espaços de atuação criados.

<sup>70</sup> Segundo essa proposta, partindo-se do pressuposto de que o Sistema Nacional Antidrogas pudesse ser dividido em dois subsistemas complementares – prevenção e repressão –, a Polícia Federal integraria este último. Na mesma categoria estariam a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a Receita Federal, a Aduana, a Polícia Rodoviária Federal, os órgãos do Ministério da Fazenda (Coordenação de Pesquisa, Estatística e Inteligência – COPEI) e Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, as Polícias Cíveis e Militares dos Estados, as Guardas Municipais e demais órgãos de fiscalização e de segurança pública dos estados e municípios.

<sup>71</sup> A maneira como se articularam e agruparam os atores nesse evento foi crucial para o estabelecimento de novas alianças estratégicas no subsistema das políticas de controle.

<sup>72</sup> BRASIL. *Relatório do 1º Fórum Nacional Antidrogas*. Brasília: SENAD, 1999.

<sup>73</sup> O documento afirmava a intenção do governo brasileiro de se estabelecer uma política nacional de controle, fazendo uma contraposição suave à visão norte-americana sobre a questão, que classifica como “preocupação obsessiva e permanente, substituindo aquilo que foi, no passado, a preocupação com a questão do equilíbrio de poder no mundo, quando havia os dois blocos”. Enfatizava, ainda, o papel de coordenação da SENAD e a importância das Forças Armadas e de suas atividades de suporte ao controle de drogas ilícitas. Nesse sentido, é interessante notar o fato de o evento haver sido realizado no Colégio Militar, em Brasília. Duas outras tendências evidenciadas a partir do evento – e que ganhariam corpo nos próximos anos – foram a inclusão das estratégias de redução de danos como parte de um conceito ampliado de prevenção e a municipalização das ações de controle. Embora não fosse exatamente uma inovação, o conceito de redução de danos era considerado controverso por setores não tolerantes do controle de drogas ilícitas: “Três estratégias são tradicionalmente adotadas com vistas ao controle\* do uso de drogas. A primeira delas visa a *redução da*

Sob a tônica do vazamento de informações e disputas sobre a titularidade da coordenação, 1999 foi um ano de enfrentamento entre as novas estruturas e as estruturas tradicionais de controle<sup>74</sup> de drogas. Os esforços feitos no âmbito da Casa Militar tiveram o efeito não de potencializar o controle, mas de acirrar disputas

*oferta* (sic) e se caracteriza pelo desenvolvimento de ações de erradicação de plantações e destruição de princípios ativos; de repressão à produção, ao refino e ao tráfico de substâncias precursoras e de drogas; de combate à lavagem de dinheiro e de fiscalização e controle da produção, da comercialização e do uso das drogas. A segunda tem por objetivo a *redução da demanda* (sic), dirigindo ações, esforços e recursos para desestimular ou reprimir o consumo – em especial a iniciação – e para tratar os usuários e dependentes. A terceira, *redução de danos* (sic), orienta a execução de ações para a prevenção das conseqüências danosas à saúde que decorrem do uso de drogas, sem necessariamente interferir na oferta ou no consumo. As ações de redução de danos constituem um conjunto de medidas de saúde pública voltadas a minimizar as conseqüências adversas do uso de drogas. O princípio fundamental que as orienta é o respeito à liberdade de escolha, na medida em que os estudos e a experiência dos serviços demonstram que muitos usuários, por vezes, não conseguem ou não querem deixar de usar drogas e, mesmo esses, precisam ter o risco de infecção pelo HIV e hepatites minimizados. A redução de danos teve origem na Inglaterra, em 1926, com o Relatório Rolleston<sup>\*\*</sup>, que estabelecia o princípio segundo o qual o médico poderia prescrever legalmente opiáceos para os dependentes dessas drogas, entendendo esse ato médico como tratamento e não como 'gratificação da adição'. Só nos anos 80, no entanto, ações baseadas nesses princípios foram sistematizadas em forma de programas, o primeiro dos quais surgiu na Holanda, por iniciativa de uma associação de usuários de drogas, preocupada com a disseminação de hepatites entre UDI. À medida que começaram a ser documentadas em várias partes do mundo elevadas prevalências de infecção pelo HIV entre UDI, a estratégia de redução de danos ganhou força, mostrando-se uma importante aliada no controle desta infecção. \*'Controle' está sendo empregado aqui na aspeção (sic) epidemiológica do termo, significando a situação na qual – em virtude de uma ação deliberada e sistemática nesse sentido – a incidência, a prevalência e a gravidade de uma determinada doença, dano ou condição se encontram reduzidas ao máximo que a tecnologia disponível permite. \*\*O Relatório Rolleston Report, é o relatório das recomendações de uma comissão interministerial, presidida pelo Ministro da Saúde da Inglaterra, Sir Humphrey Rolleston. Ele teve uma grande influência neste e em outros países e estabeleceu o direito dos médicos ingleses de prescrever suprimentos regulares de opiáceos (sic) a aditos dessas drogas nas seguintes condições: como manejo da síndrome de abstinência em tratamentos com objetivo de cura; quando ficasse demonstrado que, após prolongadas tentativas de cura, o uso da droga não pode ser seguramente descontinuado; e quando ficasse demonstrado que o paciente apenas é capaz de levar uma vida normal e produtiva se uma dose mínima de droga for administrada regularmente, mas ficasse incapaz disso, quando a droga fosse inteiramente descontinuada” (BRASIL, MS, 2000).

<sup>74</sup> Com o anúncio da criação da SENAD, algumas coalizões de advocacia haviam identificado condições para a viabilização do Sistema Nacional Antidrogas, previsto pela Lei nº 6.368/76 e cuja implementação, por duas décadas, havia sido mais uma iniciativa *pro forma* que uma concreta vontade política. O objetivo principal do SISNAD era, segundo o discurso oficial, corrigir “distorções” no enfoque desenvolvido até então – especialmente pela Polícia Federal – de priorizar o controle em grandes centros consumidores, passando a privilegiar as fronteiras. Na prática, o Sistema tocava em dois pontos sensíveis: o monopólio da quebra do sigilo de comunicações, até então prerrogativa da Polícia Federal, e a criação do quadro funcional da ABIN, ambos de interesse da Casa Militar. Nas páginas dos jornais, a implementação do SISNAD adquiria ora um tom de vitória das novas estruturas: “Sete meses após ser criada, a Secretaria Nacional Antidrogas ganhou a disputa com a Polícia Federal e passa a ser o braço operacional do combate ao narcotráfico no país. A PF vai seguir a política traçada pela Casa Militar da Presidência, órgão central do novo sistema” (FRANÇA e GAZIR, 1999); ora o conceito como uma inovação técnica que reafirmava, de alguma forma, o papel preponderante da Casa Militar – e favorecia o avanço de seus interesses: “Brasília – O governo anunciou ontem a criação de forças-tarefas para combater o narcotráfico no país. (...) ‘Não temos a ilusão de que conseguiremos eliminar o tráfico, mas vamos pelo menos controlá-lo’ – disse o general Alberto Cardoso, chefe da Casa Militar da Presidência da República, responsável pela coordenação do sistema” (LACERDA, 1999)

por nichos de poder<sup>75</sup>. Essa situação levou à realização de alianças estratégicas<sup>76</sup>, por um lado, e afloramento de dissensões irreconciliáveis, por outro lado, que resultariam, por exemplo, em sucessivas alterações nas atribuições dos órgãos da nova estrutura de controle<sup>77</sup>.

Já em fevereiro, foi lançada a Medida Provisória sobre tutela cautelar para venda imediata de bens apreendidos de traficantes de drogas<sup>78</sup> e relançada a que tratava das atribuições da Casa Militar com relação à questão<sup>79</sup>. Esse arcabouço legal serviria para amparar o relançamento do Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD<sup>80</sup> – e, paralelamente, reforçar o papel de coordenação da SENAD. Mesmo a medida provisória que alterava a denominação do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas – FUNCAB – para Fundo Nacional Antidrogas –

<sup>75</sup> A criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Sistema Brasileiro de Inteligência no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência (GSI) providenciaram combustível para discussões intermináveis sobre atribuições e precedências hierárquicas, que soavam como disputas intestinas sobre monopólios e nichos tradicionais de atuação. Versões sucessivas de documentos legais configuravam ora tentativas para aparar arestas, ora reafirmações retóricas de poder.

<sup>76</sup> Essa disputa tornou claro que as novas estruturas deveriam fortalecer suas alianças com outros setores do subsistema de formulação das políticas de controle de drogas ilícitas. Entre os primeiros órgãos a estabelecer parcerias com a SENAD estava o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Crescia o reconhecimento da importância da “lavagem” de dinheiro. Até 2000, dois anos após a criação de legislação específica, haviam sido feitas mais de 1.240 comunicações de casos suspeitos de “lavagem” de dinheiro (TEIXEIRA, Leticia M. *O Combate à Lavagem de Dinheiro no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, p. 43. Monografia, Bacharelado em Ciência Política). Em 1999, havia sido regulamentada a Lei nº 9.613/98, e, com a realização de seminários e palestras voltados para público especializado – eventos de caráter técnico para autoridades públicas, juízes e profissionais do setor financeiro –, o tema foi mais divulgado, fortalecendo o papel do COAF. Segundo Nota do Ministério das Relações Exteriores sobre narcotráfico de 2000, “[d]ando continuidade aos compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas, com a assinatura da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, celebrada em Viena, em 1988, o Governo brasileiro aprovou, em março de 1998, a Lei nº 9.613, que dispõe sobre o crime de “lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores” e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). O principal objetivo do COAF é coordenar esforços governamentais com vistas ao combate a um dos principais delitos conexos com o narcotráfico: a lavagem de dinheiro. O trabalho do COAF está em consonância com as orientações que vêm sendo adotadas internacionalmente pelos organismos envolvidos no combate à lavagem de dinheiro, como o Grupo de Ação Financeira / Financial Action Task Force (GAFi/FATF) entidade vinculada à OCDE que estabelece padrões internacionais para o combate a esse tipo de delito vinculado ao narcotráfico. O Brasil participa como membro observador no GAFi/FAFT, devendo ser integrado ao grupo ainda em 2000” (BRASIL, MRE, 2000).

<sup>77</sup> Uma das conseqüências mais visíveis desse processo foi a sucessiva troca de ministros da Justiça: Renan Calheiros (7/4/1998 a 19/7/1999), José Carlos Dias (19/7/1999 a 14/4/2000) e José Gregori (14/4/2000). Na mesma medida, embora tenha logrado manter uma certa estabilidade ao longo do período, a nova estrutura sofreu um desgaste político irreversível.

<sup>78</sup> Medida Provisória nº 1.780-6/99.

<sup>79</sup> Medida Provisória nº 1.7999-2/99 – antiga Medida Provisória nº 1.669/1998.

<sup>80</sup> Decreto nº 2.632/98, com alterações do Decreto nº 2.792/98, indicando composição e objetivos do SISNAD, e atribuindo à SENAD “as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, uso indevido e produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, e a atividade de recuperação de dependentes”.

FUNAD<sup>81</sup> – e transferia sua gestão para o âmbito da Casa Militar enfatizava esse papel.

A destinação de recursos do FUNCAB e o deslocamento de atribuições criavam, paralelamente, condições para a viabilização da ABIN. No entanto, a busca de poder por parte das Forças Armadas criava um descontentamento latente entre as forças policiais. Além disso, uma série de incidentes – como a divulgação de informações tidas como confidenciais pelas forças policiais – aumentou paulatinamente o conflito que estivera velado no ano anterior.

A decisão da SENAD de coordenar ações de erradicação de plantações ilícitas, apesar de inseridas num projeto mais amplo de controle, irritou o Ministério da Justiça. Amplamente noticiados, os projetos em questão, denominados “Moxotó-Pajeú” e “Mandacaru”, foram apresentados como iniciativas de longo prazo, incluindo financiamentos para projetos de desenvolvimento alternativo, capacitação e atividades de prevenção – além de operações de erradicação de plantações ilícitas no chamado “Polígono da Maconha”, no semi-árido nordestino.

No entanto, a divulgação da operação na mídia foi indicada como razão de sua pequena eficácia, segundo avaliação das forças policiais, que apontaram falhas na implementação das atividades de erradicação, um excesso de recursos gastos e resultados inferiores aos obtidos em operações anteriores conduzidas pela Polícia Federal.

Entre as implicações desses projetos, iniciados em junho, a principal talvez tenha sido a transformação de um conflito de bastidores numa disputa ostensiva, que ganhou a mídia. Para a Polícia Federal, o “fracasso” da operação indicava que a SENAD não estava preparada para assumir o controle das atividades de repressão – uma soma de falta de treinamento e pouco domínio do *modus faciendi*.

No campo internacional, apesar de uma aparente aproximação com organismos de cooperação internacional, a política oficial não sofreu alterações consideráveis<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Medida Provisória nº 1.794-9/99.

<sup>82</sup> Segundo a Divisão de Acordos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, o Brasil mantinha, em 1999, acordos para a repressão do tráfico de entorpecentes com os seguintes países: África do Sul, Argentina, Bolívia Chile, Colômbia (dois acordos e um ajuste), Cuba, Estados Unidos (dois acordos e seis memorandos de entendimento), Guiana, Itália, México, Paraguai, Peru (dois acordos), Portugal, Reino Unido, Rússia,

Durante todo o ano de 1999, no entanto, reuniões de trabalho conjuntas para preparação do relatório brasileiro ao Mecanismo de Avaliação Multilateral da CICAD/OEA (MEM)<sup>83</sup> serviam de palco para as disputas entre os vários atores do subsistema de controle de drogas ilícitas. Essas disputas alimentavam mal-entendidos na imprensa, alterações na legislação e desgaste político, especialmente entre o Ministério da Justiça e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Merece destaque, também, durante o período, a realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a questão do narcotráfico na Câmara dos Deputados. Popularizada como “CPI do Narcotráfico”, essa foi a segunda iniciativa do gênero no âmbito do Legislativo<sup>84</sup>, tendo iniciado as investigações em abril de 1999. Utilizada como instrumento na disputa pelo domínio do subsistema de controle de drogas ilícitas, a CPI produziu, um ano e nove meses depois, um relatório final, talvez uma das mais exaustivas compilações de pistas sobre envolvimento de autoridades e personalidades brasileiras no narcotráfico. Além disso, a CPI garantiu uma considerável mobilização social para a questão, elevando o nível de informação da

Suriname, Uruguai e Venezuela. Mantinha, ainda, dois acordos com as Nações Unidas. Naquele ano, o Brasil fez 550 pedidos de cooperação internacional com vistas à investigação e à instauração de processo por tráfico ilícito de drogas e recebeu 550 respostas. Esses dados são uma estimativa e incluem tanto os pedidos feitos diretamente à Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal quanto os feitos por meio da INTERPOL e informados pelo governo brasileiro em 2000 à OEA/CICAD como parte da resposta ao Mecanismo de Avaliação Mútua daquele organismo internacional sobre os avanços dos países das Américas em relação ao controle de drogas ilícitas.

<sup>83</sup> Contraditoriamente, os resultados do exercício do MEM em si parecem ter sido satisfatórios. É interessante notar, a esse respeito, o posicionamento oficial do Ministério das Relações Exteriores, como na palestra proferida pelo ministro João Solano Carneiro da Cunha, chefe de gabinete do subsecretário de Assuntos Políticos (MRE, 2000): “(...) [e]m 1996, no âmbito da OEA, lançou-se a Estratégia Hemisférica Antidrogas. Ali foram consagrados os princípios básicos — responsabilidade compartilhada e abordagem equilibrada — de que lhes falei há pouco. Ainda no âmbito da OEA, desenvolve-se atualmente o Mecanismo de Avaliação Multilateral (conhecido pela sigla MEM), no qual cada um dos 34 Estados membros avalia, de forma consensual e conjunta, todos os demais, utilizando para tal um conjunto de indicadores também consensualmente elaborado. Trata-se, portanto, de um processo de avaliação, transparente e objetivo, dos esforços nacionais no combate à produção, ao tráfico e ao consumo ilícitos de drogas. Sem ânimo condenatório, o MEM pretende identificar fatores que afetem negativamente os esforços nacionais antidrogas, com vistas a minorar as carências e problemas detectados. A primeira avaliação no âmbito do MEM encontra-se em andamento. A partir de 11 de setembro, os peritos governamentais terão nova reunião para avaliar os indicadores nacionais dos 34 países da OEA. Os resultados dessa primeira avaliação deverão ser apresentados à Cúpula das Américas (Quebec, 2001)”.

<sup>84</sup> Uma primeira CPI do Narcotráfico havia sido realizada, também na Câmara dos Deputados, em 1991.

população em geral sobre o fenômeno das drogas e aumentando o questionamento sobre a eficácia da política oficial de controle de drogas ilícitas<sup>85</sup>.

Ao final de 1999, o saldo era interessante: por um lado, havia sido criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)<sup>86</sup>, ainda que não estivesse clara a capacidade da instituição para implementar suas atribuições legais no que dizia respeito ao controle de drogas ilícitas; por outro lado, o conceito de redução de danos aparecia num documento oficial<sup>87</sup>, passando a integrar a política nacional de drogas e Aids do Ministério da Saúde. O documento mais instigante do período, no entanto, parece ter sido o texto informativo da primeira reunião do Sistema Nacional Antidrogas, que se constituiu em um documento informal de política, talvez o mais consistente de todo o período.

Com as novas estruturas em rota de colisão com o Ministério da Justiça – no ano anterior, o então ministro Renan Calheiros havia sido substituído por José Carlos Dias, em função das disputas com o Gabinete de Segurança Institucional – e poucas perspectivas de diminuição do desgaste político com a Polícia Federal, o horizonte era tempestuoso no começo de 2000.

Uma série de reuniões de trabalho havia permitido completar os questionários de avaliação do MEM. Quanto à estrutura de controle, segundo o documento encaminhado à CICAD/OEA<sup>88</sup>,

---

<sup>85</sup> Mesmo com a incorporação de estratégias de prevenção – ainda que na forma de sugestões superficiais de atividades e propostas genéricas – ao Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD), havia um questionamento crescente sobre a eficácia das políticas de controle até então implementadas no país. Embora a lógica aponte para um crescimento tanto da produção quanto do consumo de drogas ilícitas nas duas últimas décadas do século XX, seja pela sofisticação da cadeia de distribuição, seja pelo barateamento do custo do produto ou pela disseminação de seu uso, parece mais factível afirmar que a maior divulgação do tema e a mobilização da sociedade para a questão aumentaram a percepção do fenômeno das drogas ilícitas como uma ameaça à sociedade civil. Alguns grupos indicavam o “crescimento” do problema como uma falha das estratégias tradicionais de controle. Outros questionavam a ausência de articulação entre os diversos órgãos responsáveis pelo controle. Segundo outros, ainda, era preciso dar mais ênfase às atividades de prevenção. Nestes dois últimos casos, não se tratava de inovar, mas de balancear ou “melhor executar” as estratégias já conhecidas.

<sup>86</sup> Lei nº 9.883 (7/12/1999).

<sup>87</sup> BRASIL. Política Nacional de DST/AIDS – princípios, diretrizes e estratégias. Brasília: Ministério da Saúde, 1999.

<sup>88</sup> BRASIL. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

[o] Sistema Nacional Antidrogas, coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, agrega atividade de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica e a atividade de recuperação de dependentes.

O documento ainda mencionava “o emprego das forças armadas no apoio ao combate às drogas”<sup>89</sup>.

Mais do que reiterar disposições legais sobre atribuições que já não se sustentavam na prática, a ênfase na questão dificultava ainda mais as relações entre a Polícia Federal e o Gabinete de Segurança Institucional.

Por outro lado, o Subsistema Nacional de Tratamento e Prevenção, parte integrante do SISNAD, parecia ser um fruto pacífico da aliança com grupos ligados ao Ministério da Saúde, comunidades terapêuticas e centros de excelência endossados pela SENAD. Essa parceria havia permitido avançar discussões de interesse desses grupos, como modelos assistenciais e terapêuticos, além de padrões mínimos de funcionamento de instituições das áreas de prevenção e assistência.

A integração dos órgãos de controle, apesar de algumas alianças bem-sucedidas, não se verificava e, na realidade, as novas estruturas mantinham-se por meio de um equilíbrio frágil, forjado num acordo de não-interferência parcialmente cooperativa com grupos que possuíam, sem trocadilhos, pouco poder de fogo em comparação com a Polícia Federal e, por extensão, com o Ministério da Justiça<sup>90</sup>.

Como resultado da crise, em abril, caía o ministro José Carlos Dias em meio a mais um episódio de vazamento de informações sobre operações sigilosas da Polícia Federal. Pressionado pelas forças policiais, e desgastado politicamente pela derrubada subsequente de dois ministros da Justiça, o Gabinete de Segurança Institucional é obrigado a capitular: no dia seguinte à queda de José Carlos Dias, cai o secretário

---

<sup>89</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>90</sup> A instabilidade forçou o governo a várias tomadas de posição em favor das mudanças implementadas em 1998, como mostra uma Nota do Ministério das Relações Exteriores sobre narcotráfico: “[o] Brasil tem adotado uma política consistente no que diz respeito ao controle de drogas e combate ao tráfico. As prioridades têm sido coibir o abuso e a demanda dentro das fronteiras e praticar uma política de estreita cooperação com outros países.(...) A Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) é o órgão do Governo encarregado de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, uso indevido e produção não autorizada de entorpecentes, bem como as atividades de recuperação de dependentes. A aprovação e supervisão da Política Nacional Antidrogas, proposta pela

nacional antidrogas, Walter Maierovitch. Com a confirmação de José Gregori como ministro da Justiça, o governo passou a minimizar a disputa entre as novas estruturas de controle e a Polícia Federal<sup>91</sup>.

SENAD, é feita pelo Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), órgão colegiado que reúne representantes das diversas instâncias da Administração Federal envolvidas na questão” (BRASIL, MRE, 2000).

<sup>91</sup> Uma série de medidas, alinhavadas em um Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em junho de 2000, reafirmava estratégias conservadoras de controle – e nichos tradicionais de atuação: “[o] aumento da criminalidade no Brasil tem na expansão do crime organizado e no narcotráfico duas de suas principais causas. É um dos objetivos primordiais deste Plano o combate efetivo a esses dois problemas, freqüentemente associados entre si. As organizações criminosas envolvidas nessas atividades possuem considerável poder econômico, com capacidade para corromper e coagir, constituindo séria ameaça à sociedade e às instituições democráticas. O enfrentamento de problema tão sério prevê um conjunto de ações integradas, para potencializar intervenções diferenciadas no combate à violência”. O Plano priorizava o controle do narcotráfico, apontando, em seu “Compromisso nº 1 – combate ao narcotráfico e ao crime organizado”, medidas no âmbito do governo federal que incluíam: “(...) Desencadear no País operações sistemáticas de repressão ao tráfico de drogas, a partir de uma atuação conjunta da Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal e demais órgãos de segurança pública dos estados localizados em regiões fronteiriças, com o apoio, ainda, do Ministério da Defesa. Terão prioridade imediata ações de repressão nas seguintes áreas: fronteira centro-oeste e fronteira norte. (...) Promover esforços conjuntos dos órgãos do Sistema Nacional de Segurança Pública e Receita Federal, com o apoio do Ministério da Defesa, para conter o contrabando e o descaminho de bens e valores, por intermédio da ampliação de postos da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal, para possibilitar uma massiva fiscalização em zonas de fronteiras. Seriam priorizadas de imediato ações de repressão nas seguintes áreas: fronteira tríplice; fronteira Amapá-Pará-Guiana Francesa-Suriname e fronteira Amazonas-Colômbia. (...) Incrementar a vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos, aumentando o efetivo da Polícia Federal e da Receita Federal, estabelecendo operações inesperadas a serem realizadas conforme orientação dos dados obtidos pelo Subsistema de Inteligência. Isto permitirá uma ação sistemática e planejada de repressão, além da otimização de recursos e de pessoal. Assim, serão identificadas de imediato as áreas que possuem maior fragilidade de controle e vigilância, que terão prioridade de investimentos e incentivos creditícios. Observar com cuidado os aeroportos regionais, particulares e rurais, estabelecendo cadastro, controle, formas de uso e equipamentos existentes. (...) Interditar e destruir campos de pouso clandestinos, particularmente os próximos da faixa de fronteira, bem como intensificar a fiscalização do tráfego aéreo clandestino na mesma faixa, por intermédio do Ministério da Defesa, com planejamento de operações em áreas específicas, onde se pressupõe maior dificuldade de controle pelos sistemas já estabelecidos. Paralelamente, efetuar por intermédio do Departamento de Aviação Civil um recadastramento completo de aeronaves e promover estudos para a criação de um sistema de identificação de aeronaves nos moldes do Registro Nacional de Veículos Automotores. (...) Desenvolver, com base nos estudos e dados produzidos pela Secretaria Nacional Antidrogas e o Departamento de Polícia Federal, estratégias de fiscalização e repressão tanto para inibir a produção e comercialização de precursores químicos indispensáveis à obtenção da droga final, quanto para combater o tráfico ilícito dessas substâncias. (...) Propor ações de repressão conjunta entre as polícias Federal e Rodoviária Federal de modo a intensificar e incentivar sua integração operacional. Estimular a melhor integração entre as polícias civil e militar mediante harmonização das respectivas bases territoriais, sistemas de comunicação e informação, treinamento básico e planejamento comum descentralizado. (...) Promover a modernização da Academia Nacional de Polícia criando condições para que atue como centro de capacitação continuada do policial, visando uma ação policial mais eficiente e eficaz, baseada no respeito incondicional à lei e aos princípios de direitos humanos. (...) Criar cursos de Altos Estudos voltados para uma melhor capacitação do policial federal no enfrentamento do crime organizado. Disseminar entre as Superintendências, por meio da Internet, informações que permitam ao policial ter acesso a pesquisas e banco de dados sobre ação policial e temas afins. (...) Rever as normas e regulamentos do FUNAPOL, de modo a permitir que seus recursos sejam desonerados de despesas de custeio, possibilitando que os mesmos sejam utilizados para o reaparelhamento da Polícia Federal, particularmente na aquisição de viaturas e veículos especiais e investimentos em tecnologias de segurança e informação. (...) Instalar 21 novas delegacias de Polícia Federal, com prioridade para zonas de fronteira, e implantar, nas Superintendências Regionais, delegacias de direitos humanos, crimes ambientais e crimes cibernéticos. (...) Propor Projeto de Lei ao Congresso Nacional reestruturando o quadro de pessoal da Polícia Federal, com a criação de duas mil novas

Somando-se às pressões internas por soluções para a questão das drogas, surge no cenário internacional um novo componente: o *Plan Colombia*, lançado em junho de 2000 com grande repercussão na América do Sul. O plano era mais uma tentativa de alavancar recursos<sup>92</sup> e apoio externo para o controle do narcotráfico naquele país que

vagas, entre delegados, agentes e peritos, para o desenvolvimento de atividades fim e para adequação da estrutura administrativa às novas necessidades, bem como realizar, ainda no presente ano, concurso público para o preenchimento de 491 vagas hoje existentes, levando em conta critérios que privilegiem a formação multidisciplinar e a diversidade da sociedade brasileira. (...) Criar sete Núcleos Especiais de Polícia Marítima – NEPOM, nas unidades do Rio Grande/RS, Itajaí/SC, Vitória/ES, Paranaguá/PR, Foz do Iguaçu/PR, Recife/PE e Belém/PA, como instrumento de combate à pirataria e ao contrabando, com a colaboração da Marinha” (BRASIL, MJ, 2000). Os resultados esperados: principais narcotraficantes atuantes no Brasil identificados e legalmente responsabilizados; redução anual da entrada de drogas ilícitas no País; campos de pouso clandestinos interditados e destruídos; redução anual do contrabando; fronteiras, aeroportos e portos adequadamente controlados e vigiados; redução anual das operações financeiras ilegais; operações de repressão ao crime mais integradas e articuladas entre as forças públicas de segurança participantes; Núcleos Especiais de Polícia Marítima criados e funcionando adequadamente. Embora o texto destacasse ações tradicionalmente realizadas pela Polícia Federal, havia concessões a atores como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF – e as Forças Armadas. Esse fato poderia ser encarado como uma forma de contemporização ou, mesmo, uma “oferta de paz” às novas estruturas de controle: “(...) Promover a devida qualificação de agentes públicos federais e estaduais na Escola de Administração Fazendária, na identificação de formas e métodos utilizados para lavagem de dinheiro, bem como reforçar o Conselho de Atividades Financeiras com analistas capacitados, para ampliar a sua capacidade de atuação. Intensificar, também, a articulação com a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, de modo que ações conjuntas possam ser deflagradas, tornando mais eficaz a vigilância das movimentações financeiras. (...) Implantar, ainda este ano, os Projetos PRÓ-AMAZÔNIA e PROMOTEC. O primeiro permitirá ações integradas de órgãos do Governo Federal na repressão de ilícitos e proteção ambiental na Amazônia Legal. O segundo proporcionará a modernização dos sistemas de informação e tecnológico da Polícia Federal, o que possibilitará ao Governo Federal contar com um sistema moderno e de precisão para o controle e vigilância da Amazônia” (BRASIL, MJ, 2000). Os atores reconhecidos pelo Plano também poderiam ser considerados indícios dessa intenção pacificadora, reconhecendo – e endossando – alianças estabelecida pela SENAD: “Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Fazenda, por meio da Receita Federal, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF e do Banco Central; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e de Fazenda; Prefeituras; Poder Judiciário; Ministério Público e sociedade civil organizada”. O Plano contemplava, ainda, mudanças na legislação: “O enfrentamento do crime hoje no Brasil passa, em conjunto com outras medidas, por um aperfeiçoamento legislativo que teve início em 1995 com a aprovação, desde então, de leis importantes, no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos, como a lei que estabeleceu o crime de tortura, a que introduziu o porte ilegal de armas e a que transferiu para a Justiça comum os crimes dolosos praticados por policiais militares. Em continuidade a esse processo de aperfeiçoamento da legislação brasileira, no interesse de proteger os direitos mais fundamentais da pessoa humana, é que listamos novos Projetos de Lei” (BRASIL, MJ, 2000). Entre as modificações de legislação propostas pelo plano, estavam também: atualização da parte geral do Código Penal, modernização do Código de Processo Penal, reformulação do sistema de execução das penas, infiltração policial e da inteligência de sinais, além da alteração da Lei de Tóxicos.

<sup>92</sup> Recursos da ordem de US\$ 7.3 bilhões para três anos, sendo US\$ 4.2 bilhões da Colômbia e os restantes US\$ 3.1 bilhões da comunidade internacional, incluindo US\$ 1.3 bilhão oriundo dos Estados Unidos. As quatro grandes linhas de atuação do plano previam investimentos em reestruturação social e econômica, recuperação das zonas subdesenvolvidas economicamente, redução da produção ilícita de drogas e fortalecimento institucional. Estas duas últimas linhas de ação dispõem, individualmente, de cerca de US\$ 1 bilhão, segundo dados da página oficial do governo da Colômbia na Internet.

uma tentativa inovadora de controle – ou, mesmo, novidade em termos de política internacional.

Ainda que a implementação do plano pudesse significar uma tomada de posição em favor da política norte-americana de controle<sup>93</sup>, a pressão internacional traduzia-se mais pelo questionamento de vários países sobre as conseqüências das atividades realizadas na Colômbia – como um possível transbordamento do narcotráfico, invasão de fronteiras etc. – que especificamente pelo apoio àquele país e, indiretamente, aos Estados Unidos. Para o Brasil, que, apesar das dificuldades internas de articulação de uma política oficial de controle de drogas ilícitas, pleiteava um papel de liderança na América do Sul, uma tomada de posição em relação às medidas na Colômbia era, no mínimo, incômoda.

Comandando interinamente a SENAD, o Gabinete de Segurança Institucional estava, como foi dito, empenhado num processo de trégua em relação ao Ministério da Justiça e havia, em virtude disso, uma certa resistência do governo brasileiro em determinar a presença militar na região de fronteira.

---

<sup>93</sup> “WASHINGTON (AP).- Hace una década, en Cartagena, la misma ciudad colombiana que visitará hoy el presidente Bill Clinton, otro mandatario estadounidense anunció la creación de un "cartel antidrogas" respaldado por 2200 millones de dólares en ayuda norteamericana. Esa cumbre entre el entonces presidente George Bush y tres mandatarios latinoamericanos marcó un hito en la historia de la cooperación internacional contra las drogas. Sin embargo, en la década que ha transcurrido, la producción de cocaína ha variado muy poco, Colombia se ha convertido en un importante productor de heroína y el precio de la cocaína en las calles estadounidenses ha bajado debido a la caída en la demanda.(...) La breve visita de Clinton a Cartagena sigue a la aprobación de la más reciente iniciativa antidrogas de Estados Unidos, un paquete de 1300 millones de dólares que Clinton planea lanzar con su colega colombiano Andrés Pastrana. En el gobierno se habla de que ahora tienen entre sus manos una oportunidad sin par para aplastar el narcotráfico colombiano. Pero los adversarios piensan lo contrario y dicen que el plan difícilmente tendrá el efecto deseado: mantener las drogas fuera de las calles.(...) La visita de Bush a Cartagena, el 15 de febrero de 1990, no pasó inadvertida no sólo por el despliegue de seguridad, sino también por sus objetivos. Ocurrió en el apogeo del reinado de Pablo Escobar, el barón de la droga que libró una verdadera campaña de violencia en Colombia. La visita se desarrolló sin incidentes y Bush firmó un acuerdo con los presidentes de Colombia, Perú y Bolivia para contrarrestar el flujo de drogas.(...) Pero Colombia no deja de ser una fuente de preocupación. Sigue siendo el principal productor mundial de cocaína, mientras que los cultivos van en aumento, de 37.080 hectáreas en 1991 a 121.200 hectáreas en 1999, según el Departamento de Estado. Los traficantes colombianos son los mayores abastecedores de heroína en Estados Unidos y los narcotraficantes han adquirido protección tanto de las guerrillas izquierdistas como de los grupos de paramilitares de derecha. Ahora, el nuevo paquete de ayuda estadounidense busca acabar con esta inestabilidad. Sin embargo, para muchos, no será suficiente” (GUGGENHEIM, 2000).

Em agosto de 2000, com a realização da Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, o assunto – que havia estado latente – retornou à baila e o narcotráfico foi inserido na agenda de discussão como prioridade<sup>94</sup>.

Com a inclusão do tema na pauta, o documento final do encontro deu destaque à questão do narcotráfico, sem, no entanto, indicar um posicionamento claro do país com relação ao *Plan Colombia*. Ao contrário, apontava para uma aproximação maior à OEA/CICAD e, conseqüentemente, um afastamento relativo da política norte-americana de controle de drogas ilícitas<sup>95</sup>.

<sup>94</sup> Uma palestra do chefe de gabinete do subsecretário de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores, ministro João Solano Carneiro da Cunha, sob o título “Drogas ilícitas e delitos conexos”, dava a tônica do encontro: “[e]sta semana vão-se reunir em Brasília os Presidentes dos doze países sul-americanos. Não se trata de um encontro latino-americano nem ibero-americano nem hemisférico. Trata-se de uma iniciativa pioneira, de um encontro inédito: será a primeira vez na História que esses Chefes de Estado da América do Sul se reunirão como tal, como sul-americanos. Para compor a pauta de conversações desse encontro inédito elegeram-se primeiramente quatro grandes temas (posteriormente é que um quinto tema foi incorporado). O fato de o narcotráfico figurar entre as preocupações prioritárias dos mandatários sul-americanos é bem ilustrativo da relevância que o tema assumiu na agenda internacional. (...) Até muito recentemente, os países eram classificados, em relação ao problema das drogas, como “produtores” (sic), “de trânsito” (sic) e “consumidores” (sic). Em geral, os países produtores eram vistos como os vilões da história, enquanto os consumidores eram as vítimas. Isso reflete a visão dos EUA. Maior consumidor de drogas no mundo, os EUA tiveram, durante muito tempo, a ilusão de poder levantar uma barreira ao longo de suas fronteiras para impedir a entrada de drogas. Um dos resultados dessa política foi incentivar a produção nacional. Essa divisão entre produtores, de trânsito e consumidores perdeu completamente o sentido. Hoje, as políticas governamentais e a cooperação internacional no combate às drogas se regem pelo princípio da responsabilidade compartilhada: todos os países são consumidores e produtores e de trânsito. Todos possuem uma responsabilidade compartilhada na busca de soluções para o problema” (BRASIL, MRE, 2000).

<sup>95</sup> O *Brasilia Communiqué*, fruto da Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, dá alguns indícios desse afastamento ao enfatizar a necessidade de estratégias regionais de controle: “(...)7. The Presidents concurred in their assessment that political stability, economic growth, and the promotion of social justice in each of the twelve South American countries will depend to a great extent on the widening and deepening of cooperation and of the sense of solidarity within the region, as well as on strengthening and expanding the network of mutual interests. They thus identified a series of topics that may benefit from a specific South American cooperative approach: democracy; trade; integration infrastructure; illicit drugs and related crimes; information, knowledge, and technology. (...) 47. The South American Presidents emphasized their concern about the issue of illicit drugs and related crimes in the region, which, as specific national circumstances show, may be associated with other issues such as contraband, the illicit arms trade, and terrorism. These threats pose a risk to the very integrity of the political, economic, and social structures of the South American countries. It is essential that all branches of the government and of the civil society be engaged in the struggle to solve these problems. 48. The Presidents emphasized the role of the OEA in the progress achieved in the fight against drugs in this Hemisphere. They pointed out the importance of the 1996 Anti-Drug Strategy in the Hemisphere, which affirmed the principle of shared responsibility. They also stressed the 1999 approval by CICAD of the Multilateral Evaluation Mechanism—MEM, which, by utilizing transparent and multilaterally agreed criteria to assess the progress in the fight against drugs in each country of the Americas, should encourage hemispheric cooperation and replace unilateral evaluation initiatives. 49. The Presidents thus reaffirmed South America’s commitment to the principles that govern relations among States and international cooperation in this area, namely, shared responsibility among the producing, transit, and consuming countries and an approach that puts equal emphasis on supply control, demand reduction, and the treatment of addicts. 50. With regard to supply control measures, the South American Presidents agreed on closer cooperation in the areas of intelligence, police operations, control of

Em setembro, a disputa entre o Gabinete de Segurança Institucional e o Ministério da Justiça chegava, aparentemente, a uma solução em termos legais, com a alteração das atribuições da nova estrutura de controle.

Pouco depois, em outubro, realizava-se a IV Conferência de Defesa das Américas em Manaus, com a presença de 29 países. Além disso, o evento contava, como observadores, com representantes do México, da Junta Interamericana de Defesa, da OEA e do Centro Hemisférico para Estudos de Defesa. Entre os objetivos do encontro, ganhou destaque a discussão de questões hemisféricas de segurança para o novo século, apesar de a região não possuir conflitos armados de grandes proporções. A revisão de conceitos de defesa e segurança e as possibilidades de cooperação regional foram alguns dos temas abordados durante a conferência.

Com a aproximação da data de entrega do relatório final da CPI do Narcotráfico, iniciada ainda em 1999, e o crescimento da pressão internacional, tornara-se inadiável um posicionamento do Brasil sobre a questão, e o evento acabou precipitando uma decisão do governo brasileiro contrária à presença militar na fronteira<sup>96</sup>.

*the traffic and deviation of chemical precursors (including the homologation of lists of controlled drugs in the region), control of the illicit arms trade, and combating money laundering. In this context, they decided to establish a formal mechanism for regular consultations among the entities responsible for fighting drug trafficking and related crimes. 51. The Presidents reiterated their interest in establishing a regional group for combating money laundering, similar to the Financial Action Task Force – FATF. They have thus supported the understandings reached by the South American national parties responsible for controlling money laundering, who met in Brasilia on August 16-17, on which occasion they issued a Memorandum of Understanding on the creation of the South American Financial Action Group — GAFISUD. They further encouraged all South American countries to participate in GAFISUD, as well as stimulated the creation of an Executive Secretariat for the Regional Group. 52. The Presidents reiterated their support in the search for sustainable alternative economic activities to guarantee an adequate income for the population involved with illicit crops. They also committed themselves to instructing their representatives to explore ways to facilitate access of alternative products to the regional market, in the context of the negotiations aimed at regional trade liberalization” (BRASIL, MRE, 2000).*

<sup>96</sup> “MANAUS, Brasil (EFE). El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, descartó la posibilidad de que las Fuerzas Armadas de su país intervengan en la lucha contra el narcotráfico, aunque reconoció que las drogas amenazan la seguridad institucional de algunas naciones. Cardoso aclaró que las operaciones de combate a las drogas en Brasil serán de responsabilidad exclusiva de la policía en un discurso que pronunció al abrir la IV Conferencia de Defensa de las Américas, que reúne en esta ciudad amazónica a los ministros de defensa de 24 países del continente y delegados de otras cuatro naciones. El mandatario brasileño reiteró que Brasil no intervendrá de ninguna forma en el llamado Plan Colombia, el programa de combate a las drogas del presidente Andrés Pastrana que cuenta con ayuda militar estadounidense por unos 1.300 millones de dólares. ‘No consideramos, en el caso brasileño, la participación de Fuerzas Armadas en el combate directo (del narcotráfico). Sin embargo, es lícita la preocupación con el problema, que puede, en algunos casos, amenazar la seguridad institucional’, afirmó. La aclaración fue interpretada por analistas como una respuesta a supuestas presiones de Estados Unidos para que Brasil permita la intervención de

A decisão sinalizava mais uma vez um fortalecimento do Ministério da Justiça em detrimento do Gabinete de Segurança Institucional, solidificando não um acordo de paz, mas uma fragmentação das novas estruturas de controle. Tendo seu poder solapado, parecia inevitável um recuo conservador e, em última instância, um lento processo de dissolução ou, pelo menos, esvaziamento.

Com a divulgação, em novembro de 2000, do relatório final da CPI do Narcotráfico, o clima era de uma “tranqüilidade tensa”. A guerra entre os diversos atores do subsistema, poderiam dizer alguns, fora, a um só tempo, ganha e perdida<sup>97</sup>.

*militares en el combate a las drogas, especialmente en la Amazonia. Aunque fuentes diplomáticas habían dicho que el secretario de Defensa de los EEUU, William Cohen, aprovecharía la entrevista que tuvo con Cardoso para pedir el apoyo militar de Brasil al llamado Plan Colombia, el propio presidente brasileño aclaró que el asunto colombiano ‘prácticamente’ no fue abordado en la reunión. Sin embargo, el Plan Colombia concentró la atención de los ministros en el primer día de la conferencia. El ministro colombiano de Defensa, Luis Fernando Ramírez Acuña, dijo que aprovechará la reunión ministerial para pedir la colaboración de las demás naciones del continente en la lucha contra el narcotráfico, al que consideró el enemigo común de América. ‘Esta será una buena oportunidad para reforzar los mecanismos de cooperación necesarios para combatir eficazmente a un nuevo enemigo común, que son los grupos al margen de la ley financiados por el narcotráfico’, afirmó Ramírez Acuña. En torno al Plan Colombia, Cardoso declaró que ‘la convicción democrática ha llevado al presidente Andrés Pastrana a buscar la pacificación de Colombia. Por eso merece nuestro firme apoyo, que se amplía a la comprensión de sus esfuerzos contra el narcotráfico’” (ÚLTIMA HORA, 2000).*

<sup>97</sup> Da disputa entre a Polícia Federal e o Gabinete de Segurança Institucional, brotou o Decreto nº 3.696, de 21/12/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e dá outras providências, assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo Ministro da Justiça, José Gregori, e pelo General Alberto Mendes Cardoso, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – “Art 1º Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD, de que trata o art. 3º da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, integra as atividades de: I – repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito, e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica; e II – prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes. Parágrafo único. Compõem o SISNAD todos os órgãos e entidades da Administração Pública que exerçam as atividades referidas neste artigo. Art 2º São objetivos do SISNAD: I – formular a Política Nacional Antidrogas; II – compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar a respectiva execução; III – estabelecer prioridades entre as suas atividades, por meio de critérios técnicos, econômicos e administrativos; IV – promover a modernização das estruturas das áreas afins; V – rever procedimentos de administração nas áreas de prevenção, repressão, tratamento, recuperação e reinserção social; VI – estabelecer fluxos contínuos e permanentes de informações entre seus órgãos, bem como entre seus órgãos centrais e organismos internacionais; VII – estimular pesquisas, visando ao aperfeiçoamento das atividades de sua competência; VIII – promover a inclusão de ensinamentos nos cursos de formação de professores, em todos os níveis, referentes a substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica; e IX – promover, junto aos órgãos competentes, a inclusão de itens específicos nos currículos de todos os graus de ensino, com a finalidade de esclarecer os alunos quanto à natureza e aos efeitos das substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica. Art 3º Integram o SISNAD: I – o Conselho Nacional Antidrogas – CONAD, como órgão normativo; II – o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central das atividades previstas no inciso II do art. 1º deste Decreto; III – o Ministério da Justiça, como órgão central das atividades previstas no inciso I do art. 1º deste Decreto; IV – o Ministério da Saúde; V – o Ministério da Previdência e Assistência Social; VI – a Secretaria da Receita Federal; VII – a Secretaria Nacional Antidrogas, como órgão executivo das atividades previstas no inciso II do art. 1º deste Decreto; VIII – o Departamento de Polícia Federal, como órgão executivo das atividades previstas no inciso I do art. 1º deste Decreto; IX – o Conselho Nacional de

E, como nas guerras, a próxima batalha seria uma disputa, entre os sobreviventes, pelos despojos deixados no subsistema<sup>98</sup>.

Educação; X – o Conselho de Controle da Atividade Financeira; XI – o órgão de inteligência do Governo Federal; e XII – os órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que exercem atividades antidrogas e de recuperação de dependentes, mediante ajustes específicos. § 1º Os órgãos mencionados neste artigo ficam sujeitos à orientação normativa do CONAD no que tange às atividades disciplinadas pelo Sistema, sem prejuízo da subordinação administrativa aos órgãos em cujas estruturas estiverem integrados. § 2º A coordenação e a integração das ações antidrogas do Governo, que abrangerem, simultaneamente, competências do Ministério da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República serão implementadas por decisão conjunta dos respectivos Ministros. Art 4º O CONAD, órgão normativo e de deliberação coletiva, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, terá a seguinte composição: I – o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que o presidirá; II – o Secretário Nacional Antidrogas; III – representantes dos seguintes Ministérios, titular e suplente, indicados pelos respectivos Ministros de Estado: a) um da Saúde; b) um da Educação; c) um da Previdência e Assistência Social; d) um das Relações Exteriores; e) dois da Justiça, sendo um obrigatoriamente do órgão de execução das atividades previstas no inciso I do art. 1º deste Decreto; f) um da Fazenda; e g) um da Defesa. IV – um jurista de comprovada experiência em assuntos de entorpecentes e drogas afins, indicado pelo Ministro de Estado da Justiça; V – um médico psiquiatra de comprovada experiência e atuação na área de entorpecentes e drogas afins, indicado pela Associação Médica Brasileira; VI – um representante do órgão de Inteligência do Governo Federal; e VII – um representante do setor de prevenção da Secretaria Nacional Antidrogas. § 1º O Secretário Nacional Antidrogas substituirá o Presidente do CONAD em suas ausências e impedimentos. § 2º Os membros referidos nos incisos III a VII serão designados pelo Presidente do CONAD para mandato de dois anos, permitida a recondução. § 3º Os membros do CONAD não farão jus a nenhuma remuneração, sendo seus serviços considerados de relevante interesse público. § 4º As eventuais despesas com viagens dos conselheiros referidos nos incisos IV e V correrão à conta do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD, e a dos demais membros, por conta dos órgãos que representam. § 5º As atividades de Secretaria-Executiva do CONAD serão providas pela Secretaria Nacional Antidrogas. Art 5º Ao CONAD compete: I – aprovar a Política Nacional Antidrogas, consolidada pela Secretaria Nacional Antidrogas; II – exercer orientação normativa sobre as atividades antidrogas previstas no art. 1º deste Decreto; III – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos do FUNAD e o desempenho dos planos e programas da Política Nacional Antidrogas; IV – propor alterações em seu Regimento Interno; e V – integrar ao Sistema os órgãos congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Art 6º À Secretaria Nacional Antidrogas e ao Departamento de Polícia Federal, de acordo com o previsto nos incisos VII e VIII do art. 3º, compete: I – apresentar propostas de Política Nacional Antidrogas; II – definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos para alcançar as metas propostas na Política Nacional Antidrogas e, ainda, acompanhar a execução dessa Política; III – propor medidas, reformas institucionais, a modernização organizacional e técnico – operativa visando ao acompanhamento e ao aperfeiçoamento da ação governamental; IV – promover o intercâmbio com organismos internacionais; V – atuar, em parceria com outros órgãos governamentais, junto a governos estrangeiros, organismos multilaterais e a comunidade internacional para assuntos referentes às drogas ilegais e delitos conexos, à cooperação técnica e à assistência financeira; e VI – fiscalizar o emprego dos recursos do FUNAD, pelos seus respectivos órgãos conveniados. Art 7º As decisões do CONAD deverão ser cumpridas pelos órgãos e entidades da Administração Pública integrantes do Sistema, sob acompanhamento da Secretaria Nacional Antidrogas ou do Departamento de Polícia Federal, em suas respectivas áreas de competência. Art 8º O detalhamento das competências do CONAD e suas condições de funcionamento serão determinados em regimento interno elaborado pelo plenário e aprovado pelo Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (...).”

<sup>98</sup> Nesse momento, a introdução da ética da liberdade na discussão da política de droga já havia avançado bastante e, ao fim do século, o subsistema havia incorporado uma questão crucial para os grupos tolerantes – os direitos humanos dos usuários de drogas ilícitas. As atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados entre 1998 e 2000, por exemplo, incluíam o projeto das Caravanas Nacionais de Direitos Humanos, que visavam à mobilização do Executivo e do Legislativo para assuntos como a modernização do tratamento a dependentes químicos: “[a]presentamos, a seguir, algumas sugestões ao Ministério da Saúde e às autoridades locais nos estados que, nos parecem, podem contribuir para a superação de parte das dificuldades que encontramos. Sabemos que os problemas referentes à reforma psiquiátrica no Brasil são complexos e demandam um período de transição capaz de permitir que o antigo modelo

hospitalocêntrico e asilar seja superado por um novo modelo capaz de oferecer aos portadores de sofrimento psíquico condições efetivas de tratamento e integração social. As recomendações que fazemos, então, possuem o evidente sentido de caracterizarem medidas possíveis e preliminares que permitam avançar na construção desse novo modelo. Em torno delas e de outras sugestões possíveis, consideramos que seja possível a conjugação de esforços entre a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e o Ministério da Saúde, tanto quanto uma ação suprapartidária envolvendo deputados da situação e da oposição. A plataforma de humanização na atenção psiquiátrica brasileira, afinal, tanto quanto o próprio ideal dos Direitos Humanos, transcendem felizmente toda e qualquer limitação político-ideológica. Com essa disposição, sugerimos: (...) VI – Que o Ministério da Saúde fortaleça todos os serviços alternativos à internação psiquiátrica, notadamente os NAPS e CAPS, generalizando experiências do tipo para todas as regiões. (...) XI – Que o Ministério da Saúde estabeleça um prazo para que os pacientes dependentes químicos (alcoolismo e drogaditos) sejam todos transferidos para instituições ou centros de tratamento de natureza não psiquiátrica (...). A título de curiosidade, é interessante notar que, entre as tendências da epidemia de aids observadas no final da década de 1990, estava a redução da incidência da doença entre usuários de drogas injetáveis, como relatado no Plano Integrado do Grupo Temático do UNAIDS em Apoio à Resposta Nacional em DST/HIV/AIDS, de 2001.: “[e]stabilização do crescimento do número de casos entre usuários de drogas injetáveis: observa-se, igualmente, uma tendência de declínio no número de casos de aids entre UDI. Apesar de não se dispor de uma clara explicação para este declínio, razão de uma série de estudos ora em curso, os resultados já disponíveis vêm demonstrando uma redução do risco de infecção pelo HIV e da adoção de comportamentos sexual e de injeção mais seguros entre os grupos acessados por projetos de redução de danos. No entanto, com relação à prevalência das infecções por agentes causadores de hepatites, os percentuais de pessoas infectadas são muito altos, como o que também é revelado em estudos conduzidos em outras partes do mundo”. Sendo a aceitação da estratégia por parte do Judiciário e das forças policiais uma importante meta de grupos tolerantes, além do valor simbólico do dado em si, e embora não seja possível estabelecer uma relação entre essa tendência e as políticas de controle implementadas, a estatística pode ser utilizada para sustentar a validade da redução de danos do ponto de vista de estratégia de saúde pública, no âmbito da epidemia de aids. Outro dado alentador para essas coalizões de advocacia é a aceitação social da estratégia: “[a]tualmente o País conta com 34 PRD, a maioria deles localizada nas regiões Sudeste e Sul do País, e a estratégia e seus princípios têm encontrado aceitação e apoio para além desses projetos” (BRASIL, MS, 2000).

## CAPÍTULO 4

### REVISÃO DA LITERATURA

#### 4.1. Literatura de subsistemas políticos

Com a progressiva fragmentação do poder político na época contemporânea – em especial nas últimas décadas do século XX – e as mudanças nos sistemas de governo, foi se desenvolvendo toda uma nova praxis política, muito mais associada à multiplicidade de grupos de interesse e instâncias de poder, como agências administrativas e comitês legislativos. Nesse cenário, a necessidade de coordenação entre essas muitas instâncias tornou o processo de formulação política um exercício de estabelecimento de alianças informais capazes de incorporar um crescente número de atores políticos e um custo cada vez maior para se alcançar consenso.

Para se compreender esse processo, o estudo das alianças informais – mais do que das instituições formais – tornou-se preponderante. Foi nesse contexto que surgiu a literatura sobre subsistemas políticos, que deve a estudiosos como Ernest Griffith, Leiper Freeman, Douglas Cater, Hugh Hecló e Paul Sabatier<sup>1</sup> o desenvolvimento de conceitos como os de *policy whirlpools*, *iron triangles*, *issue networks* e *advocacy coalitions*, que se referem a alianças entre atores – instituições ou indivíduos – numa área comum de atuação política.

Esses conceitos são essenciais para a análise política baseada no comportamento de grupos, auxiliando na avaliação do papel de indivíduos – ou conjuntos de indivíduos em ação concertada – no processo político em contextos onde

---

<sup>1</sup> Artigos desses autores estão reunidos em McCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, models, and concepts – an anthology*. EUA: University of Utah, Prentice Hall, 1995. Cf. especialmente a seção 5, Policy Subsystems, p. 251-389.

o poder é difuso e há vários atores políticos interagindo em relacionamentos estratégicos complexos.

#### 4.2. Evolução de *iron triangles* até *advocacy coalitions*

Desde a descrição pioneira de Ernest Griffith<sup>2</sup>, ainda na década de 1930, sobre o comportamento das *policy whirlpools*, vários estudiosos tentaram aperfeiçoar o conceito, ampliando-o para o de *iron triangles*: relacionamentos simbióticos de conveniência entre comitês legislativos, agências administrativas e grupos de interesse em um único nível de governo, caracterizados pela utilização de políticas distributivas como instrumento de barganha, atuação autônoma, conflito minimizado por estratégias de *logrolling* e extensão de benefícios a oponentes, coesão e objetivos políticos comuns entre os participantes.

Embora popular, o conceito era limitado a políticas distributivas. Numa tentativa de ampliar ainda mais o conceito, incorporou-se o de subsistemas, os quais seriam, segundo Leiper Freeman, “(...) padrões de interação de participantes, ou atores, envolvidos na tomada de decisões em uma área especial de políticas públicas”<sup>3</sup>, apresentando “padrões plurais de poder” em contraste à noção monolítica de governo.

David Easton<sup>4</sup> elaborou um modelo sistêmico de política que explicava a operação de *inputs*, *outputs* e *feedback* em ambientes amplos, contribuindo com o estudo de estágios políticos de Harold Laswell, origem da heurística de estágios em políticas públicas.

Esses trabalhos foram essenciais para a distinção de etapas de formulação política entre identificação de problemas, definição de agenda, adoção, implementação e avaliação, bem como para a identificação de fases (períodos de tempo), limitações

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*, p. 251.

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, p. 253.

<sup>4</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Study of Public Policy Processes. *Policy Change and Learning – an Advocacy Coalition Approach*. EUA, University of California – Davis, University of New Mexico, Westview Press, 1993. p. 1-9.

ambientais (federalismo, instituições políticas, opinião pública, cultura política etc.) e atores políticos influentes nesse processo.

Com Douglas Cater<sup>5</sup>, o conceito de subgoverno permitiu incorporar atores externos à arena política, um passo para o que viriam a ser as *issue networks* como concebidas por Hugh Heclo, sobrepondo-se aos subgovernos.

Heclo via a mudança política como um produto de mudanças sociais, econômicas e políticas de larga escala e como resultado da interação dos indivíduos numa comunidade política, envolvendo tanto competição por poder como esforços para desenvolver métodos mais eficazes de lidar com os vários aspectos de um problema político<sup>6</sup>.

À medida que o conceito de processo de formulação política evoluiu, passando a incluir várias instituições e níveis de governo, criou-se uma alternativa à abordagem tradicional do institucionalismo. O foco principal desse processo passou a ser o impacto político, transcendendo os limites formais das instituições<sup>7</sup>.

Mas é com Paul Sabatier que o conceito de subsistemas políticos ganha substância<sup>8</sup>. Incorporando os conceitos relacionados de coalizões de advocacia (*advocacy coalitions*) e aprendizagem política (*policy learning*), o modelo de Sabatier permitiria explicar a competição no processo de formulação política e a dinâmica da influência exercida pelos grupos nas várias áreas de interesse.

Esse autor cria um modelo de coalizões de advocacia com quatro premissas básicas: (i) que a compreensão dos processos de mudança política e aprendizagem política requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais); (ii) que o melhor foco para o estudo dessa mudança é por meio de subsistemas políticos (interação de atores de diferentes instituições que procuram influenciar decisões governamentais em uma determinada área política); (iii) que esses subsistemas têm que incluir uma dimensão intergovernamental; e (iv) que políticas públicas – ou

<sup>5</sup> In: McCOOL, Daniel C. Op. cit., p. 253-254.

<sup>6</sup> SABATIER, Paul. A., ENKINS-SMITH, Hank C. Op. cit., p. 15.

<sup>7</sup> O MCA é uma alternativa ao institucionalismo clássico, já que possibilita agregar as inúmeras instituições presentes em um subsistema em algumas coalizões, facilitando a análise por meio de um modelo dinâmico das interações entre os agentes políticos envolvidos com uma determinada temática.

<sup>8</sup> McCOOL, Daniel C. Op. cit., p. 339-379.

programas – podem ser conceituados da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las).

Ao incluir atores de diferentes organizações públicas e privadas que estejam particularmente interessados em um problema político ou assunto, a noção de subsistema ampliou a noção tradicional de *iron triangles*. Em lugar de considerar apenas agências administrativas, comitês legislativos e grupos de interesse em um único nível de governo, o conceito mostrou a importância de atores de vários níveis de governo – assim como jornalistas, pesquisadores e outros especialistas – no processo de formulação política.

As principais diferenças entre o trabalho de Hecló e o de Sabatier residem no fato de que este último enfatiza a noção de coalizões baseadas em ideologias, bem como a dinâmica da aprendizagem política. Ele também se diferencia dos demais trabalhos do institucionalismo por distanciar-se das noções clássicas de que instituições formais são os principais atores da formulação política e de que é preciso focar a análise desse processo na busca dos indivíduos pela consecução de seus próprios interesses por meio da formação de coalizões de curto prazo.

Durante a década de 1990, Sabatier, em associação com Hank C. Jenkins-Smith, contou com dados de pesquisas empíricas, realizadas por acadêmicos de vários países, para a validação de seu Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA). Além disso, as aplicações do modelo em temáticas as mais diversas, incluindo desde política energética até comunicações por satélite, permitiram subseqüentes reavaliações do modelo e uma maior sofisticação da metodologia de pesquisa.

#### **4.3. O Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA)**

O Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) de Sabatier e Jenkins-Smith é uma ferramenta de pesquisa em ciência política que atribui poder à ação concertada de atores políticos (agentes, negociadores e “advogados”) em prol de interesses comuns públicos ou privados.

Tais atores encontram-se dispostos em arenas políticas específicas (subsistemas) e, embora não tenham necessariamente uma organização formal e possam pertencer a várias instituições diferentes, podem ser agrupados em categorias virtuais em função de teorias implícitas de como alcançar seus objetivos (sistemas de crenças: prioridades, percepção de relacionamentos causais, percepção de mundo e da magnitude de sua área de atuação e assunções sobre a eficácia dos vários instrumentos políticos disponíveis).

Esses atores políticos constituem grupos (coalizões de advocacia) cujo objetivo é influenciar políticos-chave (soberanos) e outros grupos, modificando, por sua ação (estratégias), a percepção e a ação oficial sobre o problema em questão (decisões) e, por conseguinte, os aspectos concretos da ação de governo (regras institucionais e alocação de recursos) e as políticas a serem efetivamente implementadas (resultados políticos).

A intensidade com que tais coalizões podem influenciar a formulação política é diretamente proporcional a seus recursos. O modelo também presume competição entre as coalizões de advocacia, sendo dominantes as que têm uma maior influência sobre a formulação política.

No âmbito de um contexto sociopolítico mais amplo (sistema) que determina as limitações e os recursos disponíveis para os atores políticos, o MCA objetiva explicar os processos de formulação e aprendizagem política em um dado subsistema político, um construto metodológico onde estão inseridos grupos e indivíduos que se interessam por ou atuam em uma área de interesse específica.

Esses grupos e indivíduos, bem como as relações estabelecidas entre eles, podem ser “mapeados” no subsistema por meio de valores e crenças comuns sobre a política em questão, que, ademais, impregnam as estratégias (instrumentos de condução/recondução) utilizadas para tentar influenciar o processo decisório.

Segundo o modelo, mudanças políticas podem ocorrer ao longo do tempo em função tanto de fatores exógenos (eventos externos/parâmetros relativamente estáveis) como de fatores endógenos (impacto político/aprendizagem política) ao subsistema. Na medida em que podem influir na dinâmica entre as coalizões, alterando suas

estratégias, eventos externos ao sistema e o processo de aprendizagem política são os principais promotores de mudança.

Por um lado, eventos externos ao subsistema, como alterações nas condições socioeconômicas, opinião pública, na coalizão governante no sistema mais amplo, além de decisões políticas e impactos de outros subsistemas, podem ter conseqüências para a disponibilidade de recursos ou para as limitações dos atores do subsistema, forçando-os a mudanças em suas estratégias ou modificando sua capacidade de influência. Por outro lado, a “aprendizagem política” seria resultado de como as coalizões recebem e interpretam as informações (impacto político) num dado subsistema.

Embora extremamente difíceis de mudar e raramente sujeitos às estratégias das coalizões, os parâmetros relativamente estáveis – como os atributos inerentes da área em questão, a distribuição básica de recursos, valores socioculturais fundamentais e as regras vigentes no sistema político mais amplo – também podem influenciar as limitações e os recursos dos atores do subsistema, tomando-se em consideração uma perspectiva temporal dilatada, como, por exemplo, períodos de uma década ou mais.

As premissas básicas do MCA de Sabatier e Jenkins-Smith são, portanto: formas de acesso e utilização da informação técnica disponível, perspectiva temporal de dez anos ou mais, subsistemas políticos como unidade de análise, atores políticos em sentido amplo, sistemas de crenças e valores.

Centrado no estudo do relacionamento entre grupos politicamente ativos, o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith traz um enfoque diferenciado para a avaliação das motivações dos atores políticos no âmbito de subsistemas políticos, utilizando o relacionamento entre coalizões de advocacia para analisar os processos de formulação e mudança política.

Para os autores, a motivação de grupos politicamente ativos para a ação estratégica é a maximização de sua influência junto às instâncias decisórias, incrementando, com suas crenças, seu potencial de impregnação das políticas oficiais. Quanto maior esse potencial, mais influente o grupo, maior acesso a recursos, maior capacidade de sobrevivência num ambiente competitivo.

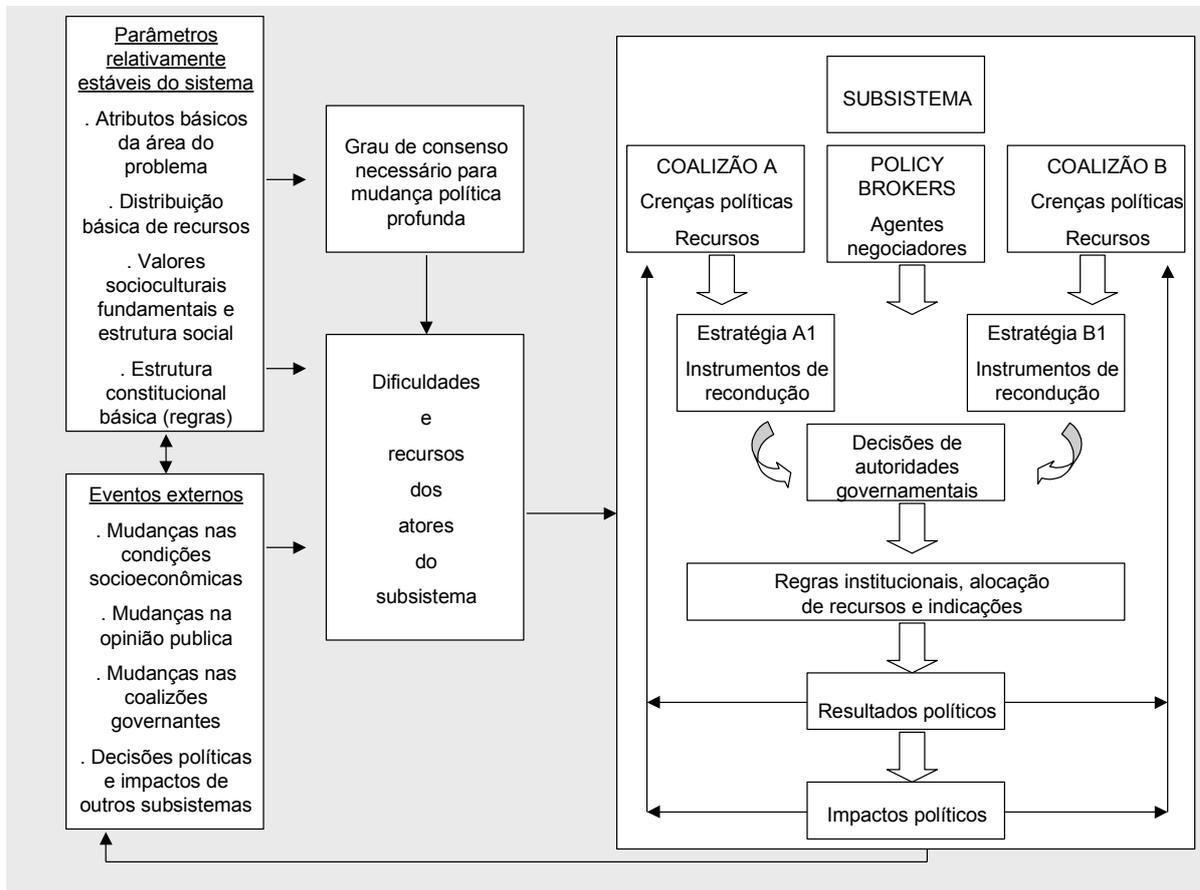
O modelo de Sabatier e Jenkins-Smith estabelece igualmente conexões entre processos cognitivos e preferências políticas. Já que políticas públicas e programas incorporam teorias implícitas sobre como alcançar determinados objetivos – e, portanto, podem ser estudadas da mesma forma que os sistemas de crenças de coalizões de advocacia –, o MCA é uma ferramenta útil para mapear as crenças e as políticas em um arcabouço único, permitindo acessar a influência dos vários atores sobre a formulação das políticas oficiais (ou decisões governamentais) ao longo do tempo.

#### 4.4. Estrutura do MCA

Para compreender a estrutura do MCA, algumas premissas devem ser observadas:

- atores políticos podem ser agregados em coalizões de advocacia no âmbito de um subsistema segundo seus sistemas de crenças específicos;
- as coalizões de advocacia podem ser compostas de indivíduos de diferentes níveis governamentais e organizações privadas, desde que compartilhem um conjunto de crenças normativas e causais e tenham uma atuação coerente com essas crenças e entre si;
- cada coalizão adota estratégias específicas visando à realização de atividades institucionais que seus membros considerem capazes de promover seus objetivos políticos;
- estratégias conflitantes de diferentes coalizões são normalmente mediadas por atores conhecidos como *policy brokers*, cuja principal função é fomentar acordos a fim de reduzir o conflito no âmbito do subsistema;
- as coalizões de advocacia podem rever suas crenças ou alterar suas estratégias com base na percepção da adequação da decisão governamental e os impactos resultantes, bem como em informações técnicas inéditas ou dinâmicas externas;

- o MCA inclui a aprendizagem política (alterações relativamente duradouras de pensamento ou comportamentos, que resultam da experiência e da consecução – ou revisão – dos objetivos políticos) como um importante fator de mudança política;



**Figura 11** – Modelo de Coalizões de Advocacia

Fonte: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. *The Advocacy Coalition Framework – an Assessment*. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis, Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 149.

Partindo do pressuposto de que a mudança política é mais bem compreendida como um produto da competição entre várias coalizões de advocacia, o MCA aponta as mudanças nos sistemas de crenças e o uso da informação como fundamentais ao processo de formulação e aprendizagem política. Assim, as principais fontes de mudança política incremental são as várias estratégias aplicadas pelas coalizões de advocacia – ou instrumentos de condução/recondução.

Segundo o MCA, os recursos controlados pelas instituições são críticos para o processo de formulação política, incluindo: formas como a autoridade instituída

articula-se, revisões orçamentárias, nomeação ou mudança de pessoal, busca de mudança em regras agenciais ou mudança em quadro funcional agencial, participação de atores externos em decisões agenciais, publicação de estudos de avaliação ou relatórios de pesquisa, oferta de propinas ou brindes a autoridades, decisões judiciais, tentativas de mudança legislativa, campanhas de publicidade ou mudança na opinião pública, consecução de estratégias eleitorais etc.

Apesar de a análise política poder, ao longo do tempo, alterar aspectos secundários dos sistemas de crenças em função das estratégias adotadas pelas coalizões para utilização desses recursos, mudanças no núcleo político são geralmente resultado de alterações em fatores não cognitivos, externos ao subsistema, como o surgimento de uma nova coalizão dominante no sistema mais amplo ou mudanças nas condições macroeconômicas.

Em resumo, de acordo com o MCA, a mudança política ao longo do tempo é função de três conjuntos de processos: (i) interação de coalizões de advocacia competindo entre si num subsistema; (ii) efeitos de mudanças externas e dos parâmetros relativamente estáveis nas limitações e (iii) recursos dos diferentes atores desse subsistema.

As asserções em torno da dinâmica no âmbito de um subsistema podem ser sumarizadas da seguinte maneira:

- a aprendizagem política, um dos principais fatores conducentes à mudança política, inclui *feedback* interno, percepções sobre dinâmicas externas e conhecimento ampliado dos parâmetros do problema e dos fatores que o afetam;
- a aprendizagem política é instrumental, ou seja, os membros das várias coalizões buscam maior conhecimento de seu ambiente para promover melhor seus objetivos;
- os membros de coalizões resistem a informações que sugiram que suas crenças sejam inválidas ou inalcançáveis;
- os membros de coalizões utilizam análise política formal basicamente para apoiar e elaborar suas próprias crenças, ou para atacar as crenças de seus oponentes;

- a mudança política também é fruto de fatores externos não cognitivos, como mudanças no sistema mais amplo, alterações de pessoal ou de recursos políticos das coalizões;
- os fatores externos que afetam a mudança política em subsistemas podem ser relativamente estáveis (atributos inerentes à área de um problema político, distribuição básica dos recursos naturais, estrutura de valores culturais e sociais e estrutura legal) ou eventos dinâmicos do sistema (condições socioeconômicas e tecnológicas, coalizões governantes no sistema mais amplo, decisões políticas e impactos de outros subsistemas);

Quanto à aprendizagem política, especificamente:

- as percepções sobre os atributos básicos de um problema podem se alterar com o tempo, freqüentemente em função das atividades das coalizões de advocacia;
- a potencial aprendizagem política em um subsistema é proporcional à facilidade de desenvolvimento de modelos causais aceitáveis para a compreensão dos fatores que afetam o problema;

Quanto aos fatores exógenos não cognitivos, o Modelo de Coalizões de Advocacia permite algumas asserções úteis para a compreensão dos fatores conducentes à escolha de estratégias no âmbito do subsistema:

- o poder é intrinsecamente relacionado com renda, classe social e formas de organização da sociedade, e mudanças no nível de influência de determinados grupos levam anos para ser implementadas;
- os recursos políticos – ou sua falta – de determinados grupos são fatores de transformação lenta, que devem ser levados em conta pelos atores de um subsistema durante a formulação de suas estratégias a curto e médio prazos;

- já que normas legais são muito resistentes a mudanças, essas normas, ao lado das normas constitucionais – como a concentração de autoridade na formulação política – podem afetar a extensão da aprendizagem política;
- os eventos dinâmicos do sistema apresentam um desafio constante aos atores de um subsistema, pois estes, já que possuem pouco controle sobre essas circunstâncias, têm de aprender a antecipá-los e a reagir a eles de maneira consistente com suas crenças e interesses;
- subsistemas são apenas parcialmente autônomos, sendo sensíveis a eventos exógenos, que podem minar as assunções políticas dominantes por meio da alteração do equilíbrio entre coalizões (apoio, recursos, influência política etc.).

#### **4.5. Hipóteses do Modelo de Coalizões de Advocacia**

Das principais asserções teóricas do MCA, foi derivado um conjunto de hipóteses relativas ao comportamento das coalizões de advocacia, mudança e aprendizagem política<sup>9</sup>. Essas hipóteses foram sendo testadas por acadêmicos em todo o mundo ao longo dos anos, desde sua formulação original, ainda nos anos 1980. Embora não seja prioridade deste trabalho de pesquisa um teste dessas hipóteses no caso brasileiro, vale a pena elencá-las para uma melhor compreensão da dinâmica de um subsistema político e do papel desempenhado pelas coalizões de advocacia no processo de formulação política.

As hipóteses de coalizão são baseadas na premissa de que seu principal elemento aglutinador é a concordância sobre crenças do núcleo político. Essas hipóteses postulam que os grupos de aliados e os de oponentes num dado subsistema permanecem estáveis durante períodos de uma década ou mais.

---

<sup>9</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework – an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 117-166.

Já as hipóteses de mudança política postulam que uma política tende a permanecer por tanto tempo quanto permanecer no poder a coalizão que a criou, tida como coalizão dominante. Segundo essas hipóteses, a única maneira de mudar os atributos do núcleo político de uma política governamental numa dada jurisdição dá-se por meio de algum evento originado fora do subsistema, capaz de alterar substancialmente a distribuição de recursos políticos ou os pontos de vista das coalizões no âmbito desse subsistema.

As hipóteses restantes aplicam-se às condições conducentes à aprendizagem política entre sistemas de crenças, ou seja, entre coalizões. Baseando-se na premissa de que as coalizões resistem a mudanças em seu núcleo político ou, mesmo, em aspectos instrumentais importantes de seus sistemas de crenças, esse grupo de hipóteses defende que apenas evidências empíricas bastante sólidas podem conduzi-las a rever pontos de vista.

Segundo essas hipóteses, apenas evidências empíricas podem levar a mudanças, e é mais provável que essas evidências sejam desenvolvidas e aceitas: (i) em áreas do conhecimento onde haja disponibilidade de dados quantitativos e consenso quanto às teorias; (ii) mais no domínio das ciências naturais que nas ciências sociais; (iii) em subsistemas onde exista um fórum profissional prestigiado e respeitado; e (iv) em situações envolvendo um nível intermediário de conflito, ou seja, complexo o bastante para justificar o empenho de recursos analíticos, mas não envolvendo conflito normativo direto.

A seguir, serão apresentadas as treze hipóteses do MCA.

Hipótese de coalizão 1 – Em controvérsias sérias no âmbito de um subsistema político maduro, quando crenças do núcleo político estão em disputa, o conjunto de aliados e oponentes tende a ficar estável durante períodos de uma década ou mais.

Essa hipótese refere-se a dois fatores essenciais à estabilidade dos subsistemas: sua especialização crescente – o que requer atores *experts* no tema em questão – e a dificuldade para alteração de crenças do núcleo político – aliados e oponentes tendem a manter suas posições em torno de sistemas de crenças específicos, sem aceitar mudanças profundas.

Sabatier faz, ainda, uma referência específica a um “subsistema político maduro”. Para ele, um subsistema maduro é aquele em que é possível identificar sistemas de crenças diferenciados e que obedeça aos seguintes critérios:

- os participantes vêem-se como uma comunidade semi-autônoma, que compartilha um domínio de especialização;
- desejam influenciar as políticas públicas no âmbito desse domínio por um período razoavelmente longo de tempo;
- existem subunidades especializadas no âmbito de agência em todos os níveis relevantes de governo para lidar com a questão;
- existem grupos de interesse que vêem a questão como um tópico político importante.

Num dado subsistema, os atores reconhecem-se uns aos outros como membros de um grupo atuante num mesmo tempo e são capazes de identificar, ainda que subjetivamente, nuances em suas posições. Pode-se dizer que o alinhamento em torno dessas posições é natural. Em alguns casos, obedece prioritariamente a interesses corporativos. Mas, ainda assim, os interesses corporativos são, em última instância, baseados em crenças, como coloca Sabatier, refletindo aproximações a coalizões de advocacia específicas.

Como os atores variam lentamente, mantendo posições relativamente semelhantes por períodos de tempo de uma década ou mais, pode-se supor um grau razoável de previsibilidade de sua movimentação em torno de propostas no subsistema. Essa hipótese também aponta para uma tendência à lentidão na alteração de políticas.

Hipótese de coalizão 2 – Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia apresentarão consenso substancial em itens relativos ao núcleo político, embora demonstrem menos consenso em aspectos instrumentais.

Os aspectos instrumentais, como vimos, são o que há de mais negociável no âmbito de um subsistema. Isso é decorrência da variedade de posições possíveis sobre

tais aspectos, o que permite maiores oportunidades de estabelecimento de acordos entre coalizões, mas menos consenso dentro das coalizões. Ou seja, é mais fácil encontrar atores que defendem aspectos instrumentais semelhantes em diferentes coalizões que dentro de uma única coalizão. O grau de facilidade com que esses arranjos são feitos define uma maior ou menor moderação do membro da coalizão em relação à aceitação de acordos com outras coalizões.

De forma semelhante, é mais provável haver consenso sobre o núcleo político no âmbito de uma dada coalizão que entre membros de coalizões diferentes. Verificam-se graus crescentes de resistência a mudanças com relação ao núcleo político e ao núcleo duro no âmbito de uma dada coalizão; assim, os atores de diferentes coalizões terão dificuldade para estabelecer acordos que proponham concessões em relação ao núcleo político ou ao núcleo duro.

Hipótese de coalizão 3 – Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir que haja fraquezas no núcleo político.

A resistência a mudanças no núcleo político favorece mudanças em aspectos instrumentais, vistos pelos membros de uma dada coalizão como um item mais descartável, permitindo a preservação do núcleo político. Trata-se de uma tentativa de solucionar inconsistências por meio de adaptações menores em aspectos superficiais.

Hipótese de coalizão 4 – No âmbito de uma coalizão, agências administrativas usualmente defenderão posições mais moderadas que seus aliados em grupos de interesse.

Essa hipótese pode ser explicada pelo fato de que agências administrativas geralmente têm múltiplos soberanos/principais, com fontes de recursos, autoridade legal específica e visões políticas ligeiramente diferentes. Assim, tais agências tendem a buscar modos de aderir à sua missão tradicional sem antagonizar soberanos importantes.

Grupos de interesse não enfrentam a mesma necessidade de adaptação, sendo livres para adotar posições mais extremas. Com fontes de recursos próprias e agendas bastante definidas, esses grupos podem adotar um discurso mais assertivo em defesa

dos interesses de seus membros. Sua capacidade de fazer concessões em prol de alianças com outras coalizões, no entanto, tende a ser menor, estando mais vinculada a circunstâncias especiais do subsistema que à sua prática cotidiana.

Hipótese de coalizão 5 – Elites de grupos de interesses ideológicos são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições políticas que elites de grupos de interesses materiais.

De modo análogo, elites de grupos de interesses ideológicos são cerceadas pela natureza de *advocacy* de sua prática política, voltada para realizações subjetivas, como a disseminação e a adoção de idéias, conceitos, comportamentos.

Essa hipótese explica, por exemplo, a permanência de políticas baseadas em interesses corporativos, já que, nesses casos, o sistema de crenças políticas geralmente é congruente com o sistema de crenças profissionais. Dada a limitação de expressão em grupos corporativos, onde os demais membros garantem a permanência de políticas tradicionais por meio de um controle constante ou alguma espécie de censura, mudanças são raramente pleiteadas. As oportunidades de mudança dependem de circunstâncias que interfiram no equilíbrio da coalizão, como no caso de haver substituição da elite dominante.

Hipótese de coalizão 6 – Atores que compartilham crenças do núcleo político são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo se virem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.

Esse fenômeno, conhecido como *devil shift* – ou seja, a tendência de atores em situações de grande conflito de perceberem seus oponentes como mais perversos e mais poderosos do que provavelmente são –, leva os atores a se submeter a uma coordenação mais estrita para a consecução de um objetivo específico, geralmente a curto prazo.

Em contraste com uma coordenação fraca, em que os atores organizacionais apenas monitoram o comportamento político uns dos outros e alteram suas ações para tornar as estratégias políticas complementares com relação a um determinado objetivo

comum, a coordenação estrita seria considerada como um peso apenas aceitável numa situação de risco iminente.

A percepção de risco, no entanto, é subjetiva. Embora faça parte dos recursos políticos de uma determinada coalizão sua capacidade de gerar esse tipo de percepção, um atributo da imagem de poder num subsistema, a estratégia do amedrontamento de oponentes pode favorecer o estabelecimento de alianças de conveniência entre coalizões que normalmente não estariam dispostas a fazer concessões, fortalecendo-as.

Hipótese de mudança política 1 – Os atributos do núcleo político de um programa governamental em uma jurisdição específica não será significativamente revisado desde que a coalizão de advocacia que tenha iniciado o programa permaneça no poder no âmbito daquela jurisdição – a não ser quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

Essa hipótese é particularmente útil para a compreensão da permanência de políticas cuja eficácia é contestada por coalizões minoritárias em um subsistema ou, mesmo, por parcelas da sociedade ou pelos meios de comunicação.

A contestação de uma determinada política pode surtir efeito de mídia; no entanto, a mobilização social necessária para a mudança efetiva é tão grande que isso se torna praticamente inviável, se a elite dominante permanecer no poder. Uma estratégia comumente usada por coalizões hegemônicas é uma aparente concessão quanto ao núcleo político, cuja implementação é usualmente protelada, resultando, na prática, em mudanças superficiais, apenas em aspectos instrumentais da política.

Hipótese de mudança política 2 – Significativas perturbações externas ao subsistema (e.g. mudanças em condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes no sistema mais amplo ou *outputs* políticos de outros subsistemas) são necessárias, mas não suficientes para gerar mudança nos atributos do núcleo político de um programa de ação governamental.

Como foi dito, a contestação de uma política pela opinião pública, embora possa refletir uma real vontade de mudança por parte de parcelas significativas da sociedade, não garante sua implementação por parte das elites políticas. O mesmo é

válido para o impacto de alterações no contexto socioeconômico, alterações no governo ou repercussões de acontecimentos políticos.

Em outros termos, perturbações externas a um dado subsistema influenciam, sim, a maneira como se dá a dinâmica das coalizões, mas não necessariamente afetam o núcleo político do sistema de crenças da coalizão hegemônica. Esse tipo de mudança está condicionado a transformações mais profundas na dinâmica do subsistema, como, por exemplo, quando há questionamento da coalizão dominante ou quando se estabelecem alianças entre coalizões minoritárias, a fim de desequilibrar o poder no âmbito de um subsistema.

Hipótese de aprendizagem política 1 – É mais provável a aprendizagem política entre sistemas de crenças quando há um nível intermediário de conflito informado entre as duas coalizões. Isso requer que:

- cada coalizão tenha recursos técnicos para se envolver no debate; e
- o conflito seja entre aspectos instrumentais de um dos sistemas de crenças e elementos nucleares do outro ou, alternativamente, entre aspectos instrumentais importantes de ambos os sistemas de crenças.

Essa hipótese reflete duas condições essenciais para a existência de aprendizagem política entre sistemas de crenças: que o conflito seja técnico – e não exclusivamente político – e que exista espaço para negociação. Visto que os aspectos instrumentais são o que há de mais negociável num sistema de crenças, o potencial para a resolução do conflito com aprendizagem – e não apenas com acordos de conveniência de pequena durabilidade – será maior se a disputa se mantiver nesse patamar.

Hipótese de aprendizagem política 2 – Problemas para os quais existem teoria e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes à aprendizagem política entre sistemas de crenças que aqueles nos quais os dados e a teoria são geralmente qualitativos, muito subjetivos ou não existem de todo.

Essa hipótese é decorrência natural da hipótese anterior, já que critérios técnicos, como foi visto, são instrumentos mais eficazes para a solução de conflitos com aprendizagem que critérios exclusivamente políticos. Dados qualitativos, por seu grau de subjetividade, assim como a inexistência absoluta de dados, tendem a derivar a negociação para critérios mais políticos que técnicos em detrimento da aprendizagem política.

Além disso, coalizões dominantes podem servir-se da inexistência de dados quantitativos para justificar a manutenção de políticas tradicionais, conferindo aos dados existentes, como estimativas e análises qualitativas, interpretações que atendam a seus interesses políticos.

Hipótese de aprendizagem política 3 – Problemas envolvendo sistemas naturais são mais conducentes à aprendizagem política entre sistemas de crenças que aqueles envolvendo sistemas puramente políticos ou sociais, já que, nos primeiros, muitas das variáveis críticas não são em si estrategistas ativos e porque é mais factível uma experimentação controlada.

Essa hipótese aponta para a dificuldade em se estabelecer critérios de avaliação da eficácia das políticas implementadas em sistemas políticos ou sociais, como é o caso do subsistema de formulação das políticas de controle de drogas. Em primeiro lugar, os dados existentes são estimativos. Além disso, a experimentação controlada é pouco viável, e as principais variáveis são indivíduos, sejam eles usuários de drogas, traficantes, pequenos produtores ou qualquer um dos inúmeros envolvidos na cadeia global de produção de drogas ilícitas.

Hipótese de aprendizagem política 4 – Aprendizagem política entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que seja:

- prestigioso o bastante para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar;
- e
- dominado por regras profissionais.

A existência de um fórum profissional com ampla aceitação e participação potencializa negociações de caráter técnico, favorecendo a aprendizagem política.

Hipótese de aprendizagem política 5 – Mesmo quando não mudam os pontos de vista de coalizões opostas, a acumulação de informação técnica pode ter importantes impactos na política – pelo menos, a curto prazo – por meio da alteração dos pontos de vista de *policy brokers* ou outras autoridades governamentais importantes.

Essa hipótese ajuda a justificar a importância da promoção de atividades de coleta de informações técnicas sobre um determinado tema, mesmo em subsistemas dominados por negociações de caráter estritamente político. A existência de um esforço sistemático nesse sentido amplia as chances de ocorrência de aprendizagem política.

#### **4.6. Aplicabilidade do MCA a subsistemas de controle de drogas ilícitas**

O MCA tem sido testado empiricamente durante a última década e estudos de caso em vários países provaram sua aplicabilidade às mais variadas áreas de conhecimento. Uma preocupação válida, ao se propor a aplicação do MCA ao subsistema de formulação de políticas de controle de drogas, é sobre sua aplicabilidade à questão e, mais precisamente, no Brasil.

Em resposta a essa preocupação, foi identificado pelo menos um trabalho acadêmico anterior em que o MCA havia sido aplicado à questão do controle de drogas. Trata-se de um estudo de Daniel Kübler<sup>10</sup> sobre controle de drogas na Suíça, que mostra como, durante as duas últimas décadas, essa política afastou-se de um modelo proibicionista, aproximando-se de um modelo de redução de danos.

---

<sup>10</sup> KÜBLER, Daniel. Understanding policy change with the Advocacy Coalition Framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, v. 8, n. 4, p. 623-641, 2001.

Ao justificar a escolha do MCA para a análise do caso suíço, Kübler argumenta que o modelo reconhece que a formulação política pode envolver uma ampla gama de organizações governamentais e não-governamentais de diferentes níveis de governo. Alega que essa premissa torna o MCA particularmente adequado à análise da formulação de políticas de controle de drogas na Suíça, onde várias organizações não-governamentais implementaram o dito “modelo de quatro pilares” (prevenção – repressão – tratamento – cuidado médico e social para os usuários que não estão prontos para deixar as drogas) em contextos locais antes que ele se tornasse um programa oficial do governo nacional.

Com uma política de controle de drogas historicamente orientada pelo princípio proibicionista da Lei Federal sobre Drogas, segundo Kübler, a Suíça começou a questionar o modelo tradicional de controle a partir da segunda metade dos anos 1980. Profissionais de saúde e de serviço social apontavam a pouca eficácia desse modelo com relação às condições dos usuários de drogas ilícitas, especialmente considerando a rápida disseminação do vírus da aids entre usuários de drogas injetáveis. Ao longo de anos de intenso conflito político, o modelo tradicional foi sendo alterado.

Utilizando o MCA para analisar o processo de mudança política, Kübler argumenta que a história recente no campo da política de controle de drogas ilícitas na Suíça pode ser apresentada como uma competição entre coalizões advogando sistemas de crenças diferentes sobre a questão.

Segundo o autor, existiam ao longo da década de 1990, na Suíça, duas coalizões principais: “coalizão de redução de danos” e “coalizão de abstinência”. A epidemia de aids poderia ser considerada como um evento não cognitivo crucial, que auxiliou a “coalizão de redução de danos” a superar a “coalizão de abstinência”, até então hegemônica. Havia, ainda, uma terceira coalizão minoritária, a “coalizão de qualidade de vida”, que entrou temporariamente no subsistema em virtude do impasse sobre a segurança em locais onde haviam sido instalados programas de redução de danos.

A disseminação do HIV por meio de seringas contaminadas compartilhadas entre usuários de drogas injetáveis havia levado à criação de programas de redução de danos (troca de seringas, salas de injeção segura, abrigos de emergência etc.) em instalações específicas disseminadas no ambiente urbano.

Assuntos de ordem pública, relacionados às unidades prestadoras de serviços de redução de danos, levaram os “advogados da qualidade de vida na vizinhança”, uma coalizão externa ao subsistema, a impedir a implementação desse tipo de instalação, o que, em consequência, pode ter estimulado a aprendizagem política entre os defensores da redução de danos para que se garantisse uma convivência pacífica entre os diferentes sistemas de crenças.

O diálogo entre as coalizões no subsistema permitiu a adoção de um programa quadripolar de controle na Suíça, incluindo prevenção, repressão, tratamento e redução de danos. Além disso, em 1999, o governo suíço começou a revisar a Lei Federal sobre Drogas a fim de descriminalizar o uso de drogas.

#### **4.7. O caso suíço**

Tendo se tornado relevante a partir do final dos anos 1960, o fenômeno das drogas ilícitas na Suíça começou a preocupar as autoridades de controle nos anos 1970, quando se revisou a Lei Federal sobre Drogas (1975), com a inclusão de alterações de caráter repressivo, como a atualização da lista de substâncias ilícitas e uma proibição mais ostensiva de sua utilização. As sanções aplicadas a usuários de drogas poderiam, segundo essa revisão, ser suspensas desde que o indivíduo concordasse em submeter-se a tratamento, o que, nessa época, incluía a terapia de substituição de drogas, como a substituição de heroína por metadona.

Essa revisão da lei foi apoiada por uma ampla coalizão, composta basicamente de promotores públicos, juízes e policiais, que acreditavam que tais instrumentos penais auxiliariam a processar usuários e traficantes, além de médicos e profissionais de saúde, os quais concordavam que o abuso de drogas geradoras de dependência deveria ser limitado.

No núcleo duro, a idéia prevalente nessa coalizão era a de que o respeito a normas socioculturais era importante para a integridade da sociedade como um todo e que indivíduos “desviantes” deveriam ser auxiliados a retornar ao “caminho certo”, mesmo contrariamente à sua vontade. Essa idéia foi traduzida para um núcleo político

que enfatizava a abstinência e concordava com a utilização de medidas coercitivas para levar usuários de drogas a se submeter a tratamento. Para instrumentalizar a abstinência, favorecia-se a prevenção primária (“diga não às drogas”), repressão policial contra traficantes e usuários, oferta de tratamento e, para motivar a adesão ao tratamento, a eliminação de serviços que pudessem trazer qualquer tipo de conforto aos usuários.

Com o crescimento do número de usuários apesar dos novos instrumentos legais, a política de drogas orientada à abstinência passou a ser cada vez mais criticada por sua ineficiência e seus efeitos colaterais, como a crescente marginalização dos usuários. Mesmo os efeitos colaterais eram tidos como desejáveis, pois consistiam, segundo o raciocínio da coalizão de abstinência, em uma motivação a mais para conduzir usuários ao tratamento. Até a metade dos anos 1980, no entanto, essas críticas não chegavam a ser ameaça à coalizão dominante, que respondia às cobranças por eficácia com medidas ainda mais repressivas.

Nessa época, no entanto, com o surgimento da aids, um evento não cognitivo externo ao subsistema, houve uma inversão de prioridades no campo da política de controle de drogas na Suíça. Se antes, por exemplo, as forças policiais confiscavam seringas como forma de conter o uso de drogas, com a rápida disseminação da doença, especialmente em função da utilização de seringas contaminadas, medidas repressivas começaram a ser consideradas contraproducentes, já que ampliavam o risco de infecção por HIV.

A nova tendência era a de que esforços deveriam ser dirigidos à promoção de um comportamento mais saudável e seguro entre os usuários que não desejavam ou não conseguiam deixar as drogas. Tal princípio era conceitualmente oposto ao da abstinência, já que a prioridade era conter a disseminação da aids, em lugar de promover a abstinência de drogas. Essa idéia foi rapidamente formalizada no conceito conhecido como “redução de danos”.

No seu núcleo duro, a redução de danos defendia que a autonomia e a integridade dos indivíduos eram mais importantes que o respeito a normas socioculturais e que indivíduos “desviantes” mereciam ajuda como qualquer outro indivíduo, devendo ser livres para aceitar essa ajuda ou não. O núcleo político da

redução de danos traduzia esse princípio pelo respeito à livre escolha dos indivíduos sobre a aceitação do tratamento e pela disponibilização de auxílio aos usuários que não estivessem prontos para deixar as drogas, particularmente por meio de práticas de redução de danos, como distribuição de seringas, salas de injeção segura etc. Os aspectos instrumentais desse sistema de crenças previam o relaxamento da repressão policial, a facilitação do acesso às instalações para a prática de redução de danos e a diminuição do constrangimento aos usuários.

A coalizão de redução de danos, basicamente ativa em nível local, era inicialmente formada por profissionais de saúde e especialistas em doenças infecciosas, assim como por outros profissionais de saúde que haviam sido confrontados com a aids e com o uso de drogas em seu cotidiano. Em seguida, profissionais de serviço social juntaram-se à coalizão, que atribuía a estigmatização dos usuários e a utilização de práticas que favoreciam a disseminação da aids e de outras doenças ao modelo proibicionista. Logo a coalizão seria apoiada por políticos de esquerda e liberais.

No final dos anos 1980, projetos pioneiros foram implantados nas cidades de Berna, Zurique, Basle e Saint-Gall. Embora tolerados, esses projetos não foram necessariamente apoiados pelas autoridades locais, sendo geralmente implementados por organizações não-governamentais. Com o passar dos anos, parceiros importantes foram se agregando à coalizão, incluindo instituições governamentais, o que ajudou a solidificar a reputação da coalizão e seus projetos na arena política em nível local e permitiu a efetiva criação de uma política nova.

De 1991 em diante, a criação de instalações de redução de danos tornou-se um objetivo político oficial e o governo decidiu apoiar testes de novos métodos de tratamento em nível federal.

Não foram feitas alterações na Lei Federal sobre Drogas, e as atividades de redução de danos eram realizadas por meio de uma nova interpretação de um artigo segundo o qual o governo federal deveria encorajar a pesquisa de métodos inovadores para o tratamento do abuso de drogas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> O MCA comenta a dificuldade para a alteração da legislação em sistemas federativos. No Brasil, para contornar as dificuldades para modificação da legislação, a coalizão de redução de danos utiliza o direito constitucional à saúde (Constituição Federal de 1988, art. 196) para justificar suas atividades, em oposição às

As estratégias da coalizão de redução de danos para a consecução de seu sistema de crenças e para alcançar a hegemonia no subsistema tinha duas principais vertentes: *lobby* em favor da mudança em programas governamentais locais e nacionais (recursos políticos foram mobilizados por meio de organizações profissionais e aliados na mídia e em partidos de esquerda e liberais), e esforços para produzir mudança no mundo real, isto é, implementando instalações de redução de danos para provar a adequação do seu sistema de crenças e poder solicitar apoio.

Já no começo da década de 1990 a coalizão de redução de danos controlava as principais instâncias políticas de tomada de decisão na Suíça. A coalizão contava, ainda, com o apoio da mídia, uma vez que, como intelectuais de esquerda e liberais, muitos jornalistas haviam tomado partido em favor da redução de danos, vista como um método inovador e eficiente de lidar com a questão das drogas e com a aids.

A coalizão de abstinência havia perdido adeptos desde o surgimento da aids. Muitos promotores públicos, juízes, policiais, políticos conservadores e terapeutas que acreditavam que a redução de danos desencorajaria os usuários a buscar tratamento criticaram duramente as mudanças que estavam se processando no campo de controle de drogas. Seu raciocínio era o de que a prevenção das drogas em geral levaria à prevenção do uso compartilhado de seringas e, por conseguinte, à prevenção das infecções por HIV. Além disso, as terapias de substituição e de uso continuado de drogas sob prescrição médica iam contra o ideal de um mundo livre das drogas, sendo considerado, pela coalizão de abstinência, como um passo em direção à liberalização das drogas ilícitas, encorajando o uso.

Ainda que a redução de danos tenha conseguido estabelecer-se no país, as instalações para essa prática continuaram a ser contestadas ao longo dos anos 1990, principalmente pela emergência dos usuários de drogas, que agora exerciam suas atividades em público – as chamadas “cenas de uso”.

O princípio de funcionamento da redução de danos era o de que muito controle social nas instalações de atendimento a usuários aumentaria a distância – e diminuiria

---

críticas e sanções fundamentadas na Lei de Tóxicos (Lei nº 6.368/1976, art. 12, § 2º), que permite interpretar atividades de redução de danos como uma forma de incitação ao uso de drogas ilícitas.

a eficácia – dessa técnica. Para a redução de danos ser efetiva, as instalações para sua prática deveriam estar próximas dos locais onde os usuários se reuniam, atrair o maior número possível de usuários, operar na base do anonimato e aceitar os usuários de drogas como indivíduos autônomos, não demonstrando juízos de valor sobre o uso.

O passo seguinte seria a aceitação das cenas de uso no espaço urbano: a redução da repressão aos usuários favoreceria o desenvolvimento de cenas de uso e, em seguida, instalações de redução de danos seriam implementadas dentro delas, aumentando o número de usuários alcançados pela técnica.

No entanto, estudos apontaram o crescimento da criminalidade nas vizinhanças de cenas de uso e sua transformação em guetos. Esses dois fenômenos levaram a uma crescente pressão de cidadãos e comerciantes, que passaram a mobilizar associações de bairro e partidos contra as cenas de uso. A queixa principal era a de que os crimes relacionados a drogas, pornografia e prostituição, considerados fatores acessórios às cenas de uso, prejudicavam a qualidade de vida dos cidadãos.

Esses protestos estavam relacionados com uma terceira coalizão, preocupada com a qualidade de vida no ambiente urbano. Pertencente a um outro subsistema, envolvido com a política urbana em sentido geral, essa coalizão entrou em aliança com a coalizão de abstinência para justificar sua oposição às instalações de redução de danos nos termos do próprio subsistema de controle de drogas ilícitas. O conflito estava concentrado em aspectos instrumentais do sistema de crenças da coalizão de redução de danos, ou seja, as conseqüências da sua abordagem para a ordem pública no espaço urbano.

A política de redução de danos, já consideravelmente disseminada em instâncias decisórias relevantes em todo o país, começou a sofrer pressões dos defensores da qualidade de vida, que pediam mais segurança e ordem nas cidades. Para preservar a redução de danos, seus aspectos externos teriam de sofrer mudanças, o que se deu por meio da idéia de “compatibilidade urbana”, segundo a qual as intervenções de redução de danos deveriam imprimir igual ênfase na saúde dos usuários de drogas e na ordem pública na área em que estivessem localizadas.

Essa nova estratégia de redução de danos buscava um equilíbrio entre um certo nível de repressão policial, necessário para manter a ordem pública, e a manutenção do fácil acesso de usuários às instalações, sem interferência dos policiais em suas atividades nem no uso de drogas.

Em muitas cidades, as cenas de uso foram gradualmente desaparecendo ao longo dos anos 1990. Desde meados da década, cenas abertas de uso não eram mais aceitas na Suíça, podendo acontecer apenas em ambiente privado ou dentro de instalações de redução de danos.

Além disso, essas instalações têm regras mais estritas para o comportamento de usuários, não sendo mais permitido o tráfico de drogas, o uso de drogas ou a vadiagem nas proximidades. Como resultado dessas mudanças, a coalizão de qualidade de vida deixou de apoiar a coalizão de abstinência e passou a monitorar a administração das instalações de redução de danos.

#### **4.8. As contribuições de Kübler**

A análise feita por Kübler, além de provar a aplicabilidade do modelo ao subsistema de controle de drogas ilícitas, corrobora as hipóteses de mudança política do MCA: ao final da década de 1990, a política de controle de drogas suíça não seguia mais o modelo proibicionista original. Essa mudança política teria sido resultado de dois processos.

Em primeiro lugar, a estratégia de redução de danos foi estabelecida por uma coalizão capaz de difundir o conceito e implementá-lo concretamente até que se tornasse uma política nacional. Alavancada pelo aparecimento da aids no começo dos anos 1980, a redução de danos trouxe para o subsistema especialistas da área de saúde, que aportaram significativos recursos financeiros, políticos e científicos para a defesa dessa estratégia como um objetivo político.

Em segundo lugar, o aprendizado sobre como manter o equilíbrio entre os interesses da coalizão defensora da redução de danos e a coalizão defensora da ordem

pública ajudou a aparar arestas com relação à aceitação da nova estratégia, um dos desafios para sua transformação em um modelo de política pública.

Esse aprendizado corrobora a hipótese do MCA segundo a qual a aprendizagem política é provavelmente induzida por conflitos entre aspectos instrumentais importantes de sistemas de crenças, como no caso do conflito sobre as conseqüências urbanas da política de redução de danos.

Na ausência de negociadores (*policy brokers*), não identificados pelo autor no caso suíço, os esforços para alcançar consenso sobre aspectos secundários dos respectivos sistemas de crenças podem ser considerados parte do processo de aprendizagem política.

A pesquisa de Kübler corrobora, também, a hipótese de que a mudança política é mais provavelmente induzida por perturbações externas, como no caso da epidemia de aids, que levou ao questionamento da política vigente e permitiu o “empoderamento” (em inglês: *empowerment*) de uma nova coalizão, a qual passaria a disputar a hegemonia no subsistema.

Confirmando a relevância do sistema de crenças como elemento aglutinador das coalizões de advocacia, os atores foram motivados por um evento externo – a epidemia de aids – e mobilizaram-se em defesa da redução de danos. Agregaram-se, portanto, em torno de uma idéia.

O estudo mostra a influência de contextos institucionais nas escolhas estratégicas das coalizões, explicando em parte seu comportamento. Nesse sentido, a estrutura federativa suíça desempenhou um importante papel na mudança política. Os defensores da redução de danos puderam produzir, primeiro, mudança política em nível local – em função do fato de que cantões e cidades são prioritariamente competentes para questões de política de controle de drogas – e, depois, fazer avanços em nível nacional.

Como afirma Kübler, essas observações enfatizam a ligação entre idéias, interesses e instituições como variáveis dependentes, e não como mutuamente excludentes.

## CAPÍTULO 5

### METODOLOGIA

#### 5.1. Pressupostos metodológicos

Como notam Sabatier e Jenkins-Smith<sup>1</sup>, muitos modelos de formulação política aceitam uma relação próxima entre as crenças das elites políticas e o processo de tomada de decisões. No entanto, estudos sobre o comportamento das elites ao longo do tempo e estudos longitudinais sobre sistemas de crenças das elites com dados comparáveis são raros. Essa falta de testes empíricos com teorias sobre mudança em crenças das elites e a mudança correlata de políticas públicas é um empecilho para sua comprovação.

Os estudos sobre elites que buscam a coleta e a análise de dados comparáveis tendem a seguir as seguintes linhas metodológicas: estudos de tipo *cross section* e longitudinais sobre comportamento em votações no Legislativo (crenças operacionalizadas por meio de filiação partidária, histórico de votações de grupos de interesses ou pesquisas comportamentais), estudos de tipo *cross section* e longitudinais sobre a habilidade do Legislativo e/ou de soberanos do Executivo para influenciar as decisões de agências administrativas (orientação partidária geralmente usada como indicador das preferências dos soberanos), estudos enfocando mudanças nas crenças das elites ao longo do tempo (pesquisas comportamentais por meio de painel ou repetidas modelagens seccionais cruzadas), estudos de tipo *cross section* sobre as

---

<sup>1</sup> JENKINS-SMITH, Hank C., SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). *Policy Change and Learning. Na Advocacy Coalition Approach*. EUA: University of California – Davis. University of New Mexico. Westview Press, 1993. Parte IV, p. 237-256.

crenças das elites em áreas políticas específicas com base em pesquisas comportamentais.

Por sua vez, estudos longitudinais tendem a apresentar indicadores superficiais quanto às crenças das elites. A orientação partidária, por exemplo, raramente é o melhor indicador das crenças mais profundas de um indivíduo, sendo difícil associá-la a valores abstratos por meio de assunções de ordem causal ou sistemas ordenados de crenças, capazes de influenciar suas preferências políticas. E históricos de votações são compilações de votos.

Embora as pesquisas comportamentais configurem uma metodologia bastante sofisticada para avaliar a complexidade das crenças das elites e as relações existentes entre essas crenças e suas posições políticas, tais pesquisas apresentam sérias limitações em função do momento e da cultura em que são realizadas (contexto).

Além do mais, nenhuma dessas alternativas metodológicas apresenta soluções sobre como estudar as crenças de elites não governamentais: como identificá-las, como acessá-las, como interpretar os dados etc.

A dificuldade em identificar o raciocínio por trás do processo decisório torna difícil explicar a mudança política ao longo do tempo.

Para a compreensão das mudanças nas preferências das elites, é necessário o conhecimento das assunções e das percepções dessas elites com relação a variáveis importantes, por meio das quais essas elites provavelmente enxergam o mundo – ou seja, é preciso conhecer a estrutura de seus sistemas de crenças.

A abordagem metodológica proposta pelo MCA tenta suprir essa falta de dados por meio da análise de conteúdo dos documentos das coalizões de advocacia. Sabatier e Jenkins-Smith argumentam que o exame de conteúdo dos documentos permite uma análise mais detalhada desses sistemas de crenças, sendo mais adequada ao estudo de mudanças nas crenças das elites ao longo do tempo.

Em sua análise do caso suíço, Kübler empregou exploração de documentos e dados de entrevistas, realizando análise qualitativa dos conteúdos<sup>2</sup> com resultados satisfatórios, provando sua aplicabilidade à temática das drogas.

Para esse tipo de análise de documentos, é preciso: (i) identificar a população-alvo; (ii) definir os elementos relevantes dos sistemas de crenças dessa população-alvo; e (iii) restringir ao máximo potenciais problemas na inferência de crenças a partir de fontes documentais.

A população relevante inclui indivíduos – ou representantes de grupos – que constituem o que se chama de “redes de interesse” (*issue networks*), ou subcomunidades políticas ou subsistemas políticos. Os membros do subsistema incluem as elites políticas que, com relativa regularidade, acompanham e tentam influenciar os desenvolvimentos políticos em uma determinada área.

Para se identificar os participantes de um subsistema (membros de coalizões), podem ser usadas técnicas de amostragem de tipo *snowballing*, pedindo-se a elites primariamente identificadas (indivíduos ou grupos de indivíduos envolvidos com o processo de formulação política sobre uma dada temática) que indiquem outras elites (outros indivíduos que os primeiros considerem relevantes para o processo de formulação política em questão), que por sua vez indicarão outras, até que não se obtenham mais nomes novos. Esse método pode ser complementado com dados obtidos em registros de participação em fóruns especializados: os participantes regulares tendem a ser os membros do subsistema ou, pelo menos, seus representantes.

Com a seleção do tema da pesquisa (assunto, recorte temporal e população-alvo), o pesquisador deve especificar um conjunto de itens a serem buscados em fontes documentais – incluindo indicadores de crenças abstratas e tópicos de disputa política – passíveis de associação a sistemas de crenças específicos, ou seja, deve criar um código.

---

<sup>2</sup> KÜBLER, Daniel. Mensagem pessoal em 25/9/2001. E.F.: “How did you evaluate the newspaper articles and gray literature contents? Did you explore key-words or did you use any other speech-analysis system? How did you analyze the data you gathered in the interviews? Did you keep records of them?” D.K.: “[E]xploration of documents: qualitative content-analysis (thus: non computer-assisted key-word counting) in the sense of Weber’s ‘Sinnverstehende Methode’, i.e. to bring out the sense that actors associate to their actions – [D]ata from interviews: the same ‘sinnverstehende methode’ again, i.e. no key-word counting, but rather an effort to understand and reproduce the argumentation of the interviewees on certain matters (the way in which I used interview data is similar to the one depicted by M.Q. Patten (1997) Utilization focused evaluation, London, Sage.”

O próximo passo é o levantamento de documentos (publicações, relatórios, legislação, textos políticos, normas, manuais etc.) que possam ser analisados por meio desse código.

Sempre que possível, as variáveis de crenças devem ser desenhadas como escalas, circunscritas pelas posições mais extremas tomadas pelos participantes do subsistema, possibilitando a identificação da posição dos membros em relação a cada variável.

Usualmente, a construção desses códigos sofre inúmeras alterações ao longo de seu desenvolvimento, ou seja, durante a sua aplicação aos conteúdos analisados, o que permite a inclusão de novos itens ou posições, além de um maior refinamento da ferramenta.

## **5.2. Limitações**

Uma das principais limitações da abordagem metodológica do MCA foi levantada pelos próprios autores: como o pesquisador sabe se o autor de um documento (ou de um discurso) está expressando sua verdadeira opinião?

Sabatier e Jenkins-Smith respondem a esse questionamento afirmando que a probabilidade de alteração de crenças para adequação de um discurso – ou um documento – a um determinado público diminui à medida que se distancia em direção a audiências menores (o conjunto de membros da elite especializados em um determinado assunto). Assim, o público a que tais comunicações são destinadas tende a ser restrito quase inteiramente a membros de um subsistema político determinado. Nesse contexto, há um razoável incentivo para que esses representantes adotem e mantenham crenças consistentes com suas coalizões, pois a inconsistência pode representar perda de credibilidade e apoio de seus pares.

Embora de grande utilidade para a compreensão da dinâmica de alianças informais e de sua influência na formulação de políticas, o modelo de Sabatier e

Jenkins-Smith parece apresentar uma fragilidade no que se refere à definição dos elementos que compõem os sistemas de crenças das coalizões de advocacia.

Uma outra fragilidade dessa abordagem metodológica, no entanto, é a maneira como é desenvolvido o código para análise documental. Tal código deve ser montado a partir de um modelo de sistema de crenças, que é associado a uma determinada coalizão de advocacia.

Além da subjetividade inerente a uma análise de conteúdos a partir de um código balizador de sistemas de crenças, é preciso levar em consideração a subjetividade do próprio pesquisador ao elaborar esse tipo de ferramenta.

As expressões que caracterizam tais sistemas de crenças são assunções dos pesquisadores e, quando passam a compor uma ferramenta de trabalho de analistas do discurso, que devem identificá-las no conteúdo dos documentos estudados com base em sua percepção individual de significados e contextos, ficam sujeitas a um novo nível de subjetividade, dessa vez relacionado ao viés potencial dos próprios analistas de conteúdos. Por mais que um código seja refinado ou revisto, não há como eliminar a subjetividade de sua elaboração, tornando-o neutro, nem como realizar o processo de análise sem que haja interferência subjetiva – o julgamento dos analistas dos documentos ao estudar o conteúdo, classificando-o segundo os critérios estabelecidos pelo código.

### **5.3. Metodologia da pesquisa**

Tendo em vista o que foi descrito na seção anterior, este trabalho parte da premissa de que o grau de subjetividade da abordagem metodológica, antes de ser um empecilho para a pesquisa, traz limitações, mas não a invalida. Entre as limitações, citam-se, especialmente, a capacidade do modelo de prever o comportamento de coalizões de advocacia e antecipar mudança política num subsistema.

Em lugar de evidências empíricas e do teste das hipóteses do MCA, este trabalho tenta encontrar indícios da existência de coalizões de advocacia específicas do

subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil. E em lugar de maneiras de prever mudança política, este trabalho busca compreender o subsistema, sua dinâmica, seus atores.

Este trabalho realizar pesquisa empírica, mas um estudo qualitativo sobre a aplicabilidade do MCA ao subsistema de controle de drogas ilícitas no caso brasileiro. Assim, algumas das propostas metodológicas de Sabatier e Jenkins-Smith, como a elaboração de um código para a identificação dos sistemas de crenças e a análise de conteúdo de documentos, não serão utilizadas.

Serão utilizadas as seguintes técnicas: *reputational analysis* para identificação dos atores envolvidos com a questão, análise de conteúdo de documentos para identificação das principais tendências ideológicas no âmbito desse subsistema (sistemas de crenças) e agrupamentos de atores (coalizões possíveis), além de entrevistas não estruturadas com esses atores e análise de fontes documentais para uma avaliação de dinâmica e estratégias das coalizões.

O teste da hipótese principal deste trabalho visa a criar uma base de conhecimento alicerçada no modelo de Sabatier e Jenkins-Smith para análises posteriores sobre o caso brasileiro e não necessariamente verificar a existência de mudança política, o que seria o principal objetivo de um estudo empírico com base no MCA.

O recorte temporal deste trabalho, sendo menor que o preconizado por Sabatier e Jenkins-Smith – dez anos – não deve constituir empecilho para uma tentativa de aplicação do modelo, uma vez que não se pretende testar as hipóteses do MCA sobre mudança política e aprendizagem política. O período escolhido – 1998/2000 – permitirá a análise da aplicabilidade das hipóteses sobre coalizões, já que um dos objetivos deste trabalho é estudar a dinâmica e as estratégias de potenciais coalizões existentes no subsistema.

Com foi dito, segundo o modelo, mudanças políticas podem ocorrer ao longo do tempo em função tanto de fatores exógenos não cognitivos (eventos externos e parâmetros relativamente estáveis) como de fatores endógenos cognitivos (impacto político e aprendizagem política) ao subsistema.

Ainda que não haja decorrido o lapso temporal necessário (dez anos, no mínimo) para uma avaliação sobre efetiva mudança política no subsistema de controle de drogas ilícitas, é válido elencar os fatores exógenos e endógenos presentes no período sob estudo, adiantando indícios de possíveis alterações na formulação política, o que poderá ser útil a estudos futuros sobre o assunto.

A seleção de fontes para análise de conteúdo inclui documentos produzidos no âmbito dessas potenciais coalizões, abrangendo toda a literatura produzida sobre o assunto, que pode apontar referenciais teóricos específicos e tendências cambiantes na abordagem da questão. Sendo assim, as fontes selecionadas contemplam um leque variado de publicações, que vai desde artigos de jornal e conteúdo de *sites* na Internet até documentos de governo e legislação. Essa variedade, intencional, busca a modelagem mais fiel das configurações do subsistema no período em estudo, bem como do comportamento de seus atores e das estratégias das coalizões em que estejam potencialmente agrupados.

#### **5.4. Estrutura do sistema de crenças**

Considerando a subjetividade do MCA e as escolhas metodológicas deste trabalho, a instrumentação de variáveis apresentou-se como um desafio.

Partindo do MCA, a primeira etapa da pesquisa foi dedicada ao estudo da estrutura do sistema de crenças proposto por Sabatier e Jenkins-Smith, para sua posterior adaptação à questão das drogas ilícitas.

Os elementos básicos dessa estrutura são, em resumo, os seguintes:

- *Deep (normative) core*, ou *noyau dur de valeurs normatives*, expressão que foi traduzida para o português como “núcleo duro” – um conjunto de axiomas normativos e ontológicos que fundam a filosofia de cada indivíduo;
- *Near (policy) core*, ou *fondant les représentations d’un sous-système de politique publique*, traduzido para o português como “núcleo político” – idéias sobre as

estratégias de base, as opções programáticas e a teoria da ação suscetíveis de realizar os objetivos normativos gerais; e

- *Secondary aspects*, ou *aspects instrumentaux*, traduzidos para o português como “aspectos instrumentais” – idéias sobre os instrumentos, as medidas e as informações necessárias para colocar em prática o *policy core* em um dado subsistema de política pública.

O MCA assume que as crenças do núcleo político – e não do núcleo duro – são a amálgama das coalizões, já que representam os liames normativos e empíricos básicos dentro de um domínio de especialização das elites políticas.

Assim, quanto ao núcleo político de um sistema de crenças, tanto a abrangência do assunto (crença aplicável a todos os aspectos do subsistema político) quanto sua natureza (lista de tópicos relevantes com relação ao assunto) são essenciais. Entre esses tópicos, são críticos os preceitos normativos fundamentais que fornecem orientação sobre valores prioritários básicos e sobre a identificação de grupos/entidades cujo bem-estar é prioritário, sendo a concordância sobre esses dois aspectos a mais importante característica definidora de uma coalizão de advocacia.

Um modelo de estrutura de crenças de elites políticas incluiria as seguintes categorias:

**Quadro 1 – Sistema de crenças**

	<b>Núcleo duro</b> <i>Deep core</i>	<b>Núcleo político</b> <i>Policy core</i>	<b>Aspectos instrumentais</b> <i>Secondary aspects</i>
Características definidoras	Axiomas ontológicos e normativos fundamentais.	Posições políticas fundamentais em relação às estratégias básicas para alcançar os valores nucleares no âmbito de um subsistema.	Decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o núcleo político.
Abrangência e suscetibilidade a mudanças	Ao longo de todos os subsistemas políticos. Muito difícil; similares a uma conversão religiosa.	No âmbito de um dado subsistema. Difícil, mas podem ocorrer se a experiência revelar anomalias sérias.	Usualmente apenas parte do subsistema. Moderadamente fácil; compõem os tópicos da maioria dos processos de formulação política em níveis administrativo e legislativo.

Componentes ilustrativos	1. Natureza humana:	Preceitos normativos fundamentais:	1. Seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos;
	a. inerentemente má x passível de salvação;	1. Orientação sobre valores prioritários;	2. Importância de várias conexões causais em diferentes locais e ao longo do tempo;
	b. parte da natureza x domínio sobre a natureza;	2. Identificação de grupos ou outras entidades cujo bem-estar é de grande prioridade.	3. A maior parte das decisões é relativa a regras administrativas, alocação de recursos, organização de argumentos, interpretação estatutária e mesmo revisão estatutária;
	c. egoísmo de visão estreita x capacidade de estabelecer contrato social.	Preceitos com um componente empírico substancial:	4. Informação concernente à <i>performance</i> de programas ou instituições específicas.
	2. Prioridade relativa de vários valores fundamentais: liberdade, segurança, compreensão do poder, saúde, amor, beleza etc.	3. Seriedade geral do problema;	
	3. Critérios básicos de justiça distributiva: tem mais valor o bem-estar de quem conta? Valores relativos do indivíduo, grupos primários, todas as pessoas, gerações futuras, seres vivos etc.	4. Causas básicas do problema;	
	4. Identidade sociocultural (e.g. valores étnicos, religião, gênero, profissão).	5. Distribuição adequada de autoridade entre governo e mercado <sup>3</sup> ;	
		6. Distribuição adequada de autoridade entre os vários níveis de governo;	
		7. Prioridade dada a vários instrumentos políticos;	
		8. Habilidade da sociedade para resolver o problema (e.g. otimismo x pessimismo);	
		9. Participação do público x especialistas x funcionários eleitos;	
		10. Preferências políticas do núcleo político.	

Fonte: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework – an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis, Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 117-166.

Segundo o MCA, embora o conjunto de tópicos englobados pelo núcleo político ainda esteja sendo revisado por seus autores, alguns aspectos podem ser considerados críticos, na medida em que estão sujeitos ao desenvolvimento de clivagens persistentes e salientes entre as coalizões:

- causas básicas do problema – já que influenciam o conjunto de soluções possíveis e os indivíduos por elas afetados;

- método de financiamento dos programas (de onde vem, para onde vai o dinheiro);
- o interesse na participação do público, de especialistas ou de autoridades eleitas (ou novo direcionamento de funcionários já existentes);
- as preferências políticas do núcleo político (esquerda/direita), que normalmente seriam consideradas como parte dos aspectos instrumentais, mas tendem a se encaixar melhor no núcleo político em função de maior abrangência, saliência e fonte de clivagem em um dado momento.

A aplicação do modelo à questão das drogas requer um estudo do tema e da maneira como seus vários tópicos e tendências podem ser encaixados numa estrutura de sistema de crenças.

Em seu estudo do caso suíço, Kübler observou a existência de duas coalizões, uma advogando “abstinência” e outra advogando “redução de danos”. O autor aponta os seguintes sistemas de crenças para as coalizões existentes no final dos anos 1980 no subsistema de políticas de controle de drogas ilícitas naquele país:

**Quadro 2 – Sistema de crenças no caso suíço**

<b>Categorias de crenças</b>	<b>Coalizão de abstinência</b>	<b>Coalizão de redução de danos</b>
<b>I. Núcleo duro (núcleo normativo de crenças)</b>		
Normas e comportamento desviante	O comportamento desviante não deveria ser tolerado porque ameaça a integridade da sociedade como um todo.	O comportamento desviante deveria ser aceito como uma expressão de diversidade cultural e social.
Prioridade de valores	Normas culturais e sociais deveriam ser respeitadas e aperfeiçoadas de qualquer modo, se necessário às custas da integridade e da autonomia dos indivíduos.	A integridade e a autonomia dos indivíduos deveriam ser respeitadas e aperfeiçoadas, se necessário transitoriamente, às custas de normas culturais e sociais.
Intervenção em indivíduos desviantes	Indivíduos que desviam de normas culturais e sociais deveriam ser ajudados a voltar ao “caminho certo”. Se tais indivíduos não desejarem submeter-se, ação coercitiva deveria ser tomada de modo a forçá-los a se	A autonomia de indivíduos desviantes deve ser respeitada. A indivíduos desviantes cuja integridade for ameaçada deverá ser oferecida ajuda, a qual tais indivíduos devem ser livres para usar ou não.

<sup>3</sup> No caso do subsistema drogas, seria possível uma aproximação com algumas instâncias do “mercado” das drogas.

	adequarem às normas culturais e sociais.	
<b>II. Crenças do núcleo político</b>		
Visão do problema político	O uso de drogas psicoativas causa dependência física. Indivíduos dependentes esquecem todo o resto e não são capazes de adotar um comportamento adequado a sua saúde e necessidades sociais. Então, as más condições sociais e de saúde dos usuários de drogas derivam diretamente do uso de drogas, que os faz adotar comportamentos de risco com relação à saúde (e.g. HIV) e cometer atos criminosos (e.g. roubos e furtos).	Mesmo se fisicamente dependentes, usuários de drogas são capazes de ter responsabilidade por si mesmos e por adotar um comportamento adequado a sua saúde. Então, as más condições sociais e de saúde dos usuários de drogas derivam da estigmatização social e da proibição. Para comprar drogas supervalorizadas, eles cometem atos criminosos (e.g. roubos e furtos). Temendo a repressão policial, eles se injetam furtivamente, sem respeitar regras básicas de higiene.
Teoria da intervenção	Saúde precária e má situação social forçarão os usuários de drogas ilícitas a deixar o uso de drogas. Repressão policial e estigmatização têm um efeito positivo, já que contribuem para motivar os usuários de drogas a buscar terapia. Aqueles que não estão prontos para parar deverão ser forçados a fazê-lo. Desde que o compartilhamento de seringas é inerente à prática subcultural do uso de drogas, a epidemia da aids pode apenas ser enfrentada pela motivação dos usuários a deixar as drogas.	Saúde precária e má situação social empurram os usuários de drogas para mais fundo no uso de drogas. Tratamento apenas é efetivo quando os usuários de drogas o fazem por sua própria motivação. A estabilização da saúde e da condição social dos usuários pela redução dos prejuízos associados ao uso de drogas é um pré-requisito à motivação para o tratamento. A epidemia de aids pode apenas ser enfrentada pela promoção de comportamento seguro de injeção e distribuição de agulhas e seringas esterilizadas.
<b>III. Crenças políticas instrumentais</b>		
A eficiência e a eficácia de intervenções políticas dependem...	...do potencial da oferta de tratamento e de poderosos instrumentos de convencimento ou coerção dos usuários de drogas ilícitas ao tratamento.	...do potencial da oferta de tratamento, da força de motivação dos usuários de drogas para fazer tratamento e da eficiência dos estabelecimentos de redução de danos, os quais deveriam ser facilmente acessíveis para seus clientes.
A tolerância a cenas abertas de uso de drogas...	...torna mais fácil o acesso a drogas ilícitas e conseqüentemente facilita o seu uso. Isso enfraquece a motivação para o tratamento. Acima de tudo, a tolerância a cenas abertas de uso de drogas pode ser interpretada como um enfraquecimento da norma social de abstinência de drogas.	...tem um efeito benéfico na situação dos usuários de drogas, que ficam menos expostos à repressão policial e, por conseguinte, menos em perigo de adotar comportamentos de risco. Acima de tudo, a concentração de usuários de drogas em um lugar da cidade torna mais fácil para a intervenção de redução de danos alcançar seus clientes.

Fonte: KÜBLER, Daniel. *Ideas as catalytic elements for policy change. Advocacy coalitions and drug policy in Switzerland* in D.Braun e A. Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, pp. 116-135.

Quando questionado sobre a maneira como estabeleceu as expressões que definem os sistemas de crenças das coalizões de advocacia encontradas na Suíça,

Kübler<sup>4</sup> afirmou que os termos eram sua interpretação das linhas de argumento encontrados nas coalizões e não necessariamente encontradas em documentos ou dados de entrevistas.

Numa abordagem inicial, e com base em estudos sobre os aspectos do fenômeno das drogas ilícitas, percebeu-se que os sistemas de crenças identificados por Kübler, embora de grande relevância – além do pioneirismo – entre as aplicações do MCA, trariam uma contribuição superficial ao estudo do caso brasileiro. Em primeiro lugar, parece correto dizer que, no caso brasileiro, havia um número maior de coalizões e que tais coalizões agruparam-se estrategicamente no período em estudo. Além disso, a aparente complexidade desse subsistema no país indicava a necessidade de um maior detalhamento dos elementos estruturais do modelo com vistas às especificidades deste trabalho.

Para tanto, seria necessário, antes de tudo, estudar os princípios de um sistema de crenças genérico sobre a questão, para então fazer digressões sobre possíveis sistemas de crenças existentes no Brasil.

### **5.5. Sistemas de crenças sobre as drogas ilícitas em geral**

Com relação às drogas ilícitas, as discussões parecem sempre circular em torno de justificativas à sua liberação ou proibição. Nesse sentido, são comuns as associações entre liberação/legalização e proibição/repressão.

É preciso, no entanto, fazer uma distinção entre “liberalismo” e pontos de vista “liberais”. Alguns grupos liberais – mais tolerantes em relação às drogas ilícitas – eventualmente abraçam idéias também pregadas pelo liberalismo como doutrina política, mas não sem qualquer outro tipo de comunhão ideológica. Assim, é possível encontrar tanto em grupos de esquerda brasileiros quanto em comunidades conservadoras dos Estados Unidos discursos em favor da legalização das drogas.

---

<sup>4</sup> KÜBLER, Daniel. Mensagem pessoal em 27/9/2001. E.F.: “What led you to the expressions ‘deviant behavior’, ‘integrity of society’, ‘individual integrity’ and ‘autonomy’ in your description of the harm reduction/abstinence coalitions belief systems in Switzerland?” D. K.: “These terms are my interpretation of

As esse respeito, vale a pena uma breve discussão sobre as aproximações possíveis entre doutrinas liberais de esquerda, favoráveis à legalização das drogas, e o liberalismo de Milton Friedman:

*Now here's somebody who wants to smoke a marijuana cigarette. If he's caught, he goes to jail. Now is that moral? Is that proper? I think it's absolutely disgraceful that our government, supposed to be our government, should be in the position of converting people who are not harming others into criminals, of destroying their lives, putting them in jail. That's the issue to me. The economic issue comes in only for explaining why it has those effects. But the economic reasons are not the reasons.*<sup>5</sup>

Friedman afirma que não é papel do governo vigiar ou punir cidadãos por atos que pertencem a sua vida privada e “não prejudicam outras pessoas”. E associa a questão das drogas a uma discussão sobre princípios “morais” mais do que econômicos. A relação entre drogas ilícitas e moral, para ele, está inserida na preocupação liberal com a garantia dos direitos individuais.

O uso de drogas, segundo o liberalismo – numa tentativa de extrapolação, já que o fenômeno das drogas ilícitas como é compreendido hoje não possuía paralelo na época dos primeiros teóricos do liberalismo –, faz parte de um “conjunto” de liberdades individuais, assim como qualquer outra opção de caráter pessoal, como ser vegetariano, por exemplo. Desde que os “usos” pessoais de um indivíduo não prejudiquem outros indivíduos, passam a ser um direito, que deve ser garantido pelas instituições e pelo Estado.

Friedman postula exatamente essa noção, que tem paralelos no trabalho de John Stuart Mill. Friedman advoga, no neoliberalismo, o princípio do Estado mínimo, que não deve interferir nas escolhas dos indivíduos, desde que essas escolhas não “firam” outros indivíduos.

Não deixa de ser curioso, pois, que Friedman, em outros excertos da entrevista citada neste trabalho, aponte os danos oriundos do fenômeno das drogas ilícitas como

---

the lines of argument found with the two coalitions. They are not necessarily found in documents or interview data”.

<sup>5</sup> TREBACH, Arnold S. and Zeese Kevin B. (Eds.). Friedman and Szasz in *Liberty and Drugs: Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington, D.C.: The Drug Policy Foundation, 1992.

consequência da atuação – errônea, equivocada – do Estado e não do próprio fenômeno em si – ou do “mal” que poderia advir das drogas etc. Não são os cidadãos que “usam” que estão causando dano aos que “não usam”. É a interferência do Estado num assunto que não lhe compete que está causando danos tanto aos cidadãos que “usam” quanto aos que “não usam” drogas ilícitas.

Um princípio similar pode ser encontrado no discurso de grupos liberais de esquerda, favoráveis à legalização, seja ela progressiva – por meio de uma descriminalização inicial do uso – ou total.

As colocações de Friedman são as de um intelectual que tem guiado o pensamento liberal contemporâneo e que reflete como poucos as peculiaridades da produção intelectual norte-americana: como expoente do liberalismo em uma sociedade conservadora, fala de drogas como se falasse de uma mercadoria qualquer.

As asserções de Friedman permitem entrever a seguinte contradição: um dos principais teóricos do Estado mínimo, como definido no liberalismo de John Stuart Mill, defende a liberalização (legalização) das drogas numa sociedade em que prevalece o Estado interveniente, no âmbito das soluções propostas por Samuel Huntington<sup>6</sup> a uma suposta “crise da democracia” (modelo conservador da crise de legitimidade da democracia liberal de tipo ocidental).

Segundo Friedman, o Estado tem assuntos muito mais importantes a tratar que estar se metendo com questões de foro íntimo, como a escolha individual sobre “usar” ou “não usar” drogas. Suas críticas à repressão, à Guerra às Drogas, fundam-se na própria defesa do Estado mínimo – do *laissez-faire* clássico. Ao associar-se a defensores da liberalização das drogas, Friedman em nenhum momento teme “arranhar” sua reputação, já que afasta a discussão da questão de princípios morais, pois o que chama de “moral” é, na verdade, a ética individualista do liberalismo.

No sentido de aprofundar essa questão, conceitos como “escolha”, “moral”, “desejo”, “dever” podem ampliar a discussão – que não é apenas política, mas também filosófica – do papel destinado às drogas ilícitas na sociedade contemporânea. Ou melhor, trata-se, na verdade, de uma discussão sobre o papel do “uso” de drogas

---

<sup>6</sup> HUNTINGTON *et alii*. *The crisis of democracy*. EUA: New York University Press, 1975.

ilícitas, uma vez que as drogas passam a ter importância social na medida em que se transformam em um produto. E o conceito de “produto” não prescinde do de “consumo”, i.e., um produto só existe em função do mercado. Segundo Alba Zaluar<sup>7</sup>, o uso de drogas ilícitas – experimental ou recorrente – é fruto de um aprendizado social, refletindo a necessidade dos indivíduos de “pertencer” a um grupo. Esse sentimento de “pertença” gera uma série de outros valores, atitudes e identidades não necessariamente sujeitos a controle social, constituindo a base dos laços que amalgama o grupo: amizade, domínio, dívida, honra etc. Esses laços dificultam o rompimento com o grupo, o que pode levar à cristalização de comportamentos específicos de cada grupo, no âmbito do qual são considerados fundamentais os laços de união e fatores geradores do sentimento de pertença de seus membros.

A interpretação dada a qualquer comportamento, portanto, dependerá de um julgamento subjetivo, que refletirá os valores de cada grupo. Assim, no âmbito de um grupo em que um dado comportamento é uma característica de seus membros, tal comportamento será considerado não apenas aceitável, mas fundamental. Em um outro grupo, esse mesmo comportamento poderá ser considerado inaceitável e, portanto, passível de punição.

O raciocínio apresentado é válido em todo o fenômeno das drogas ilícitas: nos nós da cadeia global de produção, nos estágios de inserção no mercado, nos diferentes níveis de controle, em seu impacto e nas respectivas respostas sociais.

Em suma, a questão subjacente ao fenômeno é: o uso de drogas ilícitas é aceitável ou não? Cada grupo traduz essa questão para o seu sistema de crenças, segundo o qual o uso de drogas ilícitas pode ser considerado moral ou imoral, direito individual ou ameaça ao coletivo, comportamento desviante ou normal, doença ou atividade inócua, atividade comercial ou crime, pecado ou alternativa para expansão da consciência?

Trata-se de visões fragmentadas, que influenciam as políticas de controle, mas que não alcançam consenso. Com o tempo, a percepção geral sobre a questão pode mudar, ocasionando alterações de opinião nas elites políticas sobre a relevância e o

---

<sup>7</sup> ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 11.

modo mais eficaz de enfrentamento. Essas mudanças, somadas a disputas periódicas sobre o *locus* mais apropriado de autoridade, bem como a não-realização de objetivos, alimentam um processo iterativo de formulação política, implementação problemática e disputas sobre reformulação. Mas a aporia permanece: aceitar ou não aceitar o uso de drogas ilícitas?

## 5.6. Coalizões ideais

Como foi visto, o cerne da discussão no caso do subsistema de controle de drogas ilícitas parece ser a liberdade – ou a não-liberdade – para a utilização de drogas, ou seja, em que medida essa prática é aceita ou não por vários grupos sociais.

No entanto, essa questão – a da liberdade para a utilização de drogas – subentende uma discussão filosófica mais profunda, essencial para a operacionalização de variáveis do Modelo de Coalizões de Advocacia.

Em algumas sociedades, os indivíduos parecem optar, conscientemente ou não, por não saber – ou ignorar – o que “é preciso” ser feito, pois o “saber” implica uma escolha consciente. Tanto a negação quanto a consciência remetem a uma escolha de fundo moral, já que ambos os conceitos estão entrelaçados por uma dada ideologia dominante. No entanto, o que “é preciso” (em vista do bem comum) é conceitualmente diferente do que “é desejável” (em vista do indivíduo). Essas abordagens podem refletir um ou outro conjunto de estratégias características de paradigmas de controle, ou várias ao mesmo tempo.

Negação ou busca de consciência, excluindo-se a tentativa de valorar qualquer uma das duas atitudes, serão necessariamente influenciadas por uma ideologia dominante. Essa ideologia refletirá interesses de classe. Esses interesses serão contextualizados, o que nos remete a uma escolha de fundo moral.

Esse raciocínio recusa a idéia de que é possível, na prática, um conjunto de escolhas puramente éticas, isentas de conteúdo moral. Propõe que negar ou aceitar a existência de um “dever” – um princípio ético – são, na verdade, dois lados de um

mesmo imperativo, que é moral, ou seja, influenciado pelos interesses da classe dominante. Questiona, em suma, a oposição entre “desejar” e “dever”, cerne da crítica à filosofia hedonista.

Esse mesmo questionamento pode ser útil ao entendimento do princípio utilitarista de que o indivíduo busca potencializar as condições de sua felicidade – o que seria reprovável do ponto de vista “ético”, em que o indivíduo “deveria” escolher o que é melhor para o “bem” de toda a sociedade. Mas, de novo, o que é “ético”? Existe um “bem” universal, genericamente proposto e aceito por toda a sociedade? E mais: em que consiste a escolha?

Os indivíduos são, desde muito jovens, levados a escolher: saem de casa ou ficam, estudam ou se divertem etc. Cada decisão reflete, de alguma forma, escolhas anteriores.

A possibilidade de produção de escolhas individuais num ambiente globalizado é inversamente proporcional à oferta de opções massificadas, globalizadas. Com a supressão – ou diluição – das fronteiras, a noção mesma de cultura nacional perde significado. Com a velocidade do fluxo de informações na era tecnológica, é muito provável que um indivíduo tenha mais acesso ao que está acontecendo fora de seu país do que ao que está acontecendo na esquina.

Num cenário com essas características – também de alta volatilidade do valor da informação –, as preferências (e escolhas do indivíduo) não são mais formadas durante um longo processo de amadurecimento cultural local, mas no âmbito (e com a rapidez) em que o indivíduo coleta e processa as informações. Desse modo a escolha torna-se um reflexo do próprio sistema globalizado, que utiliza a tecnologia informacional como veículo de mudança, convencimento, criação de opinião.

Quando os indivíduos são defrontados com escolhas, o conjunto de sua experiência é mobilizado para decidir o que fazer. Essa escolha pode ser “o que é desejável” – fruto de uma percepção “individual” de maximização do próprio prazer, que traz reflexos do sistema globalizado –, “o que é certo” – reflexo das expectativas do sistema de crenças do grupo – ou “o que é preciso” – um conjunto de deveres impostos normativamente, capazes de potencializar a eficácia do sistema social. Ou, o

que é mais factível, essa escolha pode ser um agregado de todos esses fatores.

Quando se chega a discutir as políticas de controle de drogas ilícitas em uma sociedade, o que está em pauta, na verdade, é o enfrentamento da realidade; “realidade”, aqui, como conceito filosófico – “o que existe”, o que é percebido. Extrapolando o conceito, trazer um assunto para a pauta de discussão é torná-lo parte da agenda política.

A inserção de um tópico na agenda política é a demonstração de vontade (política) de enfrentar o assunto; “enfrentar” não com o sentido de “combater”, mas de “responder a”, sem qualquer carga valorativa *a priori* dessa resposta, se contra, a favor, neutra ou, mesmo, as implicações específicas de uma “não-resposta”.

Assim, o fato de as drogas terem entrado na agenda política no século XX – com mais ênfase a partir da década de 1960 – transformou uma questão eminentemente cultural e antropológica numa questão política, de caráter público.

Isso equivale, na prática, a assumir que escolhas de caráter privado passaram a integrar a arena pública e, portanto, a estar sujeitas a normas legal-rationais. Como foi visto, o fato de essas escolhas terem pertencido, em algum momento, à esfera individual não elidia a incidência do controle social sobre elas, por meio de princípios utilitaristas, morais ou éticos. Apenas, com a inserção da questão na agenda política, há um desvelamento dessas formas de controle por meio de sua normatização no âmbito do sistema legal-racional<sup>8</sup>.

É claro, essa mudança de *status* transforma essas escolhas em bens regulados pelo Estado. Mesmo sem aprofundar a discussão sobre liberdades individuais, pode-se dizer que o conceito de liberdade é utópico, sendo as gradações relativas a cada sistema político-social concessões “negociadas” entre o indivíduo e seus representantes.

Assim, como a escolha do indivíduo pode refletir o princípio utilitarista de maximização de seu prazer, ou regras morais relativas ao sistema de crenças do grupo a que pertence, ou normas legal-rationais impostas pelo sistema sociopolítico em que

---

<sup>8</sup> Conceito baseado na concepção formalista – ou kelseniana – do direito, que só considera jurídica a norma que prevê a sanção penal. REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1981. Cap. IX, p. 93-104.

está inserido, a discussão política de uma questão refletirá pressões por parte dos grupos que defendem a manutenção, a alteração, a substituição ou a revogação do conjunto de normas legal-rationais do sistema sociopolítico. Tais grupos são influenciados pelos próprios sistemas de crenças e tendem a tentar disseminar suas idéias, influenciando as decisões políticas dos governantes e, portanto, o conjunto de normas legal-rationais do sistema. Contudo, os grupos são formados por indivíduos que têm interesses próprios e tendem a tentar maximizá-los, influenciando os grupos em que estão inseridos e, por conseguinte, seus sistemas de crenças, que são definidos por idéias, valores, percepções particulares sobre diversas questões.

Na questão do controle de drogas ilícitas, sendo a idéia central a liberdade para usar drogas (aceitação ou não-aceitação do uso), a “liberdade” passa a ser o princípio pivotante dos sistemas de crenças.

Ao se tomar a “liberdade para utilizar drogas” como ponto central para a definição dos sistemas de crenças presentes no subsistema de controle de drogas ilícitas, entretanto, percebeu-se uma dicotomia fundamental, que poderia tornar-se um fator limitante à operacionalização de variáveis no MCA. Haveria, em princípio, as seguintes possibilidades: grupos favoráveis a essa liberdade e grupos não favoráveis. Reducionista e pouco prática, essa categorização tenderia, em última análise, a sectarizar a questão.

Por outro lado, essa dicotomia poderia auxiliar este estudo, servindo como “referência” para a identificação de sistemas de crenças.

Como um dos principais construtos do MCA são as coalizões de advocacia, optou-se, então, por estabelecer coalizões “ideais”, utilizadas como ferramenta para a categorização das coalizões efetivamente encontradas no subsistema de controle de drogas ilícitas no Brasil.

Como foi dito anteriormente, subsistemas são compostos de atores institucionais, grupos de pressão e organizações similares, personalidades (indivíduos-chave), além de atores latentes com interesse numa dada questão. Como seria difícil estudar esses participantes individualmente, o modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith agrupa os atores como crenças e pontos de vista similares em “coalizões

de advocacia” competidoras entre si.

Essas coalizões são, também, construtos – a inclusão de atores em coalizões específicas é utilizada pelo pesquisador como uma forma simplificada de determinar as várias posições e os resultados políticos preferidos ou contestados em um dado subsistema político.

Numa situação hipotética, para fins de discussão teórica, no caso brasileiro teríamos o seguinte panorama: os atores do subsistema distribuir-se-iam entre, num extremo do espectro de possibilidades, a tolerância (onde estaria situada a ideologia da legalização das drogas e grupos a favor da liberdade de utilização de drogas) e, no outro extremo do espectro, a não-tolerância (onde estaria situada a teoria da “tolerância zero” e grupos contrários à liberdade de utilização de drogas).

Embora não seja novidade, essa categorização é importante para identificar o grau de aproximação entre uma e outra tendência nas coalizões de advocacia capazes de influenciar a formulação dessas políticas.

Alguns grupos tolerantes aceitariam, por exemplo, técnicas como a redução de danos, que pressupõe uma escolha entre o menor de dois problemas: uso de drogas ou uso “indevido” de drogas. Por entender o uso de drogas como um fenômeno da sociedade contemporânea e parte das escolhas individuais dos cidadãos, pregam o oposto da teoria da “tolerância zero”.

Em programas “tolerantes” de controle, mesmo a questão da repressão é discutida, já que, como efeito da legalização/descriminalização das drogas, haveria progressivamente menos violência correlata.

Entre os grupos tolerantes também existem gradações: há os que advogam modernização da legislação e das formas de controle, há os que postulam a descriminalização das drogas – tanto como fim em si quanto como etapa no processo de legalização –, há grupos que pregam a legalização, com ou sem regulação das drogas.

A não-tolerância, como o próprio nome indica, tenderia a levar o controle de drogas à repressão, uma que rejeita o fenômeno das drogas, embora em graus diferentes de acordo com o grupo em questão. Numa situação extrema, consideraria o

uso de drogas ilícitas um fenômeno inaceitável e que deve ser reprimido.

Assim, a “tolerância zero” não admite a liberalização das drogas, estabelecendo que a única maneira de conter o problema – que “corrompe” as sociedades e solapa os “sistemas” políticos – seria a repressão total, mesmo do uso. Essa repressão seria dever do Estado, tutor do “bem comum” e garantidor da continuidade das instituições.

Examinando as publicações existentes sobre a temática “drogas”, incluindo legislação e documentos políticos, foram encontrados indícios desses dois princípios – tolerância e não-tolerância – em grau maior ou menor, conforme a origem. Percebeu-se que essas diferenças segundo origem podiam caracterizar os sistemas de crenças das coalizões ideais propostas por este estudo.

Com base nesse achado e tomando como ponto de partida os sistemas de crenças propostos por Kübler<sup>9</sup> em seu estudo da política de controle de drogas da Suíça, tais sistemas de crenças teriam, basicamente, as características elencadas a seguir:

**Quadro 3 – Sistemas de crenças de coalizões ideais**

<b>Categorias de crenças</b>	<b>Coalizão tolerante</b>	<b>Coalizão não tolerante</b>
<b>I. Núcleo duro (núcleo normativo de crenças)</b>		
<b>Concepção sobre drogas</b>	Qualquer substância utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar.	Qualquer substância que, utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar, altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para sua saúde/segurança e a terceiros em seu ambiente social.
<b>Normas e uso de drogas ilícitas</b>	O uso de drogas faz parte da sociedade contemporânea e deve ser tolerado, já que é uma expressão de diversidade cultural e social.	O uso de drogas é um desvio comportamental e não deve ser tolerado porque ameaça a integridade da sociedade como um todo.
<b>Prioridade de valores</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada e aperfeiçoada, se necessário às custas de normas culturais e sociais.	Normas culturais e sociais devem ser respeitadas e aperfeiçoadas de qualquer modo, se necessário às custas da liberdade dos indivíduos.
<b>Intervenção quanto ao uso de drogas</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada, mesmo em detrimento de normas culturais e sociais. Aos indivíduos que, em virtude de escolhas pessoais, têm sua integridade física/psicológica/social ameaçada, deve ser oferecida ajuda,	Indivíduos que desviam de normas culturais e sociais devem ser ajudados a voltar ao “caminho certo”, mesmo em detrimento de sua liberdade. Se tais indivíduos não desejarem submeter-se, ação coercitiva deve ser tomada a fim de forçá-los a se adequar às normas culturais e sociais.

<sup>9</sup> KÜBLER, Daniel. Understanding policy change with the Advocacy Coalition Framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, v. 8, n. 4, 2001, p. 623-641.

a qual tais indivíduos devem ser livres para aceitar ou não.		
Categories de crenças	Coalizão tolerante	Coalizão não tolerante
<b>II. Crenças do núcleo político</b>		
<b>Visão do problema político – extensão e complexidade</b>	Mesmo se fisicamente dependentes, usuários de drogas são capazes de ter responsabilidade por si mesmos e por adotar um comportamento adequado à sua saúde/segurança e ao ambiente social. No entanto, num ambiente em que as drogas são um produto clandestino e seu uso, uma atividade ilícita, os usuários tendem a se engajar em práticas de risco e situações que aumentam sua vulnerabilidade. Temendo a repressão policial, eles tendem a usar drogas furtivamente, o que dificulta a adoção de regras básicas de higiene/segurança. Para comprar drogas, eles tendem a cometer atos criminosos (e.g. roubos e furtos), conduta sujeita a reprovação social e sanções do sistema legal-racional. Assim, as más condições sociais e de saúde/segurança dos usuários de drogas derivam da marginalização social e da proibição, o que leva à sua estigmatização.	O uso de drogas causa dependência física e psicológica. Indivíduos dependentes esquecem todo o resto, e não são capazes de adotar um comportamento adequado a sua saúde/segurança e às exigências sociais. Num ambiente em que as drogas são um produto clandestino e seu uso, uma atividade ilícita, os usuários insistem em se engajar em práticas de risco e situações que aumentam sua vulnerabilidade. Sem temer a repressão policial, eles persistem em usar drogas, sem a adoção de regras básicas de higiene/segurança. Para comprar drogas, eles tendem a cometer atos criminosos (e.g. roubos e furtos), conduta sujeita a reprovação social e sanções do sistema legal-racional. Assim, as más condições sociais e de saúde/segurança dos usuários derivam do próprio uso de drogas, que os leva a adotar comportamentos nocivos a si mesmos e à sociedade.
<b>Teorias da intervenção – controle</b>	Saúde precária e má situação social incentivam os usuários de drogas a persistir no uso de drogas. Tratamento apenas é efetivo quando os usuários de drogas o fazem pela própria vontade. A garantia dos direitos plenos dos usuários de drogas como cidadãos é um pré-requisito à liberdade do indivíduo.	Saúde precária e má situação social levam os usuários de drogas a deixar o uso de drogas. A proibição do uso de drogas e a repressão têm um efeito positivo, já que contribuem para motivar os usuários a deixarem as drogas. Aqueles que não estão prontos para parar deverão ser forçados a fazê-lo.
<b>III. Crenças políticas instrumentais</b>		
<b>A eficiência e a eficácia de intervenções políticas dependem...</b>	...da potencial oferta de tratamento, sua adequação às necessidades dos usuários – que não incluem necessariamente a abstinência – e da motivação dos usuários para fazer tratamento.	...da potencial oferta de tratamento, sua eficiência para a condução – necessariamente – à abstinência e do poder de convencimento/coerção do sistema para levar os usuários a tratamento.
<b>Modelos de repressão</b>	Posturas: (i) descriminalização do uso de drogas, pois a repressão apenas marginaliza os usuários; (ii) descriminalização do uso de drogas como etapa inicial à legalização das drogas; (iii) legalização imediata.	Posturas: (i) manutenção das sanções legais ao tráfico e ao uso de drogas (criminalização ampla); (ii) sanções legais ao tráfico e aplicação de penas alternativas ao uso de drogas (criminalização restrita).

Categorias de crenças	Coalizão tolerante	Coalizão não tolerante
<b>Modelos de prevenção</b>	<p><b>Modelo psicossocial</b> – enfatiza o indivíduo como agente ativo no esquema droga-indivíduo-contexto e busca compreender a significação do uso e sua função para os indivíduos; o uso de drogas e os usuários são considerados fatores complexos e dinâmicos do fenômeno, sendo portanto, centrais nas ações de intervenção, mais do que as drogas em si.</p> <p><b>Modelo sociocultural</b> – acentua a complexidade/variação do contexto; substâncias específicas ganham significação diferenciada não em função de suas propriedades, mas pela maneira como a sociedade define e reage ao uso/usuários.</p>	<p><b>Modelo jurídico-moral</b> – centrado nas drogas, classificadas em inofensivas (não proibidas) e perigosas (proibidas); o modelo visa a proteger a sociedade por meio de medidas legais que controlem o cultivo, a produção, a transformação, a manufatura, a distribuição, a venda, a partilha ou a posse de tais substâncias.</p> <p><b>Modelo médico/saúde pública</b> – considera a droga, o indivíduo e contexto, respectivamente, como o agente, o hospedeiro e o meio ambiente, considerando o fenômeno das drogas um modelo de doença infecciosa que é preciso curar.</p>
<b>Modelos de tratamento</b>	<p><b>Modelo comportamental</b> – parte da noção de desvio social e propõe o desenvolvimento de esquemas de condicionamento, visando ao estabelecimento de comportamentos consonantes com as regras sociais.</p> <p><b>Modelo relacional de atendimento</b> – baseia-se na possibilidade de se estabelecer uma relação com o usuário, criando-se um espaço terapêutico que utiliza as várias gradações de apego às drogas para balizar o tratamento, que deve ser desejado pelo indivíduo.</p>	<p><b>Modelo religioso</b> – o uso de drogas é um problema mental e espiritual, que apenas pode ser resolvido por Deus; a cura não se resumiria à abstinência, mas à transformação do sujeito por meio da fé religiosa.</p> <p><b>Modelo psiquiátrico</b> – o uso de drogas é uma doença mental, alterando a capacidade do sujeito de se normatizar; o objetivo do tratamento é fazer o indivíduo superar esse desvio, adotando um comportamento normal do ponto de vista das regras sociais.</p>
<b>Modelos de pesquisa</b>	<p><b>Abordagem metodológica combinada</b> – utilização de abordagens qualitativas (e.g. métodos de avaliação rápida ou etnografia clássica), quantitativas (epidemiologia, amostragem em cadeia, modelagem matemática) e mistas (análise de redes sociais) para alcançar populações de difícil acesso, geralmente marginalizadas, em que não é possível obter amostras aleatórias, mas apenas amostras sujeitas a vícios (tendências).</p>	<p><b>Abordagem metodológica clássica</b> – utilização de abordagens quantitativas (levantamentos, estudos longitudinais, painéis de estudos seccionais seriados) e seleção de indivíduos para amostra probabilística, com análise estatística tradicional dos resultados entre a população em geral, considerando que o nível de não-resposta ou os potenciais vícios da pesquisa podem ser contornados por uma relativização dos dados encontrados (estimativas).</p>

Fonte: Baseado no estudos sobre o MCA e em BUCHER, Richard (Org.). *Prevenção ao uso indevido de drogas*, volume 2, Programa de Educação Continuada, Extensão Universitária. Brasília: Organização dos Estados Americanos, Universidade de Brasília, Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância (CEAD) e Centro de Orientação sobre Drogas e Atendimento a Toxicômanos (CORDATO), Editora UnB, 1991.

Essa estrutura ideal de coalizões extremas acabou por constituir uma ferramenta para a análise do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil.

Para simplificação metodológica, este trabalho designa as coalizões desse subsistema como coalizões de tipo “tolerante” (T) e “não tolerante” (NT), assim

classificadas de acordo com sua proximidade em relação aos sistemas de crenças das coalizões ideais equivalentes. Essa categorização amplia os sistemas de crenças propostos por Kübler e permite observar mais nuances no estudo do caso brasileiro.

Antes de estudar a dinâmica do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no país, serão identificados:

1. os limites do subsistema, isto é, a extensão da temática e a maneira como têm sido formuladas as políticas para a questão;
2. a atuação dos atores no âmbito desse subsistema;
3. as variações existentes entre os diversos sistemas de crenças desses atores;
4. a proximidade entre esses sistemas de crenças e os sistemas de crenças das coalizões ideais de advocacia propostas por este trabalho;
5. o agrupamento de atores em possíveis coalizões de advocacia;
6. a elaboração de uma escala, categorizando essas coalizões segundo princípios mais tolerantes ou menos tolerantes;
7. o capital político dessas coalizões; e
8. as estratégias empregadas para influenciar a formulação da política oficial.

Com base nesses dados, será possível analisar os resultados obtidos e as alterações de estratégias, bem como seu impacto no processo de formulação política, isto é, como se dá a dinâmica do subsistema.

## CAPÍTULO 6

### APLICAÇÃO DO MODELO

Neste capítulo, serão discutidos os limites possíveis de um subsistema de controle de drogas ilícitas e a importância do conceito para a aplicação do MCA a este trabalho de pesquisa. Questões como grau de inclusão de atores, interfaces temáticas, sistemas de crenças e influência serão abordadas, a fim de facilitar a compreensão do conceito de limite de subsistema e os critérios metodológicos orientadores de sua delimitação.

Em seguida, são feitas considerações sobre a temática “drogas” na sociedade brasileira, levantando-se hipóteses sobre que setores estariam interessados na questão, qual seu grau de envolvimento e visão sobre o problema. Também será abordado o potencial eleitoral da temática e suas possíveis repercussões no comportamento político no subsistema em questão. Em conclusão a esse item, uma breve digressão sobre a evolução histórica da abordagem política apontará atores potenciais desse subsistema.

No tópico seguinte, serão elencadas metodologias para o trabalho com identificação de atores segundo a tradição das pesquisas sobre elites, os questionamentos de Sabatier e a proposta metodológica do MCA. As condições existentes no Brasil e a necessidade de adaptação da metodologia de Sabatier serão clarificadas no tópico seguinte, que explica, também, como foi feita a seleção de fontes e a coleta de dados para o presente trabalho de pesquisa. Os resultados são expostos no

último tópico, onde se apresentam os atores do caso brasileiro e se analisam alguns achados do trabalho de classificação.

### **6.1. Os limites possíveis de um subsistema de controle de drogas ilícitas**

O subsistema político é um fórum virtual no qual ocorre o processo de formulação política sobre um determinado assunto. Os subsistemas surgem em virtude de uma necessidade em particular – a ausência de abordagem a uma questão política – ou insatisfação com os fóruns existentes para o debate da questão. Podem diferenciar-se e separar-se de uma área política preexistente, abordando uma nova vertente da questão original, ou brotar nas imediações de uma instituição governamental que favoreça o desenvolvimento de um fórum político específico. Atores políticos das áreas privada e pública, de vários níveis de governo, interagem no âmbito desses subsistemas, que tendem a ser altamente especializados.

O conceito de subsistemas é mais inclusivo que outros modelos sistêmicos, como o desenvolvido por Griffith, na medida em que aceita um leque mais vasto de atores como parte do processo de formulação política e enfoca as instituições estatais – nos vários níveis de governo – mais como pontos de acesso e influência que meramente como um bloco coeso de governança. Assim, o modelo considera como atores, igualmente, aqueles indivíduos influentes – como acadêmicos, analistas e jornalistas – interessados em uma determinada área política, capazes de gerar e movimentar informações no subsistema e no sistema político mais amplo, e os membros de instituições formais ou do governo.

Os limites de um determinado subsistema estão relacionados ao conjunto de indivíduos e instituições que, por sua interação em prol de modificações na resposta política, podem ser considerados relevantes para discussões sobre uma temática.

Indivíduos ou instituições com maior atuação no âmbito dessa temática estariam mais próximos do centro de um subsistema. Indivíduos ou instituições com menor atuação estariam mais próximos da periferia do subsistema.

A proximidade dos indivíduos ou das instituições em relação ao centro do subsistema não significa necessariamente maior grau de poder, já que este último conceito está relacionado, também, à influência na política oficial do subsistema.

Em outros termos, um indivíduo ou instituição terá mais poder de influência num subsistema se, além de ser atuante, tiver maior capacidade de concretizar suas crenças como parte da política oficial. Essa capacidade depende de vários fatores: capital político, grau de especialização, apoio no âmbito do subsistema e apoio externo, como a opinião pública ou de atores de outros subsistemas, entre outros.

O conceito de limites de um subsistema é importante pois serve para mapear os indivíduos e as instituições com potencial de influência na política oficial.

Em geral, as temáticas discutidas em um subsistema não são preocupações exclusivas de seus membros, o que significa dizer que muitos outros indivíduos e organizações podem ter interfaces com um determinado assunto e, ainda assim, não pertencer ao subsistema específico para a questão.

Quando a interface existente é tão significativa a ponto de esse indivíduo ou instituição possuir interesse na determinação da política oficial, ocorre uma “participação” – que pode ser esporádica ou prolongar-se por um certo período – de membros de outros subsistemas no subsistema em estudo.

A participação de indivíduos ou instituições externas num subsistema, no entanto, tem um peso diferenciado da participação de um membro do subsistema, que, pelo grau de especialização de sua atuação, é visto pelos outros membros como um “par”. Nesse sentido, vale ressaltar que quanto mais complexa a temática de um subsistema, maior o peso da especialização dos participantes.

Como foi visto, os limites são uma medida da inclusão de indivíduos e instituições em função de sua especialização na temática, da natureza e do grau de sua atuação num subsistema.

Assim, ao se estudar um subsistema, é preciso, antes de tudo, delimitar o tema em questão (área política) para, em seguida, identificar os atores que trabalham com esse tema (participantes), se estão atuantes (limites), como podem ser agrupados (coalizões) e, por fim, como se articulam (dinâmica).

A partir da delimitação de um tema, buscam-se as instituições governamentais envolvidas com seu controle ou regulação. Esse seria o caminho mais óbvio para se começar o mapeamento de um subsistema.

Além dessas instituições governamentais, no entanto, haverá muitos outros indivíduos e instituições que estão direta ou indiretamente associados à temática, ou por estarem envolvidos no debate ou por serem afetados pela questão. A identificação de fóruns de debate pode ser útil ao mapeamento desses indivíduos e dessas instituições. Tais fóruns podem ser eventos, esporádicos ou regulares, ou redes virtuais ou concretas de interação. Os eventos incluem reuniões, seminários, oficinas, palestras etc. As redes incluem grupos de trabalho, grupos de estudo, associações de classe, listas de discussão por mídia eletrônica etc.

Juntamente com os membros de instituições governamentais, os demais indivíduos que participam desses fóruns – sejam eles especialistas, representantes de instituições, jornalistas, acadêmicos, representantes de grupos de interesse, cientistas, políticos, funcionários públicos, autoridades, personalidades, artistas, ativistas políticos, líderes comunitários ou técnicos, entre outras categorias possíveis – são, em última análise, atores de um subsistema.

A frequência desses participantes nos vários fóruns de discussão de uma determinada temática dá uma idéia de seu grau de inclusão no subsistema, que é o fórum mais amplo de formulação da política sobre o assunto.

Cada participante tem um sistema próprio de crenças, que determina a maneira como ele interage com os demais membros do subsistema. A identificação desse sistema é importante para se definir o grau de proximidade entre as crenças do participante e a política oficial do subsistema. Quanto maior a proximidade, maior a capacidade do participante de concretizar suas crenças em parte da política oficial, que também é composta de um conjunto específico de crenças.

O sistema de crenças deve ser inferido a partir do registro de pontos de vista sobre o assunto em questão, como documentos oficiais, publicações especializadas, pronunciamentos, discursos, palestras proferidas, atas de reunião, decisões, propostas, avaliações, projetos ou qualquer outra forma de expressão.

Ora, um subsistema é, geralmente, composto por inúmero atores. Para facilitar o estudo dos registros – e sistemas de crenças – relativos ao conjunto de participantes de um subsistema, é possível reuni-los em grupos que defendem idéias semelhantes. No MCA, esses grupos são chamados de coalizões de advocacia.

Os sistemas de crenças das coalizões de advocacia são uma forma de agregar – ou resumir – os sistemas de crenças dos indivíduos ou instituições que as compõem. Assim, para modelar subsistemas e definir a composição aproximada das coalizões de advocacia, é necessário estabelecer parâmetros de associação. De modo geral, os sistemas de crenças podem ser reduzidos a conceitos básicos sobre a maneira segundo a qual os participantes de um subsistema vêem o problema político: suas dimensões e qual a melhor maneira para solucioná-lo.

Esses parâmetros de associação refletem-se nas atividades realizadas no âmbito do subsistema na tentativa de influenciar os formuladores da política oficial e são recorrentes.

Já as maneiras como as coalizões de advocacia interagem entre si e com a política oficial são variáveis, depende de condições circunstanciais e define a dinâmica de um subsistema.

Numa analogia simplista, com fim didático, os atores seriam planetas. A força da gravidade unindo-os entre si seria seu sistema de crenças. Unidos, tais planetas comporiam sistemas solares: as coalizões de advocacia. Os vários sistemas solares de um determinado setor do universo formariam galáxias: o subsistema político. E o universo, soma de galáxias, seria o sistema político mais amplo. Como na astronomia, coalizões interagem entre si, como os sistemas solares têm pontos de intersecção. E galáxias – subsistemas – também interagem entre si. Além disso, existem astros solitários, como existem atores não atuantes, que auxiliam na demarcação dos limites de um determinado subsistema – ou galáxia.

Deixando a analogia de lado, vejamos os passos seguidos na identificação dos limites do subsistema objeto do presente estudo.

Que pessoas teriam interesse em participar da política de controle de drogas ilícitas?

Um subsistema relacionado à questão das drogas ilícitas no Brasil teria de estar associado às políticas de controle, já que o assunto não é sujeito a regulação, mas a controle social. Assim, todos os que estão diretamente envolvidos na formulação, implementação ou avaliação das políticas de controle fazem parte do subsistema<sup>1</sup>.

É interessante lembrar que o subsistema em estudo trata de um assunto considerado tabu por alguns segmentos da sociedade. Por outros segmentos, é visto como crime. Outros, ainda, vêem as drogas como uma questão moral ou religiosa. Há os que associam o tema a questões de saúde, a direitos humanos e cidadania, à liberdade. Enfim, alguns grupos sociais associam as drogas a um fenômeno da sociedade contemporânea.

Tais considerações são importantes pois conduzem o processo de delimitação do subsistema. Sendo o comércio de drogas ilícitas uma atividade ilegal, seria difícil, num estudo exploratório inicial, falar de grupos de interesse de cunho econômico como parte do subsistema de formulação de políticas de controle. Esse tipo de elocubração seria adequado em um estudo mais aprofundado sobre as formas segundo as quais as cadeias de produção e distribuição de drogas influenciam o processo de formulação política.

Ainda, como há uma parte da sociedade que associa as drogas ao crime, haverá atores ligados às estruturas de controle criminal, sejam as de caráter policial, sejam as de caráter jurídico-legal. Haverá outros atores ligados às instituições de controle na área de saúde, de pesquisa ou assistência. Alguns atores pertencerão a instituições religiosas ou confessionais. Outros serão ativistas políticos ou líderes de movimentos em prol dos direitos humanos e garantias fundamentais.

Assim, além de participantes das três esferas governamentais – Executivo, Legislativo e Judiciário –, seria possível esperar que a prospecção do subsistema levasse a atores como: cientistas, técnicos de saúde, políticos, personalidades, líderes religiosos, especialistas e jornalistas especializados na questão, bem como representantes de instituições envolvidas com pesquisa, assistência ou capacitação.

---

<sup>1</sup> Ao longo deste trabalho, quando mencionarmos as expressões “subsistema de controle”, genericamente, e “subsistema”, no caso brasileiro, estaremos fazendo referência a um “subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas”.

Outros prováveis atores seriam os organismos de cooperação internacional e organizações do terceiro setor cuja temática tivesse alguma interface com o fenômeno das drogas: comportamento, cultura, saúde, desenvolvimento, agências financiadoras, violência, crime, exclusão social, grupos vulneráveis (como jovens e populações marginalizadas), direitos humanos, problemas comuns às Américas, relações centro-periferia etc. Todas essas interfaces constituiriam desdobramentos da temática central e indicariam algum interesse em relação à formulação dessa política.

## **6.2. Considerações sobre a temática “drogas” na sociedade brasileira**

Antes de nos aprofundarmos no estudo sobre a extensão de um possível subsistema de controle de drogas ilícitas no Brasil, caberia questionar “quem” ou “que instituições” estariam interessadas nesse tema e seus desdobramentos. Esse questionamento passa necessariamente pela identificação do apelo eleitoral dessa temática. Em palavras mais cruas, o controle de drogas rende votos, algum tipo de retorno de teor político ou outra forma de recompensa?

No caso específico do apelo eleitoral da questão, é válido tecer algumas considerações sobre características da sociedade brasileira essenciais à determinação de prioridades por parte dos eleitores.

Partamos do princípio de que a sociedade brasileira é dual. Já Roberto Da Matta, em suas reflexões sobre antropologia social, mencionava que

(...) a chave para entender a sociedade brasileira é uma chave dupla. De um lado, ela é moderna e eletrônica, mas de outro é uma chave antiga e trabalhada pelos anos. (...) Conhecemos e convivemos com suas manifestações políticas (...) e econômicas (...), mas de certo modo não discutimos as suas implicações sociológicas mais profundas<sup>2</sup>.

Essa dicotomia reflete-se em grande parte na distinção entre o espaço público e o espaço privado no país.

---

<sup>2</sup> DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986. p. 19.

A “casa”, por exemplo, como célula mínima do espaço privado, onde está inserida uma “família” – compreendida aqui como a soma das pessoas de um mesmo ramo de parentesco, em coabitação com os indivíduos a esse ramo agregados, como serviçais, contraparentes, “crias” da casa etc. – e um conjunto de relações e valores, as chamadas “tradições de família” (honra, vergonha, moral), pois bem, essa “casa” não é um lugar meramente físico, mas um lugar moral<sup>3</sup>.

Em contrapartida, a “rua” é a expressão do espaço público, onde governam as leis e não os valores, onde se dá a luta pela subsistência, onde as relações se estabelecem por funcionalidade e em resposta a critérios objetivos, estabelecidos por normas legal-rationais de convivência, onde a mediação de conflitos se dá por meio de critérios associados ao trabalho, como produtividade, eficiência, autonomia etc<sup>4</sup>.

Essa dialética “casa x rua” ajuda a explicar a maneira pela qual o fenômeno das drogas ilícitas é visto por alguns setores mais conservadores da sociedade. Segundo seu ponto de vista, embora o uso de drogas ilícitas seja geralmente aceito no espaço privado, não o é no espaço público: a escolha individual – seja de que natureza for – só é aceitável, ainda que potencialmente reprovável, enquanto restrita ao espaço privado.

A propósito da dualidade entre espaço público e espaço privado na ótica das elites, Jurandir Freire Costa avança a hipótese da existência, no Brasil, de um sujeito bifronte:

A cultura brasileira das elites (...) é mais complexa em seu dinamismo. Convertemos, sem dúvida, os indivíduos à ideologia do prazer de si para si. Exigimos deles, em contrapartida, um domínio dos impulsos digno dos Padres do Deserto. (...) O brasileiro de elite já foi definido como passional, sensual, gentil, servil, cruel ou qualquer outro adjetivo imaginado pelos que aceitam a idéia de um “caráter nacional”. É possível que ele seja tudo isso ou nada disso. Em todo caso, no presente, é um sujeito bifronte com um lado hedonista em luta permanente com o lado ascético. (...) Vivemos em um festival romano de comidas, bebidas e drogas, mas ai dos abusados que ousam passar dos limites.(...) [O]s que se descontrolam no ato de jogar, [são vistos] como “estressados”, “dependentes em qualquer coisa”, “imaturos”, “inseguros”, “fracos de vontade” (...) em suma, como ineptos para governar a si próprios.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, p. 24-25.

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*, p. 29-33.

<sup>5</sup> COSTA, Jurandir F. Campeonato de irrelevâncias – o Brasil domesticado. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 de junho de 2001, suplemento Mais!, p. 4 e 5.

Pode-se pressupor, com base nesse raciocínio, que a elite política brasileira tem sido tradicionalmente conservadora, apresentando um discurso não tolerante em relação às drogas, cujo cerne é a defesa de ações coercitivas. Tal discurso parecia, durante os anos 1980 e 1990, encontrar eco nas parcelas da sociedade que elegiam tais representantes.

Segundo pesquisa publicada pelo Datafolha em 3/12/2001, a abordagem ao uso de drogas tende a ser conservadora, mesmo entre indivíduos com um padrão de renda considerável e maior nível de escolaridade. Na amostra, que incluía diferentes estratos sociais e faixas etárias, 79% foram a favor da manutenção do uso de maconha como um crime, 18% foram a favor da descriminalização e 3% se mostraram indiferentes:

A maioria (79%) dos paulistanos acha que fumar maconha deve continuar proibido por lei. Para 18% fumar a erva deveria deixar de ser considerado crime. A pesquisa mostra que a opinião dos paulistanos em relação ao tema não mudou nos últimos seis anos.

Da última vez que o Datafolha fez essa pergunta, em março de 1995, 80% eram contra e 18% eram a favor da descriminalização da maconha. São contrários à descriminalização principalmente as mulheres (84%), os entrevistados que estudaram até o 1º grau (86%) e os que têm renda familiar mensal até R\$ 1.800,00 (82%).

São favoráveis a que fumar maconha deixe de ser crime especialmente os paulistanos que ganham mais de R\$ 3.600,00 (34%), os que têm nível superior de escolaridade (33%), com idade entre 16 e 25 anos e do sexo masculino (23% em cada segmento). Admitem que já fumaram maconha alguma vez na vida 12% dos paulistanos; dizem que nunca experimentaram maconha 88%.

Antes da (sic) pergunta ser feita os pesquisadores do Datafolha lembraram aos entrevistados que suas respostas não seriam identificadas, como segue no parágrafo abaixo:

“Eu gostaria de lembrar a você que você pode continuar sendo sincero nas suas respostas, pois elas não serão identificadas. Alguma vez, você já fumou maconha?”

Dos que admitiram ter experimentado maconha alguma vez 19% dizem que costumam fumá-la, ainda que de vez em quando.

A pesquisa do Datafolha é um levantamento estatístico por amostragem estratificada por sexo e idade com sorteio aleatório dos entrevistados. O conjunto da população acima de 16 anos da cidade de São Paulo é tomado como universo da pesquisa. Nesse levantamento, foram realizadas 649 entrevistas no dia 30 de novembro, com margem de erro de 4 pontos percentuais para cada levantamento, para mais ou para menos dentro de um nível de confiança de 95%. Isto significa que se fossem realizados 100 levantamentos com a mesma metodologia, em 95 os resultados estariam dentro da margem de erro prevista.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> São Paulo: Datafolha, 2001.

Essa indicação das preferências do eleitorado é preciosa para se compreender a atuação de políticos com relação à temática.

Segundo Arnold<sup>7</sup>, a busca pela sobrevivência política está entre os principais fatores que levam parlamentares tanto a servir a interesses particulares como a libertar-se de demandas paroquiais. Segundo o autor, o processo de formação das posições políticas no Congresso é influenciado pelas preferências potenciais dos eleitores, e estas, por sua vez, são influenciadas pela magnitude – e a compreensão – da relação custo–benefício resultante, pelas pressões de grupo, pela presença de instigadores, pelo *timing* da proposta e pelo contexto social.

Sempre que defrontados com a necessidade de tomada de decisão sobre um assunto, ou seja, sempre que são levados à definição de políticas, os parlamentares pesam as preferências dos eleitores e o impacto de suas decisões nos resultados eleitorais.

Na lógica da ação congressual brasileira, a mensuração do impacto eleitoral é complexa, pois o processo de formação de preferências potenciais engloba um maior número de variáveis, como o déficit informacional, por exemplo.

Ainda assim, as repercussões possíveis de uma escolha que apresenta um alto índice de rastreabilidade provocam hesitação e demora no processo decisório dentro do Congresso. O temor de que os posicionamentos adotados pelos políticos influenciem as eleições e de que os eleitores punam ou premiem os candidatos em função disso é uma das principais causas do conservadorismo.

No entanto, um exercício simples de lógica poderia levar à conclusão de que a elite política conservadora tende a ter um envolvimento considerável com o fenômeno das drogas ilícitas, o que, de certa forma, acrescenta um viés inesperado ao discurso de controle da política oficial.

Se, por um lado, existe a dialética “público x privado”, que distancia a prática comum (doméstica) dos membros dessa elite de sua prática política, parecem existir,

---

<sup>7</sup> ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. EUA: New Haven-London, Yale University Press, 1992.

também, interesses de cunho econômico, ou, mesmo, político influenciando as decisões oficiais.

Para compreender a possível natureza desses interesses, partamos de um segundo pressuposto: o de que existe produção de drogas ilícitas no território brasileiro, fato notório e, inclusive, combatido pelas forças de controle.

Apenas para fins didáticos, consideramos válidas as seguintes premissas:

1. A elite política brasileira ainda tem representantes oriundos da elite econômica agrícola de molde tradicional, baseado em latifúndios monocultores exportadores, como encontrados em extensas zonas da região Nordeste;
2. No Brasil, verifica-se a produção de *Cannabis sativa*, especialmente em áreas do semi-árido nordestino.

Considerando as características da estrutura social brasileira e a tradição de dependência comumente estabelecida entre os grandes proprietários e os indivíduos a eles associados por relações de clientelismo, é possível levantar a hipótese de que alguns latifundiários no semi-árido nordestino têm conhecimento da existência de plantações ilegais em suas terras. Podem, mesmo, ser coniventes com o fato.

Tal conclusão poderia ser aplicável a qualquer outro ponto do território nacional, seja na floresta tropical, seja nas áreas de trânsito de drogas no interior do país, seja em regiões portuárias, onde os interesses econômicos da elite possam ser relacionados com a infra-estrutura de produção, transporte ou distribuição de drogas.

A esse propósito, vale lembrar que, durante a realização da CPI do Narcotráfico, foram denunciados políticos, autoridades e personalidades por envolvimento com o fenômeno das drogas ilícitas, sinalizando para a influência de interesses particulares na práxis desses mesmos políticos e autoridades.

Isso poderia justificar um discurso moderado, ou a manutenção de um discurso *pro forma*, que não alterasse significativamente as condições de produção de drogas ilícitas mas, tampouco, deixasse de atender aos “anseios” da sociedade brasileira de

ver, em público, serem rechaçadas atividades que, no espaço privado, pertencem à esfera das liberdades individuais e, portanto, permitidas.

O cotidiano da repressão a drogas ilícitas, de toda forma, aponta para um número maior de prisões de indivíduos de classes menos favorecidas – basta, para tanto, observar os censos penitenciários brasileiros.

Em outras palavras, a recorrência de um discurso repressivo-legalista, visando à manutenção de uma fachada moderadamente coercitiva, atenderia a interesses eleitorais (já que “agradaria” ao público), teria repercussões menores num “equilíbrio” estabelecido no âmbito do subsistema de controle das drogas ilícitas (manteria o “jogo” funcionando) e, em última análise, causaria poucos transtornos à sociedade (que teria sua liberdade individual garantida – pelo menos, no que diz respeito a faixas mais privilegiadas da população).

Mesmo os indivíduos punidos, geralmente pertencentes a camadas menos favorecidas (operários e soldados do tráfico, ou, mesmo, traficantes menores), serviriam para manter esse equilíbrio, numa espécie de prestação de contas à sociedade de que algo estaria sendo feito para enfrentar a questão.

Voltando ao raciocínio inicial, ainda que o uso de drogas ilícitas esteja disseminado também nas parcelas mais “conservadoras” da sociedade e que haja um envolvimento de autoridades com a questão, o que parece aceitável na esfera privada não poderia ser defendido em público: pelo discurso conservador, é preciso dar uma resposta, é preciso enfrentar o “problema”.

A questão das drogas ilícitas, portanto, tem tido apelo eleitoral na medida em que o discurso político tem sido capaz de refletir essa dialética: o uso de drogas é uma realidade contemporânea, mas não é defensável; os poderes constituídos têm o dever de cercear esse hábito e erradicar as “fontes” do “problema” etc.

Assim, um discurso conservador, de tipo eminentemente repressivo-legalista, marcou a formulação de políticas de controle durante a maior parte do século XX. Esse discurso tem sido endossado, com poucas ressalvas, por segmentos mais conservadores da comunidade científica e da Igreja Católica, por comunidades terapêuticas –

geralmente associadas a crenças religiosas, especialmente às cristãs de tipo evangélico ou protestante – e por jornalistas.

Com relação aos católicos e aos evangélicos, a associação parece natural, pois o discurso repressivo-legalista (da não-aceitação do uso de drogas ilícitas) tem grande afinidade com o princípio da abstinência (do não-uso de drogas ilícitas) como única alternativa possível ao que é considerado por esses grupos como “pecado” ou um “desvio moral”.

Por sua vez, a imprensa, embora não endosse necessariamente o princípio da abstinência, tem sido historicamente impregnada pelo discurso repressivo-legalista por um raciocínio aparentemente simples: existe uma percepção mercadológica de que a “luta” contra as drogas “vende jornais”, numa aproximação à percepção intuitiva da elite política de que o discurso conservador dual “rende votos”.

Nesse sentido, as pressões mercadológicas a que a imprensa está sujeita são bastante similares às pressões eleitorais a que os políticos estão sujeitos, já que existe uma coincidência entre a faixa social que tem acesso a notícias – como bens de consumo – e a faixa social que tem maior acesso ao processo eleitoral.

Deve-se observar, é claro, que nem todos os veículos de comunicação cedem a pressões mercadológicas todo o tempo. E os políticos observam as tendências de seu eleitorado, buscando maximizar o retorno eleitoral de suas decisões e de sua atividade parlamentar. Sendo assim, grupos políticos menos conservadores tenderiam a defender um discurso diferenciado.

O fato é que, apenas a partir da segunda metade da década de 1980, grupos moderados de esquerda passaram a ter maior acesso ao processo político-decisório no Brasil. Paralelamente a esse movimento de renovação das elites políticas brasileiras, grupos tolerantes passaram a ser admitidos no *locus* de formulação de políticas públicas, trazendo à tona um discurso menos conservador.

Assim, militantes de esquerda e indivíduos engajados nos movimentos de descriminalização e legalização das drogas começaram a se contrapor à direita conservadora. Seu discurso foi paulatinamente impregnando algumas publicações especializadas e veículos de imprensa, com um detalhe: a faixa social que possui

acesso a esse tipo de notícias – aparentemente mais sofisticadas – não coincidia necessariamente com a elite econômica, mas com uma elite intelectual nascente, composta de tecnocratas, profissionais liberais e artistas, que ganhou força nos anos 1980 e 1990, podendo ser considerada como uma “extensão”, ou evolução, da antiga classe média do período do milagre econômico, nos anos 1960 e 1970.

Paralelamente à introdução desse novo discurso, um conceito diferente de influência política foi introduzido: o de redes sociais. Ainda com poucos recursos políticos para influenciar diretamente o processo de formulação da política de controle, esses atores passaram a operacionalizar suas ações no âmbito da sociedade civil organizada. Já que não possuíam acesso direto ao *locus* de formulação de políticas públicas – nem à distribuição de recursos para a implementação de atividades –, estruturaram-se em organizações não-governamentais e instituições de caráter não lucrativo, mobilizando a sociedade para questões que consideravam relevantes e propondo alternativas mais liberais de enfrentamento.

Essas redes auxiliaram na articulação de grupos de esquerda, que incorporaram princípios de extrema direita – medidas não repressivas de inspiração liberal<sup>8</sup> – como alternativa à tradição repressivo-legalista de controle de drogas ilícitas no país. Criaram, por assim dizer, um discurso liberal de esquerda.

Para concretizar estratégias baseadas em suas propostas, esses grupos organizados buscaram recursos internacionais, oriundos principalmente de organizações de cooperação multilateral, fortemente influenciadas por tais princípios liberais, para o financiamento de projetos que, ao fim e ao cabo, introduziram uma nova modalidade de implementação de políticas públicas no Brasil por meio do chamado “terceiro setor”.

Nesse momento, começa o deslocamento do *locus* de distribuição de recursos para implementação das políticas de controle de drogas, o que teria sérias conseqüências para a organização do subsistema de controle de drogas no país e, acessoriamente, para a própria dinâmica de formulação dessas políticas.

---

<sup>8</sup> ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 15.

Posteriormente, mesmo os grupos mais conservadores passariam a utilizar esse novo *locus*, acedendo à inovação e cooptando fontes de recursos favoráveis a suas estratégias.

Enquanto todo esse processo de mudança de paradigmas no discurso de controle de drogas se desenrolava entre meados das décadas de 1980 e início dos anos 1990, categorias de transição, aparentemente neutras, mantiveram um discurso cientificista, que servia como referencial ao subsistema. Trata-se dos “especialistas” – pesquisadores de centros de referência e universidades, cuja “neutralidade” fundava-se no “rigor” de normas estabelecidas, princípios terapêuticos e estimativas.

Verificava-se, nessa época, uma outra mudança de paradigmas: o enfoque “sanitarista”, que abordava o uso de drogas como uma “doença”, foi sendo substituído pelo enfoque “ecológico”. Essa mudança de “olhar” sobre o uso de drogas teve conseqüências nas intervenções sobre o fenômeno: prevenção, tratamento e pesquisa passaram a incluir elementos da tradição da psicanálise, enfatizando aspectos emocionais, características da personalidade e, principalmente, o ambiente em que estavam inseridos os indivíduos, como fatores essenciais para a compreensão de seu envolvimento com drogas ilícitas<sup>9</sup>.

Essa preocupação com o contexto do usuário de drogas ilícitas – origem da expressão “ecológicos” – colocava restrições aos tratamentos até então existentes, em sua maioria centrados na abstinência estrita.

Os chamados “centros de referência” sobre drogas, surgidos em sua maioria durante os anos 1980, foram o palco privilegiado dessa transformação, já que muitos de seus especialistas receberam treinamento na Europa e trouxeram para o Brasil uma abertura maior para a aceitação de formas mais contemporâneas de abordagem do fenômeno. Mantendo, por um lado, a tradição empirista da antiga corrente sanitaria, esses centros ampliaram, por outro lado, o escopo de seus programas de pesquisa.

Os dados produzidos em menos de uma dezena desses centros de referência passaram a servir de fundamentação para a maior parte dos discursos presentes no

---

<sup>9</sup> Essa evolução foi fortemente influenciada pela escola européia de abordagem terapêutica ao uso de drogas, com ênfase para as contribuições de Claude Olievenstein, no âmbito do Centro Marmottan.

subsistema. As pesquisas conduzidas por essas instituições, dado seu grau de cientificidade, mesmo com a abordagem liberal agregada, serviam a vários grupos – e a várias teses. Tais pesquisas acabaram se transformando em uma espécie de mercadoria, que garantia a sobrevivência dos centros de referência num país em que as verbas para pesquisa têm sido historicamente escassas.

Tais centros formaram outras gerações de profissionais, que, passado o momento de transição, aplicaram os princípios trazidos da Europa à realidade brasileira, fazendo adaptações e criando uma linha de intervenção genuinamente nacional, de grande apelo social.

Na verdade, esses profissionais foram os mentores da elaboração de projetos e operacionalização dos programas alternativos propostos pelos grupos de esquerda, organizados a partir do início da década de 1990. Num movimento de descentralização, foram se distanciando dos centros de referência onde haviam iniciado sua prática científica e criando – ou dando suporte técnico a – organizações não-governamentais encarregadas da implementação das propostas alternativas de esquerda, projetos pontuais, programas de controle das secretarias estaduais e municipais de saúde.

Os centros de referência mantiveram seus programas de pesquisa, continuando a fornecer subsídios estatísticos sobre a questão das drogas ilícitas no país. Embora simpatizantes – e imbuídos – de princípios mais abrangentes quanto ao enfoque do fenômeno das drogas, pode-se dizer que, como defensores de uma “neutralidade” científica fundada em uma abordagem empirista tradicional, tais centros mantiveram, na verdade, uma postura relativamente conservadora, em contraste com o engajamento político dos especialistas formados a partir dos anos 1990.

Esses especialistas, por meio de uma prática inserida no contexto social brasileiro, criaram vínculos com outros grupos igualmente engajados, especialmente os defensores dos direitos humanos, gerando uma simbiose entre as propostas liberais de esquerda e o respeito a garantias fundamentais, como o direito à saúde e o direito à cidadania.

Tratava-se de uma abordagem diferente da dos sanitaristas: enquanto estes associavam o uso de drogas a uma doença que deveria ser tratada, no âmbito das

propostas liberais de esquerda, o uso de drogas fazia parte da liberdade do indivíduo, constituindo um direito associado ao direito à saúde e à cidadania. Qualquer medida impeditiva do exercício do direito ao uso de drogas poderia prejudicar esses outros direitos, já que o indivíduo tenderia a se engajar em práticas de risco, tornando-se mais vulnerável, por exemplo, a doenças, marginalização etc.

Tais propostas liberais de esquerda alicerçaram seu discurso na necessidade de enfrentamento da epidemia de aids, desviando o foco de sua intervenção das drogas ilícitas em si. Justificando estratégias mais tolerantes em relação às drogas, essas propostas argumentavam que o “mal do uso” de drogas ilícitas era menor se comparado com o “mal do uso indevido”, potencialmente arriscado, já que poderia favorecer a disseminação de doenças.

Merece nota o fato de que as ideologias da liberdade individual que dão suporte às estratégias liberais de controle na Europa, de onde foi trazido o princípio da tolerância ao uso de drogas, visam a limitar a intervenção estatal<sup>10</sup>. No Brasil, a articulação de uma proposta liberal de esquerda, à proporção que foi sendo incorporada à política oficial de controle a partir da segunda metade dos anos 1990, institucionalizou intervenções na liberdade dos indivíduos pela promoção de estratégias de infiltração de elementos de saúde pública (esfera estatal) em redes de usuários de drogas (esfera privada), com o objetivo de colher informações, controlar e, se possível, modificar o fenômeno<sup>11</sup>. Ou seja, ao estatizar a defesa de um direito fundamental, esses grupos podem ter limitado a liberdade individual.

---

<sup>10</sup>ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 18.

<sup>11</sup>Com o argumento de evitar a disseminação da aids, as propostas liberais de esquerda propunham uma abordagem tolerante ao uso de drogas por meio do treinamento de usuários e ex-usuários de drogas para intervenção junto aos usuários. Partindo do pressuposto de que esses agentes de saúde teriam uma maior capacidade de inserção nas redes informais de usuários – por dominarem o jargão, os rituais e os usos específicos desses grupos –, tais propostas previam a coleta de dados sobre uma população e um assunto de difícil acesso em condições normais de pesquisa. As semelhanças entre a postura dos agentes de saúde e as práticas dos usuários acabariam por simular uma relação de pertença, fazendo mais fácil sua infiltração nas redes de usuários. De posse dos dados e já infiltrados nessas redes, os agentes de saúde teriam maiores chances de sucesso ao propor mudanças nos rituais de uso de drogas, como, por exemplo, o estímulo à troca de seringas e a erradicação do compartilhamento de material de injeção – práticas comuns nesses grupos. Ao estabelecer rotinas de fornecimento de equipamento estéril de injeção, os agentes de saúde criariam laços artificiais com os usuários, gerando uma “dívida” (seringa) que ajudaria a amalgamar o grupo, favorecendo os agentes de saúde. Além de permitir ao aparato estatal “conhecer” as práticas individuais (privadas) dos usuários – o que sempre esteve encoberto por inúmeras camadas de tabus, controles sociais e marginalização –, essas estratégias “tolerantes” permitiriam, também, uma identificação mais acurada dos locais e das pessoas pertencentes às redes sociais mais amplas dos usuários; ou seja, essas estratégias tornavam “público” um ato que, em essência,

E mais: as garantias previstas pela proposta liberal de esquerda não podiam se concretizar, visto que não havia recursos suficientes. Assim, o acesso universal a direitos básicos – como remédios, serviços de saúde e cidadania – não se verificava na prática por uma absoluta incapacidade do Estado – e da sociedade – em responder a uma demanda longamente reprimida.

Durante os anos 1980 e 1990, juristas e teóricos do Direito estiveram sujeitos, de sua parte, a uma evolução de princípios. As mudanças no sistema legal-racional, no entanto, são mais lentas e passam, em primeiro lugar, por alterações de costumes. Assim, sinais de evolução podiam ser sentidos no movimento do Direito alternativo ou Direito livre<sup>12</sup>, que foi em grande parte responsável pela introdução de formas mais brandas de julgar delitos relacionados a drogas, incorporando penas alternativas<sup>13</sup> e promovendo a criação de tribunais especializados.

Apesar disso, tais inovações acabavam limitadas à influência localizada de alguns funcionários da Justiça e tinham pouco alcance, se considerado o Judiciário como um todo, cujo perfil conservador refletia a natureza dos casos que chegavam a julgamento: a maioria dos feitos era relacionada a uso e porte de drogas ilícitas, além de casos envolvendo pequenos traficantes. Some-se a isso o fato de que não se verificam, no Brasil, registros significativos de casos de confisco de terras por plantio ilícito, bens apreendidos de traficantes ou punição de crimes de “lavagem” de dinheiro<sup>14</sup>.

Paralelamente a esse panorama, o Legislativo perdeu influência durante os anos 1980 e 1990. É preciso considerar que a legislação brasileira sobre o assunto,

---

deveria ser “privado”. Cf. BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/AIDS entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília, 2001, passim. (Série Avaliação, n. 8).

<sup>12</sup>Quando, ao proferir decisão judicial, o juiz procura, além do Direito oficial – ou positivo (sistema legal-racional, ou seja, o conjunto de normas jurídicas de uma sociedade), outros parâmetros, considerados igualmente importantes para se alcançar a justiça.

<sup>13</sup>São consideradas penas alternativas: perda de bens e valores; interdição temporária de direitos, como proibição de dirigir e beber; prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas; prestação pecuniária, que inclui o pagamento de multa ou, por exemplo, fornecimento de cestas básicas por algum tempo; limitação de fim de semana, quando o condenado é obrigado a passar algumas horas do sábado ou do domingo em instituição educativa ou cultural credenciada pela Justiça.

<sup>14</sup>Dos 120 inquéritos sobre lavagem de dinheiro instaurados na Polícia Federal desde a entrada em vigor da Lei n. 9.613/98, nenhum havia recebido trânsito em julgado até o começo de 2000, ou seja, não existiam, até então, condenações por esse tipo de delito no país. Cf. TEIXEIRA, Letícia M. *O Combate à Lavagem de Dinheiro no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000. p. 43. Monografia (Bacharelado em Ciência Política).

fortemente influenciada pelo discurso repressivo-legalista conservador, havia sido promulgada no final dos anos 1970. Esse fato, somado às dificuldades para alterar a legislação em sistemas nos quais há divisão de poderes, ao deslocamento progressivo do *locus* distributivo e à multiplicação de atores envolvidos com a questão do controle de drogas ilícitas, talvez tenha levado a um esvaziamento das discussões sobre a questão no âmbito do Legislativo. Esse esvaziamento pode ter sido uma das principais causas do deslocamento do *locus* de formulação, do Legislativo para o Executivo, durante as duas últimas décadas do século XX.

Apesar da realização de duas comissões parlamentares de inquérito sobre o fenômeno<sup>15</sup> e de várias iniciativas de modificação da legislação vigente<sup>16</sup>, as tentativas do Legislativo de recuperar poder político sobre a questão das drogas ilícitas durante a década de 1990, ainda que tenham resultado em significativa mobilização da mídia, não tiveram efeitos duradouros.

Ainda assim, continuaram existindo parlamentares “especializados” na questão e eminentemente de linha conservadora, já que tal tendência<sup>17</sup>, mesmo tendo de enfrentar alguma oposição em virtude da crescente representatividade de partidos de esquerda no Congresso a partir da segunda metade dos anos 1980, continuou significativa nos anos 1990 em virtude da ascensão de partidos de influência religiosa, da permanência de inúmeros representantes de direita e de interesses corporativos, especialmente das forças policiais. Esses parlamentares, defensores do discurso repressivo-legalista, no entanto, tiveram uma atuação que se pode classificar menos propositiva que meramente eleitoreira.

---

<sup>15</sup>Duas comissões parlamentares de inquérito sobre a questão foram realizadas, tendo sido a primeira em 1991 e a segunda, em 1999. A segunda CPI, conhecida como CPI do Narcotráfico, teve seus trabalhos prolongados por mais de um ano, alcançando grande impacto na mídia em virtude da divulgação de acusações de envolvimento de personalidades, políticos e autoridades com o tráfico de drogas. Ver Anexo IV.

<sup>16</sup>Embora várias propostas de revisão e substituição da legislação brasileira sobre drogas, iniciadas em 1991 e sujeitas a inúmeros pareceres e substitutivos no Congresso Nacional durante a década de 1990, a Lei nº 6.368/76 continua vigente.

<sup>17</sup>O Modelo de Coalizões de Advocacia assume que legisladores podem ser considerados membros de coalizões apenas se houver uma considerável especialização na área política. Embora o Brasil não tenha um comitê especializado em políticas de controle de drogas ilícitas, vários parlamentares distribuídos em comissões ligadas à segurança pública, à saúde, à educação e, mais modernamente, aos direitos humanos, podem ser considerados especialistas nessa área no âmbito do Legislativo. Cf. SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 153.

Antes de encerrar esta digressão sobre a temática “drogas” na sociedade brasileira, é preciso mencionar a influência de militares e de agências de cooperação internacional na formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no país. Parece válido argumentar que nem os militares nem as agências possam ser incluídos, *a priori*, no subsistema.

No caso dos militares, o interesse pela questão das drogas ilícitas foi, durante as décadas de 1980 e 1990, episódico, sempre referenciado por preocupações com a segurança nacional e, talvez, mais facilmente associável às tentativas de resgate de sua influência política na era pós-autoritária<sup>18</sup>. Nas ocasiões em que as forças militares eram acionadas em virtude da ameaça do narcotráfico na região Amazônica, por exemplo, justificavam sua presença na fronteira pela necessidade de defesa do território e da soberania nacional, e não pela luta contra o tráfico em si, o que, segundo o discurso oficial, não faria parte de suas atribuições constitucionais.

Durante os governos dos presidentes José Sarney (1985/1990), Fernando Collor (1990/1993) e Itamar Franco (1993/1994), cuja indulgência para com os anseios dos militares oscilou proporcionalmente ao interesse em manter relações amigáveis com a comunidade internacional, projetos como o “Calha Norte” e o “SIPAM/SIVAM” espelhavam mais a busca de poder na região Norte que uma ingerência específica nos “negócios” da região, entre os quais, o narcotráfico<sup>19</sup>.

Assim, partiremos do princípio de que os militares não faziam parte do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas durante a maior parte dos anos 1980 e 1990. Fariam parte, como previsto pelo Modelo de Coalizões de Advocacia, de um outro subsistema, que, tendo interesses em comum, desenvolvia ações paralelas, eventualmente complementares às do subsistema de controle, a que se associava eventualmente, em caráter temporário e por estratégias de conveniência.

Quanto às agências de cooperação internacional, seguindo-se as definições do Modelo de Coalizões de Advocacia de Sabatier e Jenkins-Smith, deveriam ser

---

<sup>18</sup>HUNTER, Wendy. *Eroding Military Influence in Brazil. Politicians against Soldiers*. EUA: The University of North Carolina Press, Chapel Hill-London, 1997, passim.

<sup>19</sup>HUNTER, Wendy. Op. cit., p. 116-138.

enquadradas como elementos exógenos ao subsistema de controle, constituindo uma fonte externa de pressão oriunda de outros subsistemas.

Cabe notar, no entanto, que a maior parte dos funcionários dessas agências em território nacional era composta, pelo menos a partir da década de 1990, por brasileiros<sup>20</sup>. Sendo assim, em que medida a atuação dessas agências poderia ser considerada “exógena”, se, embora seus princípios ideológicos – e estratégias políticas – fossem ditados pela comunidade internacional, os sistemas de crenças de seus funcionários seriam grandemente influenciados – se não totalmente – por valores nacionais e, portanto, potencialmente sujeitos a algum viés que os aproximasse de grupos inseridos no subsistema?

Para efeito de simplificação, consideraremos, neste trabalho, que tais agências seguiam exclusivamente os princípios ideológicos ditados pela comunidade internacional, consistindo, portanto, em um elemento externo e não parte do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil.

### **6.3. A identificação de atores**

Depois dessas considerações iniciais sobre algumas das percepções que diferentes segmentos da sociedade brasileira têm a respeito da temática “drogas”, cabe questionar como, objetivamente, os limites do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas foram definidos no caso brasileiro.

Para estudar um subsistema político e as coalizões que nele se articulam, é necessário compreender os sistemas de crenças dessas coalizões, o que, em última análise, é um estudo sobre crenças de elites políticas, que se fazem representar por atores – indivíduos ou instituições.

Tradicionalmente, os estudos sobre crenças de elites têm usado métodos de coleta de dados e análise subjetivos, nas seguintes linhas:

---

<sup>20</sup>Em 1998, entre membros do quadro permanente e de pessoal contratado no âmbito de projetos de cooperação, apenas dois dos funcionários do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas no Brasil eram estrangeiros.

1. estudos do tipo *cross-sectional* e longitudinal do comportamento do Legislativo durante votações, o que é geralmente operacionalizado em função da filiação partidária, das listas de resultados de votações por grupos de interesses e das pesquisas de comportamento;
2. estudos do tipo *cross-sectional* e longitudinal da habilidade dos líderes do Legislativo e do Executivo de afetar as decisões de órgãos administrativos – neste caso, a orientação partidária é geralmente utilizada como indicador das preferências dos líderes;
3. estudos sobre mudanças nas crenças de elites ao longo do tempo, utilizando pesquisas de comportamento sucessivas ou em painéis;
4. estudos do tipo *cross-sectional* de crenças de elites em áreas políticas específicas, tomando como base pesquisas de comportamento.

Ao propor o MCA, Sabatier aponta uma série de dificuldades na utilização desses métodos tradicionais para pesquisa de crenças de elites políticas<sup>21</sup>. Primeiro, ele observa que os estudos de tipo longitudinal tendem a utilizar indicadores pouco elaborados sobre crenças, sejam orientação partidária, sejam listas de resultados de grupos de interesse, já que permitem apenas uma compreensão estreita sobre as causas das preferências das elites políticas. Nem as listas nem a orientação partidária permitem relacionar preferências em relação a valores abstratos por meio de conjuntos de assunções causais ou crenças ordenadas hierarquicamente. Essa deficiência fica mais clara quando se consideram sistemas políticos em que a filiação partidária tem pouca relação com a orientação ideológica. Além disso, listas de resultados de votações em função de grupos de interesse são apenas compilações de votos.

O estudo de mudanças nas preferências, segundo Sabatier, requer uma compreensão mais acurada dos processos de raciocínio de elites políticas, de modo que variáveis mais complexas possam ser correlacionadas com preferências políticas.

---

<sup>21</sup>JENKINS-SMITH, Hank C., SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). *Policy Change and Learning – an Advocacy Coalition Approach*. EUA: University of California – Davis, University of New Mexico-Westview Press, 1993. Parte IV, p. 237-256.

Quanto às pesquisas de comportamento, o autor alerta para o fato de que, embora sejam uma ferramenta relativamente sofisticada para avaliar a complexidade dos sistemas de crenças e suas relações com posições políticas de elites, são profundamente influenciadas pelo contexto cultural e pelo tempo.

Alegando que os métodos tradicionais têm permitido pouco acesso às relações entre interesses, conhecimentos e crenças – especialmente sobre as crenças de elites não governamentais – Sabatier retoma estudos de Peffley e Hurwitz, Weiss, Moe, Axelrod, Putnam, Greenberger e Hunter<sup>22</sup> e levanta as seguintes questões:

1. Posições políticas em temas específicos fluem de crenças ontológicas mais gerais e fortemente mantidas?
2. Crenças estão mais relacionadas a interesses políticos ou econômicos?
3. Posições políticas derivam de bases ideológicas para alguns tipos de elites, enquanto interesses econômicos dominam outros?
4. A compreensão de mudanças nas preferências de elites políticas requer um conhecimento da estrutura de seus sistemas de crenças, incluindo assunções de relações causais e percepções de variáveis por meio das quais as elites provavelmente vêem o mundo?

Sabatier argumenta que este último tópico pode trazer evidências mais consistentes para os estudos de crenças de elites políticas e propõe, para tanto, a utilização de análise de conteúdo de documentos governamentais e publicações de grupos de interesse. Esse método permitiria uma análise mais detalhada de crenças, dando indícios de mudanças ao longo do tempo em grupos de atores não governamentais. Como o MCA estuda não apenas instituições governamentais, mas todos os atores de um subsistema, esse método, segundo Sabatier, parece mais promissor.

---

<sup>22</sup>Idem, *ibidem*, p. 239.

Para realizar análise de conteúdo de documentos, sejam eles governamentais ou de grupos de interesse não governamentais, e explorar crenças, interesses e posições políticas de um número relativamente grande de elites ao longo do tempo, é necessário:

1. identificar a população-alvo e uma amostra dessa população para ser codificada;
2. desenvolver um código com os elementos relevantes dos sistemas de crenças da população-alvo;
3. atentar para questões de validade e confiabilidade nas crenças inferidas de fontes documentais.

Nas pesquisas de mudanças nas crenças políticas ao longo do tempo, a população relevante inclui indivíduos – ou representantes de grupos – que constituem o que tem sido chamado de *issue networks*, subcomunidades políticas ou subsistemas políticos.

Os membros de um subsistema incluem as elites políticas que, com relativa regularidade, acompanham e buscam influenciar desenvolvimentos políticos em uma determinada área temática.

A identificação de participantes de subsistemas, segundo Sabatier, pode ser realizada de várias maneiras. Um método originalmente empregado para identificar elites em estudos sobre o poder de comunidades envolvia o uso de *reputational sampling*, uma técnica de amostragem em que se pede a um grupo inicial de elites para que liste outras elites, que, por sua vez, identificam outras elites, até que nenhum nome novo possa ser identificado. Essa técnica é muito semelhante à técnica de *snowballing*, utilizada para coletar amostra de membros de uma subcomunidade.

Embora essas técnicas sejam apropriadas para identificar elites atuantes num subsistema, quando se pretende estudar crenças de elites ao longo do tempo, que podem ter poder ou não, o método proposto por Sabatier como o mais apropriado é analisar registros de participação em arenas nas quais os membros de um subsistema – ou seus representantes – participam regularmente. A fonte citada por Sabatier como a

mais útil é o conjunto de audiências públicas conduzidas ao longo do tempo sobre uma determinada área de temática política relevante.

Assim que um conjunto das transcrições dessas audiências é obtido, é preciso decidir quais participantes codificar. Como Sabatier tem uma preocupação maior em mensurar a mudança em crenças ao longo do tempo, propõe selecionar apenas participantes – sejam eles indivíduos ou representantes de organizações – que participam nas audiências ao longo de períodos de, pelo menos, dois anos. Participantes com uma única ocorrência são excluídos.

A seleção é feita da seguinte maneira:

1. registro do nome, data e afiliações dos participantes de um conjunto de audiências durante um período de tempo em um banco de dados;
2. os registros são classificados segundo nome e afiliação ao longo do tempo para identificar os participantes ou representantes que têm presença regular a longo prazo.

Os testemunhos desses participantes são, então, codificados sempre que eles comparecerem a audiências no período estudado.

#### **6.4. Adaptação da metodologia e coleta de dados**

Para o estudo do subsistema de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil, foram necessárias algumas adaptações metodológicas, uma vez que, ao se buscar montar a população-alvo deste estudo, foram encontradas dificuldades na seleção de fontes documentais semelhantes às propostas por Sabatier.

Embora houvesse uma noção empírica da população-alvo deste trabalho de pesquisa, faltavam fontes documentais de onde se pudesse extrair uma amostra consistente. O ponto de partida seria buscar fontes similares às preconizadas por Sabatier.

No Brasil, no entanto, não existe a tradição de realização de audiências públicas sobre temas políticos específicos. Os únicos eventos remotamente similares seriam as comissões parlamentares de inquérito, mas sua função, no caso da temática “drogas”, tem sido eminentemente investigativa e episódica, já que o tema mereceu apenas duas CPIs, uma no começo e outra no final da década de 1990. Os participantes da CPI do Narcotráfico traziam, em última análise, pistas e denúncias de crimes relacionados a drogas, não consistindo numa fonte adequada para a montagem de uma amostra representativa de todos os atores envolvidos com a formulação de políticas de controle.

Ao se tentar identificar fóruns mais representativos que pudessem fornecer fontes documentais adequadas à montagem da amostra, optou-se, em primeiro lugar, por verificar quais eram as instituições governamentais responsáveis pela questão antes de 1998. Essas instituições forneceram listas de contatos de outras instituições presentes a discussões sobre a temática. Essas outras instituições realizaram eventos – fóruns privilegiados de debates – que contariam com a participação de outras instituições. Esses eventos foram selecionados aleatoriamente ao longo dos anos, permitindo a identificação de mudanças na frequência de atores.

Em função da modificação das estruturas de controle em 1998, foram novamente levantadas as instituições governamentais responsáveis pela questão. Essas novas instituições, por sua vez, também realizaram eventos, mas optou-se por um evento em especial – o I Fórum Nacional Antidrogas – por constituir uma tentativa de congregar todas as instituições envolvidas com a temática e ter-se realizado num momento de transição de poder, o que lhe deu um caráter de *need assessment* com relação à política de controle de drogas no Brasil. As novas instituições oficiais também forneceram listas de grupos de trabalho e atribuições, que foram úteis à identificação da dinâmica entre os diversos atores ao longo do período 1998/2000.

As listas de ocorrências de atores foram construídas em duas etapas: os contatos fornecidos pelas instituições governamentais de controle antes de 1998 e a partir de 1998 foram considerados integralmente e constituíram listas exaustivas. O mesmo critério é válido para os grupos de trabalho, para o comitê organizador do I Fórum Nacional Antidrogas e para as listas de atribuições. Já as listas de eventos foram

consideradas em função de reincidências ao longo do tempo. Assim, listas de eventos mais antigos tendem a ter mais registros de frequência que eventos mais recentes.

Ao tentar identificar os participantes com presença regular a longo prazo, no entanto, este trabalho deparou com uma dificuldade inerente às adaptações metodológicas para o caso brasileiro. As fontes utilizadas são heterogêneas e as listas produzidas não são exaustivas. Dado o caráter amostral das fontes selecionadas, alguns atores aparecem apenas uma vez sem que isso signifique que eles tenham uma importância menor no conjunto de atores do subsistema ou, ainda, que devam ser descartados, como propõe Sabatier. Assim, mesmo os participantes com uma única ocorrência foram considerados como parte do subsistema.

A partir de cada fonte documental, foram geradas listas de ocorrências em que foram registrados o nome, a função, o tipo, a área e o nível de atuação das instituições participantes. Em alguns eventos foi possível identificar o nome e a afiliação dos participantes, relacionando-os a instituições específicas.

A classificação de uma instituição dentro de categorias por função, tipo, área e nível de atuação foi baseada na predominância de características específicas no período em estudo, não sendo excludente nem estanque, servindo principalmente para facilitar a modelagem do subsistema.

As funções referem-se à principal esfera de atividades das instituições e têm as seguintes categorias:

1. GOV – instituições governamentais do Executivo, Forças Armadas e Legislativo;
2. PES – instituições de estudos e pesquisa;
3. ASSIST – instituições de assistência;
4. COOP – instituições de cooperação multilateral;
5. AJUDA – instituições de ajuda mútua e apoio;
6. REDE – redes sociais, profissionais e temáticas;
7. JURISD – instituições ligadas ao Judiciário e a questões legais;
8. ENSINO – instituições de ensino e formação;
9. PRO – projetos;

10. ONG – organizações não governamentais; e
11. IMPREN – órgãos da imprensa e veículos de comunicação.

Os tipos referem-se à natureza da atuação das instituições e têm as seguintes categorias:

1. AG INTER – agências de cooperação internacional;
2. Classe – associações de classe;
3. Conselho – conselhos deliberativos e normativos;
4. Consultoria – consultorias especializadas;
5. CR – centros de referência;
6. CT – comunidades terapêuticas;
7. Escola – instituições escolares;
8. Executivo – instituições do poder Executivo;
9. FA – instituições das forças armadas;
10. Fundações – fundações;
11. Fundo – fundos de assistência;
12. Judiciário – instituições do Judiciário;
13. Legislativo – instituições do Legislativo;
14. Polícia – forças policiais;
15. Prestadora – prestadoras de serviços;
16. Privada – instituições da iniciativa privada;
17. Religiosa – instituições religiosas ou confessionais; e
18. Universidade – instituições ligadas a universidades.

As áreas referem-se à principal área de interesse das instituições e têm as seguintes categorias:

1. AMBIENTE – meio ambiente;
2. CULTURA – cultura;

3. DESENV – desenvolvimento econômico;
4. EDU – educação;
5. FINAN – área financeira;
6. GERAL – interesse geral;
7. JUSTI – justiça;
8. PREVI – previdência social;
9. REGULA – regulação;
10. REL INT – relações internacionais;
11. SAUDE – saúde;
12. SEG INST – segurança institucional;
13. SEG NAC – segurança nacional;
14. SEG PUB – segurança pública; e
15. SOCIAL – questões sociais.

Os níveis referem-se à abrangência da atuação das instituições e têm as seguintes categorias:

1. EST – estadual;
2. FED – federal;
3. MUN – municipal;
4. NAC – nacional; e
5. GLO – global.

Ao se colocar em prática essa metodologia adaptada, o primeiro passo foi identificar, como em qualquer outro subsistema, as instituições governamentais envolvidas com a temática.

Embora haja indícios da preocupação pública com a questão das drogas ilícitas – e da provável existência de um subsistema específico – desde o início do século XX, atenhamo-nos às décadas de 1980 e 1990, buscando delimitar um possível subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no país.

De acordo com a pesquisa em instrumentos legais sobre drogas daquele período, as instituições governamentais da esfera federal envolvidas com a questão eram, até 1998, as seguintes:

- Ministério da Justiça – Departamento de Entorpecentes (DEEN), Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal (DRE/DPF);

Com base nesse achado, buscou-se identificar fóruns especializados que funcionavam sob os auspícios das instituições mencionadas. Tais fóruns poderiam fornecer indicações sobre outros envolvidos com a temática “drogas” no Brasil, compondo um quadro mais elaborado de atores e, por conseguinte, dos limites do subsistema.

A primeira fonte documental analisada foi uma lista de contatos do CONFEN de 1996, contendo instituições governamentais e não governamentais. Essa lista é apresentada a seguir em duas partes para melhor visualização.

#### Quadro 4 – Lista de contatos – Parte I – Instituições governamentais

Instituições governamentais

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Conselhos Estaduais de Entorpecentes – CONENs	GOV	Conselho	REGULA	EST
Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED
Departamento de Entorpecentes – DEEN MJ	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos – DENARC SP	GOV	Polícia	JUSTI	EST
Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – FUSSESP	GOV	Fundo	SAUDE	EST
Ministério da Justiça MJ Divisão de Combate à Criminalidade e Violência	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Programa Nacional de DST/AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	GOV	Executivo	SAUDE	FED

Fonte: CONFEN – 1996

### Quadro 5 – Lista de contatos – Parte I – Instituições não governamentais

Ocorrências únicas

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Associação Universitária Santa Úrsula – AUSU	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Disquedrogas	AJUDA	Prestadora	SAUDE	MUN
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREU USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC	PES	Consultoria	JUSTI	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	CR	SAUDE	MUN
PROERD/DARE (Drug Abuse Resistance Education – EUA)	PRO	Polícia	EDU	NAC
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Revista Reviver	MPREN	Privada	SAUDE	MUN

Fonte: CONFEN – 1996

O CONFEN forneceu, ainda, duas outras fontes documentais importantes: sua relação de conselheiros e seus centros de referência.

O conceito de centros de referência é particularmente significativo, pois aponta instituições avalizadas pelo governo como especialistas na temática “drogas”. Em geral, esses centros de referência são instituições de pesquisa, mas podem também ser instituições de assistência. Não precisam estar diretamente ligados a universidades, podendo constituir grupos independentes de estudiosos ou associações de classe de profissionais especializados.

### Quadro 6 – Relação de centros de referência do CONFEN

Relação dos Centros de Referência do CONFEN – 1996

Titulares

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Associação Brasileira Comunitária de Pais para a Prevenção do Abuso de Drogas ABRAÇO	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD – UFBA	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro Eulámpio Cordeiro de Recuperação Humana	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro Mineiro de Toxicomania CMT	PES	CR	SAUDE	MUN
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREU USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Unidade de Dependência de Drogas UDED EPM UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Unidade de Tratamento de Dependência Química do Hospital Mãe de Deus	ASSIST	CR	SAUDE	MUN

Fonte: CONFEN – 1996

Já os conselheiros do CONFEN, com exceção de uma instituição de pesquisa, são representantes de instituições governamentais que têm relação direta ou indireta – do ponto de vista do próprio governo – com o controle de drogas ilícitas.

**Quadro 7 – Relação de conselheiros do CONFEN**

Titulares				
Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Associação Médica Brasileira	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC
Associação Paulista de Magistrados	ASSIST	Classe	JUSTI	EST
Ministério da Educação ME	GOV	Executivo	EDU	FED
Ministério da Fazenda MFAZ	GOV	Executivo	FINAN	FED
Ministério da Justiça MJ Área de Segurança Pública	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal	GOV	Executivo	POLICIA	FED
Ministério da Previdência Social MPS	GOV	Executivo	PREVI	FED
Ministério das Relações Exteriores MRE	GOV	Executivo	REL INT	FED
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN

Fonte: CONFEN – 1996

As instituições presentes na lista de contatos, bem como a relação de centros de referência e conselheiros do CONFEN, serviram para balizar as buscas subsequentes.

Entre os conselheiros do CONFEN, são citadas duas instituições do Ministério da Saúde: Coordenação Nacional de Saúde Mental (COSAM) e Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária. Foi identificada uma fonte documental importante da Coordenação de Saúde Mental, o *Catálogo de Serviços de Atenção às Dependências Químicas*, publicado em 1996.

Esse catálogo foi a primeira fonte em que houve ocorrências múltiplas de instituições, permitindo verificar ocorrências de instituições por tipo no subsistema. Esse achado comprovou a possibilidade de aplicação da metodologia de Sabatier com as adaptações necessárias ao caso brasileiro.

**Tabela 1 – Ocorrências de instituições listadas pela Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde**

## Ocorrências únicas

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível	No.
Associação Brasileira de Combate ao Alcoolismo ABCAL	PES	Prestadora	SAUDE	MUN	1
Associação de Pesquisa e Tratamento de Alcoolismo APTA	ASSIST	Prestadora	SAUDE	MUN	1
Associação Brasileira Comunitária de Pais para a Prevenção do Abuso de Drogas ABRAÇO	ASSIST	CR	SAUDE	MUN	1
Centro Mineiro de Toxicomania CMT – FHEMIG	PES	CR	SAUDE	MUN	1
Cruz Vermelha	ASSIST	CT	SAUDE	MUN	1
Cruz Vermelha	ASSIST	CT	SAUDE	MUN	1
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN	1
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	CR	SAUDE	MUN	1
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN	1
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN	1
Unidade de Dependência de Drogas UDED EPM UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN	1
Unidade de Tratamento de Dependência Química do Hospital Mãe de Deus	ASSIST	CR	SAUDE	MUN	1
Centro Eulâmpio Cordeiro de Recuperação Humana	ASSIST	CR	SAUDE	MUN	1
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD – UFBA	ASSIST	CR	SAUDE	MUN	1
Total					14

## Instituições governamentais

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível	No.
CAPs Centros de Assistência Psicossocial	GOV	Prestadora	SAUDE	MUN	1
NAPs Núcleos de Apoio Psicossocial	GOV	Prestadora	SAUDE	MUN	1
Conselhos Municipais de Entorpecentes COMENS	GOV	Conselho	REGULA	MUN	1
Conselhos Tutelares	GOV	Conselho	JUSTI	MUN	1
Instituições de Ensino Médio	ENSINO	Escola	EDU	MUN	1
Sec. Mun. Saúde	GOV	Executivo	SAUDE	MUN	2
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED	1
Conselhos Estaduais de Entorpecentes CONENS	GOV	Conselho	REGULA	EST	27
Sec. Est. Saúde	GOV	Executivo	SAUDE	EST	27
Total					62

## Ocorrências múltiplas

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível	No.
AA / AL-ANON / NA/ NAR-ANON	AJUDA	Prestadora	SAUDE	MUN	75
Assessoria Prev./Trat.	ASSIST	Consultoria	SAUDE	MUN	22
Associações de Apoio	AJUDA	Prestadora	SAUDE	MUN	8
Centros Prev. e Trat.	ASSIST	CT	SAUDE	MUN	62
Org. Benemerentes	ASSIST	Prestadora	SAUDE	MUN	5
Projetos Educativos	PRO	Universidade	SAUDE	MUN	1
Serv. Ambulatoriais	GOV	Executivo	SAUDE	MUN	43
Serv. Hospitalares	GOV	Executivo	SAUDE	MUN	67
Organizações Religiosas	AJUDA	Prestadora	SOCIAL	MUN	7
ONGs	ONG	Prestadora	CULTURA	MUN	5
Unid. Pesq. e Assist. Depend. Drogas	ASSIST	Universidade	SAUDE	MUN	1
Não identificados					7
Total					303

Fonte: *Catálogo de Serviços de Atenção às Dependências Químicas – COSAM – MS – 1996*

A lista de presenças às comemorações do Dia Internacional de Luta contra as Drogas de 1996, um conjunto de atividades de mobilização social promovidas pelo governo brasileiro e vários parceiros, deu uma dimensão extragovernamental aos atores do subsistema e encerrou uma primeira etapa de trabalho, relativa à pesquisa em fontes documentais anteriores a 1998.

### Quadro 8 – Participantes das atividades que marcaram o Dia Mundial de Luta contra as Drogas

Parceiros – Cooperação Internacional

<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Cruz Vermelha	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Fundação Athos Bulcão	ONG	Prestadora	CULTURA	MUN
LBV	AJUDA	Prestadora	SOCIAL	NAC
Ordem dos Advogados do Brasil OAB	ASSIST	Classe	JUSTI	NAC
Petrobras	GOV	Prestadora	SOCIAL	FED
SESI-RS	PES	Privada	SOCIAL	EST
<b>Instituições Governamentais</b>				
<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Conselhos Estaduais de Entorpecentes CONENS	GOV	Conselho	REGULA	EST
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED
Departamento de Entorpecentes DEEN MJ	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Programa Nacional de DST AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Presidência da República	GOV	Executivo	SOCIAL	FED
Receita Federal	GOV	Executivo	FINAN	FED
Sec. Est. Saúde	GOV	Executivo	SAUDE	EST
Senado	GOV	Legislativo	SOCIAL	FED
<b>Cooperação Internacional</b>				
<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
BANCO MUNDIAL	COOP	AG INTER	DESENV	GLO
CEPAL	COOP	AG INTER	DESENV	GLO
FAO	COOP	AG INTER	AGRIC	GLO
ITU	COOP	AG INTER	TELECOM	GLO
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Organização Internacional do Trabalho OIT	COOP	AG INTER	LABOR	GLO
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD	COOP	AG INTER	DESENV	GLO
Agência Brasileira de Cooperação ABC	COOP	COORD	REL INT	FED
Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas UNDCP	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
UNESCO	COOP	AG INTER	CULTURA	GLO
UNFPA	COOP	AG INTER	POPULA	GLO
UNHCR	COOP	AG INTER	REFUGIA	GLO
UNICEF	COOP	AG INTER	INFANCIA	GLO
UNIFEM	COOP	AG INTER	GENERO	GLO

Fonte: UNDCP – 1996

A segunda etapa do trabalho de pesquisa foi iniciada com a consulta a instrumentos legais sobre drogas a partir de 1998, segundo os quais as instituições governamentais da esfera federal envolvidas com a questão passaram a ser as seguintes:

- Presidência da República – Casa Militar (posteriormente, Gabinete de Segurança Institucional), Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), Conselho Nacional Antidrogas (CONAD);
- Ministério da Justiça – Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal (DRE/DPF).

Como no caso do CONFEN, a lista de titulares do CONAD foi uma importante fonte de referências de atores governamentais, à exceção de uma associação de classe, listada entre os conselheiros.

### Quadro 9 – Relação de conselheiros do CONAD

Titulares	Fç	Tipo	Área	Nível
<b>Instituição</b>				
Gabinete de Segurança Institucional GSI	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Agência Brasileira de Inteligência ABIN	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Ministério da Educação ME	GOV	Executivo	EDU	FED
Ministério da Fazenda MFAZ	GOV	Executivo	FINAN	FED
Ministério da Justiça MJ Secretaria Nacional de Justiça	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Departamento de Polícia Federal	GOV	Executivo	POLICIA	FED
Ministério da Previdência e Assistência Social – Instituto Nacional de Seguridade Social INSS	GOV	Executivo	PREVI	FED
Ministério das Relações Exteriores MRE	GOV	Executivo	REL INT	FED
Ministério da Saúde MS Agência Nacional de Vigilância Sanitária ANVISA	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Associação Médica Brasileira	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC
Ministério da Defesa	GOV	Executivo	SEG NAC	FED

Fonte: CONAD – 2000

Quanto aos antigos centros de referência do CONFEN, a partir de 1998 foram rebatizados como centros de excelência<sup>23</sup>. A única mudança expressiva em relação à lista anterior foi a exclusão de uma das instituições.

<sup>23</sup>Em seus trabalhos sobre os elementos do Modelo de Coalizões de Advocacia, Sabatier fazia considerações sobre a neutralidade científica, afirmando que “(...) cientistas não são necessariamente ‘neutros’ ou

### Quadro 10 – Lista de centros de excelência da SENAD

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia FAMED/UFBa	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro Eulámpio Cordeiro de Recuperação Humana	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro Mineiro de Toxicomania CMT – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais FHEMIG	PES	CR	SAUDE	MUN
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Unidade de Dependência de Drogas UDED – Escola Paulista de Medicina UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Unidade de Tratamento de Dependência Química do Hospital Mãe de Deus – Fundação de Incentivo à Pesquisa em Álcool e Drogas FIPAD	ASSIST	CR	SAUDE	MUN

Fonte: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria Nacional Antidrogas

Portaria nº 1, de 17 de fevereiro de 2000. DOU – 18 de fevereiro de 2000 – Seção 1, p. 3

Em 1999, houve a criação de um Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), em cuja primeira reunião foram estabelecidos planos de trabalho e atribuições referentes a diferentes instituições.

### Quadro 11 – Integrantes do SISNAD

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Casa Militar da Presidência da República	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Conselho Nacional Antidrogas CONAD	GOV	Conselho	REGULA	FED
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Ministério da Saúde	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Conselho Nacional de Educação	GOV	Conselho	EDU	FED
Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda	GOV	Executivo	FINAN	FED
Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Previdência e Assistência Social	GOV	Executivo	PREVI	FED
Órgão de Inteligência do governo federal	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Órgãos dos estados, do DF e dos municípios que exercem atividades antidrogas e de recuperação de dependentes	GOV	Executivo	SEG INST	EST

Fonte: Texto Informativo da 1ª Reunião do Sistema Nacional Antidrogas – SENAD – 1999

No âmbito do SISNAD, previu-se a possibilidade de estabelecimento de forças-tarefa, em nível federal ou estadual, visando à consecução de atividades coordenadas de controle em casos de emergência. Como força-tarefa, deve ser entendido o grupo

‘indiferentes à política’; ao contrário, são freqüentemente membros de coalizões”. Cf. SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. *The Advocacy Coalition Framework. An Assessment*. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 128.

formado em caráter permanente, composto por representantes federais e estaduais dos órgãos governamentais, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

**Quadro 12 – Força-tarefa federal no âmbito do SISNAD**

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Procuradoria Geral da República	JURISD	Judiciário	JUSTI	FED
Secretaria Nacional de Segurança Pública	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Subsecretaria de Inteligência	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Departamento de Polícia Rodoviária Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ FUNAI	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Fazenda MFAZ Coordenação Geral do Sistema Aduaneiro COANA da Secretaria da Receita Federal	GOV	Executivo	FINAN	FED
Ministério da Fazenda MFAZ Coordenação Geral de Pesquisa e Inteligência COPEI da Secretaria da Receita Federal	GOV	Executivo	FINAN	FED
Ministério da Fazenda MFAZ Conselho de Controle de Atividades Financeiras COAF	GOV	Executivo	FINAN	FED
Ministério do Exército	GOV	FA	SEG NAC	FED
Ministério da Marinha	GOV	FA	SEG NAC	FED
Ministério da Aeronáutica	GOV	FA	SEG NAC	FED
Superior Tribunal de Justiça	JURISD	Judiciário	JUSTI	FED
Tribunais Regionais Federais	GOV	Judiciário	JUSTI	FED
Ministério do Meio Ambiente – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA	GOV	Executivo	AMBIENTE	FED

Fonte: Texto Informativo da 1ª Reunião do Sistema Nacional Antidrogas – SENAD – 1999

**Quadro 13 – Força-tarefa estadual no âmbito do SISNAD**

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Procuradoria Geral de Justiça dos Estados – Chefia do Ministério Público Estadual	JURISD	Judiciário	JUSTI	EST
Secretaria Estadual de Segurança Pública	GOV	Executivo	JUSTI	EST
Polícia Judiciária Civil	GOV	Polícia	JUSTI	EST
Polícia Militar	GOV	Polícia	SEG PUB	EST
Corpo de Bombeiros	GOV	Polícia	SEG PUB	EST
Secretaria de Fazenda do Estado	GOV	Executivo	FINAN	EST

Fonte: Texto Informativo da 1ª Reunião do Sistema Nacional Antidrogas – SENAD – 1999

Em 2000, foi criado um grupo de trabalho para atender às solicitações de informação sobre controle de drogas no país por parte da Organização dos Estados Americanos (OEA/CICAD), interessada em estabelecer um Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM) que substituísse o mecanismo de certificação norte-americano.

Esse grupo de trabalho congregava atores de diversas instituições governamentais e não governamentais num esforço conjunto para consolidar todas as

informações disponíveis sobre atividades realizadas no Brasil no campo de controle de drogas. O grupo contava, ainda, com a colaboração de um perito, responsável por coordenar a preparação do relatório final.

#### Quadro 14 – Lista de integrantes do grupo de trabalho do MEM

Titulares	Fc	Tipo	Área	Nível
Instituição				
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Ministério da Educação ME Secretaria de Educação Fundamental	GOV	Executivo	EDU	FED
Ministério das Relações Exteriores MRE Subsecretaria Geral de Assuntos Políticos	GOV	Executivo	REL INT	FED
Ministério da Justiça MJ Secretaria Nacional de Justiça	GOV	Executivo	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Secretaria Nacional de Segurança Pública	GOV	Executivo	SEG PUB	FED
Ministério da Justiça MJ Departamento Penitenciário	GOV	Executivo	SEG PUB	FED
Ministério da Justiça MJ Sistema Nacional de Armas e Munições do Departamento de Polícia Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão ao Crime Organizado do Departamento de Polícia Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Serviço de Controle de Produtos Químicos do Departamento de Polícia Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Saúde MS Agência Nacional de Vigilância Sanitária ANVISA	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Coordenação de Saúde Mental COSAM	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Unidade de Drogas e Aids da CN DST AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Fazenda MFAZ Conselho de Controle de Atividades Financeiras COAF	GOV	Executivo	FINAN	FED
Ministério da Defesa MD Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados	GOV	Executivo	SEG NAC	FED
Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas UNDCP	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Gabinete de Segurança Institucional GSI Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais	GOV	Executivo	SEG INST	FED

Fonte: SENAD – 2000

No entanto, a fonte de dados mais rica foi a lista de titulares da comissão de apoio técnico do I Fórum Nacional Antidrogas, uma reunião realizada em Brasília no fim de 1998, que pode ser classificada como o mais significativo evento do subsistema de controle no período 1998/2000.

Iniciativa das autoridades da recém-criada estrutura de controle de drogas, o fórum foi um esforço para reunir todos os atores do subsistema. Segundo dados do relatório final do fórum<sup>24</sup>, 1.231 pessoas estiveram presentes ao evento, sendo 57% do Centro-Oeste, 30% do Sudeste, 6% do Nordeste, 5% do Sul e 2% do Norte. Do total de

<sup>24</sup>SENAD. *Relatório do I Fórum Nacional Antidrogas*. Brasília: SENAD, 1999.

participantes, havia 525 organizações não governamentais, principalmente de São Paulo, Distrito Federal, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A partir de quatro grandes áreas – global, prevenção, repressão e tratamento –, os participantes do fórum foram distribuídos em grupos de trabalho com temáticas que incluíam aspectos correlatos, como captação de recursos comunicação, etc.

**Quadro 15** – Grupos de trabalho do I Fórum Nacional Antidrogas

Subgrupo Global – Empresa / Local de Trabalho
Subgrupo Global – Comunicação e <i>Marketing</i>
Subgrupo Global – Meninos de Rua
Subgrupo Global – Portadores de HIV/AIDS
Subgrupo Prevenção – Redução de Danos
Subgrupo Prevenção – Populações Excluídas
Subgrupo Prevenção – Ações Básicas de Saúde
Subgrupo Tratamento – Ações Intermediárias
Subgrupo Tratamento – Comunidades Terapêuticas
Subgrupo Tratamento – Avaliação de Tratamento
Subgrupo Tratamento – Normatização dos Serviços
Subgrupo Tratamento – Grupos de Mútua Ajuda (NA, AA, NAR-Anon, AL-Anon)
Subgrupo Repressão – Controle da Produção e Distribuição de Substâncias passíveis de serem utilizadas como Drogas e de Insumos e Precursores Químicos
Subgrupo Repressão – Propostas de Modificação Legislativa

Fonte: SENAD – 1999

A divisão temática do evento reflete as principais áreas de atuação no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil, servindo de indicação de tendências nos sistemas de crenças dos atores envolvidos nessa temática.

A comissão de apoio técnico dá uma idéia bastante clara do grau de atuação das instituições:

**Quadro 16** – Comissão de apoio técnico ao I Fórum Nacional Antidrogas – Cargos

<b>Cargo no Fórum</b>	<b>Instituição</b>
Coordenador Geral	Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD CE
Coordenador da Área Global	Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP
Coordenador da Área Global	Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP
Coordenador da Área de Prevenção	Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD – UFBA
Coordenador da Área de Tratamento	Associação Brasileira de Centros de Tratamento de Dependência Química ABRADEQ RJ
Coordenador da Área de Repressão	Tribunal de Alçada Criminal SP
Coord. Subgrupo Global – Empresa / Local de Trabalho	Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD RJ
Coord. Subgrupo Global – Comunicação e Marketing	Jornal Zero Hora
Coord. Subgrupo Global – Meninos de Rua	Projeto Quixote PROAD UNIFESP
Coord. Subgrupo Global – Portadores de HIV/AIDS	Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO
Coord. Subgrupo Prevenção – Redução de Danos	Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de DST e AIDS
Coord. Subgrupo Prevenção – Populações Excluídas	Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD CE
Coord. Subgrupo Prevenção – Ações Básicas de Saúde	Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental
Coord. Subgrupo Tratamento – Ações Intermediárias	Centro Mineiro de Toxicomania CMT
Coord. Subgrupo Tratamento – Comunidades Terapêuticas	Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT
Coord. Subgrupo Tratamento – Avaliação de Tratamento (modelos e sua eficácia)	Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP
Coord. Subgrupo Tratamento – Normatização dos Serviços	Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental
Coord. Subgrupo Tratamento – Grupos de Mútua Ajuda (NA, AA, NAR-Anon, AL-Anon)	Federação Brasileira de Amor Exigente FEBRAE
Coord. Subgrupo Repressão – Controle da Produção e Distribuição de Substâncias passíveis de serem utilizadas como Drogas e de Insumos e Precursores Químicos	Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes
Coord. Subgrupo Repressão – Propostas de Modificação Legislativa	Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes

Fonte: SENAD – 1999

As reincidências de instituições identificadas em documentos anteriormente analisados são apresentadas a seguir:

**Quadro 17 – Comissão de apoio técnico ao I Fórum Nacional Antidrogas – Reincidências**

<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD – CE	PES	Classe	SAUDE	NAC
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD – UFBA	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Associação Brasileira de Centros de Tratamento de Dependência Química ABRADEQ RJ	ASSIST	Classe	SAUDE	MUN
Tribunal de Alçada Criminal - SP	JURISD	Judiciário	JUSTI	EST
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD-RJ	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC
Jornal Zero Hora	IMPREN	Privada	GERAL	MUN
Projeto Quixote PROAD UNIFESP	PRO	Universidade	SAUDE	MUN
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de DST e AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD - CE	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Centro Mineiro de Toxicomania CMT	PES	CR	SAUDE	MUN
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Federação Brasileira de Amor Exigente FEBRAE	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes	GOV	Polícia	JUSTI	FED
Ministério da Justiça MJ Divisão de Repressão a Entorpecentes	GOV	Polícia	JUSTI	FED

Fonte: SENAD – 1999

Além de ser uma forma de divulgar as mudanças ocorridas nas estruturas de controle de drogas e cooptar os atores para alianças políticas nesse novo contexto, o fórum indiretamente auxiliou na identificação de carências – *needs assessment* – na resposta do subsistema ao problema das drogas ilícitas.

Durante o evento, que começou como um encontro eminentemente técnico, vieram à tona dissensões e disputas políticas, que dariam a tônica da dinâmica dos atores no subsistema nos dois anos seguintes.

Além do I Fórum Nacional Antidrogas, uma seleção aleatória de eventos realizados entre 1996 e 2000 permitiu a identificação de outros especialistas no âmbito do subsistema, principalmente os envolvidos com organizações não governamentais.

As listas de participantes desses eventos são apresentadas a seguir de forma resumida, em ordem cronológica crescente, sem menção a nomes de indivíduos, mas apenas às instituições representadas.

### Quadro 18 – Eventos realizados no subsistema entre 1996 e 2000

<b>I Encontro Latino-Americano de Comunidades Terapêuticas</b>				
Encontro Técnico Internacional – Promoção: CONFEN-DEEN/SEPLAN/MJ				
Data: 8 a 11 de outubro de 1996				
Local: Brasília – DF				
Expositores Nacionais – Reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD-RS	PES	Classe	SAUDE	NAC
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Unidade de Tratamento de Dependência Química do Hospital Mãe de Deus	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Federação Brasileira de Amor Exigente FEBRAE	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Pastoral Carcerária – Igreja Católica	AJUDA	Religiosa	SOCIAL	NAC
Federação das Comunidades Terapêuticas Evangélicas FETEB	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Comunidades Terapêuticas – geral	05			
Coordenadores e debatedores – reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas – FEBRACT	ASSIST	CT	SAUDE	NAC
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED
Centro de Valorização da Vida CVV	AJUDA	Prestadora	SAUDE	MUN

<b>II Seminário Internacional sobre as Toxicomanias</b>				
Promoção: NEPAD UERJ				
Data: 30 de outubro a 01 de novembro de 1996				
Local: Rio de Janeiro – RJ				
Expositores Nacionais – Reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED
Centro Eulâmpio Cordeiro de Recuperação Humana	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Ministério da Saúde MS Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Ministério da Saúde MS Programa Nacional de DST AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ MS	PES	GOV	SAUDE	FED
Instituto de Medicina Social – UERJ	PES	Universidade	SOCIAL	EST
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Centro Mineiro de Toxicomania CMT	PES	CR	SAUDE	MUN
Coordenadores e debatedores – reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Centro Mineiro de Toxicomania CMT	PES	CR	SAUDE	MUN
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	GOV	Conselho	REGULA	FED

<b>International Conference on the Reduction of Drug Related Harm</b>				
Data: 15 a 19 de março de 1998				
Local: São Paulo – SP				
Organizadores				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em AIDS da Universidade de São Paulo NUPAIDS/USP	PES	Classe	SAUDE	NAC
Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde do Brasil PN DST/AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Instituto de Estudos e Pesquisas em AIDS de Santos IEPAS	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Programa de DST/AIDS do Estado de São Paulo PE DST/AIDS – SES – SP	GOV	Executivo	SAUDE	EST
Conselho Estadual de Entorpecentes CONEN - SP	GOV	Conselho	REGULA	EST
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN	GOV	Conselho	REGULA	FED
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD	ASSIST	CR	SAUDE	MUN

Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ	PES	Fundação	SAUDE	NAC
Centro Mineiro de Toxicomania CMT- FHEMIG	PES	CR	SAUDE	NAC
Fundação Faculdade de Medicina	PES	Fundação	SAUDE	MUN
Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo FAPESP	PES	Fundação	EDU	EST
Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo FUSSESP	AJUDA	Fundo	SOCIAL	EST
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Programa das Nações Unidas para AIDS UNAIDS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO

<b>Workshop – Prevenindo a Drogadição entre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua</b>				
Data: 04/05/1999 – 27/05/1999 – 24/06/1999				
Local: Brasília – DF				
Realizadores				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Depart. Serviço Social – UnB	ENSINO	Universidade	SOCIAL	MUN
Depart. Psicologia Clínica – UnB	ENSINO	Universidade	SAUDE	MUN
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Depart. de Psicologia Escolar e do Desenvolvimento – UnB	ENSINO	Universidade	SAUDE	MUN
Promotores				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Palestrantes – reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Associação Brasileira de Combate ao Alcoolismo ABCAL	PES	Prestadora	SAUDE	MUN
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	EDU	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED

<b>I Fórum Municipal de Educadores Sociais</b>				
Data: 10 de junho de 1999 – Realização: NEPAD UERJ				
Local: Rio de Janeiro – RJ				
Participantes – reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de Saúde Mental	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Projeto Quixote PROAD UNIFESP	PRO	Universidade	SAUDE	MUN
Associação Brasileira de Combate ao Alcoolismo ABCAL	PES	Prestadora	SAUDE	MUN
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	PES	Universidade	SAUDE	MUN

<b>III Simpósio de Educação para a Vida – Educar para a Vida são outros 500</b>				
Data: 26 a 28 de julho de 2000				
Local: Câmara dos Deputados – Brasília - DF				
Participantes – reincidências				
<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Alcoólicos Anônimos AA	AJUDA	Prestadora	SAUDE	MUN
Conselho Estadual de Entorpecentes CONEN - DF	GOV	Conselho	REGULA	EST
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Fonte: Biblioteca do UNDCP				

Alguns dos eventos analisados traziam dados sobre “especialistas” na temática, que foram listados como uma categoria à parte. Tais especialistas pertencem a diferentes áreas de atuação. A seguir, elencamos as instituições de origem desses especialistas, designados como “peritos”.

**Quadro 19** – Instituições de origem de peritos

<b>Inst</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
GREA	PES	CR	SAUDE	MUN
Judiciário	JURISD	Judiciário	JUSTI	MUN
Câmara dos Deputados	GOV	Legislativo	SOCIAL	FED
Procuradoria de Justiça - RJ	JURISD	Judiciário	JUSTI	EST
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - RJ	GOV	Executivo	SOCIAL	MUN
1a. Vara do Juizado da Infância e da Juventude - RJ	JURISD	Judiciário	JUSTI	MUN

Fontes: II Seminário Internacional sobre as Toxicomanias – NEPAD/UERJ – 1996; I Fórum Municipal de Educadores Sociais – NEPAD/UERJ – 1999; I Fórum Nacional Antidrogas – SENAD – 1999

Por fim, as fontes finais de dados utilizadas no mapeamento dos atores no subsistema de controle de drogas ilícitas foram os *links* sugeridos por *sites* oficiais de algumas das instituições com maior recorrência nas listas anteriormente estudadas.

**Quadro 20 – Links sugeridos nos sites oficiais das instituições****SENAD**

<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Ministério da Saúde MS Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD - CE	PES	Classe	SAUDE	NAC
Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids ABIA	PES	Classe	SAUDE	NAC
Instituto Brasileiro Giovanni Falcone	PES	Consultoria	JUSTI	MUN
Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas UNDCP	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de DST e AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Associação Brasileira de Redutores de Danos ABORDA	REDE	Classe	SAUDE	NAC
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD	PES	CR	SAUDE	MUN
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD -UFBA	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN

**ANVISA**

<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC
Associação Médica Brasileira	ASSIST	Classe	SAUDE	NAC

**CN DST/AIDS**

<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ	PES	Fundação	SAUDE	NAC
BANCO MUNDIAL	COOP	AG INTER	DESENV	GLO
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
UNESCO	COOP	AG INTER	CULTURA	GLO
Programa Municipal de DST AIDS – SP	GOV	Executivo	SAUDE	EST
Programa de DST AIDS – DF	GOV	Executivo	SAUDE	EST
Rede Brasileira de Redução de Danos REDUC	REDE	Classe	SAUDE	NAC
Fundação Athos Bulcão	ONG	Prestadora	CULTURA	MUN
Núcleo de Estudos para Prevenção da Aids NEPAIDS	PES	Consultoria	SAUDE	MUN
Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids ABIA	PES	Classe	SAUDE	NAC
Grupo de Apoio e Prevenção à Aids GAPA	ONG	Prestadora	SAUDE	NAC

**CMT – FHEMIG**

<b>Instituição</b>	<b>Fç</b>	<b>Tipo</b>	<b>Área</b>	<b>Nível</b>
Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids ABIA	PES	Classe	SAUDE	NAC
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD - CE	PES	Classe	SAUDE	NAC
Centro de Educação Aberta, Continuada, a Distância da UnB CEAD (PRODEQUI/CORDATO)	PES	Universidade	SAUDE	MUN
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC	PES	Consultoria	JUSTI	MUN
Instituto Brasileiro Giovanni Falcone	PES	Consultoria	JUSTI	MUN
Ministério da Saúde MS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED
UNESCO	COOP	AG INTER	CULTURA	GLO

Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas UNDCP	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO

#### Associação Brasileira de Redutores de Danos ABORDA

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Associação Gaúcha de Redutores de Danos AREDE	REDE	Classe	SAUDE	EST
Associação Catarinense de Redutores de Danos ACORDA	REDE	Classe	SAUDE	EST
Associação Baiana de Redutores de Danos ABAREDA	REDE	Classe	SAUDE	EST
Associação Paulista de Redutores de Danos APRENDA	REDE	Classe	SAUDE	EST
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de DST e AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED

#### GREA

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	COOP	AG INTER	REL INT	GLO

#### UNDCP

Instituição	Fç	Tipo	Área	Nível
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	GOV	Executivo	SEG INST	FED
Ministério da Saúde MS Coordenação Nacional de DST e AIDS	GOV	Executivo	SAUDE	FED
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	COOP	AG INTER	REL INT	GLO
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
NAR-Anon	AJUDA	Prestadora	SAUDE	MUN
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	ASSIST	CR	SAUDE	MUN
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	PES	CR	SAUDE	MUN
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	PES	CR	SAUDE	MUN
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC	PES	Consultoria	JUSTI	MUN
Conselhos Estaduais de Entorpecentes CONENS	GOV	Conselho	REGULA	EST
Projeto Quixote PROAD UNIFESP	PRO	Universidade	SAUDE	MUN
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	COOP	AG INTER	SAUDE	GLO
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT	ASSIST	CT	SAUDE	NAC

Fonte: Internet – 2000

## 6.5. Atores no caso brasileiro

Como foi visto anteriormente, o seguinte material documental foi submetido a análise:

**Tabela 2** – Quantidade e tipo de fonte documental utilizada para identificação de atores

<b>Fontes</b>	<b>Documentos</b>	<b>Entradas*</b>
Listas de eventos	8	139
Listas de atribuições	5	54
Listas de especialistas	3	25
Grupos de trabalho	1	20
Listas de contato	3	379
<i>Sites</i> de Internet	7	63
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>680</b>

\* Entradas de dados de atores por tipo (categoria) ou nome de instituição incluindo atores não identificados e membros de categorias

Para o estudo das fontes mencionadas, foi criado um conjunto de planilhas que permitissem operações matemáticas simples. Depois da organização e da classificação dos dados encontrados, as fontes documentais citadas foram comparadas entre si por categorias.

Como resultado da análise de listas de presença a eventos da área, por exemplo, os achados mais interessantes estavam relacionados à participação crescente de especialistas em redução de danos, especialistas em investigações sobre “lavagem” de dinheiro e outros crimes similares, defensores do direito alternativo, defensores de tribunais especiais para drogas e pesquisadores. Além desses, no entanto, verificou-se a presença regular de juristas e operadores da lei, representantes de instituições terapêuticas, funcionários especializados, educadores, membros de forças policiais, políticos, líderes de movimentos sociais, religiosos, jornalistas, artistas, intelectuais e pesquisadores.

Uma outra importante informação obtida pela comparação entre listas de presença a eventos anteriores e posteriores a 1998 foi a de que alguns atores foram

reposicionados no subsistema. É o caso de funcionários especializados da antiga estrutura de controle (Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN), reaproveitados pela nova estrutura (SENAD e CONAD).

De forma similar, alguns atores aparentemente abandonaram o subsistema e outros foram substituídos durante o período em estudo. É o caso de grande parte dos funcionários graduados da primeira composição da SENAD e do Departamento de Polícia Federal, além do primeiro escalão do Ministério da Justiça e da própria SENAD. É preciso levar em conta que, em ambientes corporativos, as substituições de funcionários são uma questão prática e nem sempre podem ser creditadas a articulações políticas. No entanto, há indícios de que tais mudanças tiveram influência sobre a dinâmica do subsistema, provando que burocratas têm um importante papel como potenciais membros de coalizões de advocacia<sup>25</sup>.

Como as fontes documentais disponíveis eram heterogêneas, optou-se por considerar todas as ocorrências de instituições. Na tentativa de encontrar formas de mensuração do grau de inclusão de atores no subsistema, algumas alternativas foram elencadas sem sucesso.

Uma dessas alternativas seria determinar pesos diferentes para cada lista ou evento. No entanto, como o MCA inclui no subsistema não apenas instituições formais e de governo, todos os fóruns teriam importância similar.

Outra alternativa seria estabelecer a média do número de ocorrências, utilizando-a como parâmetro de análise do grau de inclusão de atores: quanto mais estivesse próximo da média o número de ocorrências de um determinado ator, menor seu grau de inclusão no subsistema. Atores com um número de ocorrências menor que a média seriam desconsiderados.

No entanto, a média, neste caso, não é significativa para a determinação do grau de inclusão dos atores. Em primeiro lugar, há que se considerar a heterogeneidade das fontes de dados. Em segundo lugar, a periferia do subsistema não pode ser definida exclusivamente pelo alinhamento dos atores às listas de eventos ou presença em fóruns

---

<sup>25</sup>SABATIER, Paul A., ZAFONTE, Matthew. *Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem*. EUA: Department of Environmental Science and Policy-University of California – Davis, 1997.

formais. A inclusão de um ator em uma lista de evento pode ocorrer em função de elementos de pressão, padrões tradicionais de comportamento ou fatores contextuais.

Mais complexa ainda é a inclusão em fóruns formais: não se deve esquecer que cargos oficiais mudam com grande frequência e sua definição não depende de critérios exclusivamente técnicos. De modo semelhante, há atores que, mesmo não dispendo de recursos – institucionais ou financeiros – para promover e frequentar os fóruns do subsistema, dispõem de capital político para influenciar a política oficial.

Podemos dizer, numa analogia, que tais fóruns são como “vitrines” de crenças, mas não correspondem ao total das crenças em “estoque” no subsistema.

A metodologia utilizada permitiu a criação de uma amostra dos diversos atores presentes no subsistema, mas não constitui uma lista exaustiva, nem serve como base para especulações em torno do grau de influência concreta desses atores. Ainda assim, o material é rico e auxilia na compreensão de outros elementos do MCA.

Das 680 entradas de dados selecionadas nas fontes documentais, 118 constituíram registros recorrentes de atores e ocorrências únicas de atores fortemente relacionados com a temática do subsistema.

As ocorrências únicas excluídas em função de uma pouco significativa interface da instituição em relação à temática tratada foram as seguintes organizações internacionais: FAO (alimentação e agricultura), ITU (telecomunicações), UNFPA (população), UNHCR (refugiados), UNICEF (crianças) e UNIFEM (questões de gênero).

A seguir, apresenta-se uma tabela com os registros de atores, bem como o número de ocorrências individuais nos documentos analisados. Esse número foi classificado em ordem decrescente para facilitar a visualização dos atores mais recorrentes, mas é importante salientar que isso não significa necessariamente um grau maior de inclusão dos atores com maior número de ocorrências pelos motivos colocados anteriormente.

**Tabela 3** – Instituições e peritos classificados por número decrescente de ocorrências

<b>Instituição</b>	<b>Ocor</b>
AA / AL-ANON / NA/ NAR-ANON	77
Serv. Hospitalares	67
Centros Prev. e Trat.	65
Serv. Ambulatoriais	43
Conselhos Estaduais de Entorpecentes CONENS	32
Ministério da Saúde	29
Sec. Est. Saúde	28
Assessoria Prev./Trat.	22
Ministério da Justiça MJ	21
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	21
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	11
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD UFBA	10
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	10
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	10
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	10
Conselho Federal de Entorpecentes CONFEN MJ	9
Ministério da Fazenda MFAZ	9
Associações de apoio	8
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD	7
Centro Mineiro de Toxicomania CMT Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais FHEMIG	7
Presidência da República	7
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	7
Organizações religiosas	7
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas – FEBRACT	6
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	6
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	5
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	5
Org. Benemerentes	5
ONGs	5
Centro Eulâmpio Cordeiro de Recuperação Humana	4
Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas UNDCP	4
Unidade de Tratamento de Dependência Química do Hospital Mãe de Deus	4
Associação Brasileira de Combate ao Alcoolismo ABCAL	3
Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids ABIA	3
Associação Médica Brasileira	3
Cruz Vermelha	3
Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ	3
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC	3
Ministério da Educação ME	3
Ministério da Previdência e Assistência Social	3
Ministério das Relações Exteriores MRE	3
Projeto Quixote PROAD UNIFESP	3
UNESCO	3
Unidade de Dependência de Drogas UDED EPM UNIFESP (Federal)	3
Associação Brasileira Comunitária de Pais para a Prevenção do Abuso de Drogas ABRAÇO	2
BANCO MUNDIAL	2
Federação Brasileira de Amor Exigente FEBRAE	2
Departamento de Entorpecentes DEEN MJ	2
Fundação Athon Bulcão	2
Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo FUSSESP	2

Instituto Brasileiro Giovanni Falcone	2
Ministério da Defesa	2
Programa de DST AIDS – DF	2
Agência Brasileira de Cooperação ABC	1
Associação Brasileira de Centros de Tratamento de Dependência Química ABRADEQ RJ	1
Associação Baiana de Redutores de Danos ABAREDA	1
Associação Brasileira de Redutores de Danos ABORDA	1
Associação Catarinense de Redutores de Danos ACORDA	1
Associação Gaúcha de Redutores de Danos AREDE	1
Associação Paulista de Redutores de Danos APRENDA	1
Rede Brasileira de Redução de Danos REDUC	1
Associação de Pesquisa e Tratamento de Alcoolismo APTA	1
Associação Paulista de Magistrados	1
Associação Universitária Santa Úrsula – AUSU	1
Câmara dos Deputados	1
Centros de Assistência Psicossocial CAPs	1
Centro de Valorização da Vida – CVV	1
Conselho Nacional Antidrogas CONAD	1
Conselho Nacional de Educação	1
Conselhos Municipais de Entorpecentes COMENs	1
Conselhos Tutelares	1
Corpo de Bombeiros	1
Federação das Comunidades Terapêuticas Evangélicas FETEB	1
Depart. de Psicologia Escolar e do Desenvolvimento – UnB	1
Depart. Psicologia Clínica – UnB	1
Depart. Serviço Social – UnB	1
Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos – DENARC SP	1
Disquedrogas	1
Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo FAPESP	1
Fundação Faculdade de Medicina	1
Grupo de Apoio e Prevenção à Aids GAPA	1
Instituto de Medicina Social IMS UERJ	1
Instituições de Ensino Médio	1
Instituto de Estudos e Pesquisas em AIDS de Santos IEPAS	1
1a. Vara do Juizado da Infância e da Juventude RJ	1
Superior Tribunal de Justiça	1
Tribunais Regionais Federais	1
Tribunal de Alçada Criminal -SP	1
Judiciário	1
Jornal Zero Hora	1
Legião Brasileira da Boa Vontade LBV	1
Ministério da Aeronáutica	1
Ministério da Marinha	1
Ministério do Exército	1
Ministério do Meio Ambiente – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA	1
Núcleos de Apoio Psicossocial NAPs	1
Núcleo de Estudos para Prevenção da Aids NEPAIDS	1
Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Aids da Universidade de São Paulo NUPAIDS/USP	1
Ordem dos Advogados do Brasil OAB	1
Órgãos dos estados, do DF e dos municípios que exercem atividades antidrogas e de recuperação de dependentes	1
Pastoral Carcerária – Igreja Católica	1
Petrobras	1
Polícia Judiciária Civil	1

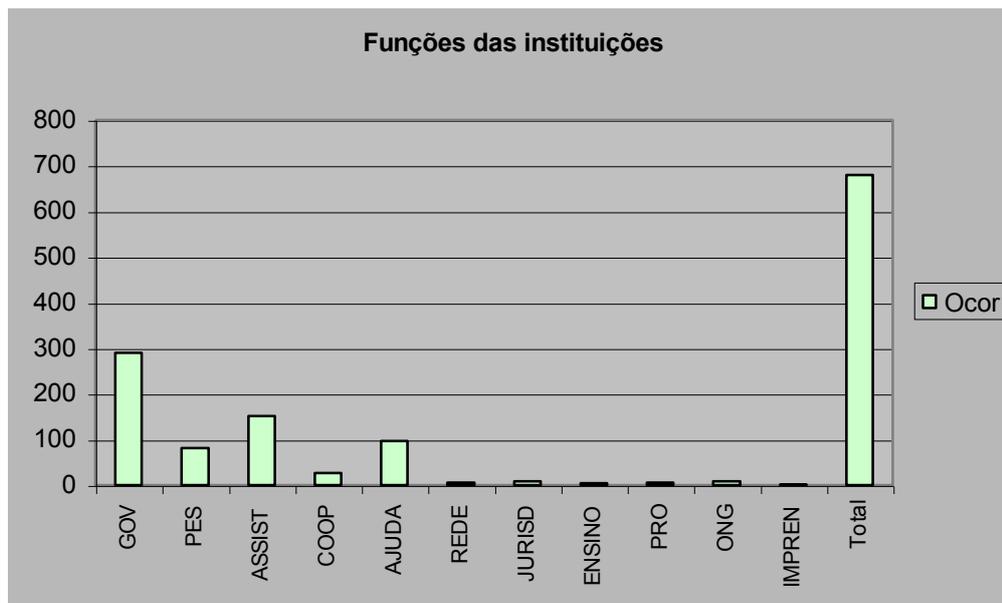
Polícia Militar	1
Procuradoria de Justiça RJ	1
Procuradoria Geral da República	1
Procuradoria Geral de Justiça dos Estados – Chefia do Ministério Público Estadual	1
PROERD/DARE (Drug Abuse Resistance Education – EUA)	1
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD	1
Programa Municipal de DST AIDS - SP	1
Revista Reviver	1
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - RJ	1
Sec. Mun. Saúde	1
Secretaria Estadual de Segurança Pública	1
SENADO	1
SESI-RS	1
Projetos Educativos	1
Unid. Pesq. e Assist. Depend. Drogas	1
<b>Total</b>	<b>680</b>

Base de dados: registro de atores

Os 118 atores identificados serão considerados uma amostra do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil.

Uma análise mais detalhada dessa tabela por categorias como função, tipo, área e nível de atuação dos atores revela algumas tendências interessantes quanto à predominância de características específicas no período em estudo. Ainda que, como foi dito, a amostra estudada não espelhe necessariamente o subsistema de controle de drogas, os achados permitem inferências, que podem ser úteis na compreensão da dinâmica dos atores, o que será estudado no capítulo seguinte.

Como vimos, as funções referem-se à principal esfera de atividades das instituições. Com base na tabulação simples de ocorrências de funções na tabela acima, é possível verificar a predominância, no subsistema, de instituições governamentais, seguidas das instituições de assistência, ajuda e pesquisa.



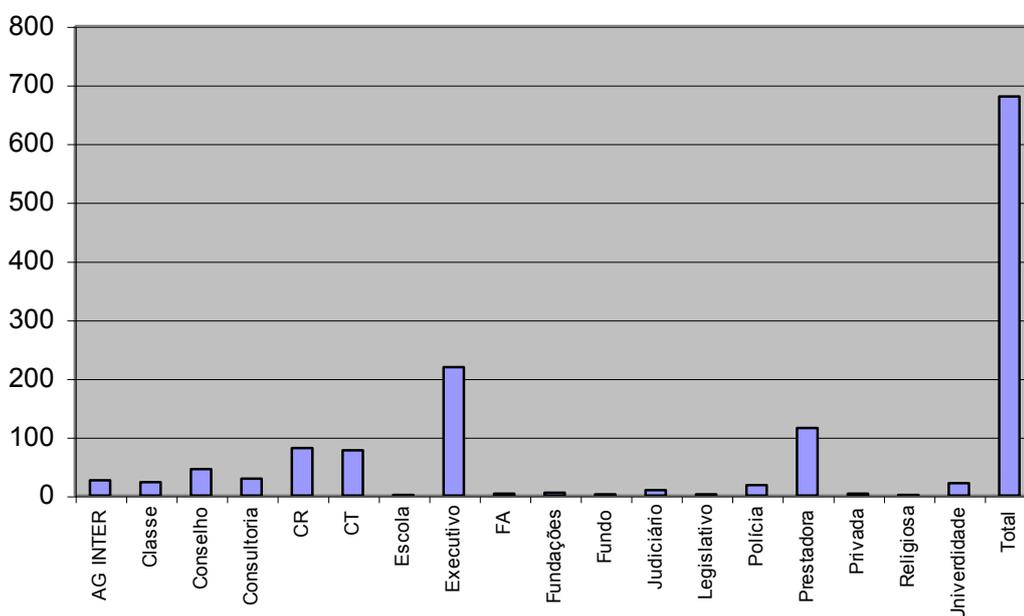
**Gráfico 1** – Funções das instituições  
Base de dados: registros de atores

A predominância de instituições governamentais pode indicar que existe uma centralização estatal do controle. Instituições de assistência e ajuda, voltadas para o apoio aos usuários de drogas, têm um número significativo de ocorrências, talvez apontando a preocupação da sociedade em “tratar” da questão – neste caso, seria possível aventar a hipótese de que essa predominância confirma a máxima sanitarista de que se busca tratar o que se considera como uma doença.

As instituições de pesquisa têm, também, um número razoável de ocorrências, ainda assim num grau consideravelmente menor que o de instituições governamentais. Isso pode confirmar o grau de especialização do subsistema, uma das assunções levantadas por Sabatier em seus estudos sobre o MCA. Também poderia significar que tais instituições, como as de assistência e ajuda, têm maior influência potencial na política oficial.

Quanto aos tipos de instituições, verifica-se a predominância, no subsistema, de instituições do Executivo, seguidas das prestadoras de serviços, centros de referência e comunidades terapêuticas.

### Tipos das instituições

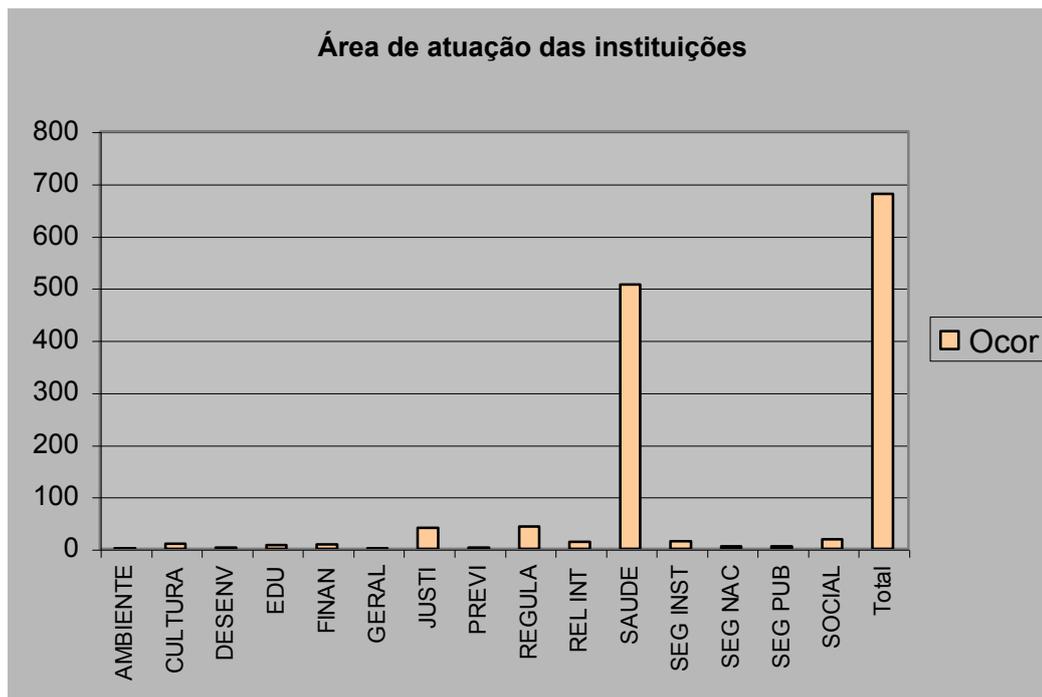


**Gráfico 2** – Tipos de instituições  
Base de dados: registros de atores

Esse achado confirma as conclusões anteriores: predominância de instituições governamentais (Executivo), seguidas de instituições voltadas para serviços de atenção (prestadoras de serviços) e instituições que estudam a questão (centros de referência).

Vale ressaltar os achados sobre comunidades terapêuticas: numa abordagem diferenciada em relação à sanitarista – em que a temática “drogas” é associada a doença –, geralmente as comunidades terapêuticas enfatizam aspectos de mudança pessoal na condução da “recuperação” de usuários. O enfoque é messiânico-religioso, associando a temática a noções de moral e virtude. Uma preponderância desse tipo de instituição pode significar a prevalência de noções semelhantes no subsistema.

Quanto à atuação, as instituições analisadas apresentaram o seguinte perfil: predominância absoluta de instituições da área de saúde, seguidas das áreas de regulação e justiça.



**Gráfico 3 – Área de atuação das instituições**  
Base de dados: registros de atores

A esmagadora predominância de instituições da área de saúde pode englobar, pelo menos, três enfoques presentes no subsistema: o de instituições sanitaristas, o de prestadoras de serviço de tipo confessional ou religioso e o de instituições voltadas para abordagens menos conservadoras. Esse dado, portanto, deveria ser considerado como soma dessas três tendências, o que diminuiria seu peso em relação aos demais tipos de instituições encontrados no subsistema.

O grande número de instituições voltadas para a regulação e a justiça demonstra que a questão está sujeita a controle social, o que apontaria para um grau razoável de repressão no subsistema. Esse dado é compatível com as narrativas sobre a dinâmica do subsistema no período em estudo, apresentadas anteriormente.

Quanto ao nível de atuação, há uma predominância de instituições na esfera municipal. Convém lembrar que esse dado não implica um maior poder nessa esfera, já que, no sistema federativo, instituições de nível federal são hierarquicamente superiores. No entanto, aponta para uma influência considerável de instituições que

têm origem em nível municipal, mas participam de fóruns especializados em nível mais amplo.



**Gráfico 4** – Nível de atuação das instituições  
Base de dados: registros de atores

Ainda com relação à análise do banco de dados construído com os registros de atores, vale ressaltar algumas peculiaridades identificadas ao longo do trabalho de pesquisa.

Entre os registros, foram encontradas instituições que têm representações por estado federativo ou podem ser encontradas com relativa frequência em vários municípios brasileiros. Essas instituições foram contabilizadas apenas pelo número de ocorrências nas fontes documentais. Apesar disso, note-se sua importância em termos nacionais.

---

Centros de Assistência Psicossocial CAPs  
 Conselhos Municipais de Entorpecentes COMENS  
 Conselhos Tutelares  
 Instituições de Ensino Médio  
 Núcleos de Apoio Psicossocial NAPs  
 Programa de DST AIDS – DF  
 Programa Municipal de DST AIDS – SP  
 Sec. Mun. Saúde  
 Sec. Est. Saúde  
 Secretaria Estadual de Segurança Pública

---

Havia, também, instituições que, por sua natureza, poderiam ser agrupadas, mas não o foram em virtude de diferenças na classificação das categorias que as identificam. Isso ocorreu com:

1. Instituições ligadas a comunidades terapêuticas

---

Centros de Prevenção e Tratamento  
Cruz Vermelha  
Federação Brasileira de Amor Exigente FEBRAE  
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT  
Federação das Comunidades Terapêuticas Evangélicas FETEB

---

2. Instituições ligadas a redes de redução de danos

---

Associação Baiana de Redutores de Danos ABAREDA  
Associação Brasileira de Redutores de Danos ABORDA  
Associação Catarinense de Redutores de Danos ACORDA  
Associação Gaúcha de Redutores de Danos A REDE  
Associação Paulista de Redutores de Danos APRENDA  
Rede Brasileira de Redução de Danos REDUC

---

3. Instituições ligadas ao Judiciário

---

Superior Tribunal de Justiça  
Tribunais Regionais Federais  
Tribunal de Alçada Criminal – SP  
1a. Vara do Juizado da Infância e da Juventude RJ  
Judiciário

---

4. Instituições ligadas ao Ministério Público

---

Procuradoria de Justiça RJ  
Procuradoria Geral da República  
Procuradoria Geral de Justiça dos Estados – Chefia do Ministério Público Estadual

---

De forma similar, as diversas ocorrências de forças policiais – dezoito ao todo – poderiam ter sido consideradas em conjunto. No entanto, cada polícia tem características próprias, o que invalidaria a associação.

Mesmo assim, as inúmeras menções ao trabalho de repressão, tanto na mídia como em relatórios e em documentos oficiais, apontariam para a relevância das forças policiais como atores do subsistema.

Como se sabe, em virtude do caráter federativo da República brasileira, há no país várias polícias, cada qual com uma função e campo de atuação. Em nível federal, há a Polícia Federal; em nível estadual, existem as Polícias Civil e Militar de cada estado; e, em nível municipal, podem ser criadas Guardas Municipais<sup>26</sup>.

A Polícia Federal é subordinada ao Ministério da Justiça. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. Os municípios poderão, também, constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A relevância da Polícia Federal no âmbito do subsistema<sup>27</sup> pode ser associada à extensão de suas atribuições constitucionais, que incluem a prevenção e a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, além de exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras, e de polícia judiciária da União.

Na tabela de registros, a Polícia Federal está associada às ocorrências do Ministério da Justiça, entre as instituições governamentais. A prevalência desse tipo de instituição explicaria, de certa forma, a força dessa polícia em relação às demais.

---

<sup>26</sup> Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem as funções de polícia judiciária estadual e apuração das infrações penais, exceto as militares. A Polícia Civil é administrativa quando se incumbe da manutenção da ordem pública e da prevenção de crimes. Já quando é polícia judiciária, tem por fim a investigação dos crimes e descobrir seus autores, fornecendo elementos para a instrução de processo judicial. Às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados e do Distrito Federal. As atribuições básicas das Polícias Militares são: planejar e executar o policiamento ostensivo e fardado, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; atuar preventivamente como força de dissuasão, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; agir de modo repressivo quando ocorrer perturbação da ordem, precedendo eventual emprego das forças armadas; prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou a ameaça de sua irrupção, quando convocadas pelo governo federal, ocasião em que ficarão subordinadas aos Comandos do Exército, seja nas suas atribuições específicas, seja como participantes da defesa territorial. Os municípios poderão, ainda, constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, conforme diz o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. Cf. AZKOUL, Marco Antônio. *A polícia e sua função constitucional*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

<sup>27</sup> É interessante notar que, considerando a extensão de suas atribuições e influência no subsistema, o Departamento de Polícia Federal conta com um número restrito de funcionários. Até janeiro de 2000, contava com 7.059 funcionários (792 mulheres, 6.267 homens), como se segue, de acordo com função e sexo: 738 delegados (86 mulheres, 652 homens), 281 peritos (78 mulheres, 203 homens), 4.814 agentes (314 mulheres, 4.500 homens), 1.030 escrivães (269 mulheres, 761 homens), 196 papiloscopistas (45 mulheres, 151 homens). Fonte: Departamento de Polícia Federal – COINF, jan. 2000.

## CAPÍTULO 7

### A DINÂMICA DO SUBSISTEMA

Neste capítulo, serão apresentados os parâmetros utilizados para o agrupamento dos atores em coalizões, mostrando os passos seguidos na construção de um código para a realização de análise de conteúdo de documentos do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil. Esse código, baseado numa escala absoluta de tolerância, serviu para a classificação dos atores em função dos documentos analisados.

No item seguinte, os resultados dessa análise são mostrados, associando-se o grau de tolerância verificado nas fontes documentais a faixas de agrupamento de atores, que constituíram a base para a definição de sete coalizões. Depois de uma breve descrição dos sistemas de crenças dessas coalizões, é apresentada sua articulação no subsistema, avaliada por meio de variáveis específicas.

A construção dessas variáveis é o destaque no próximo item, que introduz a metodologia utilizada para as asserções da autora sobre as configurações do subsistema ao longo do tempo. Essas configurações representam a dinâmica das coalizões e permitem conclusões interessantes sobre os padrões de resposta do subsistema ao fenômeno das drogas ilícitas.

#### **7.1. Agrupamento em coalizões**

Com base nas conclusões sobre os sistemas de crenças de coalizões ideais, elencadas no capítulo 5, e do trabalho inicial exploratório sobre os limites do

subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no país, a próxima etapa da pesquisa será agregar os atores identificados em possíveis coalizões de advocacia.

O MCA assume que os atores de um subsistema podem ser agregados em um certo número – geralmente de um a quatro – de coalizões de advocacia, “(...) cada uma composta de pessoas de várias organizações privadas e governamentais que (1) compartilham um conjunto de crenças causais e normativas e (2) engajam-se em um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo”.<sup>1</sup>

Tais coalizões incluem líderes de grupos de interesse, funcionários públicos, legisladores de diferentes níveis de governo, pesquisadores e até mesmo jornalistas. Mesmo que o subsistema comporte a presença de indivíduos ou instituições que não possam ser imediatamente associados a nenhuma coalizão, há, segundo o modelo, uma tendência a que tais indivíduos deixem o subsistema (por desinteresse ou frustração) ou acabem se incorporando a alguma das coalizões.

Como foi visto, os sistemas de crenças de cada coalizão são organizados em uma estrutura hierárquica em três níveis: o mais abrangente seria o *deep core* – núcleo duro<sup>2</sup> de valores normativos e ontológicos –, que é a base da filosofia dos indivíduos; *policy core beliefs* – núcleo político<sup>3</sup>, que “(...) representam as obrigações normativas e percepções causais básicas no âmbito de um inteiro domínio político ou subsistema (...)”<sup>4</sup> e incluem valores prioritários, percepções básicas sobre a seriedade do assunto em pauta e suas principais causas, estratégias para realizar os valores nucleares no âmbito do subsistema (divisão apropriada de autoridade, o nível de governo mais apropriado para lidar com o assunto e os instrumentos políticos a serem utilizados); e

<sup>1</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 120.

<sup>2</sup> Daniel Kübler define *deep core* como o *noyau dur de valeurs normatives*, um conjunto de axiomas normativos e ontológicos que funda a filosofia dos indivíduos. Cf. KÜBLER, Daniel. Ideas as catalytic elements for policy change. Advocacy coalitions and drug policy in Switzerland. In: BRAUN, D., BUSCH, A. (Eds.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 116-135.

<sup>3</sup> Daniel Kübler define *near (policy) core* com base em uma versão mais antiga do Modelo de Coalizões de Advocacia, como as idéias “*fondant les représentations d’un sous-système de politique publique*”, estratégias básicas e posições políticas para alcançar as crenças do núcleo duro na área política ou subsistema em questão. Cf. KÜBLER, Daniel. Op. cit., loc. cit. p. 121.

<sup>4</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. Op. cit., p. 121.

os *secondary aspects* – crenças políticas instrumentais – ou apenas “aspectos instrumentais”<sup>5</sup>, que são um vasto conjunto de crenças mais restritas a propósito da seriedade do assunto ou da relativa importância de vários aspectos causais, preferências políticas em relação aos regulamentos desejáveis e alocação de recursos, características de instituições específicas e avaliações do desempenho dos diferentes atores.

Para tentar agregar os atores identificados em coalizões, foram utilizados os sistemas de crenças das coalizões ideais como parâmetro.

Partindo do pressuposto de que o uso de drogas é errado – seja por tratar-se de crime, pecado ou doença –, o objetivo final de todas as intervenções não tolerantes parece ser a abstinência, enquanto as intervenções de tipo tolerante tendem a não considerar a abstinência como um objetivo. Assim, por exemplo, atores defensores da abstinência poderiam ser agregados em coalizões de tipo não tolerante e atores defensores da liberdade para o uso de drogas poderiam ser agregados em coalizões de tipo tolerante.

Segundo uma maior ou menor proximidade dos princípios defendidos por um grupo de atores em relação aos princípios elencados nas coalizões ideais, seria possível classificar seus sistemas de crenças como mais tolerantes ou menos tolerantes, e os atores, por suas similaridades, poderiam ser agrupados em coalizões de advocacia distintas.

Trata-se, aqui, de identificar o núcleo duro do sistema de crenças dos atores e utilizar essa informação como matéria-prima para o trabalho de classificação.

Outras características, relacionadas principalmente aos aspectos instrumentais e ao núcleo político do sistema de crenças de cada grupo, permitiriam a identificação de nuances nas coalizões.

Foi visto ao longo deste trabalho que o MCA estuda não apenas instituições governamentais, mas todos os atores de um subsistema e que, segundo Sabatier, o melhor método para analisar as crenças desses atores é a análise documental. Vimos, ainda, que, para realizar análise de conteúdo de documentos, sejam eles

---

<sup>5</sup> Daniel Kübler define *secondary aspects* como *aspects instrumentaux*, compreendendo um conjunto de decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o *policy core* em uma área específica. Cf. KÜBLER, Daniel. Op. cit., loc. cit. p. 116-135.

governamentais ou de grupos de interesse não governamentais, e explorar crenças, interesses e posições políticas de um número relativamente grande de elites ao longo do tempo, é necessário:

1. identificar a população-alvo e uma amostra dessa população para ser codificada;
2. desenvolver um código com os elementos relevantes dos sistemas de crenças da população-alvo;
3. atentar para questões de validade e confiabilidade nas crenças inferidas de fontes documentais.

Tendo identificado os atores, como foi mostrado no capítulo 6, seria necessário, em seguida, levantar fontes documentais relativas à amostra e classificar, nesses documentos, os elementos relevantes para esta pesquisa. Tal classificação seria feita em função de um código específico.

## **7.2. Desenvolvimento de um código para análise de conteúdo**

Uma vez selecionado o tema da pesquisa – assunto, período de tempo e população-alvo –, o pesquisador deve desenvolver um código indicando o conjunto de itens a serem pesquisados nas fontes documentais. Esse código contém várias crenças abstratas, assim como itens relacionados com disputas políticas específicas que surgem durante o período investigado.

A estrutura desse código deriva das questões teóricas a serem abordadas na análise. Nos estudos que aplicam o MCA, o código foi desenhado para capturar um leque de níveis de crenças, indo de valores fundamentais (*deep core*) a crenças políticas gerais que traduzem o *deep core* em prática política (*policy core*) e até percepções bastante específicas de relações causais e contextos que afetam o tema político (*secondary aspects*).



---

integridade física/psicológica/social ação coercitiva deve ser tomada para força-ameaçada, deve ser oferecida ajuda, para se adequar às normas culturais e a qual tais indivíduos devem ser sociais.  
livres para aceitar ou não.

---

Segundo uma semelhança maior ou menor a tais princípios, os conteúdos analisados receberiam notas à direita ou à esquerda da escala.

Um conteúdo de caráter mais tolerante estaria mais próximo aos princípios da coalizão ideal tolerante e, portanto, receberia uma nota tendendo ao máximo positivo (+1). De modo inverso, um conteúdo de caráter menos tolerante estaria mais próximo aos princípios da coalizão ideal não tolerante e, portanto, receberia uma nota tendendo ao máximo negativo (-1).

Vale ressaltar que esse método implica um grau razoável de subjetividade. No entanto, como foi mencionado anteriormente, este estudo pretende verificar a aplicabilidade do MCA ao subsistema de controle de drogas ilícitas no Brasil e não testar empiricamente cada uma das hipóteses do modelo e suas variáveis.

As soluções metodológicas propostas não visam, assim, a esgotar os questionamentos sobre a validade do MCA e sua relevância como ferramenta para o estudo de elites políticas. São, antes de tudo, fruto de um trabalho exploratório e resultado de um esforço de taxonomia com base no modelo.

### **7.3. Resultados da análise de conteúdo**

No capítulo anterior, foram apontados 118 atores, considerados como uma amostra do subsistema em estudo. Foi feita, então, uma pesquisa bibliográfica sobre fontes documentais relativas a cada um dos atores<sup>6</sup>. Essa pesquisa resultou numa lista de 50 atores relacionados diretamente a algum tipo de publicação passível de análise de conteúdo, num limite de quatro fontes documentais por ator.

---

<sup>6</sup> Os Anexos II e V trazem maiores detalhes sobre as fontes documentais estudadas e análise de conteúdo.

**Tabela 4** – Distribuição de fontes documentais por ator

Atores	Documentos
50	1
25	2
14	3
11	4

Como resultado do levantamento, para 50 atores apenas uma fonte documental foi encontrada, para 25 atores foram encontradas duas fontes documentais, para 14 atores foram encontradas três fontes documentais e para os restantes 11 atores foram encontradas quatro fontes documentais.

Um total de 100 fontes documentais foram analisadas, incluindo livros, revistas, artigos, folhetos informativos, documentos legais, relatórios, documentos políticos e manuais técnicos.

Para cada fonte analisada, foi concedida uma nota ( $T_{pub}$ ) segundo a escala absoluta de tolerância mencionada anteriormente.

Essas notas foram somadas, e a média aritmética das notas das publicações de cada instituição foi calculada, utilizando o número de publicações analisadas por instituição ( $n$ ). Essa média ( $T$ ) refletiria o grau de tolerância das publicações analisadas por instituição.

Assim:

$$T = (\sum T_{pub}) / n$$

Onde

$$-1 \leq T \leq 1$$

$$-1 \leq T_{pub} \leq 1$$

$T$  = grau de tolerância do conjunto das publicações de uma instituição

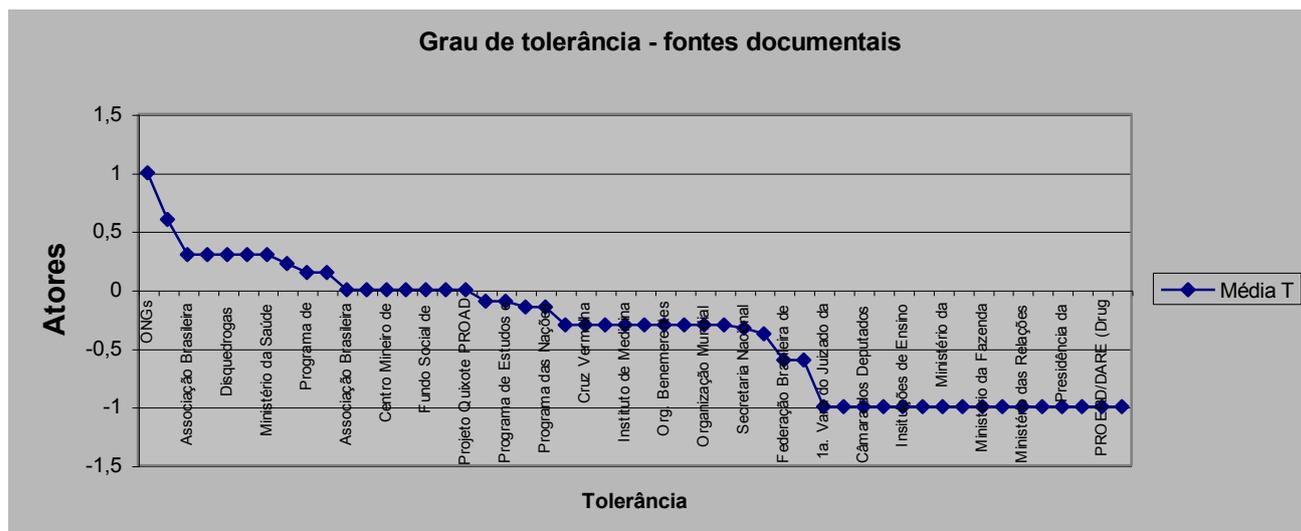
$T_{pub}$  = grau de tolerância de uma publicação

Os resultados do cálculo da média T mostraram agrupamentos das instituições conforme o valor das notas em sete faixas principais: em torno de +1, +0.6, +0.3, 0, -0.3, -0.6 e -1.

**Tabela 5** – Resultados do cálculo da média T da análise de documentos

Instituição	Média T
ONGs	1
Instituto de Medicina Social IMS UERJ	0,6
Associação Brasileira de Redutores de Danos ABORDA	0,3
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD UFBA	0,3
Disquedrogas	0,3
Instituto de Estudos e Pesquisas em AIDS de Santos IEPAS	0,3
Ministério da Saúde	0,3
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	0,225
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	0,15
UNESCO	0,15
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD	0
Associação de Pesquisa e Tratamento de Alcoolismo APTA	0
Centro Mineiro de Toxicomania CMT Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais FHEMIG	0
Conselhos Estaduais de Entorpecentes CONENS	0
Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo FUSSESP	0
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	0
Projeto Quixote PROAD UNIFESP	0
Fundação Athos Bulcão	-0,1
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	-0,1
Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ	-0,15
Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas UNDCP	-0,15
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	-0,3
Cruz Vermelha	-0,3
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREA USP (Estadual)	-0,3
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC	-0,3
Jornal Zero Hora	-0,3
Org. Benemerentes	-0,3
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	-0,3
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	-0,3
Serv. Ambulatoriais	-0,3
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	-0,325
Associação Brasileira Comunitária de Pais para a Prevenção do Abuso de Drogas ABRAÇO	-0,375
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas FEBRACT	-0,6
Pastoral Carcerária – Igreja Católica	-0,6
1a. Vara do Juizado da Infância e da Juventude RJ	-1
AA (Alcoólicos Anônimos) / AL-ANON / NA (Narcóticos Anônimos) / NAR-ANON	-1
Câmara dos Deputados	-1
Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos DENARC SP	-1
Instituições de Ensino Médio	-1
Judiciário	-1
Ministério da Aeronáutica	-1
Ministério da Defesa	-1

Ministério da Fazenda MFAZ	-1
Ministério da Justiça MJ	-1
Ministério das Relações Exteriores MRE	-1
Polícia Militar	-1
Presidência da República	-1
Procuradoria Geral de Justiça dos Estados – Chefia do Ministério Público Estadual	-1
PROERD/DARE (Drug Abuse Resistance Education – EUA)	-1
Senado	-1



**Gráfico 5** – Grau de tolerância nas fontes documentais analisadas

Vale ressaltar que o número de fontes documentais estudadas é apenas amostral e não implica que as instituições estudadas possam ser sempre associadas ao grau de tolerância verificado na análise de conteúdo. Existem inúmeros fatores que influenciam esse conteúdo, como a variação das linhas editoriais ao longo do tempo, mudanças de coordenação da instituição, mudanças no quadro de funcionários, contextos políticos específicos ou, mesmo, alteração de linhas de financiamento<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sobre a validade das fontes documentais analisadas, Sabatier reforça a idéia de que a análise de conteúdo traz vantagens em relação a outros métodos de pesquisa sobre o comportamento de elites políticas. A certeza de que o sujeito analisado expressa, em seu testemunho, opiniões verdadeiras – e não apenas adequa seus argumentos em função da audiência – tem direta relação com a validade dos resultados codificados. Essa é uma das principais preocupações ao se codificar sistemas de crenças segundo o MCA. Sabatier cita estudos que indicam que a propensão a alterar crenças para adequar-se a uma audiência diminui à medida que a observação do indivíduo se afasta do público geral em direção a agrupamentos menores de elites. O escopo das fontes documentais para a codificação proposta por este trabalho restringe-se quase inteiramente a membros de um subsistema político. Nesses casos, existe um incentivo aos participantes a adotar e manter crenças consistentes, já que a inconsistência pode resultar em perda de credibilidade e apoio. Além disso, os dados coletados representam a expressão de crenças ao longo do tempo, permitindo avaliar o grau segundo o qual as crenças variam de acordo com mudanças na audiência e nas condições do subsistema. Também é possível rastrear as

Ainda assim, os resultados encontrados foram essenciais na definição das coalizões no caso brasileiro.

#### **7.4. Coalizões possíveis no caso brasileiro**

Como foi dito, num esforço de taxonomia, criou-se uma classificação de coalizões tomando como base as faixas de concentração da média T – os agrupamentos das instituições em torno de +1, +0.6, +0.3, 0, -0.3, -0.6 e -1. As principais características da abordagem à temática “drogas” por parte das instituições agrupadas em cada faixa deram nome a essas coalizões.

Não se trata, aqui, de uma classificação em função da posição e do papel que cada uma das coalizões desempenha no sistema político e governamental brasileiro – e que geram crenças, valores, percepções, compromissos, missões, clientes (*constituency*) etc. –, isto é, não se trata de uma classificação posicional. Trata-se de uma tentativa de localizar o sistema de crenças de cada agrupamento detectado pela análise documental.

---

posições de indivíduos que mudam de afiliação, isto é, que deixam um grupo para atuar como representantes para outro. Em resumo, a aplicação da técnica de análise de conteúdo permite rastrear as crenças políticas de grupos e indivíduos ao longo do tempo, testar a existência de coalizões e a estabilidade das coalizões ao longo do tempo no âmbito de subsistemas políticos, verificar mudanças no nível de polarização de coalizões de advocacia ao longo do tempo e avaliar a estabilidade relativa das crenças de diferentes grupos no subsistema.

**Quadro 22** – Coalizões possíveis no caso brasileiro

Tolerância	
↑	Legalização (uso de drogas é liberdade fundamental)
	Descriminalização (uso de drogas é um direito)
	Redução de danos (uso de drogas é um mal menor)
Ecológicos (uso de drogas é um mal-estar social)	
	Sanitaristas (uso de drogas é uma doença)
	Messiânico-religiosos (uso de drogas é um pecado)
↓	Repressivo-legalistas (uso de drogas é um crime)
Não-tolerância	

Partindo de um ponto central, aproximadamente neutro, onde estariam situadas as crenças dos “Ecológicos” – cuja abordagem à questão explica o uso de drogas como sendo um mal-estar social sem necessariamente propor abstinência ou liberdade de uso –, haveria tendências gradualmente mais próximas à tolerância ou à não-tolerância, extremos opostos da escala.

Assim, os “Sanitaristas”, os “Messiânico-religiosos” e os “Repressivo-legalistas” seriam tipos de coalizões de advocacia tendendo progressivamente à não-tolerância. De modo similar, a “Redução de danos”, a “Descriminalização” e a “Legalização” seriam tipos de coalizões de advocacia tendendo progressivamente à tolerância.

Embora não tenha sido realizado um teste empírico de tais achados, que são construções virtuais fruto deste trabalho de pesquisa, é possível apontar algumas das prováveis características dessas coalizões segundo as faixas de agrupamento no gráfico da média T.

Assim:

- Legalização (+1) – para essa coalizão, o uso de drogas é uma liberdade fundamental, sendo a legalização imediata<sup>8</sup> a forma mais coerente de agir em face do fenômeno<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> Alguns membros da coalizão da Legalização admitem a descriminalização do uso de drogas como etapa inicial à legalização das drogas. É comum, ainda, uma certa confusão conceitual entre “descriminalização” e “legalização”, especialmente por parte da mídia. Para efeito de classificação, os princípios de uma e outra coalizão são semelhantes, mas não se trata do mesmo grupo de atores. Legalizar é tornar legal. Descriminalizar

- Descriminalização (+0.6) – defendendo a idéia de que o uso de drogas é um direito, essa coalizão propõe a descriminalização, pois a repressão apenas marginaliza os usuários<sup>10</sup>;
- Redução de danos (+0.3) – partindo do princípio de que o uso de drogas é um mal menor em face de problemas como a aids, outras doenças, exclusão social e outros agravos aos usuários, essa coalizão propõe modelos psicossociais de intervenção centrados no indivíduo e no coletivo (ênfase no indivíduo como agente ativo no esquema droga-indivíduo-contexto e busca da significação do uso e sua função para os indivíduos no contexto das redes sociais – o uso de drogas e os usuários são considerados fatores complexos e dinâmicos do fenômeno, centrais, portanto, nas ações de intervenção, mais do que as drogas em si) e modelos relacionais de atendimento (baseados na possibilidade de se estabelecer uma relação com o usuário, criando-se um espaço terapêutico que utiliza as várias gradações de apego às drogas para balizar o tratamento, que deve ser desejado pelo indivíduo)<sup>11</sup>;
- Ecológicos (0) – tendencialmente neutra, essa coalizão é composta principalmente de pesquisadores e especialistas de linhas mais vanguardistas, geralmente treinados na Europa e defensores dos vários modelos tolerantes de intervenção;
- Sanitaristas (-0.3) – partindo do princípio de que o uso de drogas é uma doença, esse grupo prioriza o modelo de prevenção de saúde pública (considera a droga, o indivíduo e o contexto, respectivamente, como o agente, o hospedeiro e o meio ambiente, considerando o fenômeno das drogas um modelo de doença infecciosa que é preciso curar) e modelos de tratamento como o psiquiátrico (o uso de drogas é uma doença mental, alterando a capacidade do sujeito de se normatizar; o

---

é modificar o *status* criminal das atividades relacionadas às drogas, que permanecem, em essência, ilícitas. Os grupos ligados à justiça terapêutica também usam o termo “descriminalizar” de forma indevida, já que o que defendem é simplesmente a imposição de penas alternativas, como tratamento compulsório, em lugar de reclusão ou outras penas restritivas de direitos.

<sup>9</sup> O discurso mais freqüentemente encontrado entre os defensores da Legalização é o de que, ainda que possa causar um aumento inicial do uso em virtude do barateamento das drogas, essa medida resultaria em economia dos recursos gastos com a repressão e eliminaria a marginalização dos usuários.

<sup>10</sup> O discurso da Descriminalização é muito próximo do da Redução de danos, e muitos dos membros desta coalizão simpatizam com aspectos da descriminalização.

<sup>11</sup> A principal diferença entre as coalizões Legalização, Descriminalização e Redução de danos parece centrar-se na disponibilidade de drogas. Ainda que a Redução de danos aceite o uso, não defende necessariamente a livre disponibilização de drogas.

objetivo do tratamento é fazer esse indivíduo superar esse desvio, adotando um comportamento normal do ponto de vista das regras sociais) como formas principais de intervenção<sup>12</sup>;

- Messiânico-religiosos (-0.6) – para essa coalizão, o uso de drogas é um pecado, priorizando os modelos religiosos de tratamento (o uso de drogas é um problema mental e espiritual, que apenas pode ser resolvido por Deus; a cura não se resumiria à abstinência, mas a transformação do sujeito por meio da fé religiosa) e a prevenção primária baseada no princípio de não-experimentação<sup>13</sup>;
- Repressivo-legalistas (-1) – essa coalizão parte do pressuposto de que o uso de drogas, assim como qualquer atividade correlata, é crime, propondo modelos jurídico-morais de prevenção (centrados nas drogas, classificadas em inofensivas – não proibidas – e perigosas – proibidas –, tais modelos visam a proteger a sociedade por meio de medidas legais que controlem o cultivo, a produção, a transformação, a manufatura, a distribuição, a venda, a partilha ou a posse de tais substâncias) e defendendo a (i) manutenção das sanções legais ao tráfico e ao uso de drogas (Repressivo-legalistas em sentido estrito) ou (ii) sanções legais ao tráfico e aplicação de penas alternativas ao uso de drogas (justiça terapêutica)<sup>14</sup>.

Os resultados da análise documental também permitem aventar algumas hipóteses sobre o tamanho dessas coalizões de advocacia, sendo a dos Repressivo-legalistas a mais expressiva e as coalizões da Legalização e da Descriminalização as menos expressivas. Quanto a essas conclusões, é preciso ter em mente as dificuldades que tendem a caracterizar a divulgação de idéias mais tolerantes em relação às drogas,

<sup>12</sup>Utilizado como referencial teórico durante os anos 1970 e 1980, o sistema de crenças dos Sanitaristas passou a ser menos valorizado com a introdução das abordagens européias, a partir de meados dos anos 1980, perdendo influência junto a especialistas e centros de pesquisa. Seria interessante questionar se a coalizão dos Ecológicos representa uma evolução técnico-científica em relação ao referencial Sanitarista, ou se se trata de uma dissidência.

<sup>13</sup>Esta coalizão conta com representantes da Igreja Católica e da maioria das comunidades terapêuticas espalhadas pelo país, possuindo um capital político fundado na influência em camadas conservadoras da sociedade e no apelo popular de seu discurso. Considerando a importância da temática “drogas” na agenda política da esquerda brasileira, percebe-se uma singularidade com relação à atuação da Igreja Católica quanto à questão: não existe uma pastoral específica sobre drogas, embora as pastorais sejam um dos principais veículos para a atuação dos movimentos eclesiais de base, que têm relações muito próximas com a esquerda no Brasil.

<sup>14</sup>Embora seja possível identificar nuances no âmbito desta coalizão, com tendências mais moderadas de aplicação de sanções penais aos indivíduos envolvidos com drogas, o tom geral do discurso repressivo-legalista é de que tal envolvimento é uma atividade ilícita e, portanto, não pode passar impune.

assunto considerado tabu por vastos segmentos da população. Uma preferência mais geral por um discurso conservador pode, de igual maneira, justificar a grande quantidade de fontes documentais na faixa da coalizão dos Repressivo-legalistas.

Ainda, quanto à pouca expressividade de fontes documentais da coalizão dos Messiânico-religiosos, vale lembrar que o discurso moral religioso tem uma forte tradição de oralidade, pois costuma ser dirigido a segmentos sociais com menor grau de escolaridade e a populações junto às quais o poder da oratória tem maior efeito que o registro escrito.

Além disso, a disseminação de instituições de caráter confessional ou religioso no subsistema não significa uma maior quantidade de recursos institucionais que garantam uma capacidade maior de documentação, produção de material informativo ou elaboração de publicações institucionais.

As prováveis características dos sistemas de crenças dessas coalizões são identificadas a seguir por pares antagônicos da escala: Legalização/Repressivo-legalistas, Descriminalização/Messiânico-religiosos, Redução de danos/Sanitaristas. O último sistema de crenças apresentado é o da coalizão dos Ecológicos, que foi classificada como aproximadamente neutra, mas que, com base nas fontes documentais analisadas, adota posições tendencialmente tolerantes.

**Quadro 23** – Sistemas de crenças das coalizões da Legalização e Repressivo-legalista

Categorias de crenças		Coalizão da Legalização	Coalizão Repressivo-legalista
<b>I. Núcleo duro (núcleo normativo de crenças)</b>			
<b>Concepção de drogas</b>	<b>sobre</b>	Qualquer substância utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar.	Qualquer substância que, utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar, altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para sua saúde/segurança e a terceiros em seu ambiente social.
<b>Normas e uso de drogas ilícitas</b>		O uso de drogas faz parte da sociedade contemporânea e deve ser tolerado, já que é uma expressão de diversidade cultural e social.	O uso de drogas é um desvio comportamental e não deve ser tolerado porque ameaça a integridade da sociedade como um todo.
<b>Prioridade de valores</b>		A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada e aperfeiçoada, se necessário às custas de normas culturais e sociais.	Normas culturais e sociais devem ser respeitadas e aperfeiçoadas de qualquer modo, se necessário às custas da liberdade dos indivíduos.

<b>Intervenção quanto ao uso de drogas</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada, mesmo em detrimento de normas culturais e sociais.	Indivíduos que se desviam de normas culturais e sociais devem ser ajudados a voltar ao “caminho certo”, mesmo em detrimento de sua liberdade.
--	--	---

## II. Crenças do núcleo político

<b>Visão do problema político – extensão e complexidade</b>	Mesmo se fisicamente dependentes, usuários de drogas são capazes de ter responsabilidade por si mesmos e por adotar um comportamento adequado a sua saúde/segurança e ao ambiente social.	O uso de drogas causa dependência física e psicológica. Indivíduos dependentes esquecem todo o resto, e não são capazes de adotar um comportamento adequado a sua saúde/segurança e às exigências sociais.
<b>Teorias da intervenção – controle</b>	A garantia dos direitos plenos dos usuários de drogas como cidadãos é um pré-requisito à liberdade do indivíduo.	A proibição do uso de drogas e a repressão têm um efeito positivo, já que contribuem para motivar os usuários a deixar as drogas. Aqueles que não estão prontos para parar deverão ser forçados a fazê-lo.

## III. Crenças políticas instrumentais

<b>A eficiência e a eficácia de intervenções políticas dependem...</b>	...da potencial oferta de tratamento e sua adequação aos interesses dos usuários.	...da potencial oferta de tratamento, de sua eficiência para a condução à abstinência e do poder de convencimento/coerção do sistema para levar os usuários a tratamento.
<b>Modelos de repressão</b>	Legalização imediata.	Sanções legais ao tráfico e ao uso de drogas (Repressivo-legalistas em sentido estrito); ou sanções legais ao tráfico e aplicação de penas alternativas ao uso de drogas (justiça terapêutica).
<b>Modelos de prevenção</b>	Não deveria haver necessidade de prevenção, pois as drogas não são um mal.	<b>Modelo jurídico-moral</b> – centrado nas drogas, classificadas em inofensivas (não proibidas) e perigosas (proibidas); o modelo visa a proteger a sociedade por meio de medidas legais que controlem o cultivo, a produção, a transformação, a manufatura, a distribuição, a venda, a partilha ou a posse de tais substâncias.
<b>Modelos de tratamento</b>	<b>Modelo relacional de atendimento</b> – baseia-se na possibilidade de se estabelecer uma relação com o usuário, criando-se um espaço terapêutico que utiliza as várias gradações de apego às drogas para balizar o tratamento, que deve ser desejado pelo indivíduo.	Qualquer tratamento é válido, mas não constitui prioridade para os repressivo-legalistas, pois os indivíduos que se envolvem com drogas são, antes de tudo, transgressores da lei e devem ser punidos.
<b>Modelos de pesquisa</b>	<b>Abordagem metodológica combinada</b> – utilização de abordagens qualitativas (e.g., métodos de avaliação rápida ou etnografia clássica), quantitativas (epidemiologia, amostragem em cadeia, modelagem matemática) e mistas (análise de redes sociais) para alcançar populações de difícil acesso, geralmente marginalizadas, em que não é possível obter amostras aleatórias, mas apenas amostras sujeitas a vícios (tendências).	<b>Abordagem metodológica clássica</b> – utilização de abordagens quantitativas (levantamentos, estudos longitudinais, painéis de estudos seccionais seriados) e seleção de indivíduos para amostra probabilística, com análise estatística tradicional dos resultados entre a população em geral, considerando que o nível de não-resposta ou os potenciais vícios da pesquisa podem ser contornados por uma relativização dos dados encontrados (estimativas).

**Quadro 24** – Sistemas de crenças das coalizões da Descriminalização e Messiânico-religiosa

<b>Categorias de crenças</b>	<b>Coalizão da Descriminalização</b>	<b>Coalizão Messiânico-religiosa</b>
<b>I. Núcleo duro (núcleo normativo de crenças)</b>		
<b>Concepção sobre drogas</b>	Qualquer substância utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar.	Qualquer substância que, utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar, altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para sua saúde/segurança e a terceiros em seu ambiente social.
<b>Normas e uso de drogas ilícitas</b>	O uso de drogas faz parte da sociedade contemporânea e deve ser tolerado, já que é uma expressão de diversidade cultural e social.	O uso de drogas é um desvio comportamental e não deve ser tolerado porque ameaça a integridade da sociedade como um todo.
<b>Prioridade de valores</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada e aperfeiçoada, se necessário às custas da adaptação progressiva das normas culturais e sociais.	Normas culturais e sociais devem ser respeitadas e aperfeiçoadas de qualquer modo, se necessário às custas de pressões morais e religiosas sobre os indivíduos.
<b>Intervenção quanto ao uso de drogas</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada; para tanto, é preciso promover uma evolução das normas culturais e sociais.	Indivíduos que se desviam de normas culturais e sociais devem ser ajudados a voltar ao “caminho certo”, adequando-se às normas.
<b>II. Crenças do núcleo político</b>		
<b>Visão do problema político – extensão e complexidade</b>	Mesmo se fisicamente dependentes, usuários de drogas são capazes de ter responsabilidade por si mesmos e por adotar um comportamento adequado a sua saúde/segurança e ao ambiente social.	O uso de drogas causa dependência física e psicológica, influenciando o caráter dos indivíduos que, se dependentes, esquecem todo o resto, e não são capazes de adotar um comportamento adequado.
<b>Teorias da intervenção – controle</b>	A garantia dos direitos plenos dos usuários de drogas como cidadãos é um pré-requisito à liberdade do indivíduo.	A abstinência de drogas tem um efeito positivo, já que contribui para melhorar o caráter dos usuários.
<b>III. Crenças políticas instrumentais</b>		
<b>A eficiência e a eficácia de intervenções políticas dependem...</b>	...da motivação dos usuários para fazer tratamento.	...da potencial oferta de tratamento e sua eficiência para a condução – necessariamente – à abstinência.
<b>Modelos de repressão</b>	Descriminalização do uso de drogas, pois a repressão apenas marginaliza os usuários; ou descriminalização do uso de drogas como etapa inicial à legalização das drogas.	Sanções legais ao tráfico e aplicação de penas alternativas ao uso de drogas (criminalização restrita).
<b>Modelos de prevenção</b>	A prevenção é dispensável, pois os indivíduos têm capacidade de decidir o que é melhor para si mesmos.	<b>Modelo jurídico-moral</b> – centrado nas drogas, classificadas em inofensivas (não proibidas) e perigosas (proibidas).
<b>Modelos de tratamento</b>	<b>Modelo relacional de atendimento</b> – baseia-se na possibilidade de se estabelecer uma relação com o usuário, criando-se um espaço terapêutico que utiliza as várias gradações de apego às drogas para balizar o tratamento, que deve ser	<b>Modelo religioso</b> – o uso de drogas é um problema mental e espiritual, que apenas pode ser resolvido por Deus; a cura não se resumiria à abstinência, mas a transformação do sujeito por meio da fé religiosa.

	desejado pelo indivíduo.	
<b>Modelos de pesquisa</b>	<b>Abordagem metodológica combinada</b> – utilização de abordagens qualitativas (e.g., métodos de avaliação rápida ou etnografia clássica), quantitativas (epidemiologia, amostragem em cadeia, modelagem matemática) e mistas (análise de redes sociais) para alcançar populações de difícil acesso, geralmente marginalizadas, em que não é possível obter amostras aleatórias, mas apenas amostras sujeitas a vícios (tendências).	<b>Abordagem metodológica clássica</b> – utilização de abordagens quantitativas (levantamentos, estudos longitudinais, painéis de estudos seccionais seriados) e seleção de indivíduos para amostra probabilística, com análise estatística tradicional dos resultados entre a população em geral, considerando que o nível de não-resposta ou os potenciais vícios da pesquisa podem ser contornados por uma relativização dos dados encontrados (estimativas).

### Quadro 25 – Sistemas de crenças das coalizões de Redução de danos e Sanitarista

<b>Categorias de crenças</b>	<b>Redução de danos</b>	<b>Sanitaristas</b>
<b>I. Núcleo duro (núcleo normativo de crenças)</b>		
<b>Concepção sobre drogas</b>	Qualquer substância utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar.	Qualquer substância que, utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar, altere sua percepção e seu metabolismo, com risco potencial para sua saúde/segurança e a terceiros em seu ambiente social.
<b>Normas e uso de drogas ilícitas</b>	O uso de drogas faz parte da sociedade contemporânea e deve ser tolerado, já que é uma expressão de diversidade cultural e social.	O uso de drogas é um desvio comportamental e não deve ser tolerado porque ameaça a integridade da sociedade como um todo.
<b>Prioridade de valores</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada e aperfeiçoada, se necessário às custas de normas culturais e sociais.	Normas culturais e sociais devem ser respeitadas e aperfeiçoadas de qualquer modo, se necessário às custas da liberdade dos indivíduos.
<b>Intervenção quanto ao uso de drogas</b>	Aos indivíduos que, em virtude de escolhas pessoais, têm sua integridade física/psicológica/social ameaçada, deve ser oferecida ajuda, a qual tais indivíduos devem ser livres para aceitar ou não.	Indivíduos que se desviam de normas culturais e sociais devem ser ajudados a voltar ao “caminho certo” com dados sobre sua saúde e riscos do uso de drogas.
<b>II. Crenças do núcleo político</b>		
<b>Visão do problema político – extensão e complexidade</b>	Num ambiente em que as drogas são um produto clandestino e seu uso, uma atividade ilícita, os usuários tendem a se engajar em práticas de risco e situações que aumentam sua vulnerabilidade. Temendo a repressão policial, eles tendem a usar drogas furtivamente, o que dificulta a adoção de regras básicas de higiene/segurança. Para comprar drogas, eles tendem a cometer atos criminosos (e.g., roubos e furtos), conduta sujeita a reprovação social e	O uso de drogas causa dependência física e psicológica. Num ambiente em que as drogas são um produto clandestino e seu uso, uma atividade ilícita, os usuários insistem em se engajar em práticas de risco e situações que aumentam sua vulnerabilidade. Persistem em usar drogas, sem a adoção de regras básicas de higiene/segurança. Assim, as más condições sociais e de saúde dos usuários derivam do próprio uso de drogas, que os leva a adotar comportamentos nocivos a si mesmos e à sociedade.

	sanções do sistema legal-racional. Assim, as más condições sociais e de saúde/segurança dos usuários de drogas derivam da marginalização social e da proibição, o que leva a sua estigmatização.	
<b>Teorias da intervenção – controle</b>	Saúde precária e má situação social incentivam os usuários de drogas a persistir no uso de drogas. Tratamento apenas é efetivo quando os usuários de drogas o fazem por sua própria vontade.	A proibição do uso de drogas tem um efeito positivo, já que contribui para motivar os usuários a deixar as drogas.

### III. Crenças políticas instrumentais

<b>A eficiência e a eficácia de intervenções políticas dependem...</b>	...da potencial oferta de tratamento, sua adequação às necessidades dos usuários – que não incluem necessariamente a abstinência – e da motivação dos usuários para fazer tratamento.	...da potencial oferta de tratamento, sua eficiência para a condução à abstinência.
<b>Modelos de repressão</b>	Descriminalização do uso de drogas, pois a repressão apenas marginaliza os usuários.	Sanções legais ao tráfico e aplicação de penas alternativas ao uso de drogas (criminalização restrita).
<b>Modelos de prevenção</b>	<b>Modelo psicossocial</b> – enfatiza o indivíduo como agente ativo no esquema droga-indivíduo-contexto e busca compreender a significação do uso e sua função para os indivíduos; o uso de drogas e os usuários são considerados fatores complexos e dinâmicos do fenômeno, centrais, portanto, nas ações de intervenção, mais do que as drogas em si. <b>Modelo sociocultural</b> – acentua a complexidade/variação do contexto; substâncias específicas ganham significação diferenciada não em função de suas propriedades, mas pela maneira como a sociedade define e reage ao uso/usuários.	<b>Modelo médico/saúde pública</b> – considera a droga, o indivíduo e o contexto, respectivamente, como o agente, o hospedeiro e o meio ambiente, considerando o fenômeno das drogas um modelo de doença infecciosa que é preciso curar.
<b>Modelos de tratamento</b>	<b>Modelo relacional de atendimento</b> – baseia-se na possibilidade de se estabelecer uma relação com o usuário, criando-se um espaço terapêutico que utiliza as várias gradações de apego às drogas para balizar o tratamento, que deve ser desejado pelo indivíduo.	<b>Modelo psiquiátrico</b> – o uso de drogas é uma doença mental, alterando a capacidade do sujeito de se normatizar; o objetivo do tratamento é fazer esse indivíduo superar esse desvio, adotando um comportamento normal do ponto de vista das regras sociais.
<b>Modelos de pesquisa</b>	<b>Abordagem metodológica combinada</b> – utilização de abordagens qualitativas (e.g., métodos de avaliação rápida ou etnografia clássica), quantitativas (epidemiologia, amostragem em cadeia, modelagem matemática) e mistas (análise de redes sociais) para alcançar populações de difícil acesso, geralmente marginalizadas, em que não é possível obter amostras aleatórias, mas apenas amostras sujeitas a vícios (tendências).	<b>Abordagem metodológica clássica</b> – utilização de abordagens quantitativas (levantamentos, estudos longitudinais, painéis de estudos seccionais seriados) e seleção de indivíduos para amostra probabilística, com análise estatística tradicional dos resultados entre a população em geral, considerando que o nível de não-resposta ou os potenciais vícios da pesquisa podem ser contornados por uma relativização dos dados encontrados (estimativas).

**Quadro 26 – Sistemas de crenças da coalizão dos Ecológicos.**

Categorias de crenças	Coalizão dos Ecológicos
<b>I. Núcleo duro (núcleo normativo de crenças)</b>	
<b>Concepção sobre drogas</b>	Qualquer substância utilizada pelo ser humano em busca de prazer ou bem-estar.
<b>Normas e uso de drogas ilícitas</b>	O uso de drogas faz parte da sociedade contemporânea e deve ser tolerado, já que é uma expressão de diversidade cultural e social.
<b>Prioridade de valores</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada e aperfeiçoada, se necessário às custas de normas culturais e sociais.
<b>Intervenção quanto ao uso de drogas</b>	A liberdade dos indivíduos deve ser respeitada, mesmo em detrimento de normas culturais e sociais. Aos indivíduos que, em virtude de escolhas pessoais, têm sua integridade física/psicológica/social ameaçada, deve ser oferecida ajuda, a qual tais indivíduos devem ser livres para aceitar ou não.
<b>II. Crenças do núcleo político</b>	
<b>Visão do problema político – extensão e complexidade</b>	Mesmo se fisicamente dependentes, usuários de drogas são capazes de ter responsabilidade por si mesmos e por adotar um comportamento adequado a sua saúde/segurança e ao ambiente social. No entanto, num ambiente em que as drogas são um produto clandestino e seu uso, uma atividade ilícita, os usuários tendem a se engajar em práticas de risco e situações que aumentam sua vulnerabilidade. Temendo a repressão policial, eles tendem a usar drogas furtivamente, o que dificulta a adoção de regras básicas de higiene/segurança. Para comprar drogas, eles tendem a cometer atos criminosos (e.g., roubos e furtos), conduta sujeita a reprovação social e sanções do sistema legal-racional. Assim, as más condições sociais e de saúde/segurança dos usuários de drogas derivam da marginalização social e da proibição, o que leva a sua estigmatização.
<b>Teorias da intervenção – controle</b>	Saúde precária e má situação social incentivam os usuários de drogas a persistir no uso de drogas. Tratamento apenas é efetivo quando os usuários de drogas o fazem por sua própria vontade. A garantia dos direitos plenos dos usuários de drogas como cidadãos é um pré-requisito à liberdade do indivíduo.
<b>III. Crenças políticas instrumentais</b>	
<b>A eficiência e a eficácia de intervenções políticas dependem...</b>	...da potencial oferta de tratamento, sua adequação às necessidades dos usuários – que não incluem necessariamente a abstinência – e da motivação dos usuários para fazer tratamento.
<b>Modelos de repressão</b>	Posturas: (i) descriminalização do uso de drogas, pois a repressão apenas marginaliza os usuários; (ii) descriminalização do uso de drogas como etapa inicial à legalização das drogas; (iii) legalização imediata.
<b>Modelos de prevenção</b>	<p><b>Modelo psicossocial</b> – enfatiza o indivíduo como agente ativo no esquema droga-indivíduo-contexto e busca compreender a significação do uso e sua função para os indivíduos; o uso de drogas e os usuários são considerados fatores complexos e dinâmicos do fenômeno, portanto, centrais nas ações de intervenção, mais do que as drogas em si.</p> <p><b>Modelo sociocultural</b> – acentua a complexidade/variação do contexto; substâncias específicas ganham significação diferenciada não em função de suas propriedades, mas pela</p>

	maneira como a sociedade define e reage ao uso/usuários.
<b>Modelos de tratamento</b>	<p><b>Modelo comportamental</b> – parte da noção de desvio social e propõe o desenvolvimento de esquemas de condicionamento, visando ao estabelecimento de comportamentos consonantes com as regras sociais.</p> <p><b>Modelo relacional de atendimento</b> – baseia-se na possibilidade de se estabelecer uma relação com o usuário, criando-se um espaço terapêutico que utiliza as várias gradações de apego às drogas para balizar o tratamento, que deve ser desejado pelo indivíduo.</p>
<b>Modelos de pesquisa</b>	<b>Abordagem metodológica combinada</b> – utilização de abordagens qualitativas (e.g., métodos de avaliação rápida ou etnografia clássica), quantitativas (epidemiologia, amostragem em cadeia, modelagem matemática) e mistas (análise de redes sociais) para alcançar populações de difícil acesso, geralmente marginalizadas, em que não é possível obter amostras aleatórias, mas apenas amostras sujeitas a vícios (tendências).

É importante ressaltar que as asserções sobre esses sistemas de crenças não são baseadas em dados de questionário, mas na percepção da autora sobre as características das coalizões com base em fontes documentais produzidas no subsistema durante o período 1998/2000 e, mesmo, em anos anteriores. O tema, no entanto, merece uma análise mais extensa, podendo vir a constituir uma área promissora para pesquisas futuras.

### 7.5. Articulação das coalizões

Embora haja indícios da existência das sete coalizões descritas, dados coletados nas fontes documentais levam a crer que apenas três tenham tido, durante o período em estudo, proeminência na formulação das políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil. Seriam os “Repressivo-legalistas” – aparentemente a tendência dominante –, os “Messiânico-religiosos” e a “Redução de danos”.

Um achado da maior importância deve ser ressaltado: parece ter ocorrido, durante o período em estudo, a tentativa de entrada no subsistema de uma coalizão externa.

Por meio de um complexo mecanismo de mimetização, essa coalizão, oriunda de outro subsistema, apropriou-se de crenças do subsistema de controle de drogas

ilícitas, com vistas à substituição da coalizão dominante. Essa coalizão “postulante” à hegemonia no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas tinha, também, traços repressivo-legalistas, e apenas sua área de especialização era diferenciada.

Tratava-se, essencialmente, de atores oriundos da área de segurança nacional, defesa do Estado e controle da informação, membros de uma coalizão ligada a segmentos militares em busca de nichos de poder na era pós-autoritária. Essa coalizão contaria, principalmente, com representantes das Forças Armadas e de especialistas da área de inteligência.

Membros dessa coalizão, ao penetrar no subsistema de controle de drogas ilícitas, dedicaram-se a “aprender” sobre a nova área de atuação, desenvolvendo estratégias para a conquista da hegemonia em detrimento de uma coalizão dominante “tradicional”.

Uma análise preliminar do subsistema durante o período em questão permite encontrar indícios da articulação de atores em defesa de crenças políticas determinadas, relacionando-se entre si e com as instituições formais, a fim de garantir a inclusão de interesses específicos na agenda política oficial.

Um indício dessa articulação foi a busca, por parte das autoridades de controle surgidas em 1998, de reafirmar parcerias estabelecidas pelas autoridades anteriores. Em reunião com os presidentes dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes (17/7/98), por exemplo, o ministro chefe da Casa Militar apresentou o Sistema Nacional Antidrogas, destacando a importância da “união de esforços e sinergia necessários ao enfrentamento do fenômeno representado pela criminalidade transnacional, drogas ilícitas e delitos conexos”<sup>15</sup>.

O próximo passo seria a escolha de especialistas para a fixação de temas e a formatação do I Fórum Nacional Antidrogas, que viria a ser realizado em Brasília no fim de 1998.

---

<sup>15</sup>BRASIL. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Relatório sucinto das atividades desenvolvidas no ano de 1998 pela Secretaria Nacional Antidrogas da Casa Militar da Presidência da República*. Brasília, 1999.

Foram convidados representantes de praticamente todos os grupos do subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas para o encontro, que se pretendia uma espécie de *needs assessment* sobre o assunto e que acabaria marcando um loteamento de áreas de atuação.

Se até a realização do fórum, pairavam dúvidas sobre a capacidade – e o interesse – das novas autoridades em articular os espaços de atuação, durante o evento ficaram claras as dissensões que vinham sendo abafadas desde a criação da SENAD. As cerca de 1.300 instituições, divididas em subgrupos temáticos que deveriam discutir a situação das drogas no país e coletar propostas para a “política nacional antidrogas”, espelhavam vários grupos que defendiam, em suas sugestões, estratégias e interesses específicos.

Alguns pontos críticos vieram a público, como a resistência da Polícia Federal à transferência de informações para os novos órgãos de controle, a cuja coordenação não se submetia. A reação à estratégia de redução de danos como parte da política oficial de controle de drogas ilícitas foi outro ponto crítico exposto durante o evento, que marcava a conclusão dos trabalhos de implantação e o início das atividades da SENAD.

A partir do fórum de 1998, estabeleceu-se um clima de parcerias *pro forma* no subsistema, o que sugere a negociação de alianças de conveniência entre coalizões de advocacia.

No que se refere às substâncias químicas controladas, por exemplo, o órgão responsável pelo intercâmbio de informação e pela colaboração com órgãos afins de outros países, no Brasil, continuou sendo a Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal, por meio da Seção de Controle de Produtos Químicos, uma subdivisão já existente que ganhou destaque – e importância política na estrutura da própria polícia – com a injeção de recursos internacionais em um projeto de modernização.

Quanto aos produtos farmacêuticos, a Gerência de Medicamentos Controlados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) do Ministério da Saúde foi confirmada como órgão responsável.

Sedimentou-se, também, a aliança com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Fazenda. Por meio dessa aliança, o COAF teve confirmadas – ou reforçadas politicamente – atribuições definidas quando de sua criação: ficou responsável pelo recebimento, pela solicitação, pela análise e pela disseminação para as autoridades competentes de informações relacionadas com transações financeiras, promovendo o intercâmbio de informações operacionais e a colaboração operacional entre as autoridades nacionais e entre os órgãos centrais correlatos de outros países.

Contatos foram mantidos com órgãos do Ministério da Saúde, como a Coordenação de Saúde Mental (COSAM), a Coordenação Nacional de DST e AIDS (CN DST AIDS) e com a área de saúde da mulher.

Também foram mantidos contatos com a Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, numa tentativa de aliviar o desgaste com a Polícia Federal, por intermédio do então secretário – e posteriormente ministro - José Gregori – cuja proximidade com o presidente da República poderia ser vista como “facilitadora” do diálogo entre governo e forças policiais. As tentativas de aproximação com o Ministério da Justiça haviam sido articuladas principalmente com a Secretaria Nacional de Segurança Pública e visavam à integração da SENAD ao Sistema de Informações de Segurança Pública (INFOSEG). Essa integração era vista pelas forças policiais como uma forma de forçar o acesso a informações sigilosas, tidas como “exclusividade” da Polícia Federal.

Nessa etapa inicial de implantação da nova estrutura de controle, representantes da SENAD participaram de vários encontros em nível internacional, talvez sondando as melhores alianças. Assim, se, por exemplo, houve participação brasileira nos encontros para discussão do Mecanismo de Avaliação Multilateral (MEM), da OEA/CICAD, houve, também, participação em Key West (Flórida) num evento contra as drogas. Apesar das tentativas iniciais de aproximação com o governo dos Estados Unidos, no entanto, inúmeros choques teriam lugar nos anos seguintes.

Nesse sentido, houve uma aparente escolha pela proximidade com organismos internacionais, cujo discurso oficial pretendia oferecer alternativas à política americana.

Todas essas “parcerias” estabelecidas podem ser interpretadas como os primeiros passos para alianças estratégicas visando a contornar a resistência de grupos tradicionais à transferência de poder para a nova estrutura de controle – e para os novos atores que começavam a inserir-se no subsistema.

Para a compreensão da dinâmica desse subsistema no período em estudo, seria preciso analisar as sucessivas configurações das coalizões em relação à política oficial de controle.

Nesse sentido, foram construídas variáveis que permitiram associar valores à distância existente entre os aspectos do sistema de crenças da política oficial (núcleo duro, núcleo político e aspectos instrumentais) e os aspectos dos sistemas de crenças das coalizões, avaliando a proximidade entre a política oficial e as coalizões, o que daria uma noção da capacidade das coalizões de influenciar as decisões governamentais.

Para a mensuração dessa distância, foi estabelecido um grau de tolerância das coalizões para o período estudado. Esse cálculo foi realizado a partir de estimativas do grau de tolerância de cada aspecto do sistema de crenças das coalizões presentes no subsistema a cada ano, de modo que tais valores estimativos refletissem posições adotadas e crenças expressas em fontes documentais – especialmente matérias jornalísticas – do período. Tais valores foram atribuídos utilizando uma escala absoluta de tolerância que varia de  $-1$  (NT) a  $+1$  (T).

## **7.6. Variáveis construídas para o estudo do caso brasileiro**

Um estudo da dinâmica do subsistema dependeria da identificação de um parâmetro de influência – ou domínio –, que é a força motriz dos movimentos das coalizões, levando-as a estabelecer alianças ou mudar aspectos de seus sistemas de

crenças. É a influência – ou a capacidade de transformar crenças em políticas oficiais – que leva a alterações na configuração do subsistema, reposicionando as coalizões ao longo do tempo.

Serão esclarecidas a seguir as variáveis construídas para a aplicação dos componentes do MCA ao caso brasileiro e quais as soluções metodológicas encontradas para o estudo da dinâmica das coalizões. Essas variáveis serviram ao cálculo dos valores que aparecem nos gráficos e tabelas que darão suporte ao restante deste capítulo.

### **Grau de Tolerância da coalizão – $T_i$**

O grau de tolerância da coalizão,  $T_i$ , é indicado pela média entre os valores atribuídos a  $TN_i$ ,  $TP_i$  e  $TA_i$ :

$$T_i = (TN_i + TP_i + TA_i) / 3$$

onde

$TN_i$  = Tolerância do núcleo duro de uma coalizão

$TP_i$  = Tolerância do núcleo político de uma coalizão

$TA_i$  = Tolerância dos aspectos instrumentais de uma coalizão

$$-1 \leq TN_i \leq 1$$

$$-1 \leq TP_i \leq 1$$

$$-1 \leq TA_i \leq 1$$

portanto

$$-1 \leq T_i \leq 1$$

Os valores de  $T_i$ , grau de tolerância, variam entre  $-1$ , que seria o extremo de Não-Tolerância (NT) de uma coalizão, e  $+1$ , que seria o extremo de Tolerância (T) de uma coalizão.



oficial do subsistema. De modo inverso, quanto mais negativo  $T_{pol}$ , menor o grau de tolerância da política oficial.

A construção dessas variáveis permitiu elaborar tabelas que indicam as notas concedidas às coalizões em estudo – valores atribuídos às três medidas de tolerância ( $TN_i$ ,  $TP_i$  e  $TA_i$ ) no período 1998/2000. As coalizões são identificadas por siglas.

**Quadro 27** – Siglas para identificação de coalizões

<b>Coalizões</b>	<b>Sigla</b>
Redução de danos	RED
Ecológicos	ECO
Sanitaristas	SAN
Messiânico-religiosos	MES
Repressivo-legalistas	REP
Legalização	LEG
Descriminalização	DES

Os Repressivo-legalistas serão identificados com um  $t$  quando se estiver tratando da coalizão tradicional ( $REP_t$ ) e com um  $p$  quando se estiver tratando da coalizão postulante ( $REP_p$ ), que só entrou no subsistema a partir de 1998.

Embora não constitua coalizão, a política oficial é o principal parâmetro do subsistema e será, de agora em diante, identificada pela sigla  $pol$ .

Serão apresentadas, a seguir, tabelas e gráficos com os valores atribuídos a  $TN_i$ ,  $TP_i$ ,  $TA_i$  e  $TN_{pol}$ ,  $TP_{pol}$ ,  $TA_{pol}$ .

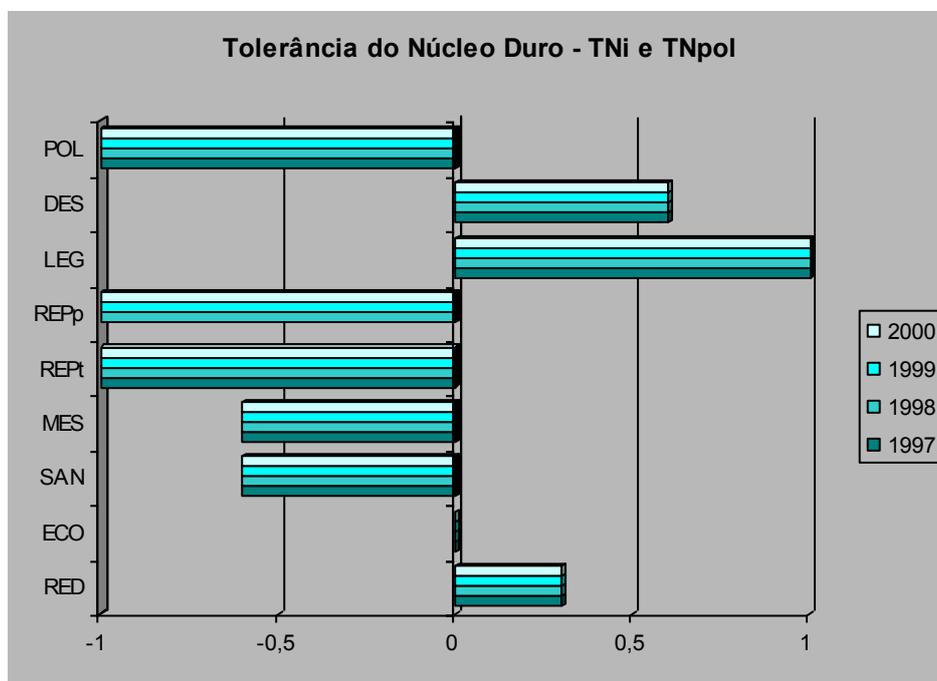
Os dados são referentes a fontes documentais de 1997, 1998, 1999 e 2000. A utilização de 1997 como referencial justifica-se pelo fato de as condições do subsistema nesse ano representarem um parâmetro comparativo em relação aos anos subseqüentes, que compõem o período estudado neste trabalho. Além do mais, o panorama existente no final de 1997 não difere daquele do primeiro semestre de 1998, momento imediatamente anterior às mudanças estabelecidas no subsistema com a criação de novas estruturas de controle, surgimento de uma nova coalizão e rearranjo das alianças políticas.

**Tabela 6** –  $TN_i$  e  $TN_{pol}$  1997/2000

	1997	1998	1999	2000
RED	0,3	0,3	0,3	0,3
ECO	0	0	0	0
SAN	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
MES	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
$REP_t$	-1	-1	-1	-1
$REP_p$		-1	-1	-1
LEG	1	1	1	1
DES	0,6	0,6	0,6	0,6
POL	-1	-1	-1	-1

Os dados apresentados mostram que o núcleo duro das coalizões permaneceu estável ao longo do período, comprovando a premissa do MCA de que as crenças do núcleo duro são mais resistentes a mudanças.

A ausência de dados sobre a coalizão Repressivo-legalista postulante em 1997 reflete o fato de que essa coalizão, até então, pertencia a outro subsistema, não sendo possível avaliar com precisão seu grau de tolerância em relação à temática drogas.

**Gráfico 6** –  $TN_i$  e  $TN_{pol}$  1997/2000

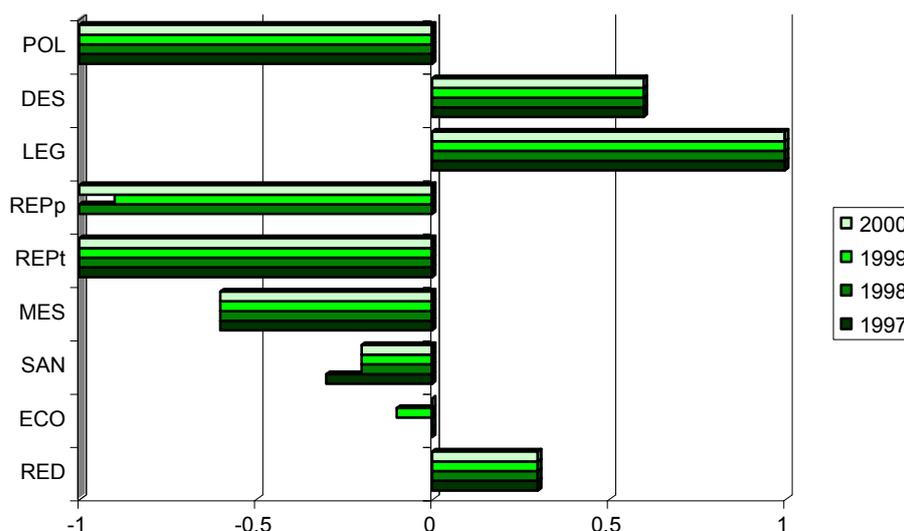
Pelo gráfico, percebem-se as similaridades entre as coalizões Repressivo-legalistas e a política oficial, todas situadas no extremo negativo do eixo de tolerância. Percebem-se, também, as diferenças entre as demais coalizões e a política oficial.

De forma similar, foram atribuídos valores ao grau de tolerância do núcleo político das coalizões e da política oficial.

**Tabela 7 – TP<sub>i</sub> e TP<sub>pol</sub> 1997/2000**

	1997	1998	1999	2000
RED	0,3	0,3	0,3	0,3
ECO	0	0	-0,1	0
SAN	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
MES	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
REP <sub>t</sub>	-1	-1	-1	-1
REP <sub>p</sub>		-1	-0,9	-1
LEG	1	1	1	1
DES	0,6	0,6	0,6	0,6
POL	-1	-1	-1	-1

**Tolerância do Núcleo Político - TP<sub>i</sub> e TP<sub>pol</sub>**



**Gráfico 7 – TP<sub>i</sub> e TP<sub>pol</sub> 1997/2000**

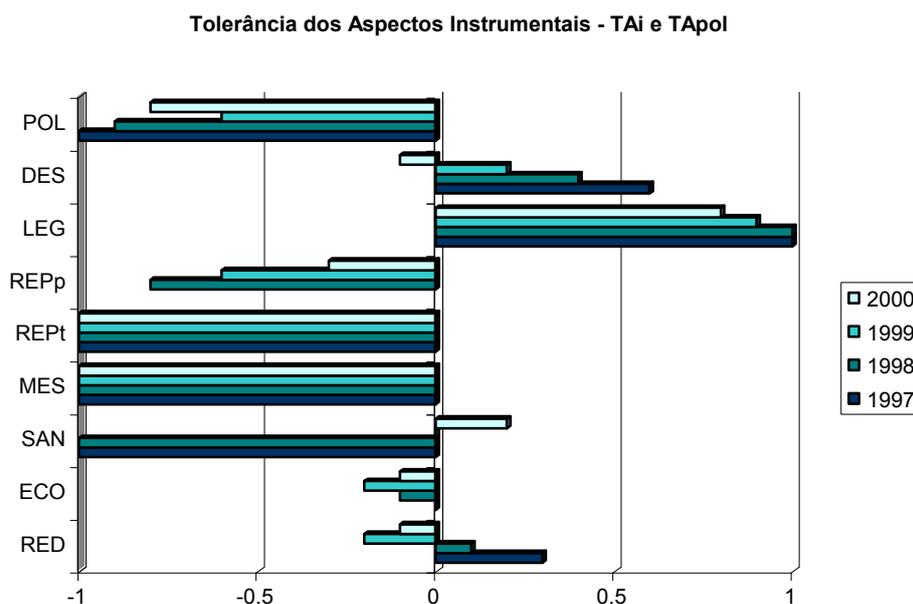
Embora mais maleável que o núcleo duro, o núcleo político também é relativamente resistente a mudanças, como se pode depreender do gráfico anterior. Ainda assim, ocorrem mudanças na coalizão Repressivo-legalista postulante. Provavelmente, isso ocorre em função das alianças estabelecidas com outras coalizões durante o período em estudo, que podem ter gerado mudanças. No entanto, é bastante interessante o fato de que essas mudanças não permanecem e de que, ao fim do período, o núcleo político dessa coalizão volta a sua apresentação original.

A mesma explicação é válida para a coalizão dos Ecológicos. Quanto aos Sanitaristas, o que parece ocorrer é uma tentativa de recuperar prestígio no subsistema, gerando uma mudança em favor da tolerância, talvez apontando para uma tendência tolerante à qual essa coalizão teve interesse em se adequar.

**Tabela 8** –  $TA_i$  e  $TA_{pol}$  1997/2000

	1997	1998	1999	2000
RED	0,3	0,1	-0,2	-0,1
ECO	0	-0,1	-0,2	-0,1
SAN	-1	-1	0	0,2
MES	-1	-1	-1	-1
$REP_t$	-1	-1	-1	-1
$REP_p$		-0,8	-0,6	-0,3
LEG	1	1	0,9	0,8
DES	0,6	0,4	0,2	-0,1
POL	-1	-0,9	-0,6	-0,8

Os aspectos instrumentais, como se pode perceber, são, de fato, o elemento mais maleável dos sistemas de crenças. Foram esses aspectos que mais oscilaram ao longo do período, demonstrando o interesse de algumas coalizões em se aproximar, ainda que temporariamente, de outras coalizões, formando alianças estratégicas.



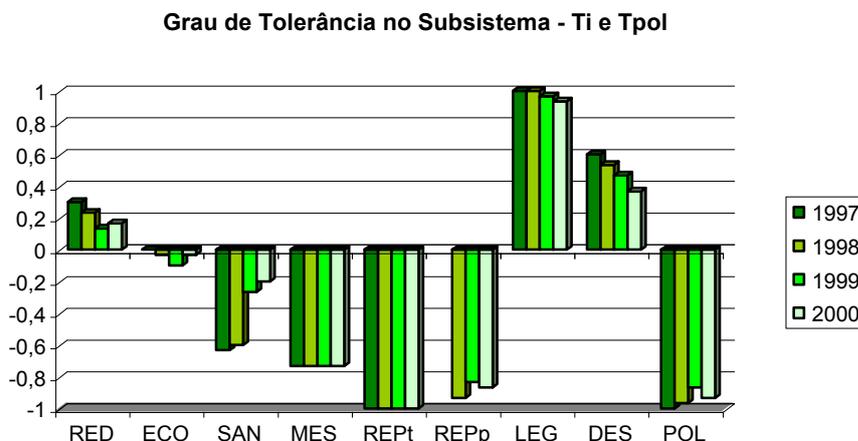
**Gráfico 8 – TAI e TApol 1997/2000**

Serão apresentados, a seguir, a tabela e os gráficos com os valores atribuídos a  $T_i$  e  $T_{pol}$ , de grau de tolerância.

**Tabela 9 –  $T_i$  e  $T_{pol}$  1997/2000**

	1997	1998	1999	2000
RED	0,3	0,233333	0,133333	0,166666667
ECO	0	-0,033333	-0,1	-0,033333333
SAN	-0,633333	-0,6	-0,266667	-0,2
MES	-0,733333	-0,733333	-0,733333	-0,733333333
REP <sub>t</sub>	-1	-1	-1	-1
REP <sub>p</sub>		-0,933333	-0,833333	-0,866666667
LEG	1	1	0,966667	0,933333333
DES	0,6	0,533333	0,466667	0,366666667
POL	-1	-0,966667	-0,866667	-0,933333333

Como foi mencionado anteriormente, o grau de tolerância do subsistema é mostrado pela média do grau de tolerância de cada coalizão e da política oficial ao longo do tempo. O gráfico do grau de tolerância, mostrado a seguir, permite identificar, no subsistema, as tendências das coalizões.



**Gráfico 9 –  $T_i$  e  $T_{pol}$  1997/2000**

### Distância – $d_i$

Cada coalizão tem três medidas de tolerância ( $TN_i$ ,  $TP_i$  e  $TA_i$ ), relativas a seu núcleo duro, a seu núcleo político e a seus aspectos instrumentais, respectivamente. Para comparar essas medidas com as medidas de tolerância equivalentes na política oficial ( $TN_{pol}$ ,  $TP_{pol}$  e  $TA_{pol}$ ), foi necessário definir um método que proporcionasse um valor único de avaliação.

Por analogia com as três coordenadas cartesianas do espaço tridimensional, decidiu-se utilizar a medida de distância geométrica entre dois pontos<sup>16</sup>. Ao se derivar a fórmula para a distância entre dois pontos  $P_1(x_1, y_1, z_1)$  e  $P_2(x_2, y_2, z_2)$ , chega-se ao resultado:

$$d(P_2P_1) = \sqrt{(x_2 - x_1)^2 + (y_2 - y_1)^2 + (z_2 - z_1)^2}$$

Para aplicação dessa fórmula ao estudo do subsistema em questão, foram consideradas as três medidas de tolerância de cada coalizão e da política oficial como componentes de vetores tridimensionais de posição.

<sup>16</sup> EISENHART, Luther Pfahler. *Coordinate Geometry*. Nova York, 1966. Cap. 2, p. 76-82.

Em cada período observado, a distância entre os valores atribuídos aos componentes do vetor de tolerância das coalizões ( $TN_i$ ,  $TP_i$  e  $TA_i$ ) e os valores atribuídos aos componentes do vetor de tolerância da política oficial ( $TN_{pol}$ ,  $TP_{pol}$  e  $TA_{pol}$ ) indica a distância da coalizão em relação à política oficial do subsistema.

$$d_i = \sqrt{(TN_i - TN_{pol})^2 + (TP_i - TP_{pol})^2 + (TA_i - TA_{pol})^2}$$

A distância de uma coalizão em relação à política oficial é um dos indicadores do grau de domínio dessa coalizão. Quanto menor o valor de  $d_i$ , maior a capacidade de a coalizão concretizar seu sistema de crenças como parte da política oficial. De modo inverso, quanto maior o valor de  $d_i$ , menor a capacidade de a coalizão concretizar seu sistema de crenças como parte da política oficial.

**Tabela 10 –  $d_i$  1997/2000**

	1997	1998	1999	2000
RED	2,251666	2,092845	1,881489	1,967231557
ECO	1,732051	1,624808	1,403567	1,577973384
SAN	0,806226	0,9	1,077033	1,341640786
MES	0,565685	0,574456	0,69282	0,6
REP <sub>t</sub>	0	0,1	0,4	0,2
REP <sub>p</sub>		0,1	0,1	0,2
LEG	3,464102	3,407345	3,201562	3,249615362
DES	2,771281	2,609598	2,4	2,368543856
POL	0	0	0	0

A variação da distância indica que a influência de cada coalizão em relação à política oficial, representada como a parte mais baixa do gráfico a seguir, varia ao longo do tempo. A medida da distância em si mostra as diferenças entre o grau de tolerância de cada coalizão e a política oficial.

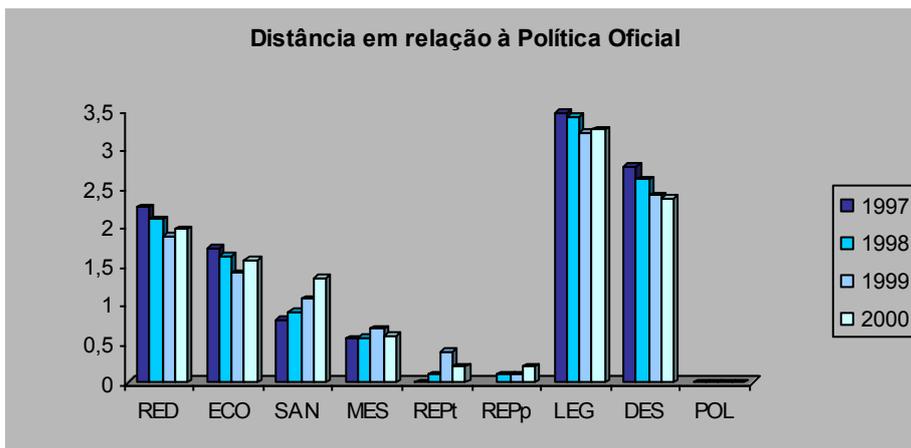


Gráfico 10 –  $d_i$  1997/2000

As variáveis construídas foram utilizadas como ferramentas para explicar as diferentes configurações adotadas pelo subsistema no período em estudo. A seguir, apresenta-se uma análise dos resultados da operacionalização dessas variáveis.

### 7.7. Configurações do subsistema ao longo do tempo

No fim de 1997 e começo de 1998, um gráfico representando a distância  $d_i$  entre as coalizões e a política oficial teria um aspecto aproximadamente assim:

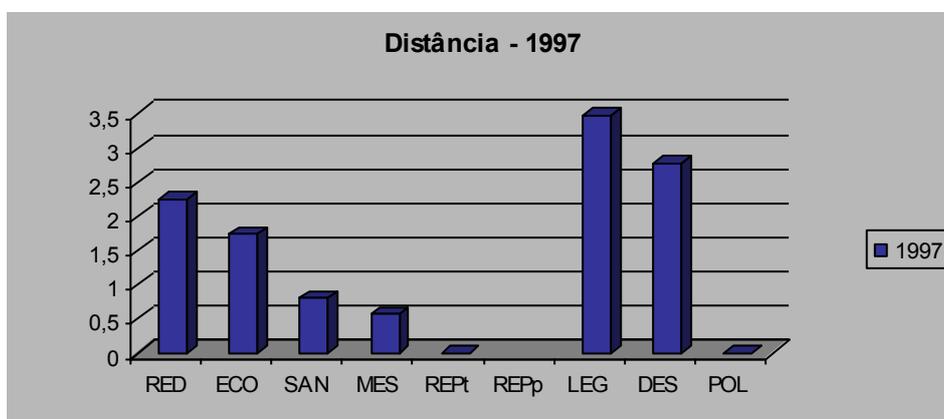


Gráfico 11 –  $d_i$  1997

Pode-se dizer que o subsistema estava em equilíbrio e que a coalizão dominante exercia uma espécie de coordenação fluida – ou fraca – pela manutenção de um modelo repressivo-legalista que, durante os anos 1980 e grande parte da década de 1990, havia sido poucas vezes desafiado com sucesso. Ainda que questionamentos sobre a eficácia desse modelo existissem desde meados da década de 1980, com tentativas esporádicas de implementação de políticas diferenciadas, as iniciativas de mudança acabavam se restringindo a aspectos instrumentais, mantendo-se o núcleo político tradicional.

Nesse momento, a coalizão Repressivo-legalista postulante ainda não havia entrado no subsistema, ainda que seus membros emitissem, com frequência cada vez maior ao longo da década de 1990, opiniões sobre a temática. Em geral, essas opiniões endossavam as críticas à falta de resultados dos mecanismos tradicionais de controle, sem, no entanto, atacar diretamente a coalizão dominante.

**Quadro 28** – Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas– fim de 1997

<b>Coalizão</b>	<b>Tipo</b>	<b>Distância à Política Oficial</b>	<b>Principais Atores</b>
Repressivo-legalistas TRADICIONAL	NT <sup>*</sup>	Dominante	DPF <sup>1</sup> – forças policiais – Judiciário conservador e operadores da lei
Messiânico-religiosos	NT	Influente	Igreja – CT <sup>2</sup> – grupos confessionais
Sanitaristas	NT	Influente Referencial científico	Profissionais de saúde – clínicas de tratamento – CR <sup>3</sup>
Ecológicos	N <sup>**</sup>	Neutra Referencial científico	Profissionais de saúde mental – CR
Redução de danos	T <sup>***</sup>	Minoritária	Profissionais de saúde mental/aids
Descriminalização	T	Minoritária	Artistas – ativistas – intelectuais
Legalização	T	Minoritária	Artistas – ativistas – intelectuais

Notas: <sup>1</sup>Departamento de Polícia Federal

<sup>2</sup>Comunidades Terapêuticas

<sup>3</sup>Centros de Referência

\*Não-tolerante

\*\*Neutro

\*\*\*Tolerante

É preciso lembrar, ainda, que o *locus* de formulação e implementação dessas políticas estava sob a jurisdição das autoridades responsáveis por questões de segurança pública: os órgãos governamentais responsáveis pela normalização do controle, pela administração de recursos e pela implementação de atividades – incluindo as de prevenção – estavam sob a tutela do Ministério da Justiça. Essa situação dificultava mudanças na política oficial para a questão, e muitas tentativas de inovação havidas nos anos 1980 e 1990 esbarraram em estratégias para manutenção do núcleo político por parte da coalizão dominante.

As críticas ao modelo repressivo-legalista e aos referenciais científicos por ele adotados, assim como aos modelos adotados pelas coalizões aliadas, foram paulatinamente abrindo espaço para a discussão de novos modelos e referenciais teórico-científicos. Foi o caso da tendência “ecológica”, que permitiu uma maior abertura na abordagem ao fenômeno das drogas ilícitas, segundo uma perspectiva mais tolerante.

Um evento externo de grande repercussão no subsistema – a epidemia de aids – foi particularmente importante para a ascensão da Redução de danos, até então uma coalizão minoritária surgida no começo dos anos 1980 e com pouco capital político para pleitear mudanças mais profundas. No entanto, essa coalizão contava com o aporte de recursos técnicos de última geração e recursos financeiros oriundos de organismos internacionais interessados no controle da disseminação do HIV. Com isso, a redução de danos começou a se introduzir em contextos locais, por meio de projetos piloto em algumas cidades brasileiras, somando conquistas que acabaram resultando em capital político.

Esse processo de ascensão da coalizão de Redução de danos é similar aos achados de Kübler no caso suíço<sup>17</sup>.

No fim dos anos 1990, as pressões internacionais por resultados no controle de drogas na América do Sul – que culminaram com um evento específico sobre o tema em 1998 nas Nações Unidas –, somadas às crescentes críticas ao modelo Repressivo-

---

<sup>17</sup>KÜBLER, Daniel. Ideas as catalytic elements for policy change. Advocacy coalitions and drug policy in Switzerland. In; BRAUN, D. e BUSCH, A. (Eds.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 116-135.

legalista tradicional, geraram um questionamento maior da hegemonia da coalizão dominante. Uma coalizão externa ao subsistema viu nesse questionamento uma oportunidade para disputar o poder com a coalizão dominante tradicional.

Essa coalizão externa ao subsistema contava basicamente com representantes das Forças Armadas e antigos agentes de inteligência que, com a redemocratização do país e desarticulação do Sistema Nacional de Informação, buscavam um nicho de poder e um novo enquadramento dentro da estrutura de governo na era pós-autoritária.

Em diferentes oportunidades, durante os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, grupos de militares lançaram projetos e atividades visando à manutenção de sua esfera de influência. Essas iniciativas traduziam-se em uma busca por ampliação de competências e garantia de recursos em temáticas próximas ao ideário nacionalista de integração e segurança do território nacional, defesa das riquezas e desenvolvimento do país, além de sua proteção contra ameaças, externas ou internas, à estabilidade das instituições.

Segundo esse discurso, a região Amazônica impunha-se como espaço privilegiado para a criação e a implementação de projetos que permitissem a tais grupos militares uma participação maior no poder: havia fronteiras a serem defendidas, riquezas a serem protegidas, extensas áreas a serem desenvolvidas e toda uma população a ser integrada ao restante do país.

Não é estranho, portanto, que alguns dos projetos mais caros aos militares se dirigissem à Amazônia. As Forças Armadas brasileiras têm historicamente desempenhado um papel-chave na condução da ocupação e do desenvolvimento daquela região. No entanto, é possível observar padrões oscilantes da influência militar na região durante os três primeiros governos da era pós-autoritária – José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco –, possivelmente influenciados por uma crescente preocupação internacional com a floresta tropical e as populações indígenas a partir do começo da década de 1980, mas, também, pelos desafios colocados pelo processo de democratização do país, a partir de 1985<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup>HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil – politicians against soldiers*. EUA: The University of North Carolina Press, 1997. p. 116-138.

Enquanto o presidente Sarney permitiu aos militares a manutenção de uma fatia considerável de poder sobre a formulação das políticas para a Amazônia, o governo do presidente Collor, profundamente dependente do apoio de governos estrangeiros e instituições financeiras internacionais, desafiou o poderio militar para adequar-se às pressões internacionais conservacionistas. Essa situação de desafio era peculiar, já que o Brasil não possuía uma tradição de movimentos ambientais fortes; isso, aliado ao fato de que militares, políticos e empresários da região não apoiavam o conservacionismo, fazia que Collor se firmasse apenas no apoio popular e não em um balanço político sobre a questão para implementar sua política internacional de internacionalismo moderado, neoliberalismo e abertura do país.

O presidente Itamar Franco dependia mais que Collor do apoio dos militares e, portanto, não podia desafiá-los como fizera seu predecessor, o que resultou em uma política ambígua para a região Amazônica: por um lado, permitiu a expansão da influência militar sobre a região, mas teve o cuidado de não reverter integralmente os avanços conservacionistas alcançados no governo anterior.

As características desses três governos explicam, também, o fluxo de recursos para os projetos militares iniciados na região a partir de meados da década de 1980.

Entre as iniciativas militares na região Amazônica, merece destaque o Projeto Calha Norte, cujos estudos começaram em 1985, visando a “(...) um planejamento integrado de ação governamental para a região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas”.<sup>19</sup>

Primeira iniciativa militar de vulto da era pós-autoritária, o Calha Norte envolvia uma série de projetos para o “(...) desenvolvimento sócio-econômico da área e a sua conseqüente integração ao restante do país”<sup>20</sup>, incluindo projetos especiais para o incremento das relações bilaterais, aumento da presença militar na área, ampliação da infra-estrutura viária e da oferta de infra-estrutura social básica, além do “Projeto-Piloto Tabatinga” .

---

<sup>19</sup>BRASIL. Presidência da República. *Calha Norte – a fronteira do futuro*. 1988.

<sup>20</sup>Idem, *ibidem*.

Esse piloto tinha a intenção de justificar a presença militar na fronteira em virtude da fraca autoridade do Estado na região, insuficiente para garantir a segurança em face da potencial ameaça de grupos de guerrilha em países vizinhos, traficantes de drogas e contrabandistas. O Calha Norte punha um total de 10 milhões de hectares sob o controle direto dos militares.

Durante o governo Collor, que expandiu as prerrogativas civis em detrimento do controle militar da política na região – até então, não desafiado –, um esforço maior para incrementar políticas ambientais mais consoantes com as tendências conservacionistas internacionais levou ao questionamento da forma como estava sendo conduzido o desenvolvimento da Amazônia. Um dos resultados desse questionamento foi um pedido de avaliação do impacto ambiental do Projeto Calha Norte.

É preciso lembrar que políticos e empresários locais eram mais motivados por projetos visando ao desenvolvimento nos moldes tradicionais de exploração das riquezas naturais, o que incluía prospecção mineral, extrativismo vegetal, construção de estradas, desmatamento etc. Tais atividades – e interesses – recebiam o apoio tácito dos militares, tanto por considerarem-nas consoantes com seus ideais nacionalistas, como por sedimentarem alianças locais que auxiliavam a manutenção de seu poder.

Vem daí a aliança informal entre forças policiais da região e os militares, fenômeno que não se verificou, por exemplo, durante o conflito entre a coalizão dominante no subsistema drogas (de forte influência policial) e a coalizão postulante (de forte influência militar). A peculiaridade das relações entre policiais e militares na região Amazônica prende-se à proximidade entre os interesses regionais daqueles e os ideais nacionalistas destes últimos, o que levou à formação de uma aliança de conveniência, especialmente na área de fronteira<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>O relacionamento entre militares e polícia na região Amazônica parece ir além da simples cooperação. Há algo como um acordo tácito numa área encurralada pela distância do aparato estatal, ausência quase total de infraestrutura, vizinhança do narcotráfico e outros negócios ilícitos, confrontando-os com o dilema de conviver com uma enorme riqueza de recursos e uma necessidade premente de desenvolvimento. Esse dilema traduz-se em uma espécie de simbiose entre interesses imediatistas de exploração das riquezas naturais e a colaboração tácita – ou convivência – com os negócios ilícitos que abundam na região. Alternativas para a situação tornam-se menos viáveis na medida em que tais negócios ilícitos se infiltram com grande facilidade no aparato estatal e que interesses particulares dificultam a definição de políticas de longo prazo para o desenvolvimento da fronteira amazônica. No caso específico das drogas, o controle fica engessado por uma série de fatores, além dessas condições político-econômicas: as características geográficas e sociais da região, as pressões

Com o pedido de avaliação do Calha Norte, que permaneceu como uma prioridade dos militares, deixou de haver alocação de recursos por parte dos ministros civis e, em 1993, o projeto havia deixado de existir na prática.

A principal consequência do governo Collor parece ter sido, portanto, a significativa diminuição do poder militar, sem, no entanto, eliminar-se completamente sua influência, o que levou esse grupo a uma busca por nichos de atuação.

Durante o governo de Itamar Franco, os militares fizeram uma nova investida. Depois de tentarem reviver sem sucesso o Calha Norte, criaram um projeto híbrido de defesa militar, o SIPAM/SIVAM, conjugando um Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) – cujo objetivo era fortificar as defesas na fronteira e ampliar o controle e a supervisão do Estado na região – e um Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) – cujos objetivos incluíam proteção ambiental, supervisão da ocupação e uso do solo, prevenção e controle de doenças, proteção de terras indígenas, identificação de atividades ilícitas, como tráfico de drogas, contrabando de armas e invasão de fronteiras e de áreas indígenas.

Entre escândalos envolvendo licitações de equipamentos e *software*, o SIPAM/SIVAM sobreviveu, ainda, a dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, garantindo algum afluxo de recursos para atividades militares na região. No entanto, esses projetos dão indícios de uma busca constante por áreas de atuação, o que envolvia, ao final dos anos 1990, questões corporativas, defesa de ideologias e manutenção de poder por parte dos militares.

Foi assim que, em 1998, os grupos militares ligados à Casa Militar da Presidência viram no questionamento ao controle de drogas ilícitas no Brasil uma oportunidade para a viabilização da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), com a constituição de quadros profissionais, recursos e atribuições próprias capazes de absorver os atores e reviver a área de influência do antigo Sistema Nacional de Informação. A entrada dessa coalizão no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas permitiria a associação entre essa temática e as atividades de

---

internacionais, a busca por nichos de atuação por parte dos militares, a luta pela manutenção de seu nicho de atuação por parte dos policiais.

inteligência. Assim, os militares não estariam apenas interessados na garantia de planos de carreira e recursos para implementação de projetos, mas, também, no monopólio do controle do sigilo de comunicações e informações estratégicas.

Ao entrar no subsistema por meio de decisão presidencial criando uma estrutura de controle ligada à Casa Militar, essa coalizão postulava a hegemonia no subsistema de controle de drogas ilícitas.

Sua estratégia inicial foi colocar um civil à frente dessa estrutura, numa tentativa de minimizar as resistências ao controle militar do subsistema. No entanto, apesar de utilizar o aparato administrativo já existente, a coalizão postulante chocou-se com os interesses da coalizão dominante ao tentar impor uma coordenação ostensiva.

Inicialmente, a coalizão dominante, ameaçada, usou argumentos legais para rechaçar essa coordenação, alegando competências constitucionais. Num nível progressivo de conflito, os passos seguintes da coalizão ameaçada seriam: a dificuldade da cooperação, a recusa à subordinação, a sonegação de informações, a manipulação da mídia, o estabelecimento do conflito aberto em nível organizacional e, por fim, o impasse político.

Para fazer frente a essa resistência, a coalizão postulante tentou estratégias diferentes. De início, quando o conflito ainda se resumia a questões de cooperação, foram estabelecidas alianças de conveniência com grupos de interesse, especialmente os que podiam aportar recursos financeiros alternativos<sup>22</sup>, e outros atores – alguns de coalizões externas ao subsistema, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), cuja temática, a “lavagem” de dinheiro, possuía interface com a questão das drogas ilícitas – e com coalizões minoritárias.

Entre as coalizões minoritárias que estabeleceram esse tipo de aliança, citam-se as coalizões Messiânico-religiosa e de Redução de danos, cujo capital político havia

---

<sup>22</sup>Uma das estratégias adotadas pela coalizão dominante tradicional foi o boicote de informações que pudessem aumentar os recursos do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), como dados sobre apreensões de bens que pudessem ser leiloados. Em resposta a essa estratégia e à escassez de recursos financeiros no Fundo, a coalizão postulante buscou estabelecer parcerias com a iniciativa privada, universidades e governos estaduais, além de instituições como o Centro de Integração Empresa-Escola, a Confederação Nacional do Transporte, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Brasileira de Futebol e a União de Clubes Brasileiros, entre outras. Cf. BRASIL. *Relatório sucinto das atividades desenvolvidas pela Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 1999*. Brasília: SENAD, 2000.

crescido ao longo dos primeiros anos da década de 1990 na esteira dos sucessos alcançados por projetos pioneiros e do apoio externo em virtude da preocupação internacional com o controle da epidemia de aids.

Em consequência dessa aliança, o referencial científico-teórico do subsistema também sofreu mudanças, com a ascensão dos Ecológicos, uma coalizão mais em linha com a abordagem da redução de danos ao fenômeno das drogas. Da mesma forma, a justiça terapêutica<sup>23</sup> ganhou destaque, já que os setores mais conservadores do Judiciário defendiam idéias mais próximas à coalizão dominante tradicional – principalmente porque as forças policiais têm um histórico de atuação conjunta com esses setores, seja no processo penal tradicional, seja em outras atividades ligadas à repressão do narcotráfico e crimes correlatos.

Normalmente aplicada ao direito em geral, os defensores da justiça terapêutica viriam de outra coalizão externa ao subsistema, atraída para a questão das drogas no âmbito das alianças forjadas pela coalizão Repressivo-legalista postulante, que incluíam, também, membros das estruturas estaduais de segurança pública, geralmente detentores de cargos de confiança em mandatos eletivos. Tais atores têm, em relação a forças policiais, um traço distintivo marcante: o fato de serem escolhidos menos por capacidade técnica que por ligações e interesses políticos extremamente contextualizados. Diferentemente das autoridades policiais, o que os move não são os interesses e ideais técnico-corporativos, mas questões incrementais, como os custos políticos de sua atuação – impacto potencial e retorno político (*traceability*).

---

<sup>23</sup>Este conceito estabelece uma linha tênue entre Direito alternativo (ou uso alternativo do Direito), uma concepção nascida na Europa e aplicada pioneiramente no Brasil pela Justiça do Rio Grande do Sul, defendendo o rompimento da legalidade quando esta parecer injusta (ou interpretação do binômio lícito/ilícito x aceitação/punição à luz “do que é justo” a cada caso, em detrimento do sistema legal-racional, isto é, da legislação), e penas alternativas, uma variante dos Tribunais Especiais de tradição norte-americana, que buscavam uma abordagem diferenciada da punição a atividades ilícitas relacionadas às drogas, como a prestação de serviços comunitários, ou a compulsoriedade do tratamento. Isso porque a legislação brasileira sobre drogas ilícitas estabelece penas consideradas inadequadas para usuários e traficantes, exigindo, ao se propor penas alternativas, que os operadores da lei “interpretem” a norma legal. Pode-se dizer que as penas alternativas são adotadas por uma vertente menos conservadora do Judiciário, mas cujos membros pertencem, em última instância, a uma coalizão de tipo não tolerante. Cf. EUA. Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Divisão do Programa de Justiça. Programa de Tribunais para Dependentes Químicos. *Definindo os tribunais para dependentes químicos: os componentes chave*. EUA: 1997.

Algumas coalizões que costumavam alinhar-se à coalizão Repressivo-legalista tradicional, como a dos Messiânico-religiosos, transferiram seu apoio à coalizão postulante, ganhando fôlego novo em termos de influência.

Assim, no fim de 1998, a possível configuração do subsistema de políticas de controle de drogas ilícitas havia mudado consideravelmente. Em primeiro lugar, havia sido estabelecida uma situação de conflito entre duas coalizões majoritárias pela hegemonia no subsistema. Coalizões minoritárias haviam conquistado influência política como resultado de alianças de conveniência estabelecidas com a coalizão postulante. A divulgação, na mídia, do conflito no subsistema propiciou uma maior discussão de abordagens, conferindo maior capital político a coalizões anteriormente marginalizadas, como os defensores da descriminalização do uso de drogas e dos defensores da legalização das drogas.

A nova articulação das coalizões de advocacia no subsistema previa o estabelecimento de um sistema antidrogas, numa tentativa de alteração do *locus* tradicional de formulação:

De acordo com o Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998, alterado pelo Decreto nº 2.792, de 1º de outubro de 1998, no seu artigo 1º, o Sistema Nacional Antidrogas, de que trata o art. 3º da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, integra as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, uso indevido e a produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, e a atividade de recuperação de dependentes.

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

Art. 2º São objetivos do Sistema Nacional Antidrogas:

- I - formular a política nacional antidrogas;
- II - compatibilizar planos nacionais com planos regionais, estaduais e municipais, bem como fiscalizar a respectiva execução;
- III - estabelecer prioridades entre as suas atividades, por meio de critérios técnicos, econômicos e administrativos;
- IV - promover a modernização das estruturas das áreas afins;
- V - rever procedimentos de administração nas áreas de prevenção, repressão e recuperação;
- VI - estabelecer fluxos contínuos e permanentes de informações entre seus órgãos, bem como entre o seu órgão central e organismos internacionais;
- VII - estimular pesquisas, visando ao aperfeiçoamento das atividades de sua competência;

- VIII - promover a inclusão de ensinamentos nos cursos de formação de professores, em todos os níveis, referentes a substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica;
- IX - promover, junto aos órgãos competentes, a inclusão de itens específicos nos currículos de todos os graus de ensino, com a finalidade de esclarecer os alunos quanto à natureza e aos efeitos das substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica.

Art. 3º Integram o Sistema Nacional Antidrogas:

- I - o Conselho Nacional Antidrogas, como órgão normativo;
- II - o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central;
- III - a Secretaria Nacional Antidrogas, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão executivo;
- IV - o Ministério da Saúde;
- V - o Conselho Nacional de Educação;
- VI - a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda;
- VII - o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça;
- VIII - o Ministério da Previdência e Assistência Social;
- IX - o órgão de Inteligência do Governo Federal;
- X - os órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que exercem atividades antidrogas e de recuperação de dependentes, mediante ajustes específicos.

Parágrafo único. *Os órgãos mencionados neste artigo ficam sujeitos à orientação normativa do Conselho Nacional Antidrogas no que tange às atividades disciplinadas pelo Sistema, sem prejuízo da subordinação administrativa aos órgãos em cujas estruturas estiverem integrados (os grifos são nossos).*

De acordo com o Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998, alterado pelo Decreto nº 2.792, de 1º de outubro de 1998, à *Secretaria Nacional Antidrogas compete:*

- I - *planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, uso indevido e produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, e a atividade de recuperação de dependentes;*
- II - *propor a Política Nacional Antidrogas;*
- III - definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos para alcançar as metas propostas na Política Nacional Antidrogas e, ainda, acompanhar a execução dessa política;
- IV - propor reformas institucionais, a modernização organizacional e técnico-operativa, visando ao aperfeiçoamento da ação governamental nas atividades antidrogas e de recuperação de dependentes;
- V - promover o intercâmbio com organismos internacionais sobre tráfico ilícito, crimes transfronteiriços e uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica;
- VI - atuar em parceria com outros órgãos governamentais, junto a governos estrangeiros, organismos multilaterais e comunidade internacional para assuntos

- referentes às drogas ilegais e delitos conexos, à cooperação técnica e à assistência financeira;
- VII - firmar convênios, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes, objetivando o desempenho de suas atribuições;
  - VIII - acompanhar a evolução e propor medidas para a redução dos crimes conexos com o tráfico ilícito de drogas;
  - IX - propor a destinação e fiscalizar o emprego dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas- FUNAD;
  - X - prover os serviços de secretaria-executiva do Conselho Nacional Antidrogas<sup>24</sup> (os grifos são nossos).

Oficialmente, por força da legislação, a coalizão dominante passou, portanto, a ser a coalizão Repressivo-legalista ligada à ABIN. No entanto, na prática, a hegemonia não estava definida. O tempo e os recursos necessários para a criação de uma estrutura própria de controle, a busca de informações (*needs assessment*), além do estabelecimento de alianças, foram gradativamente consumindo o capital político que a coalizão postulante pudesse ter trazido ao subsistema, deixando-a aparentemente vulnerável às estratégias implementadas pela coalizão tradicional para a manutenção do poder.

Assim é que a sonegação de informações e a mobilização da mídia expuseram a coalizão postulante como pouco especializada e ineficaz, o que a tornou mais vulnerável ao desgaste político que se seguiu, com a disputa chegando ao primeiro escalão de governo.

Consideremos o gráfico a seguir, representando a distância  $d_i$  entre as coalizões e a política oficial em 1998.

---

<sup>24</sup>Citação do Diário Oficial, nº 119, quinta-feira, 25 junho 1998. BRASIL. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

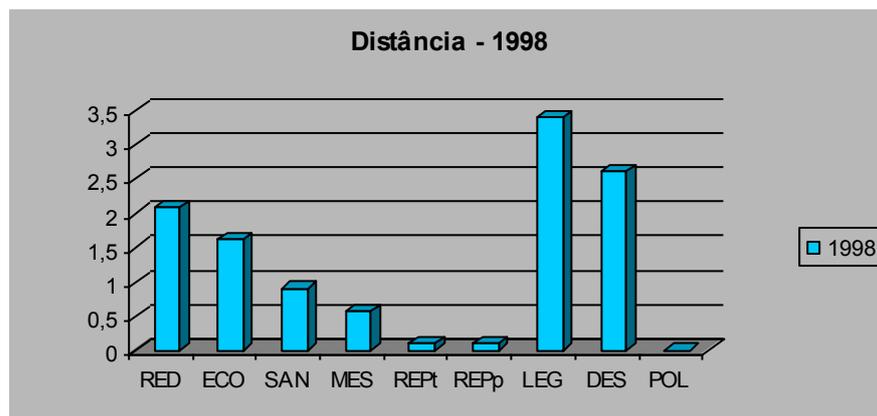


Gráfico 12 – d, 1998

Pode-se inferir do gráfico anterior que, em comparação com 1997, houve uma mudança sensível no grau de influência das coalizões. Enquanto a distância entre as coalizões tolerantes e a política oficial diminuiu em 1998, aumentou a distância entre a coalizão Repressivo-legalista tradicional e a política oficial. Essa coalizão também ganhou uma competidora, antes inexistente nesse subsistema: a coalizão Repressivo-legalista postulante.

Havia, no subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil, no fim de 1998, um quadro de coalizões totalmente modificado, onde parece ficar comprovado que as disputas pelo domínio influenciaram o equilíbrio anterior, ainda que este pudesse ser considerado mais como inércia em torno de padrões históricos de resposta ao problema que uma tendência à acomodação do subsistema a uma resposta considerada satisfatória pela maioria das coalizões.

**Quadro 29** – Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 1998

Coalizão	Tipo	Distância à Política Oficial	Principais Atores
Repressivo-legalistas POSTULANTE	NT <sup>*</sup>	Influente Luta pelo domínio	ABIN <sup>1</sup> – Forças Armadas – órgãos de controle financeiro – justiça terapêutica – segurança pública estadual
Repressivo-legalistas TRADICIONAL	NT	Influente Tenta manter domínio	DPF <sup>2</sup> – forças policiais – Judiciário conservador e operadores da lei

Messiânico-religiosos	NT	Influente Aceito pelas coalizões Repressivo-legalistas POSTULANTE e TRADICIONAL	Igreja – CT <sup>3</sup> – grupos confessionais
Redução de danos	T**	Minoritária em ascensão Influência crescente junto à coalizão Repressivo-legalista POSTULANTE	Profissionais de saúde mental/aids
Ecológicos	N***	Referencial científico em ascensão junto à coalizão Repressivo-legalista POSTULANTE	Profissionais de saúde mental – CR <sup>4</sup>
Sanitaristas	NT	Referencial científico em declínio Aceito pela coalizão Repressivo-legalista TRADICIONAL	Profissionais de saúde – clínicas de tratamento – CR
Descriminalização	T	Minoritária em ascensão com crescente saliência na mídia	Artistas – ativistas – intelectuais
Legalização	T	Minoritária com crescente saliência na mídia	Artistas – ativistas – intelectuais

Notas: <sup>1</sup>Agência Brasileira de Inteligência

<sup>2</sup>Departamento de Polícia Federal

<sup>3</sup>Comunidades Terapêuticas

<sup>4</sup>Centros de Referência

\*Não-tolerante

\*\*Tolerante

\*\*\*Neutro

Uma das dúvidas levantadas em relação ao MCA seria quanto à definição das estratégias que coalizões de advocacia assumem para efetivamente traduzir crenças em políticas, sugerindo que as características estruturais do subsistema podem influenciar essa escolha. Sabatier e Jenkins-Smith<sup>25</sup> respondem que o modelo de comportamento dos atores subjacente ao MCA é de racionalidade instrumental, ou seja, que os atores buscam usar informação e recursos para alcançar seus objetivos e, para fazê-lo, usam o ambiente institucional ou outras jurisdições características do subsistema político. No caso brasileiro, essa asserção é verdadeira tanto para as coalizões minoritárias quanto para as majoritárias.

As críticas ao MCA incluem, ainda, dúvidas quanto à capacidade do modelo para explicar como coalizões de advocacia superam problemas de ação coletiva,

<sup>25</sup>SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999, passim.

sugerindo que a maneira como benefícios materiais são distribuídos entre membros de uma coalizão poderia explicar a solução de problemas de coordenação e aumentar a estabilidade de coalizões<sup>26</sup>.

Sabatier e Jenkins-Smith<sup>27</sup> apontam a probabilidade de membros de coalizões sujeitarem-se à coordenação quando esta é de tipo difuso (*weak coordination*) ou, no caso de uma percepção de risco (*devil shift*), quando esta é de curto prazo, trata de assuntos de grande saliência e visa a evitar uma ameaça potencial de outra coalizão. Este tipo de coordenação distingue-se da anterior por ser de tipo ostensivo (*strong coordination*), requerendo um plano comum de ação, a comunicação desse plano a membros potenciais da coalizão, o monitoramento da adequação do comportamento dos membros ao plano e a imposição de sanções pela não-adequação.

A coordenação fraca, em contrapartida, não requer nenhum processo elaborado de tomada de decisão ou de monitoramento, mas apenas uma observação dos atores organizacionais uns aos outros com relação a seu comportamento político, alterando, então, suas ações, a fim de tornar suas estratégias políticas complementares com relação à consecução de um determinado objetivo.

No Brasil, pode-se dizer que prevalecia a coordenação difusa no âmbito da coalizão dominante (Repressivo-legalista tradicional) no período imediatamente anterior à tentativa de sua substituição. A coalizão postulante (Repressivo-legalista externa) abordou a coalizão tradicional como um membro, sobre o qual tentou exercer coordenação ostensiva.

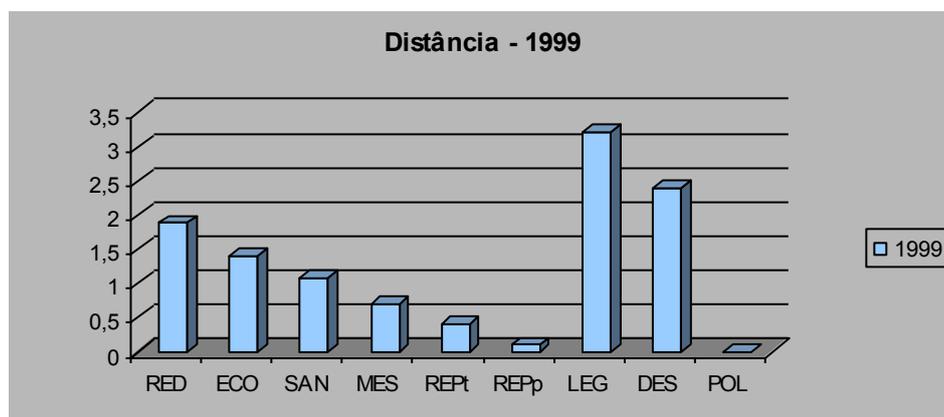
O surgimento da crise poderia indicar, a princípio, que a coalizão Repressivo-legalista tradicional, composta por grupos de atores refratários a um controle mais estrito, resistia a esse tipo de coordenação.

A resistência da coalizão Repressivo-legalista tradicional e sua relativa dificuldade de articulação política ficam ainda mais claras ao se observar o gráfico da distância entre as coalizões e a política oficial.

---

<sup>26</sup>A propósito, cf. SCHLAGER, Edella. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28, p. 243-270, 1995; SCHLAGER, Edella, BLOMQUIST, William. A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49, p. 651-672.

<sup>27</sup>SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. Op. cit., p. 140.

Gráfico 13 – d<sub>i</sub> 1999

A propósito dessa resistência, além de pressões pela alteração de atribuições no âmbito do subsistema, a coalizão Repressivo-legalista ameaçada utilizava a mídia para rechaçar a ameaça da coalizão postulante:

A Polícia Federal (PF) está passando por um rápido processo de desmoralização e desestruturação que visa, em última análise, à sua desativação. O alerta é do presidente da Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef), Jorge Venerando, que participa do IV Encontro dos Policiais Federais da Região Sul, iniciado ontem à noite. Segundo Venerando, tudo leva a crer que existe, dentro do próprio governo federal, grupos interessados em dificultar as investigações feitas pela PF, justamente em um momento em que se discute a infiltração cada vez maior do narcotráfico na administração pública.

De acordo com Venerando, hoje a maior dificuldade da PF é com relação ao orçamento (em 1999, R\$ 1,063 bilhão), que está comprometido em 95% com a folha de pagamento. “Somente 5% é usado em investimento e custeio das nossas atividades.” Sem recursos, afirma ele, os equipamentos, armas e viaturas, de um modo geral, estão obsoletos. A falta de pessoal também é outra dificuldade da Polícia Federal. Atualmente, a PF tem em seus quadros somente 10 mil homens, o que inclui policiais, funcionários administrativos e pessoal inativo. Trabalhando efetivamente no combate ao crime organizado são apenas 6,7 mil homens. “Somente isso para policiar todo o país”, destaca o presidente da Fenapef.

Apesar das dificuldades operacionais, o governo, ao invés de investir recursos na PF, tem destinado verbas para outros órgãos, que, aos poucos, estão se responsabilizando por atribuições da Polícia Federal. Venerando exemplifica o caso da Secretaria Nacional Antidrogas, vinculada à Casa Militar e criada inicialmente com um caráter preventivo, que hoje já tem atribuições repressivas ao combate ao narcotráfico (e que,

para isso, recebe verbas). “Eles não têm pessoal especializado para o combate às drogas.” Caso os recursos fossem investidos na PF, prevê Venerando, os resultados seriam melhores. Além disso, o presidente da Fenapef ainda lembra que, pela Constituição, o combate ao narcotráfico ainda é uma atribuição da PF.

Venerando lembra que, nos últimos tempos, a Polícia Federal tem tido uma atuação decisiva na investigação de crimes, como os praticados pelo ex-deputado federal do Acre, Hildebrando Paschoal, que levaram à sua cassação pelo Congresso Nacional. Além destes, cita ele, os crimes que envolvem a Polícia Militar e o Judiciário do Piauí também tornaram-se públicos por causa das investigações da PF. “A Polícia Federal tem mostrado que é útil ao país e há pessoas que sabem que ela incomoda.”

Para protestar contra a desestruturação da PF, a Fenapef está organizando uma greve nacional dos policiais federais. A data de paralisação deve ser 17 de novembro. Neste mesmo mês, será realizado o encontro nacional dos policiais federais. A reunião de Curitiba, que termina amanhã, é uma prévia desse encontro.<sup>28</sup>

No entanto, o conflito era mais profundo – uma disputa por hegemonia – e só viria a ser solucionado com o estabelecimento de uma coordenação difusa, tendendo à busca de uma divisão de poder.

---

<sup>28</sup>Martins, Fernando. Polícia Federal corre risco de ser desativada. Policiais denunciam intenção de grupos em desestruturar a PF. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 21/10/1999.

**Quadro 30** – Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 1999

Coalizão	Tipo	Distância à Política Oficial	Principais Atores
Repressivo-legalistas POSTULANTE	NT <sup>*</sup>	Dominante	ABIN <sup>1</sup> – Forças Armadas – órgãos de controle financeiro – justiça terapêutica – segurança pública estadual
Repressivo-legalistas TRADICIONAL	NT	Influente Luta para recuperar domínio	DPF <sup>2</sup> – forças policiais – Judiciário conservador e operadores da lei
Redução de danos	T <sup>**</sup>	Influente Aliança estratégica com a coalizão Repressivo-legalista POSTULANTE	Profissionais de saúde mental/aids
Messiânico-religiosos	NT	Influente Aliança estratégica com a coalizão Repressivo-legalista POSTULANTE	Igreja – CT <sup>3</sup> – grupos confessionais
Ecológicos	N <sup>***</sup>	Referencial científico em ascensão	Profissionais de saúde mental – CR <sup>4</sup>
Sanitaristas	NT	Referencial científico em declínio	Profissionais de saúde – CR – clínicas de tratamento
Descriminalização	T	Minoritária em ascensão	Artistas – ativistas – intelectuais
Legalização	T	Minoritária em ascensão	Artistas – ativistas – intelectuais

Notas: <sup>1</sup>Agência Brasileira de Inteligência

<sup>2</sup>Departamento de Polícia Federal

<sup>3</sup>Comunidades Terapêuticas

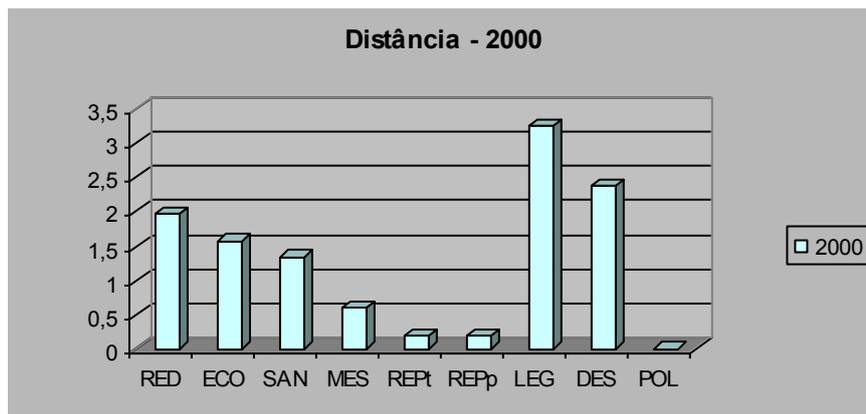
<sup>4</sup>Centros de Referência

\*Não-tolerante

\*\*Tolerante

\*\*\*Neutro

Depois de longas disputas, que incluíram a queda de ministros e outras autoridades, ao fim de 2000, a representação gráfica das distâncias entre as coalizações e a política oficial seria a seguinte:

Gráfico 14 – d<sub>i</sub> 2000

As duas coalizões Repressivo-legalistas atuariam, na prática, como uma única coalizão expandida, com divisão não de poder, mas de atribuições. O arranjo servia aos interesses do governo de encerrar as disputas no âmbito do subsistema.

**Quadro 31** – Coalizões – subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas – fim de 2000

Coalizão	Tipo	Distância à Política Oficial	Principais Atores
Repressivo-legalistas TRADICIONAL	NT <sup>†</sup>	Influente	ABIN <sup>1</sup> – Forças Armadas – órgãos de controle financeiro – justiça terapêutica – segurança pública estadual – DPF <sup>2</sup> – forças policiais – Judiciário conservador e operadores da lei
Repressivo-legalistas POSTULANTE	NT	Influente	
Obs.: funcionam como uma espécie de coalizão expandida de tipo repressivo-legalista			
Redução de danos	T <sup>**</sup>	Influente Discreto declínio	Profissionais de saúde mental/aids
Messiânico-religiosos	NT	Influente	Igreja – CT <sup>3</sup> – grupos confessionais
Ecológicos	N <sup>***</sup>	Referencial científico influente Discreto declínio	Profissionais de saúde mental – CR <sup>4</sup>
Sanitaristas	NT	Referencial científico em declínio	Profissionais de saúde – clínicas de tratamento – CR
Descriminalização	T	Minoritária em ascensão	Artistas – ativistas – intelectuais

Legalização	T	Minoritária Discreto declínio	Artistas – ativistas – intelectuais
-------------	---	----------------------------------	-------------------------------------

Notas: <sup>1</sup> Agência Brasileira de Inteligência	*Não-tolerante
<sup>2</sup> Departamento de Polícia Federal	**Tolerante
<sup>3</sup> Comunidades Terapêuticas	***Neutro
<sup>4</sup> Centros de Referência	

Essa configuração seria uma tentativa de acomodação entre os interesses da coalizão postulante e os da coalizão tradicional, numa hegemonia bipolar de tipo repressivo-legalista.

No bojo desse acordo, as concessões feitas a coalizões minoritárias, como a da Redução de danos, coexistiam com princípios ideológicos diametralmente opostos, sem que houvesse uma diferenciação – ou mudança – da ideologia repressivo-legalista, que continuou sendo o cerne da política oficial. Isto é, não houve uma fusão de ideologias em função das alianças estabelecidas no período, mas uma agregação, como uma colcha de retalhos apenas alinhavada.

A principal consequência disso foi que, em vários aspectos, tais ideologias sobrepujam-se umas às outras e entram em choque, dando à política nacional de controle de drogas ilícitas um tom geral de inconsistência. Embora a coalizão de Redução de danos houvesse adquirido capital político suficiente para ser considerada um aliado potencial no âmbito do subsistema, não era influente o bastante para fazer frente à tendência Repressivo-legalista dominante.

No final de 2000, princípios não tolerantes conviviam lado a lado com princípios tolerantes nos aspectos instrumentais da política de controle de drogas ilícitas, mas o núcleo político permanecia eminentemente repressivo-legalista. Tais princípios eram conceitualmente incompatíveis, o que alimentava a inconsistência da política oficial.

A hipótese de que uma política permanece se a coalizão dominante permanecer parece, neste caso, bastante aceitável, já que a coalizão postulante mimetizou em grande parte as crenças da coalizão dominante tradicional, ambas, portanto, fundamentalmente repressivo-legalistas. Isso pode ter contribuído para o aparente

retrocesso político ao fim do período em estudo, pois a disputa entre as duas coalizões não era por crenças, mas por nichos de poder – e baseada em interesses corporativos.

A propósito dessa disputa, é interessante comparar a maneira como foram redigidas as várias versões da legislação que tratava de competências da coalizão dominante tradicional e da coalizão postulante, evidência da tentativa de conquista da hegemonia, do conflito e do retrocesso:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei: Art 1º Os arts. 6º e 16 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º À *Casa Militar* da Presidência da República *compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, nos assuntos referentes à administração militar, zelar pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, assim como pela segurança dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, bem assim dos respectivos palácios presidenciais, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete e até cinco Subchefias, sendo uma Executiva.*

§ 1º *Compete, ainda, à Casa Militar, coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com a recuperação de dependentes.*

§ 2º *A Secretaria Nacional Antidrogas desempenhará as atividades de secretaria executiva do Conselho Nacional Antidrogas.”* (NR)<sup>29</sup> (Os grifos são nossos).

Em comparação com:

“Art. 6º Ao *Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República* compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, *prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança das comunicações, zelar pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a*

<sup>29</sup>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.669, DE 19 DE JUNHO DE 1998. Altera a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia.

§ 1º Compete, ainda, ao Gabinete de Segurança Institucional, *coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com o tratamento de dependentes.*

§ 2º A Secretaria Nacional Antidrogas desempenhará as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional Antidrogas.

§ 3º Até que sejam designados os novos membros e instalado o Conselho Nacional Antidrogas, a aplicação dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD será feita pela Secretaria Nacional Antidrogas, *ad referendum* do colegiado, mediante autorização de seu presidente (NR)<sup>30</sup> (Os grifos são nossos).

E, finalmente, em comparação com:

“Art. 6º Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, *prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional*, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares, *coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação*, zelar pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia.

§ 1º Compete, ainda, ao Gabinete de Segurança Institucional, *coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, a recuperação e a reinserção social de dependentes.*

§ 2º A Secretaria Nacional Antidrogas desempenhará as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional Antidrogas.

§ 3º Até que sejam designados os novos membros e instalado o Conselho Nacional Antidrogas, a aplicação dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD será

---

<sup>30</sup>MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.049-23, DE 27 DE SETEMBRO DE 2000. Altera dispositivos da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

feita pela Secretaria Nacional Antidrogas, *ad referendum* do colegiado, mediante autorização de seu presidente (NR)<sup>31</sup> (Os grifos são nossos).

Ainda que a coalizão postulante tenha sido capaz de estabelecer alianças com coalizões minoritárias, tais alianças foram de conveniência, o que pode ter sido uma das causas da perpetuação das linhas gerais da política nacional antidrogas.

Pode-se tomar a não-formulação de um documento formal de política nessa área como um sinal dessa inconsistência. Apenas no fim de 2001 seria elaborado um tal documento<sup>32</sup>, que acabaria mesmo por ser um registro formal das alianças estabelecidas no período 1998/2000 e que não logrou ajustar, mas apenas acomodar os princípios não tolerantes e tolerantes característicos das coalizões mais relevantes, além de ser uma confissão da incapacidade do subsistema para solucionar o choque entre esses dois paradigmas – ou para promover mudança política<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup>MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.049-23, DE 26 DE OUTUBRO DE 2000. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

<sup>32</sup>BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria Nacional Antidrogas. *Política Nacional Antidrogas – PNAD*. Brasília, 2001.

<sup>33</sup>Divulgada em 2001 pelo governo federal como fruto do trabalho de uma comissão técnica que sistematizou as propostas recebidas pela Secretaria Nacional Antidrogas durante os dois anos anteriores, a Política Nacional Antidrogas incluiu princípios de várias coalizões, como o fim da prisão por drogas (justiça terapêutica ou alternativa) e a prática de redução de danos como estratégia de saúde pública (redução de danos sociais e à saúde). Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e AIDS. *Política Nacional de DST/AIDS – princípios, diretrizes e estratégias*. Brasília, 1999.

## CAPÍTULO 8

### CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O MCA

A partir dos achados apresentados nos capítulos anteriores, é possível especular sobre a maneira como as coalizões utilizam recursos e estabelecem estratégias para potencializar sua influência na formulação da política oficial.

Neste capítulo, são discutidos alguns aspectos do MCA cuja aplicabilidade ao caso do subsistema de formulação de controle de drogas ilícitas é o cerne deste trabalho. São tecidas, também, considerações sobre hegemonia, aprendizagem política e mudança política. Por fim, propõe-se uma variável para o estudo do grau de influência das coalizões na política oficial.

#### **8.1. Recursos e estratégias das coalizões**

O MCA assume que os atores são guiados por um conjunto de objetivos politicamente orientados, compreendendo prioridades de valores e de concepções sobre o bem-estar dos indivíduos. No processamento da informação como ferramenta para alcançar os objetivos mais profundos de cada coalizão, os atores sofrem limitações e sempre estão sujeitos a algum viés cognitivo. Assim, tendem a ver o mundo por meio da lente de crenças preexistentes.

Além disso, os atores tendem a registrar com mais intensidade as perdas que os ganhos, lembrando-se melhor de derrotas que de vitórias; essa tendência explicaria o

fato de que, em situações de conflito freqüente, atores políticos atribuem aos oponentes mais poder do que provavelmente têm.

Tais asserções têm implicações na dinâmica das coalizões: uma vez que os atores de cada coalizão compartilham um conjunto de crenças políticas, atores de diferentes coalizões perceberão o mundo de modo diferente e, conseqüentemente, interpretarão os fatos de modo diferente. Se, por um lado, isso contribui para a coesão interna das coalizões, por outro, leva à desconfiança das pessoas em relação às outras das coalizões diferentes, principalmente com relação aos motivos que as levam a ter conclusões diferenciadas com base nos mesmos fatos.

Esse fenômeno – ou seja, desconfiança –, somado à tendência de se lembrar mais facilmente dos fracassos que das vitórias – ou seja, medo –, dificulta a resolução de conflitos. Assim, as coalizões tendem a permanecer mais diferenciadas e estáveis em composição ao longo do tempo, mantendo uma dinâmica competitiva no âmbito de um determinado subsistema.

Segundo o MCA, cada coalizão adota uma ou mais estratégias envolvendo o uso de instrumentos de condução/recondução (mudanças em regras, orçamento, pessoal ou informação) como meio de alterar o comportamento de autoridades governamentais num esforço para realizar seus objetivos políticos.

Os meios (instrumentos de condução/recondução) utilizados pelas coalizões incluem tentativas de: (i) influenciar o Legislativo para alterar orçamentos e a autoridade legal de agências administrativas; (ii) mudar os ocupantes de posições-chave, sejam eles politicamente nomeados pelas agências, sejam servidores públicos ou legisladores e chefes-executivos eleitos; (iii) afetar a opinião pública (fator exógeno de grande potencial) por meio da mídia; (iv) alterar o comportamento de um grupo-alvo; (v) gradualmente modificar as percepções de atores por meio de pesquisa e troca de informações.

A coalizão Repressivo-legalista postulante usou praticamente todos esses recursos: promoveu alterações de legislação (no caso, por meio de Medidas Provisórias – ou seja, no âmbito do Executivo) para alterar orçamentos e a autoridade legal de agências administrativas; mudou os ocupantes de posições-chave.

Um recurso freqüentemente utilizado por todas as coalizões relevantes do subsistema – incluindo as duas coalizões Repressivo-legalistas, a da Redução de danos e os grupos religiosos – foi a mobilização da mídia em favor de uma ou outra coalizão.

A busca de alteração de comportamentos de grupos-alvo e a gradual modificação das percepções de atores por meio de pesquisa e troca de informações foram recursos usados principalmente pela coalizão de Redução de danos, em associação com os Ecológicos, referencial teórico-científico em ascensão.

O MCA assume que coalizões buscam utilizar seus recursos de maneira eficiente, produzindo o máximo de benefícios políticos para o custo em que incorrem por sua utilização.

Embora alguns recursos tenham sido particularmente bem utilizados por coalizões minoritárias, como no caso da mobilização da mídia – e subsequente sensibilização de autoridades – em favor da Redução de danos, no caso brasileiro a utilização desses recursos em geral não parece ter sido eficiente, já que:

1. os custos podem não ter sido proporcionais aos benefícios – isso é particularmente verdadeiro no caso da utilização da mídia para alavancar a disputa entre as duas coalizões Repressivo-legalistas, já que o conflito ameaçou desestabilizar o subsistema;
2. alguns instrumentos acabaram se revelando insuficientes – como no caso da substituição de pessoal numa área muito especializada, onde não existe uma grande disponibilidade de profissionais treinados;
3. alguns instrumentos pareciam “exauridos” – como os argumentos do discurso não tolerante, que incluem conceitos anacrônicos e com pouco apelo popular;
4. a máxima de que é usualmente mais fácil alterar regras ou orçamento em nível de uma agência federal soberana revelou-se imprecisa, na medida em que o poder de veto de uma instância hierarquicamente inferior foi subestimado – como no caso do repasse de verbas da apreensão de drogas e bens oriundos de atividades ilícitas correlatas, aparentemente boicotado pelo Departamento de Polícia Federal em detrimento das novas normas legais em favor do Fundo Nacional Antidrogas

(FUNAD), gerido, em última análise, pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)<sup>1</sup>;

5. a máxima de que um fator crítico para os custos políticos é a predisposição da autoridade responsável revelou-se frágil, uma vez que a autoridade máxima era o presidente da República que, no meio da disputa entre o Ministério da Justiça e a ABIN, acabou sendo tolhido pelo conflito e teve de capitular a despeito de uma possível tendência em favor da ABIN;
6. a escolha de recursos em relação às instituições a que estavam sendo dirigidos parece ter sido desastrada por parte da coalizão que postulava a hegemonia do subsistema.

Estratégias conflitantes de diferentes coalizões podem ser mediadas por um grupo de atores chamados de *policy brokers*, cuja principal preocupação é encontrar um meio-termo razoável capaz de reduzir o conflito.

Ainda que alguns membros mais moderados das coalizões existentes no Brasil tenham atuado de forma a estabelecer acordos, sendo responsáveis pela concretização de alianças estratégicas temporárias, não foi possível identificar nenhum ator que se encaixasse plenamente na descrição de *policy broker*. Pode-se considerar, inclusive, que as tentativas de tamponamento das disputas surgidas no subsistema, realizadas por políticos próximos ao presidente da República, sejam indícios de mediação. No entanto, tais mediadores não eram neutros.

Já Daniel Kübler, em seu estudo da política de controle de drogas em cidades européias, afirmava ter encontrado “(...) muito poucos casos de *policy brokers*

---

<sup>1</sup> Antes do período em estudo, os recursos oriundos do leilão de bens apreendidos a traficantes eram distribuídos da seguinte forma: 40% do montante apurado era destinado à polícia responsável pela investigação que houvesse dado origem à apreensão e 40% eram destinados ao Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), sendo os 20% restantes destinados ao estado responsável pela guarda e leilão dos bens (se o Conselho Estadual de Entorpecentes fosse cooperante do FUNCAB). Como o FUNCAB estava sob a tutela do Ministério da Justiça, na prática, os recursos eram geridos pela coalizão Repressivo-legalista dominante. Com a transformação do FUNCAB em Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) e a transferência de sua gestão para a SENAD, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) passava a ter controle sobre esses recursos, agora a serviço da coalizão Repressivo-legalista postulante. No entanto, como as apreensões eram feitas por forças policiais, o boicote de informações poderia ser utilizado para boicotar a transferência de recursos. Cf. BRASIL. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Tutela cautelar para venda imediata de bens apreendidos com traficantes de drogas – nova legislação*. Brasília: 1999.

‘neutros’. Ao contrário, a maior parte das negociações bem-sucedidas havia sido conduzida por membros moderados de várias coalizões”.<sup>2</sup>

A inexistência de *policy brokers* no caso brasileiro pode ter sido um importante fator na manutenção do conflito no subsistema durante o período em questão.

Sabatier e Jenkins-Smith vislumbram uma outra alternativa para a solução de situações de conflito, propondo que, “[e]m situações nas quais todas as coalizões principais vêem a continuação da situação corrente como inaceitável, podem desejar entrar em negociação na esperança de encontrar um acordo que seja visto por todos como superior ao *status quo*”.<sup>3</sup>

Tal alternativa, no entanto, não parece aplicável ao caso brasileiro. As coalizões de advocacia não parecem ter esse tipo de percepção. O que se infere do estudo da dinâmica dessas coalizões é que: o conflito era não apenas aceitável, mas desejável; as disputas no subsistema não tinham um caráter técnico, mas político; e a negociação era uma ferramenta para forjar alianças, não para a resolução de conflitos.

## 8.2. Coalizões hegemônicas e mudança política

Em contraposição à hipótese de existência de uma mudança política profunda, isto é, nos aspectos do núcleo político de um programa governamental, este estudo encontrou indícios de uma mudança política superficial, ou seja, nos aspectos instrumentais do programa governamental para a questão, em função de fatores que afetaram os recursos e limitações dos atores nesse subsistema:

1. mudanças em condições socioeconômicas – a epidemia de aids pode ser considerada como a perturbação mais significativa ao subsistema, permitindo a potencialização do capital político de uma coalizão minoritária de tipo tolerante, em detrimento de uma tradicional tendência não tolerante;

---

<sup>2</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 155.

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, p. 149-150.

2. mudança na coalizão governante no sistema mais amplo – embora não tenha havido mudança na coalizão governante, uma acomodação dentro do governo pode ter sido responsável pela tentativa de expurgo de coalizões não afinadas com os interesses hegemônicos, ou, mesmo, por um resgate de acordos estabelecidos anteriormente entre coalizões aliadas no sistema mais amplo – o que levou à criação de um nicho de atuação como forma de compensação ou barganha política;
3. decisões políticas e impactos de outros subsistemas – as pressões internacionais por resultados no controle de drogas ilícitas na América do Sul podem ser vistas como um impacto de outros subsistemas, assim como o esvaziamento de poder da coalizão de segurança nacional – levando a uma busca por fontes de poder e influência em um outro subsistema.

Adicionalmente a esses fatores, parece ter havido alterações em parâmetros que, normalmente, seriam considerados estáveis. Em primeiro lugar, a percepção dos atributos básicos do problema foi alterada em virtude de um crescimento de suas proporções durante os anos 1990 e de sua maior divulgação na mídia. Em segundo lugar, a distribuição básica de recursos foi alterada pela inserção de uma nova coalizão no subsistema, que passou a disputar a hegemonia com a coalizão dominante.

Embora os valores e a estrutura social brasileira tenham permanecido aproximadamente estáveis, o maior acesso a informações em virtude da revolução da comunicação a partir da segunda metade da década de 1990 – e, mesmo, como resultado indireto do processo de redemocratização do país – redimensionou questões culturais e sociais, abrindo espaço para a discussão de temas, como padrões comportamentais aceitáveis e limites da sanção social.

É preciso ressaltar, no entanto, que, ainda que tais limites tenham passado a ser mais questionados, mudanças nas regras do sistema legal-racional são lentas. Por conseguinte, as tentativas de alteração das condições no subsistema por meio de legislação, ou não foram significativas, ou foram mal-sucedidas. Esse parece ter sido o caso da criação de um espaço de atuação para uma coalizão externa, que reagiu ao

artificialismo da medida – contrária à evolução natural do subsistema. Pode, também, explicar a manutenção da legislação de drogas, apesar das tentativas de modernização.

Baseadas em sua percepção da adequação das decisões governamentais e nos impactos resultantes, assim como em novas informações e na dinâmica externa ao subsistema, é mais provável que as coalizões tenham apenas alterado suas estratégias, em lugar de revisar suas crenças. Tais alterações ocorreram especialmente com relação aos aspectos instrumentais.

Normalmente, segundo o MCA, o processo de mudança de estratégias pode envolver revisões institucionais em caráter mais amplo, em nível de escolha coletiva, ou revisões menores, de caráter operacional, ou mesmo uma busca de mudança da coalizão dominante no nível sistêmico.

Já as maneiras de mudar os atributos do núcleo político envolvem um choque externo (eventos externos ou tentativa de uma jurisdição hierarquicamente superior de mudar a política em uma jurisdição subordinada) que altere significativamente a distribuição de recursos políticos ou os pontos de vista das coalizões no âmbito do subsistema. No Brasil, enquadram-se nessa categoria o advento da aids, a pressão internacional por um controle mais estrito na região<sup>4</sup>, a pressão interna por resultados e a criação de uma nova estrutura de controle junto à Presidência.

Segundo as hipóteses do MCA, perturbações externas são necessárias mas não são suficientes para provocar mudança nos atributos do núcleo político de um programa governamental. Tal mudança só ocorrerá se as oportunidades forem habilmente exploradas pelos proponentes da mudança, isto é, as coalizões minoritárias. Esse parece ter sido o caso da coalizão de Redução de danos e dos Messiânico-religiosos, que aproveitaram as oportunidades geradas no subsistema e conseguiram potencializar seu capital político.

Entre os fatores potencialmente conducentes à mudança política profunda, o MCA descarta as mudanças na opinião pública (raramente relevantes o bastante para afetar itens de uma política), consenso (em regimes com separação de poderes, o grau

---

<sup>4</sup> No contexto da política externa brasileira, há que se considerar as pressões pela militarização do controle de drogas ilícitas – a “guerra às drogas” – e pela continuidade de ações pontuais de repressão de agências de inteligência, para dificultar o tráfico e impedir o consumo.

de consenso necessário é impraticável) e decisão hierárquica (tentativa problemática cujo sucesso – como parece ter acontecido no caso em estudo – está fortemente vinculado aos recursos tanto da instância hierarquicamente superior de governo que tenta mudar o núcleo político como da instância subordinada).

Há, possivelmente, dois processos diferentes de mudança política – não hierarquicamente imposta – em um dado subsistema político em um nível específico de governo. Uma possibilidade é a substituição de uma coalizão dominante por outra, quando a preocupação pública com um problema leva a um processo de escalada competitiva política por autoridades eleitas – ou partidos políticos – e conseqüente substituição de uma coalizão por outra, de um dia para o outro. Outra possibilidade é o crescimento da importância de uma coalizão minoritária e tentativas para tomar vantagem de uma oportunidade viabilizada por perturbações externas.

Para viabilizar este último tipo de mudança, as coalizões minoritárias têm de se valer de táticas que rendam maior potencial de influência – como no caso de coalizões de curto prazo de conveniência com uma variedade de outros grupos, o que parece refletir o comportamento das coalizões minoritárias no subsistema em questão.

Assim, não há indícios de que tenha ocorrido, de fato, revisão de crenças e conseqüente aprendizagem política.

As dificuldades inerentes à aprendizagem política em subsistemas de controle de drogas ilícitas foram, de forma similar, apontadas por um trabalho sobre as tentativas de mudança nas estratégias de controle implementadas nos Estados Unidos<sup>5</sup> após a transição de governo entre os presidentes George Bush e Bill Clinton:

(...) autoridades norte-americanas relegaram a interdição a um papel secundário, mas o controle na fonte – um objetivo quixotesco ao longo de toda a história do movimento global antidrogas – permaneceu na linha de frente do esforço de Clinton. O custo desconhecido do controle da demanda continuou, como sempre, um preço muito alto para autoridades estaduais ou federais pagarem. Tal situação inevitavelmente leva os analistas de políticas de controle de drogas e observadores mais informados a imaginar até que ponto os formuladores dessas políticas aprendem com o passado<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> LIPPMAN, Thomas W. The Clinton Administration's Shift in Policy, 1994. In: WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources, Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996, p. 215-217.

<sup>6</sup> Idem, *ibidem*, p. 215.

Uma outra possível faceta da dinâmica dessas coalizões é a manutenção do conflito no subsistema como forma de: (i) abrir espaço para coalizões minoritárias ou (ii) manter vantagens adquiridas, já que, durante a disputa, algumas coalizões conseguiram se projetar politicamente e outras, manter seu capital político intacto.

Essa conclusão pode ser fundamentada pelo estabelecimento de coordenação fluida entre coalizões aliadas<sup>7</sup>, que passaram a agir como uma coalizão expandida, em que os atores se monitoravam mutuamente e alteravam seus cursos de ação para complementar as estratégias uns dos outros, em oposição à coalizão dominante tradicional, sobre a qual a coalizão postulante tentou exercer coordenação ostensiva.

Entre os fatores das alianças sob coordenação fluida por parte da coalizão postulante e resistência da coalizão dominante tradicional, pode-se citar a interdependência simbiótica/competitiva<sup>8</sup>, quando tarefas funcionais e recursos de um ator contribuem/interferem com a habilidade de outro em buscar seus objetivos.

Isso pode ocorrer quando os atores têm crenças divergentes: pertencentes a diferentes coalizões, são, no entanto, relativamente moderados e buscam despolitizar suas interdependências, como no caso da aliança entre os Repressivo-legalistas da ABIN e a coalizão de Redução de danos.

Pode ocorrer, também, quando os atores têm crenças congruentes: sendo membros fortes de coalizões, estabelecem interdependências simbióticas uns com os outros, como no caso da aliança entre os Messiânico-religiosos e os Repressivo-legalistas da ABIN. Ou, ainda, entre atores que tenham crenças congruentes mas interdependências competitivas em virtude de conflitos distributivos, como no caso do conflito entre os Repressivo-legalistas postulantes (capitaneados pela ABIN) e os Repressivo-legalistas tradicionais (capitaneados pelo Ministério da Justiça e, em última análise, pela Polícia Federal).

Uma outra curiosidade observada no subsistema é a possível associação entre uma escala político-ideológica “esquerda x direita” e a escala “tolerante x não

---

<sup>7</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. Op. cit., p. 140.

<sup>8</sup> Idem, *ibidem*, p. 141.

tolerante” das coalizões de advocacia, possibilitando uma aproximação entre filiação partidária e sistemas de crenças, como apontado por Sabatier e Jenkins-Smith<sup>9</sup>.

Segundo essa aproximação, quanto mais tolerantes as coalizões, mais à esquerda poderiam ser classificadas suas crenças na escala político-ideológica<sup>10</sup>. As coalizões não tolerantes, em contrapartida, poderiam ser situadas à direita dessa mesma escala: quanto menos tolerantes, mais à direita em termos político-ideológicos.

A articulação política de grupos tolerantes incluía membros da *intelligenzia* do movimento *gay* (muitos dos quais foram, também, os primeiros articuladores da resposta nacional à epidemia da aids no âmbito das políticas públicas de saúde), artistas, vanguardistas, remanescentes de movimentos de contestação política dos anos 1960 e 1970 (muitos dos quais, estão, hoje, no poder) e militantes de esquerda.

A articulação política de grupos não tolerantes contava com representantes de movimentos carismáticos e religiosos, conservadores de direita e extrema direita, além de forças policiais.

É interessante notar que, no que tange à formulação da política de controle de drogas ilícitas, os “esquerdistas” da época militar que ocupavam os cargos de primeiro escalão do governo no fim dos anos 1990 estabeleceram acordos tanto com membros de alas menos conservadoras das Forças Armadas quanto com políticos de esquerda envolvidos com o controle da epidemia de aids.

Nesse sentido, vale ressaltar que, no período em estudo, a área do Ministério da Saúde responsável pela questão da aids e assuntos correlatos, como a associação entre o uso de drogas injetáveis e a disseminação do HIV, era eminentemente controlada por representantes da esquerda, principalmente do Partido dos Trabalhadores (PT).

Considerando as relações entre o Ministério da Saúde e a Presidência da República na época, ou seja, os laços do Ministério com o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), partido da “situação”, a aceitação de um enclave de

---

<sup>9</sup> Idem, *ibidem*, p. 121.

<sup>10</sup> Os partidos radicais de esquerda no Brasil e movimentos de contestação social estão mais associados à legalização. Membros mais moderados desses partidos tendem a defender a descriminalização. A redução de danos é defendida por defensores de direitos humanos, partidos moderados de esquerda e movimentos sociais.

esquerda na área da saúde é um dado bastante curioso da estratégia política do governo.

Mais curioso ainda se considerarmos as alianças estabelecidas entre esse mesmo governo e as forças militares. Além de favorecer a busca de um nicho de atuação para setores das Forças Armadas, o apoio do governo aos interesses do Gabinete de Segurança Institucional – e da Agência Brasileira de Inteligência – no âmbito do subsistema de controle de drogas ilícitas representa, também, apoio à consecução de projetos caros aos militares, como o monopólio do controle do sigilo das informações – ou seja, do “grampo”<sup>11</sup>. Isso, durante uma gestão que havia sofrido uma série de ataques com denúncias de corrupção fundamentadas em gravações ilegais de comunicações de autoridades governamentais.

Somam-se, portanto, num mesmo subsistema, interesses militares e interesses de esquerda durante a negociação das alianças estratégicas num contexto de disputa pela hegemonia contra uma coalizão repressivo-legalista com grande afinidade ideológica com setores mais conservadores da sociedade.

Mais do que provocar a queda de políticos e alterações na composição de quadros funcionais<sup>12</sup>, com mudanças estratégicas nas atribuições de agências e no discurso oficial sobre a questão, a situação de conflito no subsistema criou uma oportunidade para a ascensão de uma coalizão minoritária a uma posição de destaque num ambiente ideologicamente diverso e, mesmo, hostil. Trata-se da coalizão de Redução de danos, que havia sido introduzida no Brasil no começo dos anos 1990 e que só adquiriria expressividade como política pública de saúde no fim da década.

Desde os projetos piloto implementados em algumas cidades do país, como Santos e Salvador, a resistência de grupos conservadores oscilou, no decorrer da década, de um rechaço total, com incursões policiais às áreas onde eram realizadas as

---

<sup>11</sup>Entre as atividades da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) em 1999, estava a “[e]laboração de projeto contemplando a possibilidade, com autorização judicial e acompanhamento pelo Ministério Público, de infiltração policial e de agentes de inteligência da recém-criada ABIN <Agência Brasileira de Inteligência> em organizações criminosas dedicadas ao narcotráfico e delitos conexos (...)” Cf. BRASIL. *Relatório sucinto das atividades desenvolvidas pela Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 1999*. Brasília: SENAD, 2000.

<sup>12</sup>O MCA contempla a substituição de pessoal como uma ferramenta para amenizar conflitos no subsistema e facilitar mudanças. É possível que, no caso brasileiro, tais substituições visassem à diminuição de desgaste político, à manutenção de vantagens e à defesa de interesses corporativos.

atividades (campo), violência contra os técnicos responsáveis (redutores de danos) e remoção de utensílios (caixas coletoras de seringas usadas, material informativo etc.), a uma aceitação parcial, em que as atividades eram realizadas sob condições específicas.

Com a injeção de recursos internacionais para o controle da aids, esses projetos piloto multiplicaram-se, recebendo o aval do governo. No entanto, ainda não se tratava da aceitação da redução de danos como política pública. Embora as conquistas e os resultados dos projetos tenham sido responsáveis pela sedimentação dessas técnicas ao longo da década, apenas no fim dos anos 1990 esse tema foi incluído em documentos oficiais de política, no âmbito das alianças de conveniência estabelecidas no subsistema pela coalizão Repressivo-legalista postulante de hegemonia.

Em termos resumidos, o início da década de 1990 foi dedicado, pela coalizão de Redução de danos, à inserção da técnica no país e à implementação de projetos pioneiros. Com o acordo de empréstimo com o Banco Mundial, foi viabilizada a multiplicação de projetos durante os anos seguintes. Em meados da década, as principais atividades da coalizão eram: advocacia da redução de danos, mobilização da mídia em favor da estratégia, resolução de conflitos com setores conservadores da sociedade e garantia de realização de atividades utilizando essa técnica.

A partir da segunda metade dos anos 1990, a coalizão dedicou-se à institucionalização das ações de redução de danos, buscando a adesão de políticos à questão e promovendo a criação de legislação específica sobre o tema, já que a resistência à estratégia estava baseada no argumento de que a legislação brasileira sobre drogas (Lei de Tóxicos) dava margem à interpretação da técnica como uma forma de incitamento ao uso de drogas. Os defensores da redução contra-argumentavam com a Constituição Federal, situando a técnica como uma garantia do direito à saúde.

A solidificação da reputação da redução de danos como um meio eficiente de controle da epidemia da aids foi possível, também, a partir da segunda metade da década de 1990, quando surgiram resultados de estudos multicêntricos que confirmavam a eficiência das técnicas usadas para a mudança de comportamento entre

usuários de drogas e dados epidemiológicos confirmando a tendência à estabilização da epidemia nessa população.

A oficialização da redução de danos como uma política pública no Brasil deu-se em quatro etapas: (i) inclusão do tema em documentos técnicos, referindo resultados de projetos piloto desenvolvidos localmente (apoio governamental diluído)<sup>13</sup>; (ii) inclusão do tema em documentos normativos de agências administrativas com institucionalização de ações em legislação municipal e estadual (apoio governamental em nível municipal e estadual); (iii) inclusão do tema em documentos de políticas de saúde (apoio governamental em nível ministerial)<sup>14</sup>; (iv) inclusão do tema em documentos de política nacional (apoio governamental em nível federal).

Quanto à última etapa de inserção, há evidências empíricas da mudança de *status* da redução de danos, que passa a ser considerada, primeiro, como política pública de saúde, depois, como política pública sobre drogas e, por fim, como política pública genericamente<sup>15</sup>. Política esta, aliás, formulada e implementada num *locus* diferenciado do tradicional<sup>16</sup>:

Com relação às ações e atividades de prevenção ao uso indevido de drogas desenvolvidas atualmente pelo Ministério da Saúde, há algumas diretrizes que vêm nortear essa atuação: 1. A capacitação de recursos humanos – através de cooperação técnica nacional e internacional; 2. Produção de material informativo e instrucional; 3. Campanhas publicitárias voltadas para o público em geral, bem como para populações específicas; 4. Implantação de novos serviços tipo Centro de Atenção Psicossocial especializados em álcool e drogas (PAA 1999).

A política do Programa Nacional de DST/Aids expressa-se nas três esferas autônomas de governo: federal, estadual e municipal e é formulada e executada de acordo com a concepção do SUS – Sistema Único de Saúde.

<sup>13</sup>BRASIL. Ministério da Saúde. Programa Nacional de DST/AIDS. *Diretrizes para projetos de redução de danos – documento preliminar*. Brasília, 1997. BRASIL. Ministério da Saúde. *Relatório final das ações na área de drogas e aids – Projeto de prevenção às DST/HIV/AIDS e ao uso indevido de drogas*. Brasília, 1999.

<sup>14</sup>BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e AIDS. *Política Nacional de DST/AIDS – princípios, diretrizes e estratégias*. Brasília, 1999.

<sup>15</sup>Idem. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/aids entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília, 2001. p. 5. (Série Avaliação, n. 8).

<sup>16</sup>Uma outra evidência dessa mudança de *status* é a progressiva inclusão da logomarca do Ministério da Saúde e do governo federal em publicações de redução de danos, voltadas para populações específicas e, antes, de divulgação restrita.

Tendo como objetivo o fortalecimento de políticas públicas, este Programa objetiva reduzir a incidência de infecção pelo HIV/aids e por outras Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST; ampliar o acesso ao diagnóstico, ao tratamento e à assistência – melhorando sua qualidade, no que se refere ao HIV/aids; e fortalecer as instituições públicas e privadas responsáveis pelo controle das DST e da aids.

Esta Política Nacional de DST/Aids conta com o apoio de duas agências de cooperação:

- A UNESCO – tem como principal objetivo promover o treinamento, a pesquisa e o apoio institucional no âmbito do Programa AIDS II (4392-BR).

- O UNDCP – Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, por meio do Projeto AD/BRA/99/E02 – Projeto de Prevenção às DST/HIV/Aids e ao Uso Indevido de Drogas.

Entre suas diversas áreas de atuação, o Programa promove ações de prevenção da infecção pelo HIV/aids, de outras DST e do uso indevido de drogas, dirigidos a diversos segmentos populacionais, segundo critérios de vulnerabilidade e risco para a infecção do HIV.

Especificamente para a prevenção do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas desenvolve ações em várias populações específicas com alta vulnerabilidade ao consumo de drogas e às DST/aids, tais como: crianças e adolescentes escolarizados, crianças em situação de risco, população carcerária; índios; caminhoneiros; profissionais do sexo; população de baixa renda; usuários de drogas injetáveis, entre outros.

Para a consecução destas ações na área de drogas e aids prioriza-se: a) a redução da demanda, promovendo a prevenção às DST/aids e ao uso indevido de drogas e a articulação do binômio drogas e aids entre as populações vulneráveis ao consumo de drogas, e b) a redução de danos à saúde pelo uso indevido de drogas, priorizando o usuário de drogas injetáveis para que, no período de vida no qual não pode parar de usar drogas, não se infecte com o HIV.<sup>17</sup>

A mudança de *status* possibilitou, ainda, a ampliação do espaço da coalizão de Redução de danos na área da saúde<sup>18</sup> e sua incursão em esferas anteriormente dominadas pela coalizão Repressivo-legalista tradicional, como o ambiente prisional:

A Coordenação Nacional de DST e Aids do Ministério da Saúde (CN DST e Aids), em colaboração com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (CNPCP), com o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP) e Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), promoveu, em Brasília, nos

<sup>17</sup>BRASIL. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

<sup>18</sup>Antes adstrita à área de controle da epidemia de aids, ao fim da década, a redução de danos havia adquirido influência, também, na área de saúde mental, passando a nortear a política de drogas do Ministério da Saúde, por meio da inserção de seus especialistas no Grupo Técnico de Assessoramento na área de Assistência aos Portadores de Transtornos Decorrentes do Uso de Alcool e outras Drogas. Cf. Portaria n. 843/GM, Ministério da Saúde, 2001.

dias 16 e 17 de dezembro de 1999, o SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE A PREVENÇÃO DAS DST, AIDS E USO INDEVIDO DE DROGAS NOS SISTEMAS PRISIONAIS.

Além dos representantes dos órgãos citados, o evento reuniu secretários de estado, dirigentes de sistemas penais e autoridades de saúde, notadamente coordenadores estaduais de DST e Aids.

As conclusões do Seminário, resumidas abaixo, apresentam, em cada um de seus quatro itens, (a) carências detectadas nos sistemas prisionais, (b) recomendações para superá-las, e (c) propostas de encaminhamento.

(...) b. Foi consenso entre os participantes do Seminário que todos os projetos educativos executados em prisões devem repensar e enfrentar a questão do tratamento da dependência química e da redução dos danos causados pelo uso indevido de drogas. É importante sublinhar que o desenvolvimento de modelos de tratamento em unidades prisionais, tendo sempre em vista a futura desinternação do paciente, não deve se confundir com propostas de internação de usuários de drogas.<sup>19</sup>

### 8.3. Aprendizagem política e sobrevivência política

O principal fator endógeno/cognitivo de mudança política, como foi visto no MCA, é a aprendizagem orientada à política – ou aprendizagem política. Sendo instrumental, essa aprendizagem reflete a busca, pelos membros das coalizões, de uma melhor compreensão do mundo para impulsionar seus objetivos políticos, concretizando-se por meio de:

- experiências e informações novas relacionadas à consecução ou à revisão dos objetivos políticos conducentes a alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais;
- conhecimento acrescido dos parâmetros do problema e fatores que o afetam (desenvolvimento técnico-científico sobre o fenômeno);
- ciclos de *feedback* interno com relação à efetividade da política, baseados nos impactos em parâmetros específicos do problema e efeitos colaterais, levando as

---

<sup>19</sup>BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. *Recomendações aprovadas no Seminário Nacional sobre a Prevenção das DST, aids e uso indevido de drogas nos sistemas prisionais*. Brasília: 1999.

coalizões a revisar suas crenças, especialmente em aspectos secundários da política, e/ou alterar suas estratégias.

Com base nessas colocações, seria possível associar o conceito de aprendizagem política a alguns dos mais relevantes comportamentos observados por este trabalho:

- o questionamento da política baseada no modelo repressivo-legalista;
- as concessões realizadas de parte a parte em nome de alianças estratégicas entre coalizões no subsistema;
- a busca por revisões institucionais mais profundas em nível de escolha coletiva ou em nível operacional (como no Fórum Nacional Antidrogas);
- a mudança de percepções dos impactos prováveis de políticas alternativas (como a promoção da redução de danos como forma viável de controle da aids – com respaldo internacional – junto a setores menos conservadores da sociedade), utilizando, para tanto, pareceres favoráveis de personalidades e profissionais renomados, mobilização da imprensa e resultados de pesquisas.

Por outro lado, os fatores exógenos/não cognitivos podem ser de dois tipos: fatores relativamente estáveis e eventos externos ao subsistema. Quanto aos fatores estáveis, raramente objeto das estratégias das coalizões e extremamente difíceis de mudar, as principais conclusões deste trabalho são:

- os atributos básicos do problema, no caso das drogas, são dinâmicos e estimativos;
- os valores socioculturais, no caso brasileiro, em que a sociedade tem estado sujeita a um rápido processo de modernização tecnológica, com maior acesso à informação, têm sofrido maior questionamento;
- a estrutura constitucional foi utilizada pela coalizão dominante como argumento para resistir a mudanças de atribuições no subsistema;

- as tentativas de mudança na legislação resultaram infrutíferas, o que corrobora Moe, que diz que em sistemas onde há separação de poderes, uma vez que uma lei é promulgada, é extremamente difícil anulá-la<sup>20</sup>.

Quanto aos eventos externos ao subsistema, pré-requisitos críticos para mudanças políticas mais amplas, foi observado que:

- na categoria de mudanças socioeconômicas, como deslocamentos econômicos e a ascensão de movimentos sociais, a aids e a globalização influenciaram fortemente o subsistema;
- maiores níveis de informação e de percepção sobre a complexidade do problema, bem como uma maior associação entre o fenômeno e conseqüências adversas, como violência, doenças e marginalização, mobilizaram a sociedade, aumentando a demanda social por resultados;
- maior pressão interna por resultados decorreu dessa demanda;
- as principais mudanças na coalizão governante do sistema aconteceram no meio da década de 1990, com a ascensão do presidente Fernando Henrique Cardoso, que, nos anos subseqüentes, faria uma série de mudanças na estrutura de governo para acomodar acordos políticos então estabelecidos;
- as mudanças de pessoal, além de contemplar uma renovação natural no subsistema, incluíam um componente estratégico para a defesa de interesses das coalizões;
- os impactos e as decisões políticas de outros subsistemas incluem, em nível internacional, interesses de agências de cooperação e pressões de países mais desenvolvidos, e, em nível nacional, a busca de nichos de atuação no subsistema de controle de drogas ilícitas.

---

<sup>20</sup> Apud SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 120.

Como foi discutido anteriormente, mudanças no núcleo político de um programa governamental requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema, e

(...) a única maneira de mudar os atributos do núcleo político da política governamental naquela jurisdição é por meio de algum choque originado fora do subsistema que altere substancialmente a distribuição de recursos políticos ou os pontos de vista das coalizões no subsistema (...) ou em consequência de tentativas de uma jurisdição hierarquicamente superior de mudar a política no âmbito de uma jurisdição subordinada,<sup>21</sup>

o que parece ter sido o caso da inserção de uma coalizão externa no subsistema de controle de drogas ilícitas e as medidas tomadas no sentido de validá-la como coalizão dominante.

Uma maior disseminação de informações e uma associação difusa entre o crescimento da violência e o fenômeno das drogas ilícitas levaram a uma maior percepção da gravidade da questão pela sociedade brasileira. Vários setores desta, inclusive coalizões de advocacia tolerantes, com menor poder de influência, passaram a questionar com mais frequência e intensidade a política vigente. Tais questionamentos tinham reflexos na coalizão dominante, de tipo não tolerante, na medida em que geravam uma necessidade constante de reafirmação defensiva das estratégias adotadas no país.

Em resposta a esses questionamentos, num momento inicial, o discurso da coalizão dominante era o de que as atividades tradicionais de controle e, por extensão, da política de controle produziam resultados, apontando as estatísticas de apreensões de drogas ilícitas como um índice da eficácia da estratégia repressivo-legalista.

No entanto, esse discurso foi paulatinamente perdendo efeito, já que: (i) com a evolução técnico-científica, as coalizões tolerantes produziam contra-argumentos cada vez mais consistentes para o questionamento da estratégia repressivo-legalista, invalidando os argumentos da coalizão dominante; (ii) a posição permanentemente defensiva da coalizão dominante levava a um enfraquecimento político, dando margem a uma discussão de sua própria hegemonia no subsistema.

---

<sup>21</sup>Idem, *ibidem*, p. 125.

Com base em tudo o que foi dito, e dando continuidade lógica ao exercício de construção de variáveis que permitam um estudo mais aprofundado da capacidade de influência das coalizões na política oficial de um subsistema, propõe-se uma variável específica, cuja validade poderia ser testada em um futuro trabalho de pesquisa.

### **Domínio – $D_i$**

Além da distância de uma coalizão em relação à política oficial ( $d_i$ ), existem outros indicadores do grau de domínio da coalizão,  $D_i$ , ou seja, de seu poder no subsistema:

- Apoio exógeno ( $AEx_i$ ) – relativo a eventos externos (mudança das condições socioeconômicas, mudança da opinião pública, mudança das coalizões governantes no sistema político mais amplo), decisões políticas e impactos de outros subsistemas, além de influência de grupos de interesse, comunidade científica e imprensa
- Apoio endógeno ( $AEn_i$ ) – relativo ao grau de consenso necessário para mudança política e
- Recursos disponíveis ( $Rec_i$ ) – recursos financeiros, recursos humanos, capacidade institucional, conhecimento técnico, capacidade de articulação política e capital político

A média dos valores atribuídos a apoio exógeno, apoio endógeno e recursos da coalizão indica o grau de suporte ( $S_i$ ) da coalizão:

$$S_i = (AEx_i + AEn_i + Rec_i) / 3$$

onde

$$AEx_i = \text{Apoio exógeno}$$

$AEn_i =$  Apoio endógeno

$Rec_i =$  Recursos disponíveis

$$-1 \leq AEx_i \leq 1$$

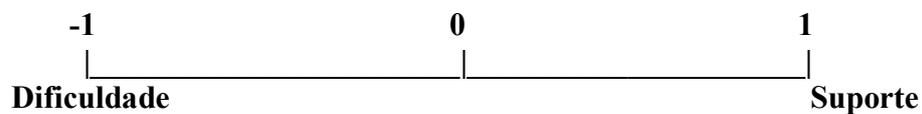
$$-1 \leq AEn_i \leq 1$$

$$-1 \leq Rec_i \leq 1$$

portanto

$$-1 \leq S_i \leq 1$$

Os valores de  $S_i$ , grau de suporte, variam entre  $-1$ , que seria o extremo de dificuldade enfrentada por uma coalizão, e  $+1$ , que seria o extremo de suporte recebido por uma coalizão.



Quanto maior o valor de  $S_i$ , a média entre os valores de  $AEx_i$ ,  $AEn_i$  e  $Rec_i$  tenderá a um valor mais positivo, indicando um grau maior de suporte. De modo inverso, quanto menor  $S_i$ , maior o grau de dificuldade enfrentado pela coalizão.

O domínio de uma coalizão,  $D_i$ , é o produto de uma constante  $K$ , referente aos parâmetros relativamente estáveis do sistema, pela soma da distância da coalizão em relação à política oficial,  $d_i$ , e das variáveis do vetor de suporte,  $S_i$ , a que se atribuem pesos:

- Sendo  $d_i$  um indicador da capacidade de concretização do sistema de crenças da coalizão como parte da política oficial do subsistema, para efeito do cálculo de domínio,  $D_i$ , receberá um peso  $P_i$  maior;

- Sendo as variáveis da matriz de suporte ( $AEx_i$ ,  $AEn_i$  e  $Rec_i$ ) indicadores do grau de suporte da coalizão, para efeito do cálculo de domínio,  $D_i$ , receberão pesos  $P_i$  menores.

Assim:

$$D_i = K \left[ \frac{(d_i P_i) + (AEx_i P_i) + (AEn_i P_i) + (Rec_i P_i)}{(P_i + \sum P_{i'})} \right]$$

onde

$$P_i > P_{i'}$$

Caberia ressaltar que as variáveis apresentadas são especulações, surgidas como resultado da tentativa de mensurar a distância  $d_i$  de uma coalizão em relação à política oficial, cuja surpreendente aplicabilidade motivou o esforço em estabelecer uma relação entre os elementos que compõem o MCA.

Esses elementos combinados, conforme as hipóteses de Sabatier aventam, podem constituir indicadores do grau de domínio das coalizões. Tal possibilidade teria de ser testada empiricamente em estudos posteriores.

No entanto, a autora não poderia deixar de mencionar o raciocínio desenvolvido na etapa final do presente estudo, mesmo que essa asserção não implique uma conexão imediata com os objetivos desta pesquisa.

De mais a mais, a construção de variáveis de apoio exógeno ( $AEx_i$ ), apoio endógeno ( $AEn_i$ ) e recursos disponíveis ( $Rec_i$ ) espelham a própria estrutura do MCA, que foi a base de toda a construção teórica desta dissertação. Sendo assim, não constituem um desvio dos objetivos originais da pesquisa, mas um acréscimo, que visa a demonstrar a importância das variáveis já testadas, ou seja, as relacionadas com grau de tolerância ( $T_i$ ) e distância ( $d_i$ ).

Isto posto, encerram-se as considerações da autora sobre o Modelo de Coalizões de Advocacia – MCA.

## CAPÍTULO 9

### CONCLUSÕES

O objetivo desta dissertação foi analisar o modo como se articulou o subsistema de formulação de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil no período 1998/2000, partindo da hipótese de que existiam coalizões de advocacia específicas para essa questão segundo o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA) de Sabatier e Jenkins-Smith.

A compreensão dessa articulação complementar à discussão sobre as origens e a dinâmica do fenômeno das drogas ilícitas, por meio de uma análise das condições nas quais se formula, implementa e modifica a política oficial, uma vez que essas condições influenciam a eficácia da resposta do subsistema para a questão.

Não era intenção deste trabalho testar as hipóteses levantadas por Sabatier e Jenkins-Smith no âmbito do MCA, já que a pesquisa estava restrita a um período de tempo pequeno, o que inviabilizaria uma análise sobre mudança política ou, mesmo, aprendizagem política. Além disso, antes de se empreender um estudo mais profundo sobre coalizões de advocacia, seria preciso testar a aplicabilidade do MCA ao subsistema de controle de drogas ilícitas no Brasil, o que passaria pela averiguação da existência de coalizões de advocacia específicas para a questão.

Ainda assim, as hipóteses do MCA foram úteis para a compreensão da dinâmica das coalizões, norteando algumas das especulações tecidas pela autora sobre os achados deste trabalho.

Para alcançar o objetivo inicialmente citado, foram utilizadas fontes documentais produzidas no subsistema, a partir das quais foram identificados atores, seus sistemas de crenças, potencial agrupamento em coalizões de advocacia e as funções das coalizões na dinâmica do subsistema. Ao longo desta dissertação, a apresentação dessas etapas de trabalho, a discussão de conceitos e a análise de resultados foram organizadas a fim de facilitar a compreensão da aplicação do modelo, ferramenta relativamente recente e pouco conhecida da comunidade acadêmica no país, onde não existia, até o momento, nenhuma literatura específica em português.

No capítulo 1, apresentaram-se a justificativa, as delimitações, a matriz teórica e as hipóteses da pesquisa, bem como o método, as questões conceituais e a forma segundo a qual a dissertação seria organizada.

Logo depois, no capítulo 2, tratou-se do contexto, da evolução da abordagem e da influência do processo de globalização no fenômeno das drogas ilícitas, mostrando um panorama da questão, que introduziria uma série de conceitos importantes para o estudo a ser desenvolvido.

Já no capítulo 3, foram abordadas as maneiras como o fenômeno afeta o Brasil, sua evolução no contexto nacional e questões correlatas. Essa aproximação ao caso brasileiro serviria para nivelar o conhecimento sobre o fenômeno em si e preparar um conjunto de informações básicas, necessárias à discussão das políticas de controle de drogas ilícitas no país, seus aspectos históricos e as modificações ocorridas entre 1998 e 2000.

E nos capítulos 4 e 5, por meio de uma revisão da literatura sobre subsistemas políticos, foi apresentado o Modelo de Coalizões de Advocacia (MCA), sua estrutura e hipóteses. Em seguida, discutiu-se a aplicabilidade do MCA a subsistemas de controle de drogas ilícitas, bem como os pressupostos metodológicos que nortearam a elaboração de ferramentas para estudar sistemas de crenças sobre drogas ilícitas.

Por fim, nos capítulos 6 e 7, foram mostrados as etapas do trabalho de pesquisa, a construção de variáveis, a seleção da amostra e os resultados da análise de fontes documentais. Com base nesses resultados, foram explorados os limites possíveis de

um subsistema de controle de drogas ilícitas no país, seus atores, o agrupamento em coalizões e sua dinâmica.

Como considerações finais sobre o MCA, o capítulo 8 discutiu os recursos e as estratégias das coalizões, assim como outras questões fundamentais, como hegemonia, mudança política e aprendizagem política. Além disso, a autora apresentou uma proposta para o estudo do domínio de coalizões e seu grau de influência, o que pode vir a ser um campo promissor para pesquisas posteriores.

Como parte das conclusões a que se chegou com o presente estudo, são pertinentes algumas considerações sobre o subsistema de controle de drogas ilícitas no Brasil.

O MCA é particularmente aplicável a casos envolvendo substancial conflito político e alta complexidade técnica<sup>1</sup>, o que seria o caso do controle de drogas ilícitas.

Nesse sentido, parece válido afirmar que há fortes indícios da existência de um subsistema político de controle de drogas ilícitas maduro<sup>2</sup> no Brasil e, por extensão, de coalizões de advocacia específicas, já que:

- os participantes do subsistema consideram-se uma comunidade relativamente autônoma, fundada sobre o compartilhamento de um domínio de especialização;
- tais participantes buscam influenciar de maneira duradoura as políticas públicas no âmbito desse domínio de especialização;
- existem segmentos administrativos competentes para o domínio em questão;
- existem grupos sociais que consideram esse domínio um assunto político fundamental.

Quanto à questão da existência de conflitos distributivos no subsistema, como se trata de um conjunto de grupos com uma causa, cujos membros estão mais

---

<sup>1</sup> SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999. Parte 3, Cap. 6, p. 125.

<sup>2</sup> “(...) [O] conceito de subsistema necessita focar no grupo de pessoas e/ou organizações interagindo regularmente durante períodos de uma década ou mais para influenciar a formulação e a implementação política no âmbito de uma área ou domínio”. Idem, *ibidem*, p. 135.

comprometidos com uma ideologia que enfatiza o bem coletivo, seus participantes não deveriam estar tão conscientemente buscando maximizar os próprios interesses.

No entanto, o subsistema estava em equilíbrio no momento imediatamente anterior ao período estudado – ainda que não necessariamente respondendo eficazmente ao problema. Esse panorama facilitaria a satisfação de interesses de natureza corporativa por meio de uma “causa” sem solução. Isso porque, se uma causa não tem solução, é mais difícil medir a eficácia das políticas implementadas.

Embora não tenha sido possível provar empiricamente a existência de coalizões de advocacia, foram encontrados fortes indícios da existência dessas coalizões durante o período 1998/2000.

Tais coalizões podem ser analisadas segundo o nível de tolerância em relação a drogas ilícitas, com base em dois principais tipos ideais (hipotéticos): tolerantes e não tolerantes. Assim, a atuação das coalizões no subsistema variaria segundo essas duas abordagens, com gradações que poderiam ser testadas empiricamente a partir da aplicação sistemática de uma escala específica de valores (escala absoluta de tolerância) e indicadores mensuráveis de forma objetiva, tarefa sugerida como um campo novo de pesquisa.

Há indícios da existência, no caso brasileiro, de pelo menos sete diferentes coalizões em uma escala que vai de um ponto tendencialmente neutro (Ecológicos) a princípios progressivamente mais tolerantes (Redução de danos, Descriminalização e Legalização) ou menos tolerantes (Sanitaristas, Messiânico-religiosos e Repressivo-legalistas), em extremos opostos.

A multiplicidade de coalizões presentes no caso brasileiro permite supor válida a asserção de Sabatier e Jenkins-Smith de que, em subsistemas maduros, há uma definição clara dos vários sistemas de crenças, permitindo uma maior diferenciação das coalizões existentes.

Segundo esse raciocínio, seria válido supor que o subsistema de controle de drogas ilícitas existe no Brasil há, pelo menos, duas décadas, quando a visão geral sobre a necessidade de enfrentamento do fenômeno das drogas deixou de ser uma

preocupação amorfa para levar à aglutinação de atores em torno de propostas específicas e ao surgimento de coalizões diferenciadas.

No entanto, é digno de nota o número de coalizões cujos indícios foram identificados no subsistema, um fenômeno que poderia ser explorado em estudos posteriores, que buscassem evidências empíricas de sua ocorrência.

Podemos assumir que as coalizões dominantes têm sido, no Brasil, sistematicamente de tipo não tolerante, matizando, dessa forma, a política brasileira de controle de drogas ilícitas.

Durante o período em estudo, houve competição entre coalizões não tolerantes pelo domínio do subsistema.

Foram fatores geradores dessa competição: (i) pressões exercidas pelo subsistema internacional de políticas de controle de drogas ilícitas; (ii) pressões exercidas por países industrializados – grandes consumidores ou produtores pouco expressivos – para um maior “controle na fonte” (*source control*), i.e., nos países periféricos – produtores em larga escala, de trânsito ou consumidores em menor escala; (iii) maior informação da sociedade sobre o fenômeno das drogas; (iv) expansão do fenômeno das drogas, que seria um fenômeno de mercado; e (v) questionamento da sociedade sobre a eficácia dos meios tradicionais de controle de drogas ilícitas, que articulam respostas a um fenômeno tido como sociopolítico.

A crescente pressão nacional e internacional por resultados no controle do fenômeno forneceu motivos para uma tentativa de mudança na coalizão dominante e serviu de oportunidade para uma coalizão externa tentar penetrar no subsistema de controle de drogas ilícitas.

Originalmente voltada para outras temáticas, essa coalizão externa adaptou seu sistema de crenças às peculiaridades do subsistema de controle de drogas ilícitas, adotando posturas de caráter repressivo-legalista e passando a competir pela hegemonia com a coalizão Repressivo-legalista tradicional.

Apesar de ser historicamente “não tolerante”, a política brasileira de controle de drogas ilícitas recebeu uma considerável influência de abordagens “tolerantes” durante

o período em estudo, mas não exatamente em virtude de aprendizado político no sentido dado por Sabatier e Jenkins-Smith.

A luta por poder levou ao desenvolvimento de alianças estratégicas no subsistema, dando oportunidade a coalizões de tipo tolerante – que surgiram com o advento da aids nos anos 1980 e ganharam força durante a década de 1990 – a conquistar capital político<sup>3</sup>. As alianças estabelecidas pela coalizão postulante à hegemonia no subsistema aumentaram sua capacidade de competição com a coalizão dominante, também de tipo não tolerante<sup>4</sup>.

O aumento de poder de coalizões tolerantes teve um efeito disjuntivo que, somado à competição entre coalizões não tolerantes, desestabilizou o subsistema e afetou a formulação da política de controle de drogas ilícitas no período estudado.

A competição entre coalizões levou a: (i) crescente influência de coalizões tolerantes nos aspectos instrumentais da política oficial de controle de drogas ilícitas durante o período em estudo, (ii) manutenção do *status quo* – ou retrocesso conservador, não tolerante – da política oficial no período imediatamente posterior ao conflito.

É possível aventar que a falta de consistência – ou mesmo eficiência – na formulação dessa política fosse consequência da competição entre as coalizões de advocacia por nichos de poder.

Da mesma maneira, as estratégias desenvolvidas, bem como as alianças estabelecidas pelas coalizões, podem ser vistas como um subproduto e uma ferramenta dessa competição, não refletindo necessariamente aprendizado político, influência no

---

<sup>3</sup> Evidências do estabelecimento de uma aliança estratégica entre a coalizão Repressivo-legalista postulante e a coalizão da Redução de danos podem ser encontradas no intercâmbio de recursos humanos nos grupos de trabalho da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) e do Ministério da Saúde. Especialistas do Ministério da Saúde foram convocados a participar da elaboração da proposta de política nacional antidrogas e, em 2001, uma portaria do Ministério da Saúde indicava a participação de um representante da SENAD no Grupo Técnico de Assessoramento na área de Assistência aos Portadores de Transtornos Decorrentes do Uso de Álcool e outras Drogas, no âmbito da Secretaria de Assistência à Saúde (Portaria n. 843/GM – 2001).

<sup>4</sup> O recrutamento de representantes de coalizões minoritárias para o quadro funcional da Secretaria Nacional Antidrogas – como os messiânico-religiosos – evidencia o estabelecimento desse tipo de alianças de conveniência. Com considerável apelo popular, o discurso dessas coalizões parecia estar em sintonia com os anseios de parcelas mais conservadoras da sociedade, ampliando o capital político da coalizão postulante em detrimento da coalizão Repressivo-legalista tradicional, cujas ações eram usualmente associadas à face mais truculenta do controle, ou seja, à repressão, ao crime, à violência.

seu *core* político ou, mesmo, mudança duradoura de aspectos instrumentais dos sistemas de crenças.

Nesse sentido, é difícil falar em “complementaridade” no trabalho das principais coalizões de advocacia, como proposto por Kübler<sup>5</sup>. Há, pelo menos, duas interpretações possíveis no caso brasileiro: tais coalizões não percebem ou não descrevem seu trabalho como sendo complementar, pois não estariam realmente interessadas nesse tipo de cooperação. Há, no entanto, indícios de que, como parte das alianças estratégicas estabelecidas entre as coalizões, a implementação de mudanças temporárias em aspectos secundários do *near core* político tenha sido utilizada como ferramenta de barganha ou mercadoria política junto a outras coalizões, “parceiras” na consecução de determinados objetivos.

Na ausência de uma política formal, as várias coalizões coexistem numa espécie de equilíbrio dinâmico, sujeito a variações motivadas por eventos externos ao subsistema, mas com uma considerável capacidade de recuperação, tendendo à manutenção de práticas historicamente recorrentes. A ausência de política – ou a manutenção de práticas tradicionais – pode ser considerada, nesse caso, como uma política em si.

Mesmo documentos formais de política podem ter pouco efeito na prática cotidiana do subsistema, representando menos um instrumento de condução da política oficial que letra morta, destinada a servir de fachada e contemplar um interesse não explícito de manutenção da resposta tradicional do subsistema a um problema político.

Esse parece ter sido o caso da Política Nacional Antidrogas, um documento produzido por grupos de trabalho coordenados pela SENAD entre 1999 e 2000 e publicado em 2001, cuja análise pode constituir, também, um interessante tema de pesquisas futuras: caberia, no caso desse documento, questionar até que ponto o subsistema foi capaz de inovar em relação à tradição de controle e quanto são válidas as asserções anteriores.

---

<sup>5</sup> KÜBLER, Daniel. Mensagem pessoal em 25/9/2001. “*In Switzerland, it is too simple to say that harm reduction incarnates a tolerant approach and police repression incarnates a non-tolerant approach. Rather, there is now a complementarity, which makes for a totally new approach in drug control policy, combining police intervention with social work and public health actions. It seems to me that the same interpretation applies to most other European countries, especially the Netherlands, the UK and Spain.*”

A incapacidade do subsistema de responder à questão permite as seguintes interpretações: (i) a questão é muito complexa e as coalizões não conseguem “aprender” a lidar com ela na velocidade e na complexidade com que o fenômeno evolui; ou (ii) as coalizões não têm um real “interesse” em responder ao fenômeno, mas apenas em “sobreviver” e manter seus espaços de atuação, perpetuando práticas tradicionais de controle numa espécie de “lei do menor esforço”.

Uma outra possível explicação para a manutenção de atividades tradicionais de controle seria um fenômeno do tipo *path dependence* (dependência de padrão), como definido por Paul Pierson<sup>6</sup>, um processo social baseado na dinâmica de *increasing returns* (lucros crescentes). Segundo Pierson, “(...) uma vez introduzidos, cursos particulares de ação podem ser virtualmente impossíveis de reverter; e, conseqüentemente, o desenvolvimento político é freqüentemente pontuado por momentos críticos ou conjunturas que modelam os contornos básicos da vida social”.<sup>7</sup> O autor salienta que, em determinados contextos, os custos de mudar de uma alternativa política para outra aumentam significativamente ao longo do tempo, o que leva os sistemas a manter uma espécie de equilíbrio – cada passo para fora desse equilíbrio é mais difícil que o anterior.

Uma outra característica importante de *path dependence* é que tanto *timing* como seqüência são importantes para o processo de formulação política: num contexto de *increasing returns*, a formulação política não é apenas uma questão do que acontece, mas do quando acontece, sendo necessário distinguir momentos de formação – ou conjunturas – de períodos que reforçam padrões divergentes. Em suma, é preciso considerar que o ordenamento temporal de eventos – ou escolhas – pode tornar-se essencial à explicação de resultados políticos.

Num processo de *increasing returns*, que pode ser descrito como de “reforçamento positivo”, a probabilidade de os passos seguintes na formulação de uma

---

<sup>6</sup> Entre as várias possíveis definições de *path dependence*, parece mais apropriada a de Margaret Levi, como citada por Paul Pierson: “[p]ath dependence deve significar (...) que uma vez que um país ou uma região tenha entrado por uma trilha, os custos de reversão são muito altos. Haverá outros pontos de escolha, mas os entrelaçamentos de certos arranjos institucionais obstruem uma fácil reversão da escolha inicial.” Cf. PIERSON, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Association Review*. EUA: Gale Group, jun. 2000.

<sup>7</sup> Idem, *ibidem*.

dada política seguirem a mesma linha dos anteriores cresce à medida que o sistema se movimenta em um dado padrão de resposta, já que os benefícios da atividade corrente tornam-se potencialmente maiores ao longo do tempo, se comparados com as outras possíveis opções.

Isto não significa apenas dizer que a história é importante para a compreensão da evolução política, ou que um dado padrão seja difícil de ser abandonado, mas que não é possível compreender o significado de uma variável social sem buscar estudar “como” ela chegou a ser o que efetivamente é, ou seja, que caminho tomou, que padrão seguiu.

Combinando acaso – um elemento acidental ou aleatório – com regras decisórias, os processos de *increasing returns* são imprevisíveis (não é possível prever qual dos possíveis resultados será alcançado), inflexíveis (quanto mais se aprofunda o processo, é mais difícil mudar de padrão), não conseqüenciais (eventos pequenos são lembrados, i.e., acidentes não podem ser ignorados pois influenciam em escolhas futuras) e levam à potencial ineficiência do padrão (no curso do tempo, o resultado gerado pelo círculo vicioso em que o sistema está fechado pode ser menos vantajoso que uma alternativa anterior, deixada de lado pelo processo).

Em suma, num processo de *increasing returns*, os atores de um subsistema têm fortes incentivos para focar em uma única alternativa política e continuar em um padrão específico assim que os passos iniciais forem dados naquela direção. Embora arranjos políticos, nesse contexto, sejam difíceis de alterar, mudanças podem ser articuladas por meio de competição. Mas mesmo a competição tem efeitos pouco garantidos, já que instituições formais tendem a ser resistentes a mudanças: os indivíduos/grupos responsáveis pelo delineamento de políticas e instituições têm suas ações conduzidas pelo desejo de sobrevivência política (garantia de sucessão e permanência de objetivos no âmbito de um sistema político) e tendem a criar regras que tornem arranjos preexistentes difíceis de ser revertidos. Além disso, os indivíduos/grupos estabelecem limitações em seus objetivos políticos para maximizar o resultado de sua atuação e, para viabilizar tais limitações, criam obstáculos para a mudança institucional, facilitando formas de cooperação política no sistema.

Combinados, a debilidade da aprendizagem política e horizontes reduzidos de atuação indicam que a tendência à existência de processos de *increasing returns* na evolução política é recorrente. Isso não quer dizer que nunca ocorra aprendizagem política, mas que sistemas políticos são suscetíveis a *path dependence*.

É importante lembrar algumas das características de um contexto social com maior potencial para gerar processos de *increasing returns*:

1. conjunto significativo de custos fixos – maior incentivo para investimento numa determinada solução, já que os custos de sua adoção são conhecidos e podem ser pulverizados no sistema ao longo do tempo;
2. efeitos de aprendizagem – há um retorno maior do investimento em aprendizagem se o conhecimento adquirido durante a operacionalização de soluções continua a ser utilizado em virtude da adoção de uma mesma opção – ou opção similar;
3. efeitos de coordenação – uma solução se torna mais atraente à medida que é unânime, uma vez que os benefícios de um indivíduo/grupo crescem se outros adotarem as mesmas práticas; existe, assim, um encorajamento à disseminação de práticas similares no âmbito do sistema.

Uma análise da resposta brasileira ao fenômeno das drogas permite identificar, no subsistema de formulação de políticas de controle, um equilíbrio dinâmico. Embora fatores contingenciais – eventos relativamente pouco significativos – tenham tido grande repercussão durante o período em estudo, questões cruciais de *timing* e seqüência parecem ter mantido a inércia do sistema, confirmando a idéia de que o equilíbrio alcançado no âmbito de um processo de *increasing returns* é resistente a mudanças e corroborando a hipótese da existência de *path dependence* nesse subsistema. É possível notar, ainda, a importância de instituições formais, resistentes a mudanças, e as possibilidades de emprego de autoridade política para ampliar assimetrias de poder.

É importante notar que o *locus* principal – ou privilegiado – de formulação das políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil não era, no período em estudo, o

Legislativo e, sim, o Executivo. Alguns eventos posteriores ao período estudado comprovam essa asserção, como os resultados do longo processo de reformulação da lei antidrogas brasileira. Em janeiro de 2002, foi finalmente sancionada a nova lei, cujo projeto havia tramitado na Câmara e no Senado por mais de dez anos. Depois de inúmeros contratempos no processo legislativo, o projeto aprovado e levado à sanção presidencial incluía poucas inovações, como as penas alternativas para usuários de drogas. Isso, na verdade, não consistia em mudança significativa na abordagem oficial da questão, eminentemente não tolerante. A proposta de obrigar usuários a seguir tratamento contra a dependência não “despenaliza” o uso de drogas, mas modifica o teor da punição – e, se há punição prevista para uma determinada ação, então essa ação é crime: penas alternativas não são uma forma de descriminalização.

No entanto, essa nova lei foi sancionada com 35 vetos totais a artigos e 6 vetos parciais, cerca de 30% da lei original, o que incluía as penas alternativas a usuários de drogas. Em outras palavras, não houve reformulação da lei. O papel do Legislativo foi o de, depois de quase uma década de impasse e falta de articulação política, propor inovações que pouco inovavam e que, ao fim do processo legislativo, foram descartadas pelo Executivo.

Ao longo da pesquisa, foram encontrados indícios de que várias instituições, em diferentes níveis de governo no âmbito do Executivo, disputavam a hegemonia nesse subsistema.

Assim, seria possível montar um quadro representativo da dinâmica das várias instituições nesse subsistema em que a Divisão de Repressão a Entorpecentes do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça teria peso político similar ao da Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (que representava interesses da Agência Brasileira de Inteligência), que, por sua vez, concedeu poder à Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids do Ministério da Saúde como parte de uma aliança estratégica de curto prazo.

As associações entre o potencial apelo eleitoral da questão das drogas e essa dinâmica parecem óbvias na medida em que se levam em consideração os acordos

políticos mais amplos que permeavam o subsistema. Note-se, pois, que o Gabinete de Segurança Institucional era comandado por um membro do círculo pessoal do presidente da República, do partido de situação (PSDB), o mesmo acontecendo no Ministério da Saúde – ainda que, por um arranjo interno do ministério, a Coordenação de DST e AIDS “pertencesse” historicamente ao Partido dos Trabalhadores (PT).

O alinhamento político da esquerda com a redução de danos – e, por extensão, com a descriminalização e a legalização das drogas – fica bastante claro pela análise de fontes documentais ligadas ao PT e ao Partido Verde (PV), além de entrevistas, matérias jornalísticas e depoimentos de ativistas políticos ligados à esquerda. Outro indício disso é a proeminência, entre os membros da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, de políticos próximos ao PT e a outros partidos de esquerda, que apresentam uma abordagem tolerante a temas ligados à questão das drogas, como o respeito aos direitos de usuários.

Por outro lado o Ministério da Justiça, “pertencente” ao PMDB, foi, desde o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, um “problema”, levando a sucessivas trocas de ministros. A paz, aparentemente, só foi restabelecida com a indicação de um outro membro do círculo pessoal do presidente para o cargo de ministro – José Gregori –, que passou então a atuar como “tamponador” das disputas eminentemente corporativas surgidas entre a Polícia Federal e a ABIN. Ferramenta importante nesse processo, o novo diretor da Polícia Federal também era ligado ao PSDB, que passou a ter controle sobre alguns dos postos-chave da hierarquia de instituições com grande número de membros da coalizão Repressivo-legalista tradicional – mas não necessariamente sobre os próprios membros da coalizão.

Um estudo preliminar e superficial das fontes documentais quanto à filiação partidária de membros da coalizão Repressivo-legalista faz supor uma proximidade maior entre essa coalizão e o Partido da Frente Liberal – PFL. Isso parece se verificar, especialmente, entre membros mais conservadores das forças policiais e é particularmente válido para a Polícia Federal.

O apelo político da questão fica mais evidente ainda com a observação dos desdobramentos da CPI do Narcotráfico.

Durante a realização da Comissão Parlamentar de Inquérito, a mobilização da mídia em torno das investigações mostrou que, ainda que o uso de drogas ilícitas seja uma realidade entre parcelas mais conservadoras da sociedade e mesmo que haja envolvimento de autoridades com a questão, o que é aceitável na esfera privada não é defensável em público. O trabalho parlamentar válido, nesse caso, é o que busca respostas para o enfrentamento do “problema”, numa abordagem conservadora que, pelo que se pode inferir de uma pesquisa do Datafolha apresentada neste trabalho, parece refletir as preferências de largas faixas da população brasileira.

O apelo eleitoral da questão das drogas ilícitas permanece, assim, centrado num discurso político capaz de refletir a dicotomia “aceitação do uso x repressão do tráfico”, com ênfase em um discurso do tipo eminentemente repressivo-legalista<sup>8</sup>. Quanto a essa correlação, é interessante apontar o fato de que alguns dos participantes mais destacados da CPI, fossem eles membros da própria comissão ou “especialistas” convidados a participar dos trabalhos, pertenciam a partidos conservadores, como o PFL, e possuíam ligações com setores conservadores da Polícia Federal. É o caso do deputado Moroni Torgan e do senador Romeu Tuma.

Durante o período em estudo, o Executivo era o *locus* principal de discussão da questão, acesso a e transferência de recursos políticos de regulação concentrada em grupos específicos. Nesse sentido, a busca de mobilização da atenção pública, por meio da mídia, durante os trabalhos da CPI do Narcotráfico pode ser compreendida como uma tentativa de reforçamento político do Legislativo. Além disso, considerando as conexões entre a coalizão Repressivo-legalista tradicional e os participantes da CPI,

---

<sup>8</sup> Esse é o tom geral do relatório final da CPI do Narcotráfico: “[a] Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico foi instituída pela Câmara dos Deputados em função da existência, à época de sua criação, do sentimento (generalizado por toda a sociedade brasileira) de que os traficantes de drogas ilícitas vinham aumentando e intensificando seu campo de ação, dada a ineficácia da atuação estatal. Iniciada a investigação, logo a Comissão percebeu que a questão é muito mais complexa: se é verdade que o consumo de drogas espalhou-se por toda a sociedade – particularmente junto aos jovens – e os traficantes não encontram grandes dificuldades em abastecer esse mercado, o narcotráfico, hoje, é apenas mais uma atividade, uma divisão (a mais lucrativa) de vastas redes do crime organizado. Essas redes exploram vários ramos criminosos (roubo de cargas, de automóveis e outros), ao mesmo tempo em que detêm negócios lícitos e incorporam, à sua área de influência, juízes, parlamentares, policiais e autoridades do Poder Executivo. Em alguns estados, estiveram e estão próximos de tomar para si o poder político. E a verdade é que a sociedade e o aparelho estatal nacionais não estão preparados para enfrentar essa ameaça”. Cf. TORGAN, Moroni. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

os trabalhos da Comissão, que coincidiram com o auge da disputa pela hegemonia no subsistema, podem ter sido usados como reforço ao capital político da coalizão Repressivo-legalista tradicional.

Como discutido anteriormente, o caráter subjetivo da definição dos sistemas de crenças das coalizões de advocacia deixa margem a diferentes interpretações, fazendo desta pesquisa apenas um esforço inicial no sentido de descrever o subsistema de políticas de controle de drogas ilícitas no Brasil.

O próximo passo seria uma averiguação empírica da existência das coalizões de advocacia apontadas por este trabalho, para uma definição mais detalhada de seus sistemas de crenças e sua efetiva influência na formulação da política no subsistema. Quanto às alianças estratégicas aparentemente estabelecidas durante o período em estudo, valeria questionar sua durabilidade e se houve, em função disso, aprendizagem política e mudança política no subsistema.

Ainda, numa etapa posterior de estudo, seria interessante verificar até que ponto o estudo do domínio das coalizões, apresentado como uma variável mensurável a partir de elementos presentes no Modelo de Coalizões de Advocacia (apoio exógeno, apoio endógeno e recursos das coalizões) e a partir da distância em relação ao sistema de crenças da política oficial de um subsistema, será útil para os estudiosos do MCA.

Em resumo, são estas as considerações que, fruto de um longo trabalho de pesquisa, são trazidas à comunidade acadêmica como uma contribuição da autora à discussão do Modelo de Coalizões de Advocacia como ferramenta de análise em ciência política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. EUA, New Haven-London, Yale University Press, 1992.

AZKOUL, Marco Antônio. *A polícia e sua função constitucional*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BAPTISTA e INEM (Orgs.). *Toxicomanias – abordagem multidisciplinar*. Rio: NEPAD, 1997.

BASTOS et alii. Uma década de pesquisas sobre usuários de drogas injetáveis e HIV/aids no Rio de Janeiro. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/aids entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e Aids, 2001, p. 55. (Série Avaliação, n. 8).

BRASIL. *Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Cerimônia de Assinatura da Medida Provisória de Criação do Conselho Nacional Antidrogas e da Secretaria Nacional Antidrogas e Assinatura do Decreto de Regulamentação*. Brasília: Palácio da Alvorada, 19 de junho de 1998.

———. *Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Sessão Especial sobre Drogas da Assembléia Geral das Nações Unidas*. Nova York: Nações Unidas, 8 de junho de 1998.

———. *Drogas ilícitas e delitos conexos – I. Palestra proferida pelo Ministro João Solano Carneiro da Cunha, Chefe de Gabinete do Subsecretário de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 29/8/2000.

———. Ministério da Fazenda. *Lavagem de dinheiro – legislação brasileira*. Brasil: MFAZ-COAF/UNDCP, 1999.

———. Ministério da Fazenda. *Lavagem de dinheiro – um problema mundial*. Brasília: MFAZ-COAF/UNDCP, 1999.

———. Ministério da Justiça. CONFEN. *Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD*. Brasília, 1996.

———. Ministério da Justiça. CONFEN. *Proposta para uma política nacional de drogas*. Brasília, 1992.

———. Ministério da Justiça. CONFEN. *Informações sobre o Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD*. Brasília, 1997.

———. Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. *Manual de Redução de Danos*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Programa Nacional de DST/AIDS. *Diretrizes para projetos de redução de danos – documento preliminar*. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Relatório final das ações na área de drogas e aids – Projeto de prevenção às DST/HIV/AIDS e ao uso indevido de drogas*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e AIDS. *Política Nacional de DST/AIDS – princípios, diretrizes e estratégias*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. *Recomendações aprovadas no Seminário Nacional sobre a Prevenção das DST, aids e uso indevido de drogas nos sistemas prisionais*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Nota do Ministério das Relações Exteriores sobre narcotráfico*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *The Brasilia Communique*. Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Relatório de Atividades da SENAD*. Brasil, 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Relatório do Primeiro Fórum Nacional Antidrogas e o Relatório de Atividades da SENAD*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Relatório sucinto das atividades desenvolvidas no ano de 1998 pela Secretaria Nacional Antidrogas da Casa Militar da Presidência da República*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Texto informativo da 1ª reunião do Sistema Nacional Antidrogas*. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Tutela cautelar para venda imediata de bens apreendidos com traficantes de drogas – nova legislação*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas. *Um guia para a família*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria Nacional Antidrogas. *Política Nacional Antidrogas – PNAD*. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Questionário sobre indicadores para a primeira etapa de avaliação*. Sexta Reunião do Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Mecanismo de Avaliação

Multilateral (MAM). Brasília: 31 de agosto a 2 de setembro de 1999 (OEA/Ser.L/XIV.4.6 – CICAD/MEM/doc.4/99 – 14 julho 1999 – Ottawa, Canadá – Original: inglês).

\_\_\_\_\_. *Relatório do I Fórum Nacional Antidrogas*. Brasília: SENAD, 1999.

BOBBIO et alii. *Dicionário de Política*. Vols. I e II. Brasília: Edunb, 1992.

BUCHER, Richard (Org.). *Prevenção ao uso indevido de drogas*, Vol. 2. Programa de Educação Continuada, Extensão Universitária. Organização dos Estados Americanos, Universidade de Brasília (Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância – CEAD – e Centro de Orientação sobre Drogas e Atendimento a Toxicômanos – CORDATO). Brasília: EdunB, 1991.

BUCHER, Richard. *Drogas e sociedade nos tempos da aids*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique, FALLETO, Enzo. *Dependency and Development in Latin America*. EUA: University of California Press, 1979.

COMBATE a las drogas: Brasil descarta participación militar. *Última Hora*. Rio de Janeiro, 18 out. 2000.

COSTA, Jurandir F. Campeonato de irrelevâncias – O Brasil domesticado. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 17 de junho de 2001, suplemento Mais!, p. 4 e 5.

DA MATTA, Roberto. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

FERNANDES, Rubem César. *Urban Violence and Civic Action – The Experience of Viva Rio*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 1998.

FRANÇA, William, GAZIR, Alberto. Governo anuncia a criação do Sistema Nacional Antidrogas. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 23/03/1999.

GEREFFI, Gary, KORZENIEWICZ, Miguel (Eds.). *Commodity chains and global capitalism*. EUA: Praeger, 1994.

EISENHART, Luther Pfahler. *Coordinate Geometry*. Nova York, 1966.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Divisão de Programa de Justiça. Programa de Tribunais para Dependentes Químicos. *Definindo os tribunais para dependentes químicos: os componentes chave*. EUA: 1997.

\_\_\_\_\_. United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Report*. EUA: 1999.

\_\_\_\_\_. Office of National Drug Control Policy. *The National Drug Control Strategy*. EUA: 1998.

GUGGENHEIM, Ken. Un respaldo que, para muchos, no alcanzará. *La Nación*, Argentina, ago. 2000.

HANDELMAN, Stephen. Confronting cross-border crime. *Time Magazine*, EUA, apr. 2000. (Atlantic Edition, Viewpoint Section).

HELD, David. Democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 23. São Paulo: CEDEC, março – 1991. p. 179.

HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil – politicians against soldiers*. EUA: The University of North Carolina Press, 1997. p. 116-138.

HUNTINGTON et alii. *The crisis of democracy*. EUA: New York University Press, 1975.

INCB. *Annual Report*. Áustria: ONU, International Narcotics Control Board, 1996-1999.

JENKINS-SMITH, Hank C., SABATIER, Paul A. (Eds.). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. EUA: University of California – Davis-University of New Mexico-Westview Press, 1993.

KINCAID, A. Douglas, GAMARRA, Eduardo A. Disorderly democracy: redefining public security in Latin America. In: KORZENIEWICZ, Roberto Patricio, SMITH, William C. (Eds.). *Latin America in the World-economy*. EUA: Greenwood Press, 1998.

KÜBLER, Daniel. Ideas as catalytic elements for policy change. Advocacy coalitions and drug policy in Switzerland. In: BRAUM, D., BUSCH, A. (Eds.). *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. p. 116-135.

———. Understanding policy change with the Advocacy Coalition Framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 4, 2001. p. 623-641.

LACERDA, André. Forças-tarefas vão combater o tráfico. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 mar. 1999.

MARTINS, Fernando. Polícia Federal corre risco de ser desativada. Policiais denunciam intenção de grupos em desestruturar a PF. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 21 out. 1999.

McCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, models, and concepts – an anthology*. EUA: University of Utah-Prentice Hall, 1995.

McLUHAN, Marshall. *Explorations in Communication*. EUA: Beacon Press, 1960

MESQUITA et alii. Aids entre usuários de drogas injetáveis na região metropolitana de Santos, na década de 1990. *A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/aids entre UDI no Brasil – 10 anos de pesquisa e redução de danos*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e Aids, 2001, p. 14. (Série Avaliação, n. 8).

OMS. *Normas para la fiscalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas: en el marco de los tratados internacionales*. Ginebra: ONU, Organização Mundial para a Saúde (OMS), 1984.

PAREDES *et alli*. *El impacto de capital financiero del narcotráfico en América Latina*. Simposio internacional. Bolívia, La Paz: Ediciones Cerid, 1991.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Association Review*, junho/2000. EUA: Gale Group, 2000.

PROCÓPIO, Argemiro. *O Brasil no mundo das drogas*. Petrópolis: Vozes, 1999.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1981. Cap. IX, p. 93-104.

ROGERS, Joseph Michael. *Political Economy of Caribbean Drug Trafficking: the Case of the Dominican Republic*. EUA: Florida International University, 1999, 289 p. Dissertação (Doutorado em Relações Internacionais).

SABATIER, Paul A. *Coalition Formation and Stability in Environmental Policy: Testing a Revised Version of the Advocacy Coalitions Framework on San Francisco Bay/Delta Water Policy, 1960-94*. EUA: University of California at Davis, EPA Grant no. R823445 Final Report, 15/05/1995 a 14/05/1998

SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. EUA: University of California – Davis-Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul A., ZAFONTE, Matthew. *Are Bureaucrats and Scientists Members of Advocacy Coalitions? Evidence form an Intergovernmental Water Policy Subsystem*. EUA: Department of Environmental Science and Policy, University of California – Davis, 1997.

SCHLAGER, Edella. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28, p. 243-270, 1995.

SCHLAGER, Edella, BLOMQUIST, William. A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49, p. 651-672, 1996.

TEIXEIRA, Leticia M. *O Combate à Lavagem de Dinheiro no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, p. 43. Monografia (Bacharelado em Ciência Política).

TORGAN, Moroni. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

TREBACH, Arnold S., ZEESE, Kevin B. (Eds.). Friedman and Szasz. *Liberty and Drugs: Essays on the Free Market and Prohibition*. Washington, D.C.: The Drug Policy Foundation, 1992.

UNAIDS. *Plano Integrado do Grupo Temático do UNAIDS em Apoio à Resposta Nacional em DST/HIV/AIDS*. Brasília: ONU, Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/AIDS, 2001.

UNDCP. *Brasil – dez anos de compromisso*. Brasil: ONU, Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, 1999.

———. *Global Illicit Drug Trends 2000*. Viena: ONU, Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, 2000.

———. *World Drug Report*. Inglaterra: ONU, Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, Oxford University Press, 1997.

UNITED NATIONS CONGRESS ON THE PREVENTION AND THE TREATMENT OF OFFENDERS, *Opening statement to the high-level segment 10*, 2000. Viena, Áustria, 10-17 abril, 2000.

UNODCCP. *Attacking the profits of crime: drugs, money and laundering*. Painel de discussões realizado nas Nações Unidas, Nova York, em 10 de junho de 1998. Austria: United Nations Office for Drug control and Crime Prevention, 1998, passim.

WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*. Paris: Éditions Raisons d'Agir, 1999.

WALKER, William (Ed.). *Drugs in the western hemisphere – an odyssey of cultures in conflict*. EUA: Scholarly Resources-Jaguar Books on Latin America, n. 12, 1996.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. EUA: Academic Press, 1974.

ZALUAR, Alba, ALVITO, Marcos (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ZALUAR, Alba (Org.). *Drogas e cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

## **Lista dos Anexos**

- Anexo I. Legislação brasileira sobre drogas ilícitas
- Anexo II. Lista de fontes documentais  
Instituições e valores da média T por publicação
- Anexo III. QIVs, tabelas e gráficos de variáveis de tolerância e cálculos realizados

## ANEXO I

### LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE DROGAS ILÍCITAS

## LEIS

**Lei nº 10.409, de 11 de janeiro de 2002.** Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.965, de 27 de abril de 2000.** Restringe a venda de esteróides ou peptídeos anabolizantes e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.** Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e dá outras providências.

**Situação:** alterada por medidas provisórias

**Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.** Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.804, de 30 de junho de 1999.** Altera a redação do artigo 34 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999.** Altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária, estabelece o medicamento genérico, dispõe sobre a utilização de nomes genéricos em produtos farmacêuticos e dá outras providências.

**Situação:** alterada por medidas provisórias

**Lei nº 9.695, de 20 de agosto de 1998.** Acrescenta incisos ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, altera os arts. 2º, 5º e 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores e sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.** Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.080, de 19 de julho de 1995, e dá outras

providências.

**Situação:** inalterada

**Lei 9.437, de 20 de fevereiro de 1997.** Institui o Sistema Nacional de Armas (SINARM), estabelece condições para o registro e para o porte de arma de fogo, define crimes e dá outras providências.

**Lei nº 9.303, de 5 de setembro de 1996.** Altera a redação do art. 8º da Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996.** Regulamenta o inciso XII, parte final do art. 5º da Constituição Federal.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.240, de 22 de dezembro de 1995.** Ratifica o Fundo de Imprensa Nacional, o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.080, de 19 de julho de 1995.** Acrescenta dispositivos às Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.076, de 10 de julho de 1995.** Altera a redação do art. 12 e suprime o art. 53 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995.** Estabelece normas de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e de outras substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. Altera dispositivos da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento de empresas particulares que explorem serviços de vigilância e de transportes de valores, e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995.** Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e a repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

**Situação:** alterada pela Leis nº 9.303.

**Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994.** Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 8.764, de 20 de dezembro de 1993.** Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991.** Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária e econômica e contra as relações de consumo e dá outras providências.

**Situação:** alterada pela Lei nº 9.080 e por medidas provisórias

**Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLII, da Constituição Federal, e dá outras providências.

**Situação:** alterada pelas Leis nº 8.930 e nº 9.695

**Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre a prisão temporária.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 7.685, de 2 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal em território nacional.

**Situação:** alterada pela Lei nº 9.675

**Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986.** Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB). Dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas e dá outras providências.

**Situação:** alterada pela Lei nº 9.080 e por medidas provisórias

**Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.** Define os crimes contra o sistema financeiro nacional e dá outras providências.

**Situação:** alterada pela Lei nº 9.080

**Lei nº 7.180, de 20 de dezembro de 1983.** Dispõe sobre a concessão da permanência no Brasil aos estrangeiros registrados provisoriamente.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 6.964, de 09 de dezembro de 1981.** Altera disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

**Situação:** inalterada

**Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

**Situação:** alterada pelas Leis nº 6.964, nº 9.076 e por medidas provisórias; parcialmente revogada pela Lei nº 7.180

**Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.** Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece sanções respectivas, e dá outras providências.

**Situação:** alterada pela Lei nº 9.695 e por medidas provisórias

**Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976.** Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências.

**Situação:** parcialmente revogada pelas Leis nº 7.560 e nº 9.804; alterada por medidas provisórias

**Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976.** Dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos e dá outras providências.

**Situação:** parcialmente revogada pela Lei nº 6.480; alterada por medidas provisórias

**Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, e dá outras providências.

**Situação:** alterada pelas Leis nº 6.318, nº 9.069 e por medidas provisórias

**Lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971.** Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico de substâncias entorpecentes ou que determinem dependências físicas ou psíquicas e dá outras providências.

**Situação:** Em vigor apenas o art 22. Demais artigos revogados pela Lei nº 6.368

## MEDIDAS PROVISÓRIAS

**Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

**Medida Provisória nº 2.088-38, de 27 de março de 2001.** Altera as Leis nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.428, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

**Medida Provisória nº 2.134-28, de 27 de março de 2001.** Altera dispositivos das Leis nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e nº 6.437, de 20 de agosto de 1997, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências.

**Medida Provisória nº 1.780-10, de 02 de junho de 1999.** Altera a redação do art. 34 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.

## DECRETOS

**Decreto nº 3.696**, de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e dá outras providências.

**Decreto nº 3.695**, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência, de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências.

**Decreto nº 3.518**, de 20 de junho de 2000. Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2º, § 2º, 4º, § 2º, 5º, § 3º, e art. 15 da referida Lei.

**Decreto nº 3.493**, de 29 de maio de 2000. Aprova a Estrutura do Gabinete de Segurança institucional da Presidência da República, na parte referente à organização da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o seu Quadro Resumo de Custos dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas, e dá outras providências.

**Decreto nº 2.793**, de 1º de outubro de 1998. Dá nova redação aos arts. 2º, 4º, 5º, 19 e 22 do Decreto nº 1.646, de 26 de setembro de 1995, que regulamenta o controle e a fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína em suas diversas formas e outras substâncias entorpecentes, ou que determinem dependência física ou psíquica, de que trata a Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995.

**Decreto nº 2.792**, de 1º de outubro de 1998. Altera o Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998, que dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e dá outras providências.

**Decreto nº 2.632**, de 19 de junho de 1998. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e dá outras providências.

**Decreto nº 2.036**, de 14 de outubro de 1996. Dá nova redação aos arts. 2º, 4º, 5º e 19 do Decreto nº 1.646, de 26 de setembro de 1995, que regulamenta o controle e a fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína, em suas diversas formas, e outras substâncias entorpecentes, ou que determinem dependência física ou psíquica, de que trata a Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995.

**Decreto nº 1.646**, de 26 de setembro de 1995. Regulamenta o contrato e a fiscalização sobre produtos e insumos químicos que possam ser destinados à elaboração da cocaína, em suas diversas formas e outras substâncias entorpecentes, ou que determinem dependência física ou psíquica, de que trata a Lei nº 9.017, de 30 de março de 1995.

**Decreto nº 1.455**, de 13 de abril de 1995. Dá nova redação ao art. 93 do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração.

**Decreto nº 1.243**, de 15 de setembro de 1994. Revoga o Decreto nº 79.455, de 30 de março de 1997.

**Decreto nº 828**, de 2 de junho de 1993. Altera o Decreto nº 95.650/88.

**Decreto nº 740**, de 3 de fevereiro de 1993. Revoga dispositivos do Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

**Decreto 577** de 24 de junho de 1992. Dispõe sobre a expropriação das glebas onde forem encontradas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências.

**Decreto nº 154**, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

**Decreto nº 98.961**, de 15 de fevereiro de 1990. Dispõe sobre expulsão de estrangeiro condenado por tráfico de entorpecentes e drogas afins.

**Decreto nº 95.650**, de 19 de janeiro de 1988. Regulamenta a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, que criou o FUNCAB, e dá outras providências.

**Decreto nº 86.715**, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

**Decreto nº 79.455**, de 30 de março de 1977. Promulga o Acordo Sul-Americano de Entorpecentes e Psicotrópicos. (Revogado pelo Dec. nº 1.243 de 15/09/94, DOU de 16/09/94).

**Decreto nº 79.388**, de 14 de março de 1977. Promulga a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas.

**Decreto 78.992** de 21 de dezembro de 1976. Regulamenta a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão do tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.

**Decreto nº 76.248**, de 12 de setembro de 1975. Promulga o Protocolo de Emendas da Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961.

**Decreto nº 69.845**, de 27 de dezembro de 1971. Regulamenta a Lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971.

**Decreto-Lei nº 785**, de 25 de agosto de 1969. Dispõe sobre infrações às normas relativas à saúde e respectivas penalidades.

**Decreto-Lei nº 753**, de 11 de agosto de 1969. Dispõe sobre a fiscalização de laboratórios que produzam ou manipulem substâncias ou produtos entorpecentes e seus equiparados, de firmas distribuidoras ou depositárias das referidas substâncias, distribuição de amostras desses produtos e dá outras providências.

**Decreto nº 54.216**, de 27 de agosto de 1964. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes.

**Decreto-Lei nº 891**, de 25 de novembro de 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes.

## INSTRUÇÕES NORMATIVAS

**Instrução Normativa nº 26**, de 19 de fevereiro de 1988. Disciplina o recolhimento de receitas do Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN), do Ministério da Justiça.

## PORTARIAS

**Portaria nº 843/GM**, de 08 de junho de 2001 (MS). Dispõe sobre a área técnica de Assistência aos Portadores de Transtornos Decorrentes do Uso de Álcool e outras Drogas e sobre o Grupo Técnico de Assessoramento na área de Assistência aos Portadores de Transtornos decorrentes do Uso de Álcool e outras Drogas.

**Portaria Ministerial nº 579**, de 12 de novembro de 1991 (MJ). Aprova o Regimento Interno do Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN).

**Portaria nº 28**, de 13 de novembro de 1986. Baixa instruções com vistas a normatizar os procedimentos referentes ao controle das atividades correlacionadas a substâncias e/ou produtos entorpecentes.

**Portaria nº 188**, de 29 de novembro de 1996 (MS). Dispõe sobre notificação de receitas de substâncias anorexígenas.

**Portaria nº 27**, de 24 de outubro de 1986. Baixa instruções sobre a produção, comercialização, importação, exportação, prescrição e uso de drogas e especialidades capazes de produzir modificações nas funções nervosas superiores ou por exigirem efetiva orientação médica continuada devido à possibilidade de induzirem efeitos colaterais indesejáveis.

**Portaria nº 17**, de 18 de agosto de 1971 (Ministério da Saúde). Proíbe a importação da semente de *Cannabis sativa* e suas variedades.

## RESOLUÇÕES

**Resolução nº 11**, de 30 de agosto de 1988. Estabelece normas operacionais do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB).

**Resolução nº 4**, de 1988. Fixa as diretrizes básicas para aprovação de projetos na área de prevenção a serem apoiados pelo CONFEN.

**Resolução nº 3**, de 9 de agosto de 1988. Aprova a Política Nacional na Questão das Drogas.

**Resolução nº 3**, de 14 de setembro de 1982. Estabelece normas à concessão de subvenção social à entidade que se dedique ao tratamento de dependentes de substâncias entorpecentes.

**Resolução nº 2**, de 5 de agosto de 1981. Delega competência ao Conselho Federal de Entorpecentes para autorizar e analisar a divulgação de textos, cartazes e atividades afins, com o propósito de evitar interesse pelo uso de drogas.

**Resolução nº 1**, de 5 de agosto 1981. Regula o funcionamento e a ordem dos trabalhos do Conselho Federal de Entorpecentes.

**Resolução Normativa nº 10**, 06 de dezembro de 1978 (Ministério da Saúde). Estabelece normas técnicas básicas relacionadas com a prescrição, produção e emprego de medicamentos.

## ANEXO II

### LISTA DE FONTES DOCUMENTAIS

#### **Instituições e valores da média T por publicação**

<b>Instituição</b>	<b>Código</b>
1a. Vara do Juizado da Infância e da Juventude RJ	1
AA / AL-ANON / NA/ NAR-ANON	2
Associação Brasileira Comunitária de Pais para a Prevenção do Abuso de Drogas ABRAÇO	3
Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas ABEAD	4
Associação Brasileira de Redutores de Danos ABORDA	5
Associação de Pesquisa e Tratamento de Alcoolismo APTA	6
Câmara dos Deputados	7
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas CEBRID EPM UNIFESP (Federal)	8
Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas CETAD UFBA	9
Centro Mineiro de Toxicomania CMT Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais FHEMIG	10
Conselhos Estaduais de Entorpecentes CONENS	11
Cruz Vermelha	12
Departamento Estadual de Investigações sobre Narcóticos - DENARC SP	13
Disquedrogas	14
Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas - FEBRACT	15
Fundação Athos Bulcão	16
Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ	17
Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo FUSSESP	18
Grupo Interdisciplinar de Estudos de Álcool e Drogas GREU USP (Estadual)	19
Instituições de Ensino Médio	20
Instituto de Estudos e Pesquisas em AIDS de Santos IEPAS	21
Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo IMESC	22
Instituto de Medicina Social IMS UERJ	23
Jornal Zero Hora	24
Judiciário	25
Ministério da Aeronáutica	26
Ministério da Defesa	27
Ministério da Fazenda MFAZ	28
Ministério da Justiça MJ	29
Ministério da Saúde	30
Ministério das Relações Exteriores MRE	31
Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas NEPAD UERJ (Estadual)	32
ONGs	33
Orgs. Benemerentes	34
Organização dos Estados Americanos OEA/CICAD	35
Organização Mundial de Saúde OMS/OPAS	36
Pastoral Carcerária - Igreja Católica	37
Polícia Militar	38
Presidência da República	39
Procuradoria Geral de Justiça dos Estados - Chefia do Ministério Público Estadual	40
PROERD/DARE (Drug Abuse Resistance Education - EUA)	41
Programa das Nações Unidas para Aids UNAIDS	42
Programa das Nações Unidas para Controle Internacional de Drogas UNDCP	43
Programa de Estudos e Atenção às Dependências Químicas PRODEQUI/CORDATO	44
Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes de Drogas PROAD UNIFESP (Federal)	45
Projeto Quixote PROAD UNIFESP	46
Secretaria Nacional Antidrogas SENAD	47
SENADO	48
Servs. Ambulatoriais	49
UNESCO	50

Cod	Pub 1	Ano	Tpub
1	Coletânea de matérias jornalísticas - A droga e as relações familiares - Siro Darlan de Oliveira - Jornal do Brasil - 26/11/99	1999	-1
2	Folders informativos	2000	-1
3	Um "Plano Marshall" para o combate às drogras na América Latina - Prof. Elias Murad - Instituto Teotônio Vilela	2000	-0,3
4	Jornal Brasileiro de Dependências Químicas - ABEAD	2001	0
5	Informativo da ABORDA	2000	0,3
6	5º EDUC AIDS – 5º Encontro Nacional de Educação na Prevenção às DST/Aids e Drogas Organização: APTA/SP - Apoio: UNDCP – UNAIDS – UNESCO – CN-DST/AIDS - São Paulo - SP	2001	0
7	Projeto de Lei no. 105/96 - aprovado em 2001 pelo Senado Federal e sancionado com vetos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso	1996	-1
8	IV Levantamento sobre o Uso de Drogas entre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua de Seis Capitais Brasileiras – 1997 - Ana Regina Noto - Solange Nappo - José Carlos F. Galduróz - Rita Mattei - E. A. Carlini - CEBRID – DP/UNIFESP – CONFEN – AFIP - São Paulo - SP	1998	-0,3
9	Centro de Estudos e Terapia do Abuso de Drogas (CETAD) – Relatório de Atividades 1987-1992 Coordenador: Professor Antônio Nery Filho - Salvador - BA	1992	0,3
10	O Homem Embragado – Estudos Psicanalíticos sobre Toxicomania e Alcoolismo Bernard Lecoeur - Centro Mineiro de Toxicomania (CMT) – FHEMIG – Belo Horizonte, MG	1992	0
11	Coletânea de Matérias jornalísticas - Drogas e sociedade - Silas Cabral Bourguignon - CONEN RJ Jornal do Brasil - 16/07/98	1998	0
12	La sécurité du sang commence par moi - Organization Mondiale de la Santé Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge Journée Mondiale de la Santé - 7 avril 2000	2000	-0,3
13	O que é a DIPE - DENARC		-1
14	Droga - Uma questão de vida - Rede de Atenção à Farmacodependência - Prefeitura de São Paulo	1999	0,3
15	Ação presente; compromisso com o futuro! – FEBRACT	1998	-0,6
16	Radcal - Jornal Radcal – Ano II - outubro 1996 - Fundação Athos Bulcão Fala Galera – Juventude, Violência e Cidadania na Cidade do Rio de Janeiro Maria Cecília Minayo - Simone Gonçalves de Assis - Edilnilsa de Souza - Kathie Njaine Suely Deslandes <i>et alli</i> - FIOCRUZ – UNESCO – Instituto Ayrton Senna - Garamond – Rio de Janeiro - RJ	1996	-0,3
17		1999	0
18	Drogas: o que é preciso saber para prevenir - Richard Bucher – SP Drogas: Atualização em Prevenção e Tratamento – Curso de Treinamento em Drogas para Países Africanos de Língua Portuguesa - Arthur Guerra de Andrade - Sérgio Nicastrí	1994	0
19	Eva Tongue - GREA – UNDCP – PNUCD - Editora Lemos Coletânea de matérias jornalísticas - Drogas - O Brasil deve adotar teste antidoping para escolares?	?	-0,3
20	Ponto crítico - Correio Braziliense - 26/09/99 Drogas e aids - Estratégias de redução de danos - Fábio Mesquita e Franciso Inácio Bastos (orgs.)	1999	-1
21	Ed. HUCITEC	1994	0,3
22	Temas IMESC: Sociedade – Direito – Saúde - IMESC, Vol. 4 no. 1 – São Paulo - SP	1987	-0,3
23	Um século de favela - Alba Zaluar e Marcos Alvito - FGV Editora	1998	0,6
24	Coletânea de matérias jornalísticas - Brasil erra no combate às drogas - Zero Hora - 21/10/99 Drogas - Descriminalização - A quem interessa esta bandeira? - Anselmo Jerônimo de Oliveira	1999	-0,3
25	Edifurb	2000	-1
26	Coletânea de matérias jornalísticas - Tenente-coronel preso por tráfico - Jornal do Brasil - 23/04/99	1999	-1
27	Coletânea de matérias jornalísticas - As Forças Armadas e o narcotráfico - Correio Braziliense - 19/07/99	1999	-1
28	Relatório de atividades - COAF	1999	-1
29	Procedimentos para controle de produtos químicos - DRE - DPF	1998	-1
30	Drogas, aids e sociedade - Programa Nacional de DST/AIDS - MS Coletânea de matérias jornalísticas - Quem vai perder a guerra das drogas - M. Pio Corrêa	1995	0,3
31	Jornal O Globo - 09/07/98 Prevenção do Abuso de Drogas: Trabalhando com Dinâmicas - Maria Thereza Costa de Aquino	1998	-1
32	NEPAD/UERJ – CN-DST/AIDS – UNDCP - Rio de Janeiro - RJ O que é legalização das drogas - Rogério Rocco - Fórum das ONGs ECO 92	1998	0
33	Coleção Primeiros Passos - Editora Brasiliense O que é prevenção de Drogas - Roberto Wüsthof	1996	1
34	Federação de Obras Sociais Coleção Primeiros Passos - Editora Brasiliense	1991	-0,3
35	Evaluation of Progress in Drug Control MEM - OEA/CICAD	2000	-0,3
36	International guidelines for the evaluation of treatment services and systems for psychoactive substance use disorders OMS/UNDCP	2000	-0,3

37	Campanha da Fraternidade - Vida sim, drogas não! - CNBB Coletânea de matérias jornalísticas - O combate ao tráfico e as ideologias - Milton Pio Corrêa da Costa	2001	-0,6
38	Jornal o Globo - 23/10/98 Considerações sobre "Traffic" - General Alberto Mendes Cardoso - GSI	1998	-1
39	Folha de São Paulo - Opinião - Tendências e Debates Coletânea de matérias jornalísticas - Drogas, uma tragédia internacional	2001	-1
40	João Benedicto de Azevedo Marques - Folha de São Paulo - 16/11/98	1998	-1
41	Relatório Informativo - 1999/2000 - Governo de Goiás Integrated plan of the UNAIDS Theme Group to support the national response on STD/HIV/AIDS	2000	-1
42	UNAIDS Brasil International guidelines for the evaluation of treatment services and systems	2001	0,3
43	for psychoactive substance use disorders - OMS/UNDCP	2000	-0,3
44	Drogas e sociedade nos tempos da aids - Richard Bucher - Editora UnB	1996	0
45	Um guia para a família - Dartiu Xavier e Evelyn Doering Xavier - PROAD - SENAD Cartografia de uma rede - Reflexões sobre um mapeamento da circulação de	1999	0
46	crianças e adolescentes em situação de rua da cidade de São Paulo - PROAD - UNIFESP	1999	0
47	Texto informativo da 1a. Reunião do Sistema Nacional Antidrogas - SENAD - GSI	1999	-1
48	Parecer sobre o PLC 105/96 - Nova legislação antidrogas - SENADO	2000	-1
49	Trabalho & Drogas - Uso de substâncias Psicoativas no Trabalho - SESI-RS Evaluation of preventive actions against STDs/AIDS and drug abuse in elementary and high schools in Brazilian capitals - Maria das Graças Rua e Miriam Abramovay	1995	-0,3
50	UNESCO/MS/UNAIDS/UNDCP	2001	0

Cod	Pub 2	Ano	Tpub
1			
2			
3	Coletânea de matérias jornalísticas - Distribuição de drogas: um equívoco - José Elias Murad	1998	-0,3
4	Correio Braziliense - 24/08/98	2001	0
5	Boletim da ABEAD	1999	0,3
6	Informativo da ABORDA		
7			
8	Pesquisas Epidemiológicas sobre o Uso de Drogas entre Estudantes: Um manual de orientações gerais Beatriz Carlini-Cotrim - Maria Tereza S. Barbosa - CEBRID – Escola Paulista de Medicina São Paulo – SP	1993	-0,3
9	Jornal do CETAD – Edição Especial – Outubro 1997 - Coordenador: Prof. Antônio Nery Filho - Salvador - BA	1997	0,3
10			
11	Coletânea de matérias jornalísticas - Drogas, o lícito e o ilícito - Jeronymo Buarque de Faria - CONEN RJ Jornal do Brasil - 25/08/98	1998	0
12	Annual Report 1999 – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Comitê Internacional da Cruz Vermelha - ICRC – RCS	1999	-0,3
13			
14			
15	Drogas : Prevenção - Manual da FEBRACT - CONFEN - UNDCP	1998	-0,6
16	Radcal - Jornal Radcal – No. 17 - Ano III - agosto 1999 - Fundação Athos Bulcão Relatório de Atividades 1997/1998 – Fundação Oswaldo Cruz	1999	0
17	Ministério da Saúde	1998	-0,3
18			
19	Cocaína e Crack – Dos fundamentos ao Tratamento - Marcos da Costa Leite Arthur Guerra Andrade e colaboradores - Equipe do GREAA Editora Artes Médicas Sul Ltda. – Porto Alegre - RS	1999	-0,3
20			
21			
22			
23	Drogas e cidadania - Repressão ou Redução de Riscos - Alba Zaluar (org.) Editora Brasiliense	1994	0,6
24			
25	Drogas: o processo legislativo - Maria Lúcia Karam - Associação de Juizes para a Democracia	?	-1
26			
27			
28	Relatório de atividades – COAF	2000	-1
29	Programa de ação nacional antidrogas - PANAD - MJ Troca de seringas: drogas e aids - Ciência, debate e saúde pública	1996	-1
30	Coordenação Nacional de DST e Aids - MS	1998	0,3
31			
32	Drogas: Uma visão contemporânea - Clara Lúcia Inem - Gilberta Acselrad CONFEN – NEPAD/UERJ - Rio de Janeiro – RJ	1993	0
33			
34			
35			
36			
37	Narcotráfico e segurança humana - Textos de Jaime Paz Zamora Dom Raymundo Damasceno de Assis e Antônio Cançado Trindade Argemiro Procópio (org.) - LTR	1999	-0,6
38			
39			
40			
41			
42	SIDA et infection par le VIH - Information à l'usage des fonctionnaires des Nations Unies et de leur famille - Genebra	2000	0,3

43	World Drug Report - Oxford University Press	1997	0
	Prevenindo a drogadição entre crianças e adolescentes em situação de rua		
44	A experiência do PRODEQUI - MS COSAM	1999	-0,3
45	Coletânea de matérias jornalísticas - Usuário de drogas e a troca de seringas - Correio Braziliense - 30/07/98	1998	0,3
46			
47	Política Nacional Antidrogas	2001	-0,3
48			
	Seminário de Resultados - Projeto de Prevenção uso de Drogas no Trabalho e na Família		
49	SESI-RS	1999	-0,3
	Os jovens na mídia - O desafio da aids - ANDI/Instituto Ayrton Senna/		
50	UNDCP/UNESCO/UNICEF/MS	2000	0,3

Cod	Pub 3	Ano	Tpub
1			
2			
3	Veja quais são as finalidades desta associação e como implantá-la em sua comunidade Caderno Institucional - Prof. Elias Murad (Deputado Federal – PSDB - MG) - ABRAÇO Belo Horizonte - MG	2000	-0,3
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15	Drogas: Recuperação - Manual da FEBRACT - CONFEN - UNDCP	1998	-0,6
16	Jornal RADCAL – No. 19 – Ano IV – maio 2000 - Fundação Athos Bulcão	2000	0
17			
18			
19			
20			
21			
22			
23	A Aids no Mundo - Série História Social da Aids – I - Jonathan Mann - Daniel J. M. Tarantola Thomas W. Netter - IMS/UERJ – ABIA - Relume Dumará – Rio de Janeiro - RJ	1993	0,6
24			
25	Coletânea de matérias jornalísticas - Justiça terapêutica: o sistema das cortes de drogas Ricardo de Oliveira Silva - Ministério Público - RS	2001	-1
26			
27			
28	Lavagem de dinheiro - um problema mundial - COAF/UNDCP	1999	-1
29	Operação COBRA - Folheto informativo - DPF - MJ	2000	-1
30	A contribuição dos estudos multicêntricos frente à epidemia de HIV/Aids entre UDI no Brasil 10 anos de pesquisa e redução de danos - Coordenação Nacional de DST/AIDS - MS	2001	0,3
31			
32			
33			
34			
35			
36			
37	Coletânea de matérias jornalísticas - Vida sim, drogas não - Dom Raymundo Damasceno de Assis Correio Braziliense - 29/09/99	1999	-0,6
38			
39			
40			
41			
42	La Red Asiática para la Reducción del Daño - RARD - Apoyo a las respuestas al VIH y al consumo de drogas intravenosas en Asia - Genebra	2001	0,3
43	World Drug Report - Oxford University Press	2000	-0,3
44	PRODEQUI/CORDATO - Folheto informativo - Instituto de Psicologia - UnB	?	0
45			
46			
47	O Sistema Nacional Antidrogas e a Redução da Demanda	2001	-0,3
48			
49	A prevenção já apresenta resultados positivos - SESI-RS	1998	-0,3
50			

Cod	Pub 4	Ano	Tpub
1			
2			
3	Coletânea de matérias jornalísticas - Os leigos e os usuários de drogas José Elias Murad - Correio Braziliense - 24/08/99	1999	-0,6
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15	Comunidades Terapêuticas - CONFEN - UNDCP	1998	-0,6
16			
17			
18			
19			
20			
21			
22			
23	A Aids no Brasil (1982-1992) - Série História Social da Aids – II - Richard Parker - Cristiana Bastos Jane Galvão - José Stalin Pedrosa - IMS/UERJ – ABIA - Relume Dumará – Rio de Janeiro - RJ	1994	0,6
24			
25	Coletânea de matérias jornalísticas - Justiça terapêutica: cortes especiais de drogas O sistema legal brasileiro e o americano - Ricardo de Oliveira Silva - Ministério Público - RS	2001	-1
26			
27			
28			
29	Estratégia Amazônica - Operação COBRA - DPF - MG	2000	-1
30	Política nacional de DST/AIDS - Princípios, diretrizes e estratégias CN DST AIDS - MS	1999	0,3
31			
32			
33			
34			
35			
36			
37	Dois caminhos para uma vida nova - Diocese de Rio Branco	?	-0,6
38			
39			
40			
41			
42	Evaluation of preventive actions against STDs/AIDS and drug abuse in elementary and high schools in Brazilian capitals - Maria das Graças Rua e Miriam Abramovay UNESCO/MS/UNAIDS/UNDCP	2001	0
43	Drogas - Você conhece os riscos? - UNDCP Brasil	2000	0
44			
45			
46			
47	Coletânea de matérias jornalísticas - A distribuição gratuita de drogas é o caminho para combater o tráfico? Resgate da Dignidade - Walter Fanganiello Maierovitch - Ponto crítico Correio Braziliense - 18/10/98	1998	0,3
48			
49	Drug abuse prevention in the workplace and the family - SESI-RS	2000	-0,3
50			

<b>Cod</b>	<b>Soma Tpub</b>	<b>Média T</b>
1	-1	-1
2	-1	-1
3	-1,5	-0,375
4	0	0
5	0,6	0,3
6	0	0
7	-1	-1
8	-0,6	-0,3
9	0,6	0,3
10	0	0
11	0	0
12	-0,6	-0,3
13	-1	-1
14	0,3	0,3
15	-2,4	-0,6
16	-0,3	-0,1
17	-0,3	-0,15
18	0	0
19	-0,6	-0,3
20	-1	-1
21	0,3	0,3
22	-0,3	-0,3
23	2,4	0,6
24	-0,3	-0,3
25	-4	-1
26	-1	-1
27	-1	-1
28	-3	-1
29	-4	-1
30	1,2	0,3
31	-1	-1
32	0	0
33	1	1
34	-0,3	-0,3
35	-0,3	-0,3
36	-0,3	-0,3
37	-2,4	-0,6
38	-1	-1
39	-1	-1
40	-1	-1
41	-1	-1
42	0,9	0,225
43	-0,6	-0,15
44	-0,3	-0,1
45	0,3	0,15
46	0	0
47	-1,3	-0,325
48	-1	-1
49	-1,2	-0,3
50	0,3	0,15

## ANEXO III

### QIVs, TABELAS E GRÁFICOS DE VARIÁVEIS DE TOLERÂNCIA E CÁLCULOS REALIZADOS