



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA)  
Estudos comparados sobre as Américas

POLÍTICAS SOBRE DROGAS EM GOVERNOS DO PARTIDO DOS  
TRABALHADORES E FRENTE AMPLA:  
Formação de Agenda e aprovação das leis 11.343/06 no Brasil e 19.172/13 no  
Uruguai.

Brasília – 2023.



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA)  
Estudos comparados sobre as Américas

**POLÍTICAS SOBRE DROGAS EM GOVERNOS DO PARTIDO DOS  
TRABALHADORES E FRENTE AMPLA:**

Formação de Agenda e aprovação das leis 11.343/06 no Brasil e 19.172/13 no  
Uruguai.

Dissertação apresentado à banca avaliadora,  
como requisito parcial para obtenção do título de  
Mestre em Ciências Sociais, do programa de Pós-  
graduação em Ciências Sociais – Estudos  
comparados sobre as Américas, da Universidade  
de Brasília.

Discente: Marvin Rommel Cáceres Edwards.  
Orientador: Franco de Matos.

Brasília – 2023.

Folha de Aprovação.

## **AGRADECIMENTOS.**

Gostaria de agradecer a todos os que de alguma forma me impulsionaram neste processo, um jovem vindo de uma cidade localizada no interior do Amazonas, numa cidade onde o único meio de transporte para se chegar é mediante uma viagem de barco de aproximadamente 24h, jamais imaginou que estaria concluindo um mestrado em uma universidade tão renomada quanto a Universidade de Brasil. Todos os agradecimentos a meu orientador por insistir mesmo nas horas em que eu quis desistir e por ter me convencido de que era possível a realização deste trabalho. Aos meus bons amigos e irmãos, que em minha hora mais escura foram luz em minha jornada. A secretária do PPGESA, pelo esplendido trabalho promovido nas orientações e sempre a postos para o auxílio. E sobretudo a minha mãe, pessoa a qual admiro e tenho os olhos sempre. As jornadas existem para podermos aprender através delas, crescer e fincar os pés. Ademais, agradecimentos a CAPES<sup>1</sup>, pela concessão da bolsa, tão necessária para que pudesse me dedicar a conclusão desta etapa.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001"

## **RESUMO**

Este trabalho buscou analisar as políticas de drogas, partindo da concepção de que há um regime internacional de proibição. Buscamos compreender, através da metodologia adotada pelo governo do Partido dos Trabalhadores no período de 2002 a 2016, o processo histórico da formação das políticas públicas sobre drogas, seu impacto no mundo e o caso particular do Brasil diante do chamado regime internacional de proibição. Analisamos, dessa forma, os atores envolvidos, a saber, a atuação legislativa de representantes de determinados setores da sociedade na aprovação da Lei 11.343 e seus reflexos na sociedade brasileira. Observamos as desigualdades produzidas pelo subjetivismo da lei ao distinguir usuários e traficantes, e como essas desigualdades se relacionam com o longo histórico de violação produzido pelo modelo proibicionista. Por outro lado, examinamos o modelo de política de drogas adotado pelo Uruguai, que, ao aprovar a Lei n.º 19.172, de Regulação e Controle do Mercado da *cannabis*, se posicionou na vanguarda mundial ao se tornar o primeiro país a regular todo esse mercado. Apresentamos os desafios enfrentados por essa medida e como ela foi recebida pelo cenário internacional. Demonstramos que a formação da agenda do país passa por um processo de múltiplos fluxos, ou seja, há mais de um caminho que levou a agenda da regulação aos escalões mais altos do governo. Dessa forma, fornecemos os números obtidos com a implementação da regulação e controle dos usuários de *cannabis* e seus reflexos na sociedade uruguaia durante os governos da Frente Ampla.

**Palavras-chave:** Política pública, Formação de agenda, Lei, Drogas, Brasil, Uruguai.

## **ABSTRACT**

This work sought to analyze drug policies, starting from the conception that there is an international regime of prohibition. We aimed to understand, through the methodology adopted by the government of the Workers' Party from 2002 to 2016, the historical process of the formation of public policies on drugs, their impact on the world, and the particular case of Brazil in the face of the so-called international regime of prohibition. We analyzed, in this way, the actors involved, namely the legislative performance of representatives from certain sectors of society, in the approval of Law 11,343 and its repercussions in Brazilian society. We observed the inequalities produced by the subjectivity of the law in distinguishing between users and traffickers, and how these inequalities relate to the long history of violation produced by the prohibitionist model. On the other hand, we examined the drug policy model adopted by Uruguay, which, by approving Law No. 19,172 on the Regulation and Control of the Cannabis Market, positioned itself at the forefront of the world by becoming the first country to regulate the entire cannabis market. We presented the challenges faced by this measure and how it was received on the international stage. We demonstrated that the formation of the country's agenda goes through a process of multiple flows, that is, there is more than one path that led the regulation agenda to the highest levels of government. Thus, we provided the numbers obtained from the implementation of regulation and control of cannabis users and their impact on Uruguayan society during the governments of the Frente Ampla.

**KEYWORD:** Public policy, Agenda formation, Law, Drugs, Brazil, Uruguay.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. CONCEITO GERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS. ....	4
2.1 Conceitos gerais sobre política pública. ....	4
2.2 Modelos de políticas públicas que tratam sobre drogas. ....	13
3. A POLÍTICA DE DROGAS NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: LULA (2003-2010) E DILMA ROUSSEF (2011 – 2016).....	33
3.1 A formação da agenda e Políticas Adotadas.....	33
3.2 Tramitação e aprovação da lei 11.343/2006 (Lei de drogas).....	36
3.2.1 – Posições favoráveis e contrárias a aprovação da lei.....	41
3.3 O “novo” sistema criado pela Lei de drogas. ....	48
3.4 – Reflexos da Lei de Drogas e Encarceramento: a ação seletiva de uma política pública. ....	59
4. UM NOVO PARADIGMA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS, O CASO DO URUGUAI. ....	65
4.1 Atores internos e externos no processo de legalização. ....	67
4.2 A posição do governo ante o cenário internacional. ....	72
4.3 Reflexos após os primeiros anos da legalização da <i>Cannabis</i> .....	78
1. CONCLUSÃO.....	81
2. REFERÊNCIAS .....	86



## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são soluções públicas ordenadas a problemas públicos, isto é, aquelas situações que acarretam um problema experimentado pela coletividade. Dessa forma, podemos destacar que existem diversas formas de políticas públicas, uma vez que tanto os problemas experimentados pela coletividade quanto suas soluções não são homogêneos. Ao adentrarmos no universo que diz respeito à questão relacionada às drogas ilícitas, muitos são os marcos das políticas públicas. Contudo, são nos anos 1960 que estas ganham uma escala global. O tratado Convenção Sobre Drogas Psicotrópicas, de 1972, tem sido o principal norte que rege internacionalmente a forma de lidar com tal temática.

Internacionalmente, o modo americano de tratar o tráfico e o consumo de drogas conseguia consolidar-se cada vez mais, revelando que já não havia resistência importante à imposição punitiva desejada pelos Estados Unidos. A ratificação do convênio sobre Drogas Psicotrópicas (Genebra, 1972) foi a cristalização, no plano das normas internacionais, da aceitação multilateral do enfoque proibicionista. A convocação de uma reunião plenipotenciária para emendar a Convenção Única de 1961 foi proposta dos Estados Unidos, que, internamente, reformulavam suas agências de combate às drogas, buscando maior eficiência e inclusão das drogas alucinógenas na agenda de controle internacional (RODRIGUES, 2004, p. 81).

Nesse sentido, tanto Brasil quanto Uruguai seguiram a agenda internacional desde o seu início. Segundo estudiosos da área, quando nos deparamos com a questão das drogas, dentro do escopo das políticas públicas e do direito penal, estamos diante de um regime internacional de proibição. Isto é, há um conjunto de regras e formas pré-definidas que levam os países a operar com vistas à proibição e repreensão do consumo de substâncias que alteram o estado de consciência das pessoas. Tais substâncias são conhecidas como psicoativas, psicotrópicas, psicodélicas ou drogas. (LIPP, 2013) (RODRIGUES, 2013)

Desta forma, partindo-se do pressuposto de que há um sistema internacional de proibição de drogas, compreenderemos, por meio deste trabalho, como a legislação de cada um dos dois países estudados enquadra-se nesta dinâmica de política e quais os seus reflexos internos.

Segundo o relatório **World Drug Report 2021** (UNODC, 2021), um total de 275 milhões de pessoas em todo o mundo fizeram uso de drogas no ano de 2020.

Os anos 2000 marcam uma mudança no cenário político brasileiro e uruguaio. Foi naquele momento que partidos mais à esquerda do espectro político ascendem ao poder no âmbito nacional de ambos os países. Neste interim, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva é tida como um ponto de virada para uma política mais progressista, por ser a primeira vez que um

político de um partido abertamente de esquerda é eleito desde a redemocratização do Brasil. De forma similar, no Uruguai, ocorre a eleição de Tabaré Vázquez, representante da Frente Ampla, inaugurando o início de um movimento progressista no país. (GARCÉ; YAFFÉ, 2014)

Apesar de a Frente Ampla ter ascendido à presidência do Uruguai ainda em 2004, é somente no governo de Pepe Mujica, eleito em 2009, que ocorre a grande mudança normativa relacionada a políticas de drogas naquele país. Em 2012, o presidente uruguaio anunciou ao mundo um projeto que visava à regulamentação de todas as esferas do consumo da *Cannabis sativa*, planta conhecida mundialmente como maconha. Com essa iniciativa, o país lançava-se na vanguarda mundial com uma nova forma de política pública em relação às drogas.

Em relação ao governo do partido dos trabalhadores, é em 2006, ainda durante o primeiro governo do então presidente Lula, que há a promulgação da lei nacional 11.343/06, que rege a política de drogas no Brasil. Essa lei buscava mitigar os efeitos do tráfico de drogas e, principalmente, diferenciar usuários de traficantes. Em tese, a lei marcaria também uma iniciativa de aproximação das políticas de drogas do país com o segundo modelo de políticas públicas sobre drogas estudados neste trabalho: o modelo de redução de danos.

Nesse sentido, foram analisadas as políticas adotadas nos governos do Partido dos Trabalhadores, que vão desde a eleição de Lula (2002 -2005; 2006- 2009) às de Dilma Rousseff (2010 – 2014; 2015 – 2016), bem como a forma que as lideranças se posicionaram diante da temática das políticas públicas sobre drogas. Assim, além de visualizarmos as medidas adotadas pelo poder executivo federal (Presidência da República), analisaremos também a atuação do partido em relação a aprovação da lei 11.343/06, por meio da bancada do partido, particularmente na atuação do deputado Paulo Pimenta.

Dessa forma, analisamos os atores envolvidos no processo de aprovação da lei 11.343/06, suas formas de mobilização e o histórico de aperfeiçoamento da norma, bem como seus trâmites no Congresso Nacional.

A Lei 11.343/06 instituiu um novo sistema de drogas no Brasil; contudo, após a aprovação dessa lei, poucas mudanças realmente significativas aconteceram em comparação com a antiga lei que regulava as políticas públicas sobre o tema, representando apenas avanços legais tímidos.

Assim, a fim de compreender os modelos de políticas públicas sobre drogas, bem como suas dimensões, este trabalho buscou apresentar três perspectivas de estudo sobre o tema, que podem ser classificadas, segundo Boiteux (2017), em três modelos, a saber: o modelo proibicionista (que decorre do regime internacional de proibição), o modelo de redução de danos e o modelo de regulação e legalização do comércio.

Dessa forma, foi usado o método dialético de abordagem, ao analisarmos o processo de formação de agenda propomos uma discussão sobre o cenário do país, bem como consideramos os atores-chave para tais questões e seus desdobramentos. Compreendemos que o processo decisório nas políticas públicas passa por um processo de aperfeiçoamento ao longo dos anos. Assim, vale a lição de Lakatos e Marconi (2003, p. 101): "Tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente". Dessa forma, o método serve para a análise das redes que se formam e das relações concretas existentes no desenvolvimento da política pública sobre drogas. Bem como na análise dos processos que se formam e se aperfeiçoam, através das discussões que se propõem dentro do campo político. É igualmente fundamental a compreensão do que ensina Lenin (*apud* LAKATO e MARCONI, 2003):

(...) os objetos e os fenômenos da natureza supõem contradições internas, porque todos têm um lado negativo e um lado positivo, um passado e um futuro; todos têm elementos que desaparecem e elementos que se desenvolvem; a luta desses contrários, a luta entre o velho e o novo, entre o que morre e o que nasce, entre o que perece e o que evolui, é o conteúdo interno do processo de desenvolvimento, da conversão das mudanças quantitativas em mudanças qualitativas. (LENIN, *apud* LAKATOS e MARCONI, 2003, p. 105)

Como estratégia de pesquisa, buscou-se analisar e interpretar estudos já produzidos sobre a temática, por meio de uma análise bibliográfica nacional e internacional. Realizou-se um estudo ordenado em que foram analisados artigos pertinentes ao tema. Inicialmente, utilizou-se a revisão bibliográfica para a formulação dos conhecimentos fundamentais para o trabalho, cabe mencionar que os estudos de políticas públicas sobre drogas são estudos recentes, uma vez que a discussão tem amadurecido com o passar do tempo, com a criação de novos sistemas e modelos de gestão dessas políticas, como os propostos por Boiteux (2006) e Valois (2018).

As pesquisas bibliográficas foram essenciais para entrelaçar conhecimentos já consolidados e reformular sua aplicação, além disso, fez-se o uso de conceitos de diversos campos de estudos, passando por teoria do Direito Penal, das Relações Internacionais, Segurança Pública, Ciências Sociais e Ciência Política (FONSECA, 2002).

Como fontes primárias analisamos documentos de formulação das políticas públicas, assim como outros dados documentais dos governos relacionados, como os encontrados nos bancos de dados do SENAD e do DEPEN sobre encarceramento, ademais buscou-se conhecer os discursos presentes nas sessões de deliberação da lei 11.343.

No segundo capítulo, pretendeu-se apresentar conceitos-chave para a compreensão do que são políticas públicas e como esse subcampo da pesquisa se desenvolveu, buscando compreender os fenômenos que envolvem as políticas públicas sobre drogas. Também foi apresentado o regime de normas internacionais que regem a temática.

É neste capítulo que se apresentaram as raízes do regime internacional de proibição, seus pressupostos e princípios norteadores, bem como a evolução de sua argumentação, partindo-se de preceitos ético-religiosos, do conceito de higienismo social e, por fim, pela ideia de combate ao crime. A compreensão das origens do proibicionismo nos Estados Unidos e sua evolução ao longo da história é necessária para entender o caminho percorrido desde o momento em que o consumo de certas substâncias se tornou ilegal até os dias atuais, com a existência de sistemas e políticas de drogas que têm como principal característica o modelo proibicionista.

Em seguida, o estudo se debruçou sobre a aprovação da Lei de Drogas durante o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores, analisando como ocorreu a articulação no Legislativo, a aplicação da norma, suas principais características e alguns dos resultados obtidos durante a vigência desses governos.

Com o objetivo de analisar outro modelo de políticas sobre drogas, será apresentado o modelo de regulação do mercado proposto pelo Uruguai como alternativa para lidar com a temática. Serão observados os impactos da regulação naquele país, assim como o papel de seus principais atores, os reflexos internacionais e nacionais da medida e como ocorreu o processo de aprendizagem dos gestores políticos, ou seja, como a pauta se formou e chegou aos altos escalões do governo.

## **2. CONCEITO GERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS.**

### **2.1 Conceitos gerais sobre política pública.**

Primeiramente, criaremos um embasamento teórico sobre o que se entende por “políticas públicas” para, posteriormente, analisarmos as políticas públicas adotadas no Brasil durante o governo do Partido dos Trabalhadores, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e a presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Uma das definições utilizadas para caracterizar tais políticas aduz que estas são o conjunto de medidas adotadas pelo Estado como resposta a questões socialmente problemáticas, ou seja, a resposta organizada do Estado diante de um problema social (VARGAS, 2009) (SECCHI, 2013).

Ademais, outra definição que podemos apontar para classificar as políticas públicas é que são "tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer" (Dye, 1972, p. 2 APUD HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2013).

Dessa forma, quando surge um problema social, ou seja, quando um problema afeta parte da população, o Estado, com seu aparato, se organiza para resolvê-lo ou mitigá-lo. Vargas (2009) aponta que, apesar de ser uma resposta a um problema, as políticas públicas não necessariamente devem ser consideradas reativas, sendo ideal que o poder público se antecipe, adotando medidas paliativas diante do problema.

Dessa forma, podemos visualizar as ações de um governo com o objetivo de mitigar ou acabar com um problema social como uma série de medidas antecipatórias, proativas e propositivas. Nesse sentido, temos as palavras de Vargas:

La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. (VARGAS, 2009, p.)

Assim, é natural que exista uma diversa gama de problemas experimentados pela sociedade, relacionados às mais diversas áreas, como saúde, segurança, trabalho, previdência, bem-estar social, desenvolvimento, meio ambiente e outras temáticas. Contudo, pensar a política pública como uma resposta frente a esses problemas não é enxergá-la como uma atitude única com o intuito de pôr fim a determinado problema, mas como um conjunto ordenado de práticas direcionadas a um objetivo estabelecido, indo desde os níveis mais básicos do governo até os mais amplos e especializados.

Dessa forma, se a política pública é uma resposta a um problema social, devemos compreender como delimitar o conceito de "problema social", a fim de compreender quando um assunto deve ser considerado socialmente relevante. Segundo Secchi (2020, p. 19), o problema público é um "conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores". Dessa forma, observamos que a configuração de "problema social" se dá quando há afetação de múltiplos indivíduos. Podendo ser definido como a diferença entre a forma como uma situação se apresenta e a situação "ideal possível para a realidade pública".

As políticas públicas são, desta forma, os meios materiais que são utilizados para pôr fim a problemas públicos que afetam determinado segmento da realidade. São, nesse sentido, as ações tomadas pelo agente público para se chegar a um ideal. Assim, para que isso ocorra, é necessária uma série de mecanismos e atitudes coordenadas. Há, entretanto, uma série de fatores

que levam o agente público a tomar medidas que são, por vezes, insuficientes, precárias e incorretas para o alcance deste objetivo. Assim, Secchi as classifica como –

um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros. (SECCHI, 2020, p.19)

Devemos pontuar, também, que Vargas (2009) aponta que, quando um governo se omite diante de um problema, tal omissão pode ser considerada, também, uma forma de fazer política. Desta forma,

Adicionalmente, algunos consideran que cuando el Estado (gobierno) no toma posición frente a algún, problema —o sea, lo omite—, esta actitud es también una toma de posición, y está dando una respuesta, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular. (VARGAS, 2009, p.46)

Vale pontuar que as políticas públicas podem ter diversos níveis de atuação, envolvendo diversos níveis de organização - nacional, internacional, municipal e, até mesmo, focadas em regiões específicas. Compreender que há diversos níveis de atuação na formulação, implementação, e análise de uma política pública nos ajuda a compreender as dificuldades presentes em políticas públicas de drogas, considerando que o problema se desenha de diversas formas: localmente, nacionalmente, e em áreas transfronteiriças, conforme se mostrará mais à frente.

A política pública pode ser considerada como um processo com duas dimensões técnico-político. Ao classificá-la como um processo técnico, procuramos identificar uma relação entre os objetivos e os instrumentos existentes para que se chegue a tal objetivo. A outra dimensão, que diz respeito à dimensão política remete às nuances da própria vida política, aos conflitos inerentes à visão que cada ator político pode ter sobre determinado tema, ou até mesmo à solução.

O estudo das políticas públicas é marcado, ainda em 1951, pelo trabalho inaugural “The Policy Science”, de David Lerner e Harold D. Lasswell. Com o intuito de se ter uma política mais assertiva, com objetivo primário de formular bases empíricas conceituais e técnicas, esse trabalho procura formular políticas públicas propositivas baseadas em metodologias que sejam lastreadas em conhecimento técnico.

Segundo Lowlett, Ramesh, Pearl (2013), os estudos voltados para as ações governamentais eram focados em questões normativas, ou estritamente de governo, ou sobre padrões descritivos do funcionamento das instituições políticas. O autor aponta que o grande

enfoque se dava nas questões filosóficas sobre os ditames que guiavam estas políticas e sobre o que seria melhor para a sociedade. Dessa forma, gerou-se uma fissura, um distanciamento entre “a teoria política prescritiva e as práticas políticas dos estados modernos, que surgiu entre as duas guerras mundiais e durante a guerra fria” (IBIDEM, p.21).

Desse modo, os estudos modernos das políticas públicas surgem com o intuito de avaliar de forma sistemáticas as ações dos governos, isto é, os produtos e os resultados destes, gerados por programas advindos da atuação estatal.

A *Policy Science*, diferentemente das teorias de estudos para as políticas públicas, não está interessada tão somente nos pressupostos morais ou nos motivos intersubjetivos que levaram os atores políticos a fazerem determinadas ações e programas, mas seu enfoque está no que realmente foi feito, isto é, a análise da realidade. Com isto, não queremos aduzir que a *Policy Science* não se preocupa com os motivos que levaram a algo, mas sim que o grande enfoque deste modelo de estudo está na análise daquilo que muda a realidade, de fatos concretos. (LOWLETT, RAMESH, PEARL, 2013)

Para o alcance deste objetivo, Lasswell elencou três características essenciais para a *Policy Science*, de forma que esses estudos seriam distintos dos que os antecederam. Para tanto, o autor a classificou como multidisciplinar, voltada para solução de problemas e explicitamente normativa. Segundo Lowlet, Ramesh e Pearl, estas características significam que

ela seria multidisciplinar, voltada para a solução de problemas e explicitamente normativa. Por “multidisciplinar”, Lasswell queria dizer que a policy science deveria libertar-se do estudo estreito das instituições e das estruturas políticas e compreender o trabalho e as conclusões de campos como a Sociologia e a Economia, o Direito e a Política. Por “solução de problemas”, ele entendia que a policy science aderiria estritamente ao princípio da relevância, que se orientava para a resolução de problemas do mundo real e não se engajava em debates puramente acadêmicos que, por exemplo, caracterizavam a interpretação de textos políticos clássicos e obscuros. “Explicitamente normativo” significava para Lasswell que a policy science não deveria estar disfarçada sob a aparência de “objetividade científica”, mas deveria reconhecer a impossibilidade de separar objetivos e meios, ou valores e técnicas, no estudo das ações governamentais. (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 22)

Com o passar do tempo, estudos posteriores identificaram que, apesar de tais pressupostos estarem presentes ainda hoje nos estudos de políticas públicas, a principal mudança nesses aspectos se deu principalmente com a preocupação com a solução concreta de problemas. (Garson, 1986) (Deleon, 1986). Isto porque não só a área de políticas públicas, mas diversas áreas da organização política são movidas por diversas necessidades políticas, e o processo da elaboração da política pública passa por um processo não linear.

Howllet, Ramesh e Pearl (2013), analisam que a *Policy Science* se tornou uma disciplina exclusiva, isto é, apesar de fazer uso de conceitos e estudos de outras disciplinas,

estes ganham sentido próprio aplicados no contexto dos estudos da política pública. Segundo os autores

a concepção de multidisciplinaridade mudou, no sentido de que os estudiosos da política agora admitem que necessitam de empréstimos de outras disciplinas e têm de ser *experts* em pelo menos dois campos: nos conceitos e interesses da *policy Science* e na história e questões presentes na área substantiva da política ou "campo político" (HOWLLET; RAMESH E PEARL, 2013, p.23)

Desta forma, a compreensão sobre os preceitos basilares da *Policy Science* também passa por uma alteração em seu terceiro aspecto, qual seja, de que esta deveria ser puramente normativa. A crítica feita é que não se pode excluir dos modelos de análise os princípios norteadores de uma determinada decisão. Os valores, portanto, estão integrados na análise de muitos daqueles que estudam o tema.

Dessa forma, para este trabalho, compreenderemos políticas públicas como "o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo". Segundo Jobert e Muller (1987), temos a compreensão de Estado em ação, isto é, mais do que as formulações das políticas, podemos analisar a política pública como o mecanismo estatal pelo qual se busca um objetivo. Ou seja, todo o corpo estatal que se direciona para esse objetivo deve ser entendido como parte efetiva da política pública.

Desse modo, compreender os contextos que norteiam as tomadas de decisões na formação e implementação da política pública se mostra fundamental. Entender os conflitos intersubjetivos que levam os agentes políticos a tomarem determinadas decisões ajuda na análise destas. Lasswell, por "expressamente normativa", aduzia que os analistas deveriam se valer de soluções concretas, trazendo em suas análises propostas, a fim de sanar a problemática pública.

Contudo, compreendendo que estudar e analisar um problema público não necessariamente levará um estudioso a visualizar uma solução concreta, esta "normatividade expressa" tem perdido força ao longo da evolução da disciplina. (HOWLLET; RAMESH E PEARL, 2013)

Dessa forma, ao se identificar um problema social, surge a formação da agenda, ou seja, a definição de quais problemas precisam da atenção dos gestores públicos e a definição do que realmente constitui o problema. O comércio ilegal de drogas, abastecido pelo consumo, fortalece o crime organizado; do mesmo modo, o consumo de drogas afeta a saúde dos cidadãos. Dessa forma, um primeiro passo é a identificação do problema - neste caso, o consumo de drogas ilegais. Logo em seguida, é necessário definirmos o porquê disso ser um problema.

A partir da identificação do problema e do motivo pelo qual este fato é um problema social, podem ser delineadas políticas públicas específicas para solucionar a questão.

Segundo Wu et al (20), há um problema constante na concepção do formulador da política pública, a saber, "que sua responsabilidade se limita a tarefas administrativas e organizacionais", não levando em consideração questões políticas técnicas próprias da definição da agenda.

Neste sentido, observar um problema para levá-lo a ser estudado e pensado a ponto de se tornar o foco de uma política pública é, antes de tudo, um trabalho empírico do agente político que irá formular a política. Esse agente deve observar a realidade e compreender o objeto que está diante de si.

Desta forma, defendemos que, apesar de o desenvolvimento do campo das políticas se basear na análise material dos métodos utilizados pelo formulador da política, devemos entender que, ao inserir a questão das drogas como um tema central para estudos no campo das políticas públicas, é necessário compreender esses conceitos para que um estudo sobre as políticas públicas sobre drogas não se restrinja apenas ao aspecto normativo, mas incorpore as características subjetivas e sociais por trás dessa política. Estudar como ocorreu a formulação de uma política e o sistema criado a partir dela nos ajuda a compreender seus possíveis equívocos e pontos positivos.

O processo de formulação de uma política pública é o momento em que as decisões são traduzidas a um plano de ações concretas. Sair do campo das ideias para o campo da ação/execução é um desafio e, nesse sentido, a realidade pode não corresponder ao esperado durante a formulação, impondo sérios desafios para a implementação. Existe uma série de fatores que devem ser considerados nesse processo. A implementação de uma política pública não é um processo linear e envolve várias fases e atores. Se uma política é concebida para ser implementada em âmbito nacional, essa implementação envolve vários níveis de atuação política para sua efetivação. De acordo com Wu et al. (2014), o processo de implementação de uma política cria vencedores e perdedores.

Portanto, é essencial estar atento aos processos que foram deixados de fora e aos perdedores ou vencedores não foram considerados ao longo do processo de formulação. Neste sentido, por "perdedores" entendemos aqueles atores políticos que tiveram sua posição suplantada por aqueles que conseguiram içar a sua vontade política, os vencedores, no processo de disputa do campo político. Implementar uma política pública é torná-la realidade. É a partir desse momento que os efeitos das escolhas se reproduzem no contexto social dos cidadãos, e que as tensões entre a esfera pública e a privada - ou outros atores interessados na temática -

tendem a surgir, uma vez que, no processo de desenvolvimento e elaboração de uma política, podem aparecer conflitos políticos e sociais desencadeados por determinadas escolhas na forma de conduzir tal política, ou mesmo pela temática, que pode ser sensível ou não, dependendo dos temas envolvidos.

Neste sentido, a fim de analisar essas tensões, foi formulado o conceito de arena política, que visa compreender os níveis de tensões existentes nas discussões sobre determinadas políticas, a depender da sua arena de atuação. Considerando que há, no processo decisório das políticas públicas, uma racionalidade limitada, devem ser consideradas as relações próprias de poder e uma integração das fases do processo decisório, sendo a política pública um processo dinâmico de interesses entre atores, que podem atuar em mais de uma etapa do ciclo de política. Essas relações devem ser previstas pelo formulador da política pública (LINDBLUM, 1959, APUD SOUZA 2006)

Easton (1965) classificou as políticas públicas como sistemas, isto é, elas recebem influência de fatores exógenos, *inputs* de grupos de interesse, partidos políticos, da grande mídia, podendo ser influenciadas em seus resultados ou mesmo no seu processo de formulação. Desta forma, podemos considerar a política pública como um produto holístico, no qual o todo conta mais do que as micro partes. Assim;

Se admitimos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que a área torna-se território de várias outras disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto da filosofia, psicologia, sociologia, economia e da econometria, esta última no que se refere a uma das sub-áreas da política pública, a da avaliação, que recebe grande influência de técnicas quantitativas e modelos econométricos. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários "olhares". (SOUZA, 2006, p. 29)

As respostas dadas pelo governo em relação à questão das drogas configuram-se como um conjunto de medidas que, neste trabalho, trataremos como políticas públicas de drogas. Em outras palavras, é a resposta efetiva do poder público diante do problema. No entanto, antes de nos aprofundarmos nos conceitos de políticas públicas de drogas e seus modelos, é importante compreender o que são políticas públicas. Isto é a que se propõe este primeiro capítulo: conceituar os modelos gerais de políticas públicas, suas formas de análise, além de conceituar também o que envolve as políticas sobre drogas, sejam elas focadas no proibicionismo, na redução de danos ou mesmo na regularização do comércio.

A abordagem dos problemas relacionados ao consumo de drogas é uma questão no poder público brasileiro, em nível federal, pelo menos desde o Decreto-Lei n.º 891, de 25 de novembro de 1938, que proibiu o consumo de maconha em todo o território nacional. Dessa forma, iniciamos este capítulo demonstrando quão antiga é a discussão sobre drogas no cenário brasileiro, a fim de visualizar sua continuidade e evolução ao longo da história, processo influenciado por interesses externos e agentes internos.

Assim, compreender sobre o que se tratam as políticas públicas de drogas passa, primeiramente, pelo trabalho de analisar quais são os objetivos dessas políticas. Desde 1983, no Brasil, o que prevalece tem sido o modelo de repressão com vistas ao fim do consumo de drogas, além da diminuição do comércio interno e externo. (CARNEIRO, 2018) (VALOIS, 2019) (HENMAN, 1983)

No caso específico do Brasil, por se ter um modelo de atuação descentralizado, os poderes municipais e estaduais podem não só legislar sobre determinados temas, mas também promover políticas públicas sobre estes, como é o caso das drogas. Apesar de não poderem legislar especificamente sobre matérias penais, estados e municípios têm uma grande liberdade para promoverem programas e políticas específicas sobre a questão das drogas. Entretanto, é necessário entender que qualquer forma de consumo ainda ser proibida por lei. Além disso, em razão da lei 11.343/06, muitas ações continuam adstritas a um modelo repressivo de combate às drogas, e a redução de danos por vezes se estende tão somente a um caráter voltado para a abstinência. (MACHADO; BOARINI, 2013)

Ademais, no Brasil, parece não se aplicar a ideia que se popularizou com o incrementalismo de que as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e "limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais" (SOUZA, 2006, p. 29). Afirmamos isso pois é comum que programas estaduais, ou municipais, sejam descontinuados, como por exemplo os programas "Braços Abertos", em São Paulo, e o programa da prefeitura de Santos, de 1981, que distribuía seringas para usuários de drogas injetadas (SANTOS; MIRANDA, 2016).

Assim, neste trabalho, damos um enfoque importante em relação à formação da agenda de políticas públicas sobre drogas, uma vez que, como foi dito anteriormente, existem duas possibilidades sobre o que seriam as políticas públicas. Uma delas é a política enquanto a ação de um governo frente a um problema; a segunda, conforme a elucidação de Vargas (2006), considera como política pública também a inação de um governo diante de um problema. Mas, como bem elucida Secchi (2013), se um problema público é algo que existe no subconsciente de uma determinada população e é uma questão subjetiva, não poderíamos dizer que toda inação

ou ação de um governo é uma política pública, exatamente por existirem atos de governo, ou atos administrativos.

Dessa forma, a compreensão do ciclo de política pública é fundamental para auxiliar na análise dessas políticas, especialmente quando se trata da formação da agenda da política pública de drogas. A formação dessa agenda ocorre por meio da discussão entre governantes ou entre governantes, legisladores e sociedade civil organizada.

É a partir desse processo que surge a possibilidade de desenvolver uma política pública. Também se mostra fundamental compreender a base de uma política pública, seus motivos não expressos, os conceitos que há norteiam. Por exemplo, se há uma tendência a não se analisarem atos infracionais ambientais, com intuito de que estes prescrevam, isto deve ser considerado uma modelo de política pública com vistas ao favorecimento de uma determinada classe. Observamos que não há um conjunto de documentos que embasem uma ação neste sentido. o que há é apenas um teor ideológico; não obstante uma posição não deixará de ser considerada política pública apenas por não haver um documento que a oficialize como tal uma vez que isso influencia de forma direta um problema público, qual seja, o desmatamento.

Observamos que a política se dá por uma tendência de governo, isto é, a omissão de prestar uma política pública para eludir uma problemática pública. Para tal tipo de omissão do agente público, usaremos o nome de “Política Pública Negativa”, não por se tratar de resultados negativos, mas por ser pautada numa omissão. Esta concepção da inação de um governo diante de um problema se dá pela concepção holística que adotamos para as políticas públicas.

Assim, observamos que essa concepção é importante, pois as escolhas dos agentes políticos não resultam apenas de interesses negociados entre eles, mas sim de uma combinação de "processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país". As regras e práticas socialmente estabelecidas e aceitas pela população influenciam a ação dos decisores (MARCH E OLSEN, 1995, APUD SOUZA, 2006).

Dessa forma, ao longo deste trabalho, a análise feita é no sentido de compreender a formulação das políticas adotadas em nível nacional, como é o caso da “Atenção ao Usuário de Álcool e Outras Drogas” e a “Lei de Drogas”. Também abordaremos a avaliação, analisando os processos para a concretização dessa política pública, incluindo o processo legislativo e as transformações trazidas por essa nova lei.

Conforme Souza (2006), a análise da formulação e o sistema criado a partir da implementação são fundamentais, uma vez que os problemas durante a formulação de uma política nem sempre foram previstos em seu desenho. O autor destaca questões organizacionais

e gerenciais que são afetadas por esses problemas, seja em relação aos atores envolvidos na implementação, à burocracia ou às organizações escolhidas para implementar a política.

Após abordar esses aspectos sobre políticas públicas, sua classificação, estruturação dentro das arenas políticas e a atuação dos stakeholders, passaremos agora para a análise dos modelos de políticas públicas relacionados à questão das drogas. O que será delineado a seguir tem como base um estudo voltado para o surgimento desses modelos, suas principais vertentes e a atuação dos stakeholders. Conforme observaremos, a política pública relacionada à questão das drogas possui um caráter peculiar, pois seu surgimento e padrão são globais. Portanto, os atores-chave envolvidos em sua implementação variam de acordo com os modelos ao longo do tempo e com o amadurecimento do estudo sobre o tema.

## 2.2 Modelos de políticas públicas que tratam sobre drogas.

A análise das políticas que tratam sobre a questão das drogas está diretamente relacionada ao macromodelo utilizado para lidar com tal problemática. É também neste sentido que adotamos a concepção de política pública como campo holístico (Easton, 1965), considerando a macropolítica que rege tal questão, Sendo assim, lidaremos com três principais modelos: o primeiro deles será o modelo proibicionista, com raízes no punitivismo penal, com vistas à criminalização do uso e da distribuição e comércio de drogas; o segundo deles será o modelo de redução de danos, isto é, políticas públicas que buscam diminuir os danos causados pelo uso destas drogas; por fim, analisaremos o modelo regulatório, cujo principal foco está na regulação do comércio e consumo de drogas.

Cada um desses modelos surge num momento histórico diferente e passa por um processo de evolução, indo do proibicionismo ao regulatório. Também cabe analisar que estes modelos não são excludentes, mas atuam por vezes como complementares; desta forma, podemos ter um modelo proibicionista para determinadas drogas, enquanto para outras há a busca da regulação, No entanto, também podemos ter um modelo proibicionista junto a um modelo de redução de danos na tratativa de uma droga em específico,

### 2.2.1. Modelo Proibicionista.

O modelo proibicionista, o primeiro a ser analisado, tem origem muito enraizada em um processo conhecido como punitivismo penal;

o punitivíssimo penal deriva de uma vontade da sociedade, motivada pela insegurança e pelo medo, de que os criminosos sofram punições extremamente severas, com um ideal de que essa punição exagerada servirá de exemplo para que tais crimes não sejam mais cometidos. E, por essa pessoa ter violado as normas sociais e/ou formais e ter afetado negativamente outros indivíduos, ele mereça uma punição para que ele nunca mais aja de determinada maneira. É a retomada de antigos preceitos sociais, na qual as pessoas que cometiam atos criminoso ou ilícitos deveriam ser punidos e sofrer na intensidade semelhante ao sofrimento a quem causou, sem olhar os motivos e o contexto que levaram a esse ato. (SILVA; DA CUNHA, 2020, p.8)

Dessa forma, este primeiro modelo pode ser tido como um modelo proibicionista repressivo de combate às drogas. Nos debruçaremos primeiramente sobre a análise deste para compreender como se organiza o corpo público e a elaboração e implementação de políticas de drogas com vistas ao modelo repressivo, isto é, analisaremos o conjunto de ações tomadas pelo estado que perpassam o corpo político e que tem como característica precípua reprimir e coibir o uso de drogas ilícitas. (BOITEUX, 2017) (VIANNA; NEVES, 2017)

É importante salientar que, ao longo da história da humanidade, as drogas fizeram-se presentes entre os hábitos de consumo das mais diversas sociedades (CARNEIRO, 2018) e que seu próprio conceito foi se alterando ao longo dos tempos. Um bom exemplo do desconhecimento científico sobre as drogas é o uso da palavra narcótico para denominar substâncias psicoativas como a cocaína. Durante longo período, esse termo fora usado de forma errônea, uma vez a palavra “narcótico” refere-se a uma determinada propriedade que causa um relaxamento, uma narcose, diferente de psicoativos que agem na produção de estímulos. (Valois, 2018).

As origens de um modelo punitivista na questão das drogas estão fortemente atreladas a concepções de temperança, com um dogma que se alastrou principalmente pelos Estados Unidos da América (CARVALHO, 2018) (THORNTON, 2018). Este modelo punitivista, que pune aqueles “impuros” destemperados e tem origem e motivação racistas ou xenofóbicas, foi içado a uma questão pública antes mesmo de ser um problema público real, que merecesse a atenção do gestor público. (COOPER, 2015). Os primeiros movimentos proibicionistas da história moderna são fortemente entrelaçados com interesses de caráter religiosos. Valois (2018) aponta que

Foram, portanto, os esforços dos movimentos religiosos norte-americanos os primeiros a “estimular legislações estaduais e federais de proibição das drogas nos Estados Unidos, como também a criação de um regime global de proibição nas convenções internacionais e de agências para controle de drogas das organizações internacionais”. (VALOIS, 2018, p.56)

Na Inglaterra, os Quakers foram os primeiros a influenciar a proibição do ópio, a fim de uma vida baseada na temperança. Trazer à tona os primeiros movimentos proibicionistas e suas influências no estado é dar luz a uma questão que se faz fundamental na compreensão do longo histórico de proibição do consumo de drogas. A repressão advinda do caráter higienista, aliada ao preceito médico-religioso, ocorria devido ao fato de que havia poucos estudos sobre essas substâncias e quase nada de científico em seus métodos de regulação ou combate. As principais sociedades e organizações que encabeçaram uma luta contra tais substâncias - Anti-Saloon League, Woman's Christian Temperance Union e Prohibition Party (Carvalho, 2018) - nada tinham de científicas.

Além disso, há semelhanças em locais onde há um movimento proibicionista de hábitos estrangeiros. Em 1875, em São Francisco, ocorreu a primeira legislação nos Estados Unidos sobre a proibição do ato de fumar ópio. Segundo Lowis (*apud* Valois, 2018), aquele era o estado com a maior concentração de migrantes chineses, e o hábito de fumar ópio era comum entre eles. Logo, esse hábito foi objeto da proibição pela lei estadual, enquanto os demais usos do ópio, comuns entre os americanos, como uso medicinal e misturas em vinhos e bebidas alcoólicas, não foram proibidos. O autor aponta fortes indícios de xenofobia nesse movimento histórico, uma vez que os estrangeiros eram os mais visados e seus hábitos, os mais reprovados.

Uma história similar aconteceu no Brasil com a proibição da maconha, fortemente associada aos escravos e negros. A substância foi proibida, no Brasil, em 1830, por uma lei estadual do Rio de Janeiro, devido à associação da substância aos negros, o que tornava o hábito um risco para os demais cidadãos (França, 2018).

A solução encontrada pelo mundo todo foi a punição ao consumo, com o objetivo de acabar com o comércio de substâncias consideradas danosas à saúde. A pena passou a ser o único remédio para combater o vício e o comércio de substâncias psicoativas.

Desta forma, podemos listar como a primeira grande vitória dessas organizações a promulgação da primeira lei federal a criminalizar o consumo e o comércio de drogas, elaborada por Richard Writh, e aprovada no dia 14 de dezembro de 1914, durante o governo de Woodrow Wilson. Essa lei ficou conhecida posteriormente como Harrison Act. Nela, constam muitos dos ditames que foram utilizados ao longo do tempo como base para a política de proibição, inclusive a do álcool.

O Harrison Act buscava o controle, por parte do Estado, da prescrição de determinadas drogas. Dessa forma, a legislação conferiu ao Departamento do Tesouro Nacional o poder de fiscalização e aplicação de multas como formas de sanção para médicos que prescrevessem substâncias consideradas narcóticas, ou seja, derivadas do ópio e da cocaína. O primeiro grande

resultado do Harrison Act foi a criação de um comércio ilegal dessas substâncias, que anteriormente faziam parte do cotidiano dos cidadãos. Apesar de o controle ser atribuído aos agentes do Tesouro Nacional, buscando um caráter menos punitivo, o que aconteceu na prática foi a perseguição de médicos e farmacêuticos. Aqueles que violassem as normas poderiam ser presos e enfrentar penas de até 5 anos de prisão (VALOIS, 2020).

Naquela época, tanto os danos quanto os benefícios dessas substâncias eram pouco conhecidos. O segundo resultado visível da lei foi a intensificação da atuação policial contra médicos e farmacêuticos. Após a promulgação da lei em 1920, foi criada a Divisão de Narcóticos, o primeiro órgão específico para o controle de narcóticos.

Os agentes do Harrison Act, em uma interpretação extensiva da lei, determinaram que a prescrição de drogas deveria ser feita de boa-fé e com base no bom exercício da medicina. Essa interpretação levou os agentes a acreditarem que a boa-fé estaria relacionada à prática médica responsável, incluindo a redução das dosagens dessas drogas. Essa postura incentivou a abstinência total em relação ao uso dessas substâncias. Ao longo do tempo, essa abordagem foi sendo corrigida com a evolução do direito penal e de seus princípios.

No entanto, as questões relacionadas à política penal das drogas continuam controversas. Com a criação de uma força policial voltada para a repressão da prática médica relacionada à prescrição dessas substâncias, muitos médicos e clínicos deixaram de receitá-las, o que fortaleceu ainda mais o comércio clandestino. Apesar da tentativa de transmitir a ideia de uma lei não punitiva, nos 12 anos seguintes à promulgação da lei, cerca de 25.000 médicos foram presos sob acusação de prescrição indevida, 3.000 foram condenados e milhares tiveram suas licenças revogadas (VALOIS, 2020, p. 91).

A experiência do Harrison Act, mesmo ocorrendo há mais de 100 anos, ainda é um bom exemplo de como a lei pode ser interpretada de maneira a marginalizar segmentos sociais e colocar populações na ilegalidade. Embora o espírito da norma seja cercado de boas intenções, sua interpretação por vezes desconsidera aspectos sociais fundamentais. A primeira lei federal dos Estados Unidos não tinha a intenção de ser estritamente punitiva. No entanto, acabou criminalizando até mesmo o exercício da profissão médica. Dessa forma, o discurso médico como detentor do conhecimento sobre substâncias psicoativas perdeu força gradualmente, a menos que servisse aos interesses de setores comerciais e, principalmente, a setores preconceituosos que carregam consigo uma carga de ignorância e xenofobia. A interpretação normativa transformou a boa-fé e o exercício da medicina em casos relacionados às drogas apenas se estivessem voltados para a total abstinência.

Os Estados Unidos da América foram o país pioneiro em nível global na atual conjuntura da guerra às drogas. Portanto, é importante compreender suas origens e os princípios por trás de sua política criminal. Existem pelo menos três momentos centrais para compreender o proibicionismo e sua evolução ao longo do tempo. O primeiro desses momentos, como já mencionado, é o Harrison Act, a primeira lei federal que buscava proibir o consumo de determinadas drogas. O segundo momento é a atuação em Haia, considerado o início da criação de uma polícia internacional de drogas. Nesse contexto, o termo "polícia" é utilizado de acordo com a definição de Valois (2020), referindo-se a um conjunto de meios sistemáticos em forma de represália; uma abordagem penal criminal, com o uso da força por parte do aparato estatal para combater as drogas. Foi nesse período que os Estados Unidos, através do presidente Nixon, implantaram o termo "guerra às drogas", o que representa o terceiro momento essencial para compreender o surgimento e a expansão do combate às drogas por meio do proibicionismo. Esses momentos são conhecidos na literatura como o paradigma proibicionista.

Muito da postura adotada pelo governo dos Estados Unidos durante a presidência de Nixon se mostrou similar ao conjunto de medidas adotadas entre os anos 1920 e 1933, período em que perdurou a famosa lei seca dos Estados Unidos, levando à proibição do consumo de álcool. Mais uma vez, os movimentos que encabeçavam a política proibicionista em relação ao álcool tinham fortes relações com a religiosidade, advindos de movimentos pela temperança.

Assim, vários proprietários de bares, adegas e destilarias foram colocados na ilegalidade. O padrão nesse sentido pode parecer semelhante ao caso do Harrison Act. No entanto, o que aconteceu foi um aumento no uso do aparato policial e uma forte repressão a um hábito que até então não era ilícito. Como resultado, logo após a promulgação da lei e o fechamento dos estabelecimentos que anteriormente vendiam bebidas alcoólicas, aqueles que costumavam consumir álcool não pararam de fazê-lo. Surgiu, então, um mercado paralelo com a criação de *speakeasies*, bares clandestinos onde pessoas de diferentes classes sociais se reuniam (BURGIERMAN, 2014).

Diferentemente do que aconteceu com o Harrison Act, quando drogas que não faziam parte do cotidiano de uma grande parte da sociedade foram colocadas na ilegalidade, a Lei Seca tornou ilegal um hábito comum na sociedade americana. Isso resultou em um aumento tanto no número de homicídios quanto na criminalidade. Além disso, criminosos como o emblemático chefe da máfia, Al Capone, passaram a controlar um comércio com lucros milionários. A tentativa de criminalizar o consumo e a distribuição de álcool ao longo dos treze anos de proibição mostrou-se um fracasso, uma vez que os riscos impostos aos consumidores eram altos demais, com diversos relatos de mortes por intoxicação, além do aumento da violência policial.

A criação de um sistema baseado no proibicionismo implica a ilegalidade de várias substâncias e a implementação de um sistema penal punitivista para combater o que é conhecido como guerra às drogas, liderada pelos Estados Unidos da América. Essa abordagem simboliza um conjunto de medidas repressivas que retratam as drogas como uma ameaça real ao próprio Estado (CAMPBELL, 1992).

Conforme as lições de MCFARLAND, observamos que, a partir da década de 60, a principal resposta da política internacional à questão das drogas tem sido sua proibição. Não foram desenvolvidos outros meios de lidar com a questão. De forma sistemática, criminalizamos o uso, a posse, a produção e a distribuição de drogas, com o objetivo de criar nações livres de drogas no século XX.

Desde o início da década de 1960, a principal resposta da política internacional a esse comércio tem sido a proibição, a criminalização do uso, posse, produção e distribuição de drogas, e coação agressiva que visa – como articulada na sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1988 sobre drogas – criar uma “Família de nações livre de drogas no século XXI”, e eliminar as plantações de drogas. (MCFARLAND, 2015).

Podemos observar que alguns aspectos do proibicionismo tiveram um longo período aprofundamento, desde a origem havia um falso caráter moral. Mais precisamente em relação a War Drugs é que muito da política de guerra às drogas, imposta por Nixon mundo afora, tinha um caráter racista, conforme aponta Ehrlichman (1994)

A campanha de Nixon em 1968, e a Casa Branca de Nixon depois disso, tiveram dois inimigos: a esquerda antiguerra e os negros. Você entende o que estou dizendo? Sabíamos que não poderíamos tornar ilegal ser contra a guerra ou ser negro, mas fazendo com que o público associasse os hippies à maconha e os negros à heroína, e criminalizando ambos fortemente, poderíamos perturbar essas comunidades. Poderíamos prender seus líderes, invadir suas casas, interromper suas reuniões e difamá-los noite após noite no noticiário da noite. Nós sabíamos que estávamos mentindo sobre as drogas? Claro que sim. (EHRlichMAN, 1994 apud LOBIANCO 2016)

Assim, sabendo que a questão das drogas teve muitos impulsos, com poucos realmente preocupados com o bem-estar e a saúde do povo, podemos compreender que a temática é envolta por muitas falsas premissas e, também, poucos resultados.

O proibicionismo leva o estado a criar um aparato policial fortemente repressivo e engajar a máquina pública com um único fim. É comum a expressão de que a guerra às drogas não é uma guerra contra a droga, mas sim contra pessoas; os abusos que este sistema penal cria

leva a uma vasta violação de direitos individuais, bem como a uma forte violência policial. Conforme é apontado por Karam (2015),

A “guerra às drogas” não é propriamente uma guerra contra as drogas. Não se trata de uma guerra contra coisas. Como quaisquer outras guerras, dirige-se sim contra pessoas – os produtores, comerciantes e consumidores das substâncias proibidas. Mas, não exatamente todos eles. Os alvos preferenciais da „guerra às drogas “são os mais vulneráveis dentre esses produtores, comerciantes e consumidores. Os inimigos nessa guerra são os pobres, os marginalizados, os negros, os desprovidos de poder, como os vendedores de drogas do varejo das favelas do Rio de Janeiro, demonizados como traficantes, ou aqueles que a eles se assemelham, pela cor da pele, pelas mesmas condições de pobreza e marginalização, pelo local de moradia que, conforme o paradigma bélico, não deve ser policiado como os demais locais de moradia, mas sim militarmente conquistado e ocupado. (KARAAM, 2015, p. 35)

Devemos observar que a questão das políticas públicas de drogas, perpassa por diversos pontos, em relação a um caráter de segurança pública é possível visualizar que há uma securitização, fenômeno este que pode descrito como;

A securitização pode ser vista como uma versão mais extrema de politização [alguma coisa para ser securitizada precisa ser] [...] apresentada como uma ameaça existencial, que necessita de medidas de emergência e justifica ações fora dos limites normais do processo político Assim, a definição exata e critério de securitização são definidos através do estabelecimento intersubjetivo de uma ameaça existencial com resiliência suficiente para ter efeitos políticos substanciais. A securitização pode ser estudada diretamente; ela não precisa de indicadores. A maneira de estudar a securitização é estudar o discurso e as constelações políticas (BUZAN; WAEVER., 1998, p. 23-25).

Nesse sentido, a securitização trazida pela guerra às drogas leva a uma forte mobilização por parte do estado. O direito penal, que passa a ator principal na política, dá a legitimidade para o uso irrazoável por parte da polícia. No segundo capítulo deste trabalho, trataremos com mais clareza sobre as formas que esta política pautada no proibicionismo se configura no Brasil, mais especificamente com a análise da Lei de Drogas 11.343/06.

Antes de nos aprofundarmos na lei 11.343/06, podemos listar um caminho das políticas proibicionistas no Brasil. O progressivo posicionamento de estudiosos e médicos do Brasil do sec. XIX caminhou com a decretação da ilegalidade absoluta dos produtos advindos do cânhamo, fossem ou não substâncias alucinógenas e psicoativas. Neste sentido, a história da proibição do cânhamo ou maconha, ou de qualquer um de seus pseudônimos, desde muito tempo está fortemente ligada à participação de setores que se organizavam a fim de influenciar políticas públicas. Desse modo, podemos observar que o papel dos stakeholders na discussão do tema é bastante antigo, e pode ser observado até mesmo no momento da aprovação a lei 11.343/06.

A II Conferência Internacional do Ópio, realizada em Genebra, no ano de 1924, contou com a delegação do Brasil e as de outros países, havendo um total de 41 delegações em trabalhos na conferência. Na delegação brasileira estava Pernambuco Filho, forte repreensor do “mau-habito” de consumo da maconha. (FRANÇA, 2018)

O cultivo e uso da planta, que até pelo menos 1930 era bastante comum entre parte da sociedade brasileira, entrou na ilegalidade nacionalmente através do Decreto-Lei Nº 891, de 25 de novembro de 1938, denominada Lei de Fiscalização de Entorpecentes. Conforme se observa da lei, seu Art. 1, XVI, determinava que seriam

(...) consideradas entorpecentes, para os fins desta lei e outras aplicáveis, as seguintes substâncias: XVI - O cânhamo *cannabis sativa* e variedade índica (Maconha, meconha, diamba, liamba e outras denominações vulgares. (BRASIL, 1938)

Os preceitos legais que embasam as leis do Brasil, principalmente os relativos ao século XIX, passam por uma característica muito peculiar destas terras, marcada por um forte punitivismo quando se trata de negros, raiz herdada ainda das leis do império. Podemos observar como se diferenciam as leis relativas à punição de escravos em terras brasileiras e em outros lugares.

As penas eram brutalmente severas, por menores que fossem as infrações, até mesmo pelo padrão das décadas seguintes e em comparação com a escravidão urbana em outros lugares. Contrastando com a norma de aplicar 100 a 300 açoites por pequenos crimes no Rio de Janeiro, não raro seguidos de vários meses de trabalho forçado em grilhões, vem do sul dos Estados Unidos o seguinte relatório de crimes e castigos de escravos em Richmond, Virgínia, em 1825: “Furto de três dólares, 20 açoites; três cobertores, 15, quatro dólares, 25; vestido de algodão, 15 açoites; par de botas, 39; leito de pernas, 10”. Se a escravidão no Brasil patrimonial e católico era mais branda do que nos Estados Unidos capitalista e protestante, tal diferença dificilmente se estenderia aos castigos impostos aos escravos urbanos por pequenos crimes. (BARROS, 2006, p.55)

A legislação penal, ou seja, o Código Penal, DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940, está em vigor no Brasil desde 1940, já trazia consigo disposições acerca da proibição de substâncias ilícitas, disposto em seu art. 281, e tinha pena prevista de um ano a cinco anos.

Art. 281 Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: (BRASIL, 1940)

Posteriormente, o art. 281 foi alterado pelo DECRETO-LEI N.º 385, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1968. Entretanto, manteve-se a punição de 1 a cinco anos para o crime base previsto no caput do artigo. Percebemos que a lei de 1940, em seu dispositivo, não trazia expresso que o consumo pessoal consistia em um crime. Tal disposição só passa a integrá-la após o decreto lei de 1968, que então passou a contar com art. 281, §1, inciso III, com a seguinte redação

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem ilegalmente:

III - traz consigo, para uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica. (BRASIL, 1968)

A primeira lei específica sobre o combate ao tráfico de drogas é a Lei n.º 5.726, de 29 de outubro de 1971. Em seu preâmbulo, é descrito que a lei "Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências." A lei é resultado da tendência mundial da guerra às drogas, e o Brasil passa a adotar uma postura mais ativa, tanto no cenário nacional quanto no cenário internacional.

Posteriormente, veio a Lei 6.368/76, a qual diferencia as penas para o consumo pessoal daquelas destinadas à venda e ao comércio. Enquanto as penas para o uso passaram a ser de seis meses a dois anos, as penas relativas ao tráfico sofreram um grande aumento, passando a ser de três a quinze anos de reclusão.

Diversos projetos de lei tiveram como objetivo substituir a Lei 6.368/76 ou modificá-la. As modificações foram feitas várias vezes, mas a lei em vigor só foi substituída em 2006. Um dos projetos incluía a origem da Lei 10.409/2002. No entanto, devido a diversas impropriedades e abusos na lei, o presidente da República vetou partes dela, resultando na continuidade da vigência da Lei 6.368/76 até a promulgação da Lei 11.343 em agosto de 2006, conhecida como Lei de Drogas.

No segundo capítulo deste trabalho, o foco será na Lei 11.343/06, onde analisaremos como essa norma influencia o modelo proibicionista a nível nacional. Isso caracteriza a dimensão "polity" da política pública, ou seja, as dinâmicas institucionais do aparato estatal que influenciam as políticas públicas, representados por meio de uma lei. Nas palavras de Frey "a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo" (FREY, 2020, p. 216)

A partir do surgimento das legislações penais sobre drogas no Brasil, observamos uma premissa comum a todas elas: o deslocamento de uma atividade anteriormente considerada

comum à criminalidade. Com isso, o Estado passa a atuar para coibir esse uso por meio do aparato policial estatal. Essa é uma das principais características do modelo repressivo.

O modelo repressivo utiliza o aparato estatal para punir e dissuadir a realização de certas atividades. Segundo Cristie (1977), a criminalização de certas condutas, como o uso de drogas, resulta em uma transferência de poder para o sistema penal, que passa a interferir em áreas da vida individual e social das pessoas. O autor argumenta que certas condutas poderiam ser tratadas de forma diferente e envolver menos violência, como a assistência social e a saúde.

É nesse contexto que surgem as políticas de drogas proibicionistas, que se desenvolveram ao longo da história até chegarem ao momento crucial durante os anos 60, culminando na Guerra às Drogas.

Esse padrão ainda se mantém atualmente, apesar do surgimento de novos modelos sobre a temática. Permanece um paradigma de proibição no caso das drogas, conforme bem apontado por Fiore, ao dizer que “Proibicionismo é uma forma simplificada de classificar o paradigma que rege a atuação dos Estados em relação a determinado conjunto de substâncias” (FIORE, 2012, p.9).

Como apontado anteriormente, a lei de drogas 11.343/06 é somente um novo capítulo no modelo de políticas públicas, que tem como base o proibicionismo e o punitivismo estatal como solução para o problema do consumo e do tráfico.

Segundo Fiore (2012), o paradigma da proibição tem dois pressupostos básicos. Portanto, advogamos que as políticas públicas sobre drogas adotadas no Brasil são inevitavelmente reflexas destes pressupostos. A primeira dessas premissas é que invariavelmente o consumo de drogas é prescindível e danoso; portanto, deve ser proibido e coibido pelo estado. O autor aponta que, nessa perspectiva, as drogas geram não apenas dependência química, mas também trazem graves consequências sociais, como “comportamento descontrolado e destruição dos laços sociais”. A segunda premissa é legitimada pela primeira e se baseia na concepção de que o Estado deve a todo custo coibir o uso dessas substâncias, sendo a atuação ideal a criminalização daqueles que fazem uso delas, devendo, portanto, “impedir a produção e o comércio dessas substâncias e reprimir seus consumidores”.

Ademais, segundo Boiteux (2010), este modelo de política pública é abarcado pela criminalização do uso, pela penalização da figura do tráfico, e pelo punitivismo penal. Neste sentido,

O modelo proibicionista de controle de drogas constitui hoje o modelo internacional imposto a todos os países pelas Nações Unidas, por meio de tratados internacionais vinculantes que sujeitam os países não aderentes a sanções internacionais políticas e

econômicas. Esse modelo busca dissuadir o uso de determinadas substâncias através da coação e da ameaça de punição, em especial com pena de prisão, e tem por objetivo alcançar o ideal da abstinência. Apesar dessa perspectiva hegemônica, alguns países têm procurado um modelo alternativo à perspectiva higienista e punitivista, com efeitos regulatórios ou de legalização total do comércio de drogas. (ALVARENGA; SILVEIRA; TEIXEIRA, 2018, p. 128)

O punitivismo, neste sentido, encontra-se na atuação do direito penal enquanto sistema a solucionar questões sociais, o que finda por alargar o escopo do direito penal. Desse modo, o punitivismo penal é marcado por uma crença de que a intensificação das penas e o uso do aparato estatal para o encarceramento são suficientes para resolver os problemas de criminalidade. No entanto, essa abordagem ignora as causas estruturais da criminalidade e desconsidera alternativas mais eficazes e humanizadas de intervenção.

### 2.2.2. Políticas de redução de danos

A origem de uma política com vistas à redução de danos tem como data base 1926, na Inglaterra, por meio do Relatório Rolleston, o qual instruía que os usuários dependentes de derivados do ópio deveriam receber doses sob prescrição médica, com fins de estabilidade. (O'HARE, 1994)

Uma boa classificação para as políticas de redução de danos pode ser a descrita por Dos Santos, Soares, Campos (2010), segundo a qual

a RD se apresenta como um conjunto de práticas de saúde fundamentadas na perspectiva teórica que concebe a existência de diferentes formas de relação do homem com as drogas, nem sempre vinculadas a um consumo problemático e, nesse sentido, seus objetivos não se restringem a eliminação do consumo. (DOS SANTOS; SOARES; CAMPOS. 2010. p. 1007),

É na década de 80 que a redução de danos passou a ser conhecida como uma estratégia com fins a redução de danos junto aos usuários de drogas. (FONSECA, 2005). Segundo Mesquita (1991), foi em Santos - SP, no ano de 1989, a primeira experiência no Brasil com a redução de danos como estratégia de saúde pública. Tal estratégia foi proposta, primeiramente, como uma estratégia de prevenção contra o HIV, diante dos altos números de transmissão. A política foi formulada com o intuito de distribuir seringas entre os usuários de drogas injetáveis; o programa era intitulado “Programa de Troca de Seringas (PTSs)”.

A política voltada para a redução de danos, com a distribuição de seringas entre usuários de drogas injetáveis, na cidade de Santos - SP, foi impulsionada pelo fato de que o índice de contaminações apontava que 51% das contaminações de HIV/AIDS se relacionavam

diretamente ao compartilhamento de seringas entre usuários de drogas injetáveis. Dessa forma, a distribuição de seringas tinha como objetivo a redução destas contaminações por compartilhamento; entretanto, à época, se criou uma narrativa de que havia um incentivo ao uso dessas substâncias. (MESQUITA, 1991)

Segundo Passos e Souza (2011), apesar de Santos - SP ter um dos cenários mais promissores para a implementação do SUS, a política de redução de danos adotada pela cidade fez com que o secretário municipal de saúde, David Capistrano, e o Coordenador do programa de DST/AIDS, Fabio Mesquita, fossem alvos de uma ação judicial, acusados de incentivo e apologia ao uso de drogas.

O fato em questão evidencia um forte conservadorismo, desprovido de qualquer embasamento científico ou com vistas aos direitos humanos; um retrato do que era ou é a política de drogas voltadas ao proibicionismo. Ao adotarmos a compreensão holística das políticas públicas, podemos compreender que esse tipo de postura do poder público e o próprio conservadorismo são produtos da política que o país havia adotado para si.

As políticas de redução de danos estão em um campo conflitivo com a figura do direito penal. Se, de um lado, preza-se por uma política de saúde com fulcro nos direitos humanos e na autonomia do sujeito, de outro lado, temos a criminologia e o direito penal com interferência sobre os procedimentos clínicos. O paradigma da abstinência é influenciado pelo longo histórico de higienismo social e também por crenças de temperança, que motivaram, ainda nos primórdios, as políticas antidrogas. (CARVALHO, 2018)

Podemos destacar alguns modelos voltados para a redução de danos, entre eles, os modelos com vistas a abstinência, a redução de danos associados ao uso de substância ilícitas sem ter como objetivo primário a abstinência, além de modelos voltados para a preocupação com os custos sociais envolvendo o uso de drogas. A análise desses modelos leva em consideração aspectos sobre a finalidade da Redução de danos e sobre qual o seu objeto primário, isto é, se a tentativa de redução de danos se dá em razão do sujeito, em razão da sociedade, em razão do uso e suas consequências. Assim, a seguir listaremos alguns desses modelos.

O primeiro modelo é apresentado por autores como Andrade (1998) e Guerra et al. (2003), e parte do pressuposto de que a redução de danos opera apenas como uma política para usuários que não aceitam tratamentos voltados para a abstinência. Ou seja, o objetivo primário seria a abstinência total. Caso esse objetivo não seja alcançado, estratégias voltadas para a redução dos danos seriam adotadas.

Segundo Dos Santos, Soares e Campos (2010), nessa vertente da política de redução de danos, os agentes são vistos como passivos e incapazes de responder por seus próprios atos, uma vez que estariam "subjugados e cooptados pelo poder da droga". As intenções, nesse sentido, parecem ser uma tentativa de afastar o usuário da droga ou a droga do usuário.

A segunda vertente voltada para a redução de danos preza por um aspecto relacionado ao consumo da droga pelo usuário. Existem usuários que não abandonam completamente o uso, seja por vontade própria ou por não conseguirem se livrar. Assim, considerando que o uso de substâncias psicoativas pode ser considerado uma continuidade ao longo do processo histórico, a droga não deve ser considerada como o foco da política, mas sim o usuário. A relação entre ambos não deve ser de dependência, podendo adotar outros contornos.

Dessa forma, as políticas de redução de danos, com esse aspecto voltado para o uso de substâncias psicoativas, adotam um caráter com o objetivo de traçar estratégias e meios para a diminuição dos danos e riscos relacionados ao consumo prejudicial ou de risco.

Segundo Santos, Soares e Campos (2010), nessa concepção, há uma inversão: a droga deixa de ser o agente da relação e passa a ser um objeto utilizado como meio. Seja para a satisfação pessoal, seja para o alívio de dores, seja pelo vício, o usuário se torna o agente motor dessa prática. Podemos dizer que o usuário passa a ser o foco da política de redução de danos, visando à autonomia do sujeito. Métodos e práticas são criados para possibilitar ao sujeito sua autonomia e autocuidado.

O usuário de drogas deixa de ser considerado passivo diante do consumo e com capacidade para adotar formas de consumo menos prejudiciais. A droga não é considerada o agente determinante e a relação que se estabelece não é necessariamente de dependência. (SANTOS; SOARES; CAMPOS, 2010. p. 1002)

Há também a possibilidade de o objeto da redução de danos estar alicerçado no modo de vida de uma comunidade. As políticas devem ser voltadas para a promoção de estilos de vida saudáveis, visando à melhoria da qualidade de vida. As intervenções devem ser feitas de forma preventiva, alertando grupos sobre os riscos e perigos do consumo, orientando para que o sujeito não utilize certas substâncias ou, caso faça uso, como se portar para que esse consumo não evolua para níveis mais elevados, ou mesmo para um uso menos prejudicial, como a utilização de seringas descartáveis e a mitigação de excessos para não correr risco de overdose (DELGADO et al., 2003; FONSECA, 2003).

Segundo Stotz e Araújo (2004), a promoção da saúde pode ser utilizada para criar formas de controle dos grupos dominantes sobre o indivíduo, sob a máscara da saúde e dos melhores hábitos. Por vezes, o uso de certas substâncias pode estar relacionado a uma prática

cultural ou social, em que o contexto faz parte da equação droga/sujeito. Sob o pretexto da saúde, podem surgir formas de submissão de determinadas culturas, considerando-as não saudáveis. Podemos observar o longo histórico relacionado à *cannabis* no Brasil, que teve sua proibição desde muito cedo por ser associada à perversão de negros e negras (CARNEIRO, 2018).

Santos, Soares e Campos (2010) criticam esses parâmetros, pois há a descon sideração de processos coletivos e culturais, bem como a forma como os processos externos se engendram na personalidade individual de cada pessoa. Ou seja, é descon siderado o fato de que recebemos diversas influências externas, considerando múltiplas realidades como algo homogêneo, quando na realidade não são.

Podemos também localizar estudos que classificam a redução de danos em uma dimensão maior que a individual, pautando-se nos riscos sociais (Guerra et al., 2003; DELGADO et al., 2003). O intuito dessas políticas é a redução de danos para o conjunto social. Segundo Santos, Soares e Campos (2010), isso implica múltiplas mudanças nos ambientes de consumo de drogas lícitas, nos cuidados pós-consumo, na legislação e na restrição de vendas. Nesse sentido, o foco passa a ser, em essência, a diminuição dos graves problemas sociais impostos por essas práticas.

A concepção de saúde que orienta essa vertente é multifatorial, dando ênfase às formas de controle social sobre as instituições, sujeitos, contextos e situações em que o consumo ocorre, e à proposição de formas moderadas de consumo. (SANTOS; SOARES; CAMPO; 2020. p.156)

O tráfico, numa perspectiva de análise do capital, pode ser descrito como uma forma de produção de subjetividade consumista. Não se limita apenas à produção e comercialização de substâncias psicoativas, mas opera como um produtor de uma vontade de consumo por meio de seus próprios mecanismos. Diante do consumismo, o consumo de substâncias torna-se apenas mais um produto comercializável, uma manifestação do próprio capitalismo.

Nos campos periféricos, onde há a prática de condutas características de regimes autoritários, ocorrem ações como tortura e execuções sumárias, que são resultado da intensificação da presença policial nessas áreas.

O isolamento das favelas, tornando-as ambientes de guerra, precisa ser legitimado pelos mecanismos estatais. É necessário incutir nas parcelas sociais de maior poderio econômico a ideia de que naquele ambiente não há meio senão o da barbárie, e que o que se faz ali é essencial

para a segurança geral, não importando quais direitos sejam negligenciados. Nesse ponto de vista, Franco leciona que;

A forma como a polícia militarizada do Brasil trata jovens negros, pobres, como inimigos em potencial do Estado de Direito precisa produzir uma impressão, na população, de que está em jogo a defesa de todos. Ou seja, produz no imaginário social a diferenciação de classe e a diferenciação racial, uma vez que são justificadas as incursões que vitimam o público descrito acima. Nesse âmbito, a compreensão do papel da ideologia, articulada com o conjunto de elementos utópicos apresentados, é instrumento fundamental para melhor se compreender e gerar conhecimentos que possam se contrapor a esse modelo em curso. (FRANCO, 2014, p. 41).

Desta forma, percebemos que a redução de danos, atua também na perspectiva de atenuar estas dores causadas ao longo do processo de combate às drogas. A redução de danos possibilita uma política voltada ao usuário de droga como sujeito autônomo, conforme observam Passos e Souza (2011), ao aduzirem que

Em última instância, pode-se dizer que a rd coloca em questão as relações de força mobilizadas historicamente para a criminalização e a patologização do usuário de drogas, já que coloca em cena uma diversidade de possibilidades de uso de drogas sem que os usuários de drogas sejam identificados aos estereótipos de criminoso e doente: pessoas que usam drogas e não precisam de tratamento, pessoas que não querem parar de usar drogas e não querem ser tratadas, pessoas que querem diminuir o uso sem necessariamente parar de usar drogas. (PASSOS; SOUZA. 2011. P. 157)

Neste sentido, a Redução de Danos situa-se num lugar de disputa em relação às práticas hegemônicas na forma de tratar o sujeito usuário de drogas. Vai além de uma moralidade conservadora e adota uma nova ótica. As políticas de redução de danos surgem, portanto, como um ponto de conflito, apresentando uma nova perspectiva em relação à lei, que antes estava centrada no paradigma da abstinência (Passos; Souza, 2011).

Essa nova perspectiva da redução de danos é respaldada por evidências concretas. Por exemplo, estudos demonstraram que abordagens baseadas na redução de danos são eficazes na prevenção de doenças transmissíveis entre usuários de drogas injetáveis. Além disso, programas de troca de seringas e distribuição de preservativos têm demonstrado resultados positivos na redução dos riscos associados ao uso de drogas.

Ao longo da evolução das políticas de redução de danos, percebemos diferentes modelos. Inicialmente, essas políticas tinham como foco a prevenção de doenças transmissíveis. No entanto, esse modelo de política acabou se expandindo e se tornando mais complexo devido à própria complexidade da questão das drogas. Agora, busca-se reduzir não

apenas os danos causados pelo uso e abuso de drogas, mas também os danos gerados pelas políticas de combate às drogas, que muitas vezes se mostram ineficazes.

Em 2003, a redução de danos deixou de ser apenas uma diretriz para programas de DST/Aids e passou a ser uma diretriz da Política do Ministério da Saúde para a atenção integral ao usuário de álcool e outras drogas, bem como da política de saúde mental do Ministério da Saúde. Essa mudança reflete o reconhecimento crescente da importância da redução de danos como uma abordagem efetiva e abrangente para lidar com as questões relacionadas ao uso de drogas.

Diante desse contexto, é crucial a promoção de políticas de redução de danos baseadas em respaldos científicos. Tais políticas visam não apenas à redução dos danos individuais, como buscam, também, abordar impactos mais amplos produzidos pelo uso de drogas.

### 2.2.3. Políticas de Regulação/Descriminalização/Despenalização

Diante de resultados poucos positivos na clássica política de criminalização das drogas, surgem modelos que buscam a diminuição dos danos, como demonstrado acima com a redução de danos. Um terceiro modelo na forma de lidar com a questão das drogas busca a legalização, descriminalização ou regulação de algumas destas substâncias. Mais especificamente, as iniciativas que focam neste modelo por vezes buscam regularizar o consumo da *canabis sativa*, a maconha. Dentro dessas propostas de descriminalização, regularização ou mesmo legalização do consumo e comércio existem diferentes modelos que tentam se adequar às realidades locais, tendo em vista que cada país possui sua realidade própria.

A descriminalização, neste sentido, tem sido apontada como o modelo alternativo que busca minimizar os danos causados pela política de guerra às drogas. Neste sentido, pontuam Alvarenga, Silveira e Teixeira (2018) que

O modelo alternativo apontado mais maciçamente pelos criminólogos críticos estudiosos do tema é a descriminalização da produção, do comércio e do uso. Nessa perspectiva, apenas com o fim da proibição a droga deixaria de ser um negócio rentável, ou seja, a produção, a venda e o consumo diminuiriam, assim como o poder do tráfico de drogas. (Alvarenga; Silveira; Teixeira, 2018, p. 129)

Na vanguarda deste modelo esteve a Holanda. A lei de drogas da Holanda data de 1976; nela, as substâncias são definidas conforme o seu nível de risco. Assim, temos duas classificações: aceitáveis e inaceitáveis. Esta diferenciação teve por base dois relatórios: o relatório *Baan* (1972) e o relatório *Cohen* (1975). Apesar da classificação de drogas de risco

inaceitáveis, a conclusão por ambos relatórios foi de que o direito penal não seria adequado para lidar com a questão das drogas. A questão na Holanda é mais complexa do que em outros países. Apesar da venda de pequenas quantidades de maconha ser permitida dentro dos coffee shops, locais de venda da substância, o seu comércio não é legalizado, ou seja, os coffee shops não são autorizados a comprar a substância. De forma resumida, ou estes plantam a substância, ou compram ilegalmente a maconha, que adquire seu status legal no momento da venda. Vale pontuar, também, que o consumo de drogas por si não é considerado um crime.

Um outro modelo existente que também pode ser considerado vanguarda na tratativa da temática é o do Uruguai. A lei de drogas que vigora no Uruguai data de 1974, ainda na época da ditadura naquele país; entretanto, em 1998, o parlamento uruguaio alterou a lei para que questões relacionadas ao consumo saíssem do âmbito do direito penal. Mais especificamente, estava disposto na legislação que estava isento de pena aquele “tuviera en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el juez a su respecto”. (URUGUAI, 1998)

A questão das drogas e sua regulação esteve por muito tempo na pauta do partido Frente Ampla. Em 1995, Gallo, parlamentarista do partido, pediu para que os colegas olhassem para o tema com racionalidade e mente aberta. Ainda alertou que “En el camino se descuidó un aspecto fundamental: dar información adecuada para que la persona tomara una decisión racional”. Trouxe aqui estes exemplos para demonstrar que há algum tempo o Uruguai tenta abordar a questão das drogas de maneira diversa da tradicional. (GARAT, 2015)

A Junta Nacional de Drogas, em suas metas para os anos de 2011 a 2015, já se deslocava de um paradigma proibicionista e declarava que as práticas tradicionais da política de guerra às drogas tiveram consequências desastrosas. Vejamos parte do documento exposto pela junta:

El modelo de tipo prohibicionista, que ha sustentado el peso político, cultural y presupuestal totalmente desbalanceado hacia la reducción de la oferta, está siendo cuestionado por su ineficacia e ineficiencia. Debe primar un criterio de proporcionalidad de las penas con la entidad de la ofensa en drogas. Se debe impulsar un enfoque que busque la integración de las Convenciones y la legislación de drogas actuales con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Os avanços dos trabalhos da Junta coincidiram com uma série de fatores que fizeram com que a pauta ganhasse maior força a ponto de que a regularização e o comércio da maconha e seus derivados fosse realmente possível. Houve, anteriormente à regularização, uma longa discussão contando com a presença de vários setores da sociedade, “Abogados, politólogos,

policías, neurocientíficos, relacionistas internacionales, biólogos, médicos, psicólogos y una larga lista de profesionales empezaron a brindar charlas uno tras otro”. (GARAT. 2015, p.64)

O projeto de lei que levou à regularização da cannabis tinha como intenção “el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana o sus derivados”, e foi enviado do executivo ao legislativo em 8 de agosto de 2012. As discussões se sucederam até dezembro de 2013, findando com a aprovação da lei 19.712. Naquele momento, o Uruguai tornava-se o país pioneiro a regulamentar todas as etapas desde a produção até a distribuição do produto. Em seu Art. 2º, a lei determina que todas as etapas serão controladas pelo Estado.

(...)o Estado asumirá o controle e a regulação das atividades de importação, exportação, plantio, cultivo, colheita, produção, aquisição a qualquer título, armazenamento, comercialização e distribuição de Cannabis e seus derivados, ou cânhamo quando for o caso, através das instituições às quais outorgue estatuto, conforme o disposto na presente lei e nos termos e condições que a respeito fixe a regulamentação. (URUGUAY, 2013)

A lei conta com pilares como a educação e prevenção ao uso de substâncias psicoativas, o distanciamento dos usuários de maconha do mercado ilegal do tráfico, distanciando assim os usuários de substâncias mais danosas, como a pasta base e a cocaína. O enfoque em uma política com mais atenção aos direitos humanos tentava diminuir o comércio e o poderio do tráfico de drogas. (GARAT, 2015) Diferentemente dos Estados Unidos, que no momento da aprovação da lei contava com 18 estados onde a maconha para uso recreativo era legalizada, o que se prezou no Uruguai foi a regulamentação de toda a cadeia de comércio. Assim, buscava-se diminuir a presença da própria figura do tráfico e o enfraquecimento deste.

Para controle e distribuição sobre informações acerca do tema, foi criado o Instituto de Regulação e Controle de Cannabis (IRCCA), ligado ao Ministério da Saúde Pública, responsável por toda a transição que o país iria passar.

Desta forma, o tráfico das demais substâncias e o próprio tráfico da maconha, isto é, todo o comércio da substância quando não regulado pelo Estado, passaram a representar crimes com um maior punitivismo.

Existem ainda outros modelos que buscam a legalização do comércio da maconha, como é o caso do Canadá, que estatizou toda a distribuição da erva no país, por meio de um processo semelhante ao já implementado para a distribuição do álcool, no qual tudo é feito por meio de uma empresa pública, prezando por um maior controle na distribuição. (CARNEIRO, 2018)

No caso do Brasil, conforme podemos observar, há um relato histórico dúbio, uma vez que há uma confusão na conceituação de descriminalização e despenalização. Enquanto que por “descriminalizar” compreendemos deixar de punir os usos pessoais de certos tipos de drogas, observamos que no Brasil o que ocorreu foi uma despenalização, uma vez que o uso pessoal ainda se encontra abarcado como crime na lei 11.343/06, ainda que tenha deixado de ter como pena o cárcere. Conforme aponta Martins.

No regime da "despenalização" da droga, o consumo mantém-se como uma "ofensa criminal". Embora a prisão não seja imposta para a posse ou uso de drogas, as multas, os registros policiais e a liberdade condicionada permanecem como recursos disponíveis nessa estrutura jurídica. (MARTINS, 2013, p. 337)

Descriminalizar uma droga é deixar de tratar o usuário no âmbito penal, passando a adotar outros critérios na forma de lidar com estes usuários. Apesar de existirem autores que apontem para o fato de que, no Brasil, ocorreu uma descriminalização formal, não podemos desconsiderar que aquele que é pego portando substâncias proibidas ainda passa pelo processo penal. Conforme aponta Luiz Flávio Gomes, há três tipos de descriminalização.

a) a que elimina o caráter criminoso no fato e o que proscreeve do Direito Penal, transferindo-o para outros ramos do Direito (essa é a descriminalização penal, que transforma um crime em infração administrativa) b) a que retira o caráter criminoso do fato, mas não o retira do âmbito do Direito Penal (essa é a descriminalização puramente formal) e c) a que afasta o caráter criminoso do fato e lhe legaliza totalmente (nisto consiste a chamada descriminalização substancial ou total). (GOMES, 2007, p. 120)

É importante observar que a descriminalização que afasta o caráter criminoso do fato e que lhe dá status totalmente legal passa por um processo de verdadeira legalização. No caso das drogas, este momento de legalização advém de um novo regime de política pública sobre o tema, que pode ou não vir com uma série de regulações por parte do Estado.

Sobre a legalização de certas substâncias, devemos observar que há pelo menos três vertentes destas. Sendo assim, podemos descrever estas formas como sendo: legalização liberal (FRIEDMAN APUD BOITEUX, 2006), legalização como forma de controle do estado (CARNEIRO, 2018) e legalização controlada (CABALLERO, 2000).

Desta forma, a legalização liberal, segundo Boiteux (2006) é descrita como o modelo mais próximo de uma liberalização total das drogas, prevendo a legalização da produção, venda e circulação dessas substâncias. O ponto-chave deste modelo é diferente da liberalização: seriam possíveis alguns tipos de mecanismo estatais, enquanto na liberalização total as normas seriam guiadas tão somente pelas leis de mercado, na legalização liberal se admite um nível

mínimo de controle por parte do Estado, como a proibição de venda para menores. O grande expoente deste modelo é Milton Friedman. Para esse autor, as drogas são tratadas com algumas particularidades, e o uso da lei seria tão somente para reparar algum dano advindo do exagero.

A legalização como forma de controle do Estado é descrita por Carneiro (2018) como uma legalização em que se busca a democratização na forma de lidar com estas substâncias, isto é, para este modelo deveriam ser adotados critérios de uso para todas as substâncias psicoativas, seja através de prescrições médicas, ou outros mecanismos. Para o autor, a questão das drogas deveria ser estatizada, uma vez que o grande capital não poderia se apropriar da matéria.

Assim, as substâncias seriam controladas de forma integral pelo Estado. Ele propõe, também, a criação de um fundo social, onde a renda da comercialização desses produtos seria reinvestida para a sociedade. Segundo Boiteux (2006)

o Estado controlaria a distribuição e a venda de das drogas psicoativas. O narcotráfico deixaria de existir porque a legalidade que produz esse mercado clandestino desapareceria, e o usuário não precisaria ocultar o seu hábito e não dependeria mais do traficante para o fornecimento da droga. A pureza das substâncias seria controlada e seria possível realizar campanhas expondo os efeitos e as conseqüências para a saúde do uso de drogas. (BOITEUX, 2006, p. 92-93)

Observamos que, na legalização como forma de controle do Estado, há uma concentração na figura deste. Essa é uma das principais críticas a esse modelo, uma vez que, segundo Rodrigues (2003), os indivíduos dependeriam do Estado, colocando-os assim em outro modelo de vigilância, um controle mais profundo do que na época da proibição. Boiteux (2006) ressalta a dificuldade de implementação em países em desenvolvimento ou que não possuem condições financeiras para arcar com toda essa cadeia de produção.

O modelo de legalização controlada parte de alguns pressupostos. Primeiro, compreende-se que existem uma diversidade de substâncias que podem ser identificadas pela denominação de "drogas" e, portanto, são passíveis de abuso e podem causar problemas à saúde coletiva e social. Contudo, apesar de tal premissa ser verdadeira, toda substância psicoativa, legal ou ilegal, como cigarro e álcool, pode causar efeitos danosos à sociedade (Rodrigues, 2003).

Para Boiteux, a grande questão sobre esse modelo é que essa premissa deve ser ponderada de forma racional, sem a demonização do uso da droga, e compreendida dentro de um contexto social e cultural. A legalização controlada é, portanto, um "sistema que visa

substituir a atual proibição das drogas, regulando sua produção, seu comércio e seu uso, a fim de limitar o abuso prejudicial à sociedade". (CABALLERO; BISIYOU, 2000, p. 133).

Dessa forma, ao invés de criminalizar o uso e o comércio de drogas, a proposta da legalização controlada é estabelecer um conjunto de regulamentos, descriminalizando assim, não só o usuário, mas toda a cadeia do comércio de entorpecentes: a produção e a revenda.

A essência da legalização controlada reside na intenção de diminuir os danos associados ao uso de drogas, especialmente aqueles ligados ao mercado ilegal e à criminalidade. A ideia subjacente é que um controle estatal mais rigoroso e a implementação de medidas de saúde pública podem ser mais eficazes do que uma proibição completa. Conforme aponta Caballero,

Na realidade, a legalização não suprimiria a intervenção policial, mas modificaria seus parâmetros. Não sendo reprimido o consumo (a não ser em lugares públicos, tendo em vista seu caráter de incitação), seria punido apenas o abuso que pudesse causar prejuízo a terceiros. Por exemplo, dirigir sob efeito de maconha, cocaína ou morfina receberia o mesmo tratamento que dirigir embriagado. A polícia desempenharia então seu papel tradicional de proteção aos bens e pessoas diante dos excessos decorrentes da embriaguez. (CABALLERO, 1993, p.68)

O modelo adotado pelo Uruguai é o que mais se adequa às concepções adotadas por Carallero e Bisiou (2000). Contudo, diferente do proposto pelos autores, no país legalizou-se tão somente a maconha; logo, estão presentes ainda muitos dos ditames proibicionistas naquele país, vindo a existir um modelo misto.

Assim, quanto à natureza do controle e às estratégias de legalização, Caballero aponta como vantagem da sua proposição a imposição de restrições diversificadas, de acordo com questões nacionais, e aplicadas de forma diversa para cada tipo de droga. Portanto, para cada nível de operação poderia haver uma restrição específica e adequada, como o monopólio da produção, a autorização para a distribuição, passando pela taxaço dos produtos, a política de preços, o racionamento, a interdição de venda a menores, a limitação da publicidade, e a obrigação da informação ao consumidor. (BOITEUX, 2006, p. 96)

Conforme se observará, as críticas de Boiteux (2006) a este modelo acabaram concretizando-se no caso do Uruguai, uma vez que o mercado ilícito da maconha ainda existe no país. Contudo, a política voltou-se para um tratamento mais humano e voltado à informação da população, com uma abordagem diversa da convencional em relação ao modelo repressivo.

### **3. A POLÍTICA DE DROGAS NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: LULA (2003-2010) E DILMA ROUSSEF (2011 – 2016)**

#### **3.1 A formação da agenda e Políticas Adotadas.**

O primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que perdurou de 2003 a 2006, permaneceu por uma boa parte sem grandes mudanças na política criminal sobre drogas, com a aprovação de poucas normas sobre o tema.

No ano de 2004, foi homologado o decreto presidencial n.º 5.144, que "Regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins" (BRASIL. 2004 np).

O contexto da segurança pública durante os anos anteriores à eleição de Lula, em 2002, passava por algumas questões. O cenário esperado era de profundas transformações, uma vez que o Plano de Segurança Pública apresentado pelo então presidente era bastante promissor. Segundo Soares (2007).

As características elementares do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula eram originais: tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, inter-setoriais. Em outras palavras, compreendia-se que alterações tópicas produzem efeitos sobre os demais componentes do universo contemplado e que uma transformação suficiente para impactar a realidade da violência criminal requer mudanças simultâneas e sucessivas, em níveis distintos e escalas diferentes, respeitando-se as lógicas e os ritmos específicos. Sobretudo, trabalhava-se com a convicção de que a consistência interna e a objetividade de um Plano dependem do rigor do diagnóstico e de sua abrangência, assim como o sucesso de sua implementação depende de avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando-se os erros para que não haja o risco de que se o repita, indefinidamente. (SOARES, 2007, p. 89)

No ano de 2000 eclodiu o que ficou conhecido como uma epidemia de crack, com uma forte atuação da mídia sobre o assunto, criando assim um temor social, esse temor por sua vez fez com que a população de maneira geral buscasse por um endurecimento no combate às drogas por parte do Estado.

Com o crescimento da Cracolândia, difundiu-se na mídia o terror da substância (MINGARDI; GOULART, 2001). A exposição midiática sobre uma possível epidemia de crack nos anos 2000 alarmou os brasileiros, chamando a atenção para os sérios riscos trazidos por esta droga, e pautou o debate político sobre o tema.

Segundo Medeiros (2015), a forma como a mídia articula a narrativa tem um papel simbólico na construção dos eventos epidêmicos e em sua associação com determinados efeitos e conceitos, bem como na apropriação de atores. Neste sentido,

A epidemia do crack - denominação surgida a partir do discurso político e reforçado pelos representantes do mundo médico-científico -, especificamente, foi criada por

um fluxo de informações diversificadas e capazes de penetrar nos mais diferentes rincões sociais do território brasileiro, com base sólida e sobrecarregada de representações culturais, imagens e significados simbólicos visando à construção de um desenho estereotipado do usuário de crack. (MEDEIROS, 2015, p. 2013)

Somava-se a questão da epidemia de crack o aumento da violência durante o início dos anos 2000 e o aumento do número de sequestros que ocorreu em 2002. Esses eventos geraram um aumento na sensação de insegurança da população. (CARVALHO, 2011) Em relação à questão das drogas, este era o cenário experimentado nacionalmente no início do primeiro governo do presidente Lula, que se iniciou no ano de 2003.

Neste cenário de insegurança e medo, surge a motivação para o projeto de lei que culminou na Lei 11.343/06. Tal cenário é ratificado ao analisarmos a introdução Comissão Mista de Segurança Pública criada para analisar a questão.

A criação da Comissão Parlamentar Mista Especial de Segurança Pública deveu-se a motivos que a todos ainda ressoam bem vibrantes. Nasceu no bojo da escalada da violência no início deste janeiro, mais especificamente por ocasião do desate de ondas intermináveis de sequestros. O Congresso Nacional viu-se, então, na obrigação de mobilizar todas as forças partidárias em prol da superação de tão grave problema. Composta por vinte Senadores e vinte Deputados (e igual número de suplentes), a Comissão prontificou-se, num prazo exíguo de sessenta dias, a apresentar em textos consolidados não somente projetos de lei, mas também propostas de emenda à Constituição (...). Modificações substanciais no Código de Processo Penal brasileiro são adotadas com o propósito de reduzir tanto o número de recursos quanto a duração dos processos criminais, tentando extinguir de vez o problema da morosidade da Justiça. Além disso, a Comissão determina punições mais rigorosas para crimes de grande potencial ofensivo, tráfico de armas, narcotráfico e o crime organizado. Nessas condições, a punição para o crime de sequestro será agravada, bem como os crimes de terrorismo e de lavagem de dinheiro serão finalmente enquadrados na legislação penal. Novas tipificações criminais foram reconhecidas, tais como sequestro-relâmpago (extorsão mediante privação de liberdade), extorsão mediante sequestro por meio de transporte coletivo, clonagem de cartão e celular, pedofilia na internet e, por fim, roubo e recepção de carga.<sup>2</sup>

Dessa forma, ainda no primeiro Governo do presidente Lula, no ano de 2004, o então presidente ressaltou o seu foco no combate às drogas. Conforme podemos observar, nas palavras de Camargos (2002),

Na Mensagem enviada ao Congresso Nacional em 2004 (Lula da Silva, 2004a, p. 115) – não por acaso, em sessão do texto sobre “Cidadania e inclusão social” – Lula ressaltou como o “combate ao crime organizado, à lavagem de dinheiro, ao contrabando de armas e drogas” era um dos esforços centrais do governo, o que significava demonstrar “respeito aos cidadãos e à sociedade reforçando a crença nas instituições democráticas”. Assim, o Governo Federal apontava, novamente, para um fortalecimento das instituições repressivas e para a expansão carcerária, tomando

---

<sup>2</sup> “Introdução” do Relatório de Criação da Comissão. Brasília, 16 de abril de 2002, Deputado Moroni Torgan (Relator).

como justificativa a suposta sensação de medo da população. O objetivo, portanto, era “reverter o sentimento de insegurança da população e desmistificar a crença na impunidade de grupos criminosos”, assim como, mais uma vez, o “estabelecimento da percepção de que a impunidade não será tolerada neste Governo”. (CAMARGOS, 2022, p.175)

Desta forma, o Conselho Nacional de Política sobre Drogas aprovou o Plano Nacional Sobre Drogas em 2005. O plano estipulava que as situações de abuso de substâncias ilícitas por usuários eram uma questão voltada para a saúde pública. (MACHADO; BOARINI, 2013)

Em 2009, o Ministério da Saúde decretou a portaria 1190/09, que previa a implementação do plano emergencial de ampliação do acesso ao tratamento e prevenção contra o álcool e outras drogas. A portaria determinava que o tratamento em caso de abuso de psicoativos tornados ilícitos era responsabilidade do Estado.

No ano de 2010, foi instituído o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack pelo decreto 7179/10. No entanto, segundo Teixeira (2015) "A participação no plano era delegada aos representantes dos órgãos envolvidos e não havia definição formal de como se daria a cooperação com os entes federados" (p. 50).

Em 2011, durante o governo da presidente Dilma Rousseff, ocorreu a maior mudança do plano. Por meio do decreto 7.637/11, o plano passou a ser subordinado diretamente ao Ministério da Justiça e recebeu o nome de "Crack, é possível vencer".

No entanto, como já mencionado, nenhuma alteração que ocorreu durante o governo do presidente Lula foi maior que a aprovação da Lei 11.343/06. A seguir, analisamos como se deu a articulação legislativa com a participação de deputados que representavam setores sociais distintos, como a bancada evangélica, a bancada dos representantes das forças policiais, a esquerda e também deputados conservadores.

### 3.2 Tramitação e aprovação da lei 11.343/2006 (Lei de drogas)

No ano de 2006, foi aprovada a Lei de drogas, lei n.º 11.343/06. Em relação a articulações políticas não houve grande movimentação por parte da presidência no sentido de tomar a frente de discussões profundas, ou mesmo com a criação de grupos de trabalhos para compreensão do tema. Por sua vez, a relatoria do deputado Paulo Pimenta, que integrava a base do PT, não se confunde com as políticas de governo adotadas pelo presidente à época.

Neste trabalho, vamos nos deter na tramitação após o ano de 2002, período de início do primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006).

O projeto base de lei 11.343/06 foi o projeto de lei 115 de 2002, que surgiu no Senado Federal a partir do trabalho da comissão mista de segurança pública, em grupo de trabalho da subcomissão Crime organizado, narcotráfico e lavagem de dinheiro. Teve como primeiro relator o deputado Moroni Torgan (DEM/CE), como presidente o senador Iris Rezende (PMDB/GO) e vice-presidente o senador Artur da Távola (PSDB/RJ).

A comissão era composta por vinte deputados e vinte senadores, e os trabalhos da comissão duraram sessenta dias até a apresentação do projeto de Lei 115 de 2002. Além disso, foram aprovadas diversas outras medidas propostas para redução da violência. Em sua justificativa, a comissão abordou que as propostas trariam, entre outros pontos:

- Melhoria da efetividade do combate ao tráfico de drogas;
- Combate ao crime organizado;
- Aumento da eficácia das ações de repressão e controle;
- Redução da impunidade;
- Proteção da saúde e segurança pública;
- Incentivo à prevenção e tratamento dos usuários de drogas.

Destacamos que o projeto de lei 115 de 2002 tramitou da seguinte forma dentro do Congresso Nacional:

Tabela 1- HISTÓRICO DE TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA LEGISLATIVA 115/2002

<b>21/05/2003</b>	Foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - CCJC - pela CCJR (Comissão de Constituição e Justiça e de Redação) da Câmara dos Deputados. Foi anexada (apensada <sup>20</sup> ) a proposição “Projeto de Lei n.º 6.108 de 2002”. Neste momento foi designado o relator do projeto da Nova Lei de Drogas: o deputado Paulo Pimenta PT-RS.
-------------------	---

<b>17/02/2004</b>	Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei n.º 7.134 de 2002 e incorporou parte do Projeto de Lei n.º 6.108/2002 com um projeto substitutivo feito pela CSPCCOVN (Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico), com alterações ao texto original, tendo o substitutivo sido remetido ao Senado Federal.
<b>03/06/2004.</b>	Parecer 846 de 2004 – Senador Sérgio Cabral - Sugestões do Conselho Nacional Penitenciário de Política Criminal (CNPCP) e do Ministério da Justiça (MJ) – 143 sessão – Emenda Substitutiva Global.
<b>06/07/2006</b>	Incorporação dos Pareceres n.º 846 do Relator Senador Sérgio Cabral (PMDB-RJ) e n.º 847 Senador Romeu Tuma (PTB-SP)
<b>13/07/2006</b>	Discussão em turno único do substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado n.º 115 de 2002 – Votação, aprovação e envio à Sanção.
<b>03/08/2006</b>	Parecer n.º 932 de 2006 – redação Final do Projeto de Lei do Senado n.º 115 de 2002
<b>24/08/2006</b>	Publicada a Lei 11.343/20062

Tabela de elaboração própria, dados extraídos do site do Congresso Nacional.<sup>3</sup>

Após o ano de 2002, com a eleição do governo do presidente Lula para o período de 2003 a 2006, também houve uma modificação na estrutura do legislativo. Com essa mudança, a comissão passou por alterações, sendo importante destacar a centralidade que o deputado Paulo Pimenta (PT-BA) assumiu, tornando-se relator do projeto e desempenhando um papel fundamental na tramitação da Lei n.º 11.343/06.

O projeto inicial previa a pena mínima de três anos para o crime de tráfico de drogas. No entanto, durante o processo final, foi sugerido um aumento para uma pena mínima de cinco anos, por sugestão do deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), que integrava a base do Partido dos Trabalhadores.

<sup>3</sup> Dados disponíveis em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/50227> Acesso em out. 2022.

Podemos afirmar que houve um equilíbrio na lei de drogas, uma vez que foi proposto o fim da pena para usuários e o aumento da pena mínima para cinco anos no caso do tráfico de drogas. Essa proposta representava um equilíbrio para a opinião pública. Além disso, o aumento da pena para cinco anos impossibilitou a substituição da pena de reclusão por pena restritiva de direitos, reforçando o argumento de combate às drogas. (DA SILVEIRA CAMPOS, 2015)

Assim, a conduta do usuário de substâncias ilícitas foi despenalizada, ou seja, não é mais punida com pena de reclusão. No entanto, são aplicadas as seguintes medidas: advertência verbal, prestação de serviço à comunidade, medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo e multa.

Apesar de não haver mais a pena de prisão, é necessário passar por todo o trâmite jurídico, que inclui comparecer à delegacia para assinar o termo circunstanciado, prestar depoimento, comparecer ao juizado especial criminal e participar de audiências. Somente no final desse processo uma das sanções mencionadas acima é aplicada. Dessa forma, observamos que;

Não houve, entretanto, a descriminalização da posse de droga para consumo próprio, mas apenas diminuição da carga punitiva, pois a nova lei, mesmo tratando mais brandamente o usuário, manteve a conduta como crime, fixando-lhe, dentre outras medidas, a pena de medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo, obrigando-o a se tratar, coisa que não acontecia na legislação anterior, em que, ante a permissividade da Lei n. 9.099/95, poderia ele transacionar com o Ministério Público, recebendo apenas pena de multa ou pena restritiva de direitos. (ANDREUCCI, 2013, p. 229)

O processo, embora não resulte em pena de reclusão, é rigoroso em relação àqueles acusados de porte de drogas para consumo pessoal, além de ainda passarem pelo processo criminal, sendo condenados ao final. (NUCCI, 2008)

Nesse sentido, o que se observa não é a despenalização da conduta, mas sim uma redução das sanções impostas àqueles que portam drogas para consumo pessoal.

O novo dispositivo legal não descriminalizou o uso de drogas no Brasil nem despenalizou a posse e uso de drogas no Brasil, mas sim atenuou a pena em relação ao referencial anterior, já que a lei não autoriza a posse e o uso pessoal de drogas, mantendo a conduta sujeita, inclusive, como um tipo penal, que acarreta algumas consequências ao indivíduo, como a necessidade de ir a uma delegacia e assinar um termo circunstanciado. O termo “despenalização” também é impreciso, já que, se anteriormente os usuários de drogas poderiam ser punidos com a pena de detenção agora ainda sofrem “as ‘penas’ enumeradas nos pontos I, II e III do dispositivo” (DA SILVEIRA CAMPOS, 2015, p.140)

Segundo Silveira Campos (2015), a lei de drogas foi aprovada em um contexto influenciado diretamente por um regime duplo, um regime repressivo e um regime preventivo. O regime repressivo mencionado pelo autor está relacionado ao contexto repressivo da "War Drugs", a guerra ao terrorismo e a onda de violência que aumentou no ano em que a lei foi proposta no Brasil. Por outro lado, no plano preventivo, a lei foi aprovada em meio a um contexto de expansão das práticas de redução de danos, buscando uma nova abordagem na prevenção do uso de drogas.

Nesse sentido, podemos observar nas palavras do relator do projeto, o deputado Paulo Pimenta, que a comissão tinha a preocupação de abordar a questão do usuário como um problema de saúde pública, deslocando-o para o campo dos cuidados e retirando-o da esfera policial. O deputado afirmou:

No capítulo que envolve a prevenção do uso indevido, praticamente constituímos todo esse tema como um tema de saúde pública e, por isso, não de natureza policial. Chegamos a pensar – alguns Srs. Deputados pensam assim – que poderíamos, talvez, já neste momento, iniciar uma discussão sobre a descriminalização do uso de drogas no País. Como a própria ementa já explica, a ideia do substitutivo é constituir um sistema nacional de políticas públicas que tenha a finalidade de articular, integrar e organizar atividades relacionadas com 2 temas: o primeiro, prevenção do uso indevido e atenção à reinserção social do usuário e dependentes; o segundo, a repressão não autorizada e do tráfico ilícito de drogas. (Diário da Câmara dos Deputados - 13/02/2004).

Sendo assim, destacamos que os objetivos do projeto de lei que deu origem à lei de drogas podem ser caracterizados de duas formas. O primeiro objetivo era acabar com a indistinção entre usuários e traficantes, evitando que usuários fossem tratados como traficantes. O segundo objetivo era deslocar o enfoque do sistema criminal para o sistema de saúde, buscando uma abordagem voltada para cuidados e tratamento, além de impor punições mais severas aos traficantes de drogas (DA SILVEIRA CAMPOS, 2011) (MACHADO, 2019) (BRAGA, 2017).

Devemos destacar, neste ponto, que o governo do Partido dos Trabalhadores e o próprio partido de uma maneira geral, apesar de não se articularem através do executivo nacional, tiveram um papel central na formação da agenda e na articulação para a aprovação da Lei 11.343/06, tal centralidade atribuída ao partido se dá na pessoa do deputado Paulo Pimenta, que passou a integrar a comissão especial responsável pelo projeto de lei e tornou-se relator após o início de seu primeiro mandato.

Assim, a busca pela compreensão dos preceitos ideológicos e das articulações de setores progressistas ajuda a compreender o papel central na articulação legislativa e os motivos que levaram à aprovação do projeto de lei. A configuração dos preceitos que nortearam a aprovação

auxilia a avaliar em que medida a Lei de Drogas alcançou seus objetivos, além de compreender o que era vislumbrado para o novo sistema nacional de drogas. Dessa forma, buscamos transcrever alguns dos discursos proferidos durante a sessão legislativa em que o projeto de lei 6.108/2002 foi aprovado, o que ajuda a compreender o momento da aprovação da norma.

A articulação e abordagem trazida pelo deputado Paulo Pimenta teve papel chave na aprovação da lei, a influência do deputado petista pode ser observada nos discursos dos deputados que participaram da sessão legislativa em que o texto final da lei foi votado.

### 3.2.1 – Posições favoráveis e contrárias a aprovação da lei.

É importante destacar pelo menos dois pontos que merecem observação sobre a questão. O primeiro deles diz respeito aos temores demonstrados por deputados da bancada evangélica e à tentativa de adiamento da sessão, havendo inclusive ameaças de um possível requerimento de verificação de quórum.

Em relação aos temores de setores da bancada evangélica, nota-se a atuação do Deputado Moroni Torgan, que pertencia a uma ala mais conservadora do congresso, e atuou no sentido de acalmar os ânimos dos demais colegas da bancada evangélica.

Assim, logo no início dos debates sobre o projeto de lei, em 12/02/2004, às 11h48min18s, o Deputado Carlos Willian, que fazia parte da bancada evangélica, solicita o adiamento da votação e expõe o seguinte em sua fala:

(inaudível)...eu aproveito e faço um apelo ao Nobre relator dessa matéria nós temos outras coisas importantes para discutir no Brasil como Fome Zero e outras coisas, esta matéria de hoje que penaliza realmente quem usa a droga, quem usa maconha. Inclusive essa imposição da lei de penalidade é um dos poucos argumentos que resta aos pais de família, para os meus filhos, que só tem dois anos, cada um, são gêmeos, é um dos poucos argumentos que restam hoje ainda para você falar com adolescente que isso é crime que vai para cadeia e nós estamos tirando isso do texto. Eu acredito que essa matéria tendo sido votada ontem na comissão de constituição e justiça, não é a matéria de interesse e nem necessidade rápida para tramitar nesta casa, eu também já tô ciente que houve um ato ..... de um consenso de líderes sobre isso e não foi discutido. E eu primeiro faça um apelo à bancada evangélica, bancada católica, os cristãos, aos pais de família em detrimento deste assunto para que venha plenário discutir mais esse assunto antes, para que nós consigamos talvez até um pedido de verificação de quórum termo usado muito pela oposição, mas que acredito não vai usar. Isso foi aprovado somente ontem. Eu faço um apelo a vossa senhoria dentro dos termos regimentais, só sobra vossa excelência para pedir o adiamento de uma sessão legislativa para discutir melhor este assunto, porque eu acho que nós vamos estar praticamente neste momento, liberando o uso de drogas e uso da maconha no Brasil alguns países desenvolvidos já se anteciparam a este assunto, mas o Brasil hoje não está preparado para isso. Faço uma relação a vossa excelência que peça uma semana

para o senhor concluir o relatório para que nós possamos discutir melhor” (BRASIL, 2004) <sup>4</sup>

Nesse sentido, observamos que o primeiro deputado a se manifestar sobre a matéria adota uma posição contrária, levantando a questão do quórum, e expressa a primeira das preocupações encontradas e expressadas no dia da sessão legislativa em que se discutia a nova lei de drogas, a saber: o temor da falta de um poder punitivo para aqueles que fizerem uso de substâncias ilícitas.

Podemos observar, também, o apelo a questão de aspectos morais, o deputado fala sobre seus filhos, fala sobre moralidade e sobre ser cristão. Estes pressupostos morais levantados pelo deputado estavam presentes nos discursos proibicionistas já nos primeiros movimentos proibicionistas conforme apontado por Carneiro (2018).

Cumpramos observar, que estes discursos que se embasam em pressupostos de uma suposta moralidade, tem sua continuidade através do tempo.

Continuando a sessão, podemos observar as falas do deputado Adelor Vieira, que era líder da bancada evangélica. Nesse ponto, percebe-se que houve uma articulação por parte da bancada para que seus integrantes votassem favoravelmente ao projeto de lei.

(inaudível) algumas questões que preocupam alguns dos nossos colegas, e só que a frente parlamentar evangélica com essas alterações havendo a possibilidade de votar hoje, não obsta em nada, vai estar votando aqui coesa. A gente está a favor do projeto porque entende que é um avanço que nós estamos dando ao país uma legislação aperfeiçoada uma legislação atualizada e que se enquadre como me ajuda aqui o deputado pastor Reinaldo no código penal, então é um aperfeiçoamento e a frente parlamentar evangélica se pode encaminhar embora que não regimentalmente, mas eu o faço favoravelmente. <sup>5</sup>

Neste ponto, ressalta-se o avanço normativo, a atualização da lei, o deputado Adelor Vieira aduz a importância de a bancada votar coerente e seguir o encaminhamento, no sentido favorável ao texto.

Seguindo as inscrições, o deputado Severino Cavalcante mais uma vez insiste sobre a necessidade de adiamento da votação e sobre os riscos que a falta da pena de prisão acarretaria para a sociedade.

---

<sup>4</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

<sup>5</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

Embora já tenha sido pronunciado pelo deputado Cabo Júlio e Carlos William, e agora pelo nosso presidente da frente pastor deputado Adelor eu gostaria de me somar aqui a manifestação do deputado Carlos William dizer que eu acredito embora já tenha conversado com o relator. E acredite que essas penas aqui previstas de prestação de serviço, medida de comparecimento a programa ou curso educativo, acredito embora também haja previsão de prisão até a pena para o descumprimento, já não será mais preso pelo porte, mas sim pelo descumprimento das penas previstas e impostas pelo juiz. Mas eu também gostaria de fazer um apelo ao senhor presidente. Eu acredito que é um assunto que ainda demanda mais ainda estamos conversando sobre isso temos vontade comunidades terapêuticas na região de Sorocaba com o Esquadrão vida, já entramos em contatos também com outras unidades e outro de extrema importância. A imprensa escrita falada televisiva tem colocado o seguinte liberou geral já não é mais crime usar maconha no Brasil usado. (...) Os nossos princípios mas acreditamos senhor presidente que esse é um instrumento aqui desta casa de verdade que gostaríamos de ver as melhores debatida aqui nessa casa, é claro que é o mesmo que não gostaria de usar nesse caso, mas acredito que o presidente faz uma cama para que haja essa discussão no projeto tão polêmico e vai afetar a vida principalmente da nossa nação uma notícia como essa que agora não é mais crime que liberou geral podem estar aí pensando de maneira errônea o uso da droga.<sup>6</sup>

Observamos que o deputado também faz um apelo ao presidente da casa, destacando que o assunto ainda precisa de mais debate. Ele menciona o envolvimento de comunidades terapêuticas na região de Sorocaba e outras unidades, indicando um esforço para abordar o problema das drogas de uma forma mais ampla e eficaz. O deputado também critica a forma como a imprensa tem tratado o assunto, mencionando a percepção de que o uso de maconha não é mais considerado crime no Brasil, o que pode levar a interpretações equivocadas sobre o uso da droga. Da análise do discurso, podemos identificar alguns pontos-chave, sendo estes; preocupação com as penas; necessidade de mais debate; envolvimento de comunidades; crítica à cobertura da mídia.

Adiante nas elucidações, nos deparamos com a fala o Deputado Fernando Gabeira, expondo seus motivos favoráveis para o projeto de lei.

(...)a sabedoria coletiva da Câmara dos deputados faz com que a gente avance de acordo com o nível de consciência da média, então nós estamos avançando com o nível de consciência da média, tantos setores considerados mais conservadores não estão atendidos, como setores considerados mais avançados não estão atendido, é a sabedoria coletiva da câmara, agora eu quero dizer o seguinte aos cristãos, sobretudo aos cristãos que não é possível que um cristão seja insensível a se colocar na cadeia um usuário de droga, não é possível que ele seja insensível à violência, que ele seja insensível ao e estupro, que ele seja insensível sofrimento de pais e mães pela madrugada querendo saber onde estão os seus filhos isso não é possível, também não é possível que os cristãos ignorem que na cadeia não é um lugar onde não existe droga a cadeia brasileira tem droga também, a suposição que você vai colocar na cadeia para evitar o consumo de droga é um equívoco além do mais eu quero dizer também o companheiro evangélico se a sociedade brasileira tem como única argumento contra

---

<sup>6</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

o consumo de droga a cadeia é porque nós estamos moralmente falidos porque existem inúmeros outros argumentos pra se combater o uso.<sup>7</sup>

As explicações do deputado Fernando Gabeira deixam clara a busca por um balanceamento para conciliar os anseios tanto dos setores mais conservadores como dos setores mais progressistas da Câmara dos Deputados.

A fala do deputado está alinhada com as lições trazidas por Silveira Campos (2011) em seu trabalho, no qual o autor afirma que houve uma compensação na norma, ou seja, aumentou-se a pena mínima para o delito de tráfico, uma vez que ocorrerá a descriminalização do uso pessoal. O deputado Fernando Gabeira ressalta exatamente isso, buscando chegar a um ponto em que as preocupações da sociedade fossem pacificadas, mas que a norma pudesse ir além e abarcar pontos que eram considerados essenciais diante da crescente violência no país naquela época.

Pode-se observar, como no exemplo do deputado Aloysio Nunes Ferreira, que inicialmente se manifestou contrário ao projeto, mas, após as discussões entendeu que o projeto deveria ser aprovado. A articulação em torno da aprovação conseguiu quase um consenso entre as lideranças dos partidos.

Senhor presidente eu quero desistir da inscrição por que a inscrição porque me inscrevi contrário a matéria, mas acho que houve considerável e importantes aprimoramentos. O projeto merece a nossa aprovação, vamos votar favoravelmente creio é minha opinião pessoal que o tratamento penal ao usuário, não é o tratamento mais adequado, mas também reconheço que isto que o projeto que o estado do projeto hoje, você poderia obter apenas gostaria de ser registrado uma preocupação para casa e não que o fato de que a redação do projeto tal como listar quem é obstáculos intransponíveis a determinadas estratégias terapêuticas. Consiste no fornecimento sobre controle médico rigoroso e drogas há pessoas que são dependentes delas para mediante fornecimento controlado decrescentes curar a pessoa da dependência existem determinadas estratégias de redução de danos que no meu entender serão desenvolvidas(...)<sup>8</sup>

No mesmo sentido, se deu a fala do deputado Moroni Torgan, que era líder do governo do PSDB, e que, como o deputado Aloysio Nunes, se declarava contrário ao projeto de lei.

(...) eu acho que quando o Gabeira se manifestou, manifestou corretamente, nós estamos tentando chegar numa média de conhecer, eu era contrário totalmente a vários dispositivos dessa legislação, mas quero render em homenagem ao relator que assimilou praticamente 95% das sugestões que nós havíamos encaminhado agora quer

---

<sup>7</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

<sup>8</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

dizer aqueles mais aptos. E aí eu concordo com Gabeira a liberação e nem a condenação tentou-se o meio termo de tirar a princípio a prisão do texto, mas na verdade se ele não cumprir nenhuma daquelas medidas, ele ficará sujeito ao crime de desobediência. Então não é tão liberal como parece, há uma sanção, há uma penalização a possibilidade de ser preso por crime de desobediência não esse é um ponto e outro ponto que avançou muito nesta lei determinará o estabelecimento da saúde que vai prestar o tratamento especializado ao viciado, isso não existe hoje. Simplesmente se constata que o estabelecimento para tratar viciado é a cadeia. E isso está totalmente errado, então nós temos que podemos colocar a cocaína não se fala cocaína pode matar na primeira dose da primeira dose ela pode matar basta ter uma overdose. Esse não quero presente eu me posicionar em alguns argumentos contrários.

9

Assim, podemos observar que, durante as discussões parlamentares, foi buscado um entendimento para que ocorresse a atualização da lei de drogas, de modo a não punir com prisão o usuário. Além disso, muitos discursos elogiaram o relator Paulo Pimenta.

Dessa forma, com base nos áudios gravados da sessão, podemos extrair os posicionamentos gerais dos líderes dos partidos presentes. Estavam presentes quatorze lideranças de partidos, além do líder do governo na Câmara dos Deputados. Ao encaminhar à votação, quatorze desses líderes se posicionaram favoráveis à aprovação do projeto de lei 6.108/2002, enquanto apenas um partido, o PRONA, partido representado pela sua liderança o deputado Eneas Carneiro, se posicionou contrário.

Tabela 3- Lista de Líderes de Partido na Votação da lei 11.343/06

<b>DEPUTADO</b>	<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTAÇÃO DA BANCADA</b>
Janete Capiberibe	PSB	Orientação de bancada votação favorável
João Paulo Biscaia	PT	Orientação de bancada votação favorável
João Campos	PSDB	Orientação de bancada votação favorável
Moroni Torgan	PSL	Orientação de bancada votação favorável
Osmar Serraglio	PMDB	Orientação de bancada votação favorável
Dr. Hélio	PDT	Orientação de bancada votação favorável
Eneas	PRONA	Orientação de bancada Votação contrária
Colbert Martins	PPS	Orientação de bancada votação favorável
Macelo Ortiz	PV	Orientação de bancada votação favorável
Cabo Júlio	PSC	Orientação de bancada votação favorável
Jamil Murad	PCdoB	Orientação de bancada votação favorável

<sup>9</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

Nelson	PP	Orientação de bancada votação favorável
Coronel Alves	PL	Orientação de bancada votação favorável
Pastor Reinaldo	PTB	Orientação de bancada votação favorável
Professor Luizinho	Liderança do governo.	Orientação de bancada votação favorável

Tabela feita com base dos áudios do arquivo sonoros da Câmara Legislativa<sup>10</sup>

Ademais, gostaríamos de destacar alguns pontos fundamentais extraídos das votações. Dentre esses pontos, buscamos compreender as intenções dos deputados com a aprovação da lei, suas expectativas, argumentos favoráveis e principais contra-argumentos.

Começando pelos argumentos contrários, um dos principais era a questão da eficiência policial. Alegava-se que, ao deixar de punir com prisão o crime de uso e consumo pessoal de substâncias ilícitas, a polícia deixaria de atender ocorrências e realizar prisões em flagrante. Também foi levantada a hipótese de um esvaziamento do papel do delegado de polícia, pois argumentava-se que a própria polícia militar poderia realizar o termo circunstanciado de ocorrência.

Em relação a este ponto em específico, com base nos dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre os anos de 2006 a 2016, a atuação policial não se esvaziou com o advento da lei de drogas; pelo contrário, entre os anos de 2007 a 2014, houve um aumento das ocorrências envolvendo entorpecentes. Um dos temores de grupos contrários à lei de drogas era de que haveria um esvaziamento da atividade policial, conforme observamos nas gravações analisadas acima.

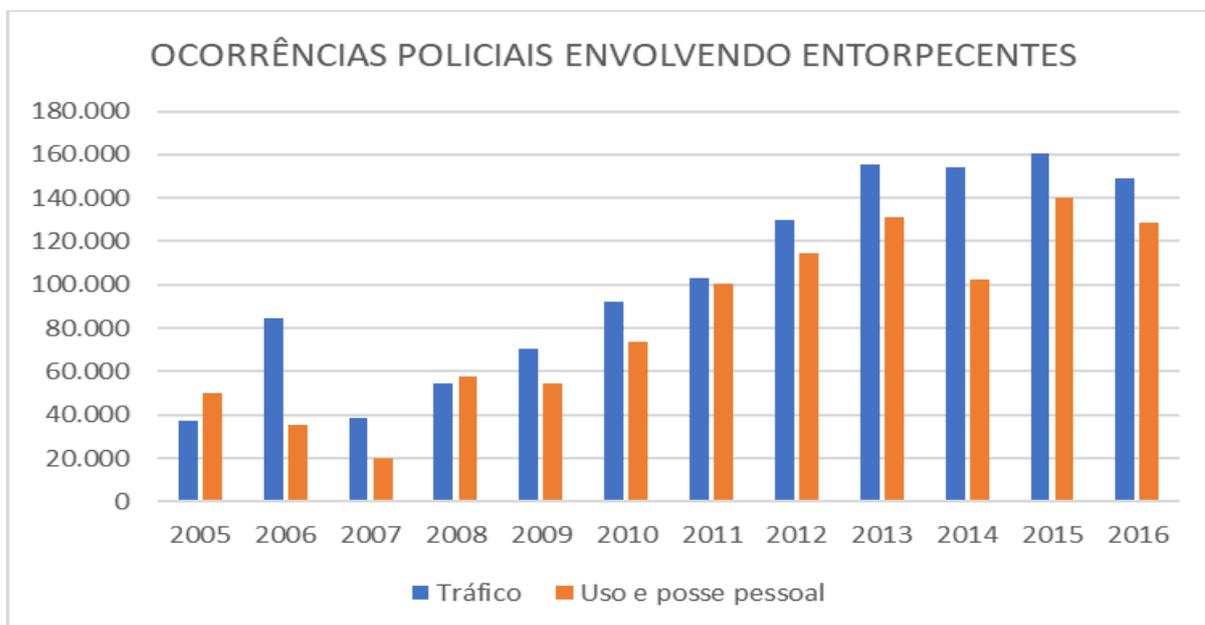
Contudo, observamos que este temor levantado por setores contrários à aprovação da lei não se concretizou. Desde o ano de 2005, um ano antes da aprovação do projeto de lei, houve variação no número de casos policiais envolvendo drogas, demonstrando, assim, que a atuação policial continuou firme no combate às drogas.

Há, inclusive, autores, como Camargos (2022), que apontam para o fato de que durante o segundo governo Lula se intensificou a abordagem e aprofundou-se a reação policial nos casos envolvendo drogas ilícitas. (SOARES, 2007)

---

<sup>10</sup> Degravação realizada com base nos arquivos sonoros da Câmara Legislativa, do dia 12/02/2004, disponível em <https://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21730>

*Gráfico 1 – Ocorrências policiais envolvendo entorpecentes. (Elaboração Própria)*



*Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais do Fórum de Segurança Pública.*

De fato, os dados apresentados no gráfico 1 revelam um dado fundamental em relação às ocorrências policiais envolvendo o uso pessoal e o tráfico de drogas - houve um aumento nas ocorrências ao longo dos anos -, contrariando algumas preocupações levantadas pelos opositores da lei.

No que diz respeito ao uso pessoal de drogas, entre os anos de 2009 e 2013, há uma tendência de aumento constante nas ocorrências policiais relacionadas. Isso indica que a mudança na legislação, que deixou de punir com prisão o uso e a posse pessoal de substâncias ilícitas, não gerou uma diminuição significativa do número de casos registrados pelas autoridades policiais.

No caso do tráfico de drogas, os números são ainda mais expressivos. A partir de 2009, observa-se um crescimento contínuo nas ocorrências anuais. A partir de 2011, esse número aumenta, chegando à faixa de cem mil ocorrências anuais. Esses dados apontam para uma intensificação das atividades de combate ao tráfico de drogas, indicando uma resposta robusta por parte das forças policiais para enfrentar esse tipo de crime.

Portanto, os dados apresentados contradizem a preocupação de que a falta de punição com prisão para o uso pessoal de drogas poderia levar a uma sensação de impunidade e, conseqüentemente, a um aumento descontrolado do consumo. De forma contrária, dos dados se abstrai que a atividade policial tem sido ativa e crescente na abordagem tanto do uso quanto do tráfico de drogas, mesmo com a mudança na abordagem legal gerada pela lei. Esse aumento se intensificou também pela postura adota pelo governo Lula, que em determinado momento

declarou uma postura de combate incansável contra o narcotráfico, comemorando, inclusive, prisões provisórias feitas pela polícia federal (CAMARGOS, 2022).

Ademais, da análise dos discursos presentes na sessão legislativa do dia 12/02/2004, percebemos que já se demonstrava uma forte tendência pela preocupação com a manutenção do que Baratta (1993) classifica como ideologia da Defesa Social, que pode ser classificada como:

A ideologia da Defesa Social nasce como sistema de controle social de reação contra a criminalidade. O controle social tem no sistema penal (espécie daquele gênero) engenharia específica, programada funcionalmente para tal missão: erradicação da criminalidade. (Carvalho, 1996, p.132).

A ideologia da defesa social se apresenta como uma funcionalidade que visa justificar determinadas intervenções sociais, um caráter legitimador, que se reveste de racionalidade da intervenção punitiva.

Assim, observamos que o anseio por uma lei que puna usuários de drogas, bem como traficantes, se dá no âmbito específico desta ideologia, contendo diversos dispositivos e meandros sociais que tornam políticas de intervenção policial aceitáveis, já que a figura do tráfico de drogas se associa ao "mal" a ser enfrentado. A proteção de quesitos subjetivos, família, honra, crianças, jovens, torna o instrumento legitimante das políticas que se tornam, por vezes, violentas.

### 3.3 O “novo” sistema criado pela Lei de drogas.

Neste ponto, analisaremos a forma que se estruturou e como se deu o aperfeiçoamento da lei de drogas, bem como analisaremos seus dispositivos, a fim de compreender a sua implementação e seus reflexos. É importante mencionarmos que, neste momento, serão apresentadas algumas concepções do direito penal, a fim de uma melhor compreensão da temática, uma vez que a Lei 11.343/06 está inserida dentro dos estudos do Direito Penal.

Primeiramente, observamos que a lei n.º 11.343 de 23 de agosto de 2006, conhecida popularmente como lei de drogas, fora instituída a fim de combater e reduzir os riscos relacionados a questão das drogas. (BRASIL, 2006)

Em seu preâmbulo a norma dispõe que irá instituir o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas, o SISNAD, devendo prescrever medidas para prevenção do uso indevido de substâncias ilícitas. Conforme bem se observa,

Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. (BRASIL, 2006)

Observamos que a lei cria a dimensão *polity*, pois inaugura um momento na ordem do sistema político, que surge a partir da alteração do sistema jurídico-normativo, isto é, uma nova lei dá lugar a um novo sistema de políticas públicas sobre a temática, uma vez que muda o embasamento legal referente a questão das drogas. Desta forma, estamos diante de um novo ciclo e um novo paradigma político-administrativo, que deve adequar-se à realidade criada com a lei 11.343/0, ou seja, cria-se um novo sistema de políticas públicas que, a partir da sua vigência, devem se guiar pelo que está disposto em seus artigos e na estrutura normativa criada com a referida lei. (Frey, 2000)

Ao analisarmos o instrumento normativo, podemos descrevê-lo como um instrumento que cria uma política dirigente, isto é, estabelece como as políticas devem ser guiadas, ao criar um parâmetro legal para o cumprimento dessas políticas e apresentar critérios a serem seguidos.

Desta forma, podemos destacar que a lei conta com duas finalidades bem claras em seus artigos quando a relacionamos a políticas efetivas: a primeira a ser apontada é a criação e estabelecimento das finalidades do Sistema Nacional de Política Públicas sobre Drogas (SISNAD). Desta forma, a lei 11.343/06, em seu art. 3º, aduz que as atividades devem articular, integrar, organizar e coordenar atividades que se relacionam com a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Além de buscar a repressão da produção não autorizado e do tráfico ilícito de drogas.

Percebemos, aqui, dois aspectos fundamentais da finalidade da norma, a saber, a criação de um sistema que tem como escopo modelos de políticas - repressivo, com vistas ao combate e a repressão da produção e do tráfico -, e outro modelo com vistas a prevenção, atenção e reinserção. Logo, aspectos relacionados à redução de danos, políticas estas estudadas neste ao longo deste capítulo.

Em relação aos objetivos do SISNAD, estes estão descritos ao longo do artigo 5º da norma.

- I – contribuir para a inclusão social do cidadão, visando a torná-lo menos vulnerável a assumir comportamentos de risco para o uso indevido de drogas, seu tráfico ilícito e outros comportamentos correlacionados;
- II – promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país;
- III – promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, estados e municípios;
- IV – assegurar as condições para a coordenação, a integração e a articulação das atividades de que trata o art. 3º desta lei. (BRASIL, 2006, np.)

Dessa forma, podem ser citadas contradições aparentes na própria norma. Estudos relacionados à lei de drogas, em especial as críticas de Boiteux e Pádua (2013), apontam para sua subjetividade, principalmente em relação aos critérios de diferenciação entre usuários e traficantes. Há uma carência de critérios objetivos na lei, o que torna a figura do policial o fator determinante na distinção entre usuário e traficante (MACHADO, 2010) (SOARES, 2021) (COSTA; MARCELINO, 2017)

Assim, a falta de objetividade contida na lei n.º 11.343/06 está diretamente associada ao Art. 59 do Código de Processo Penal, que permite ao magistrado uma valoração, levando em consideração aspectos sociais e pessoais do acusado.

**Art. 59** - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (Redação dada pela Lei n.º 7.209, de 11.7.1984 (BRASIL, 1984)

É neste sentido que as lições de Veríssimo (2010) se enquadram, segundo o autor, a falta de definição de um critério objetivo, como a quantidade de drogas que diferencia um usuário de um traficante, resulta na atribuição do poder de decisão sobre a natureza do delito aos operadores do sistema, como policiais, promotores e juízes, a fim de qualificar ou desqualificar a figura do usuário, ou traficante.

A norma, de fato, busca adequar o sistema de decisão à realidade dos acusados e está inserida na primeira etapa do processo de dosimetria da pena, conhecida como circunstâncias judiciais. É denominada assim porque a lei não as define, deixando a função de identificá-las e mensurá-las aos julgadores no momento da decisão, conforme aponta Bitencourt (2015);

Os elementos constantes no art. 59 do CP são denominadas circunstâncias judiciais, porque a lei não os define e deixa a cargo do julgador a função de identificá-los no bojo dos autos e mensurá-los concretamente. Não são efetivas 'circunstâncias do crime', mas critérios limitadores da discricionariedade judicial, que indicam o procedimento a ser adotado na tarefa individualizadora da pena-base." (BITENCOURT, 2015. p. 298)

A natureza do art. 59 seria a de que, na dosimetria da pena, o julgador possa aferir de forma correta a real proporção da aplicabilidade da lei, dando uma margem de discriminalidade. Neste ponto da lei, é extremamente importante que sejam avaliadas as circunstâncias que envolvem a pessoa cujo processo se dirige.

Devem ser observadas as características, sociais e a gravidade do delito; entretanto, conforme apontam estudos, a questão das drogas está fortemente associada a um preconceito histórico contra pessoas negras e de áreas periféricas. Há uma hegemonia em relação ao encarceramento de negros e negras, que garante a manutenção da hierarquia racial no Brasil. (DUARTE; DA SILVA FREITAS, 2019)

Portanto, observamos que, uma vez que existe um racismo estrutural no país, o peso da lei muitas vezes recai sobre segmentos estigmatizados da sociedade. No primeiro capítulo deste trabalho, abordamos as raízes racistas e higienistas das leis sobre drogas.

Assim, o caráter subjetivo da norma se torna mais evidente ao percebermos que se trata de uma norma penal em branco, própria ou heterogênea. Essas definições implicam que o complemento necessário para que a norma seja efetiva está em uma hierarquia inferior. No caso específico da lei n.º 11.343/06, a norma complementar está contida em uma portaria.

Esse aspecto da lei ocorre porque sua complementação não se encontra em uma norma com o mesmo grau hierárquico de uma lei ordinária. Essa complementação está disposta na Portaria n.º 344/1998, em que se lê:

para fins do disposto no parágrafo único do art. 1 desta Lei, até que seja atualizada a terminologia da lista mencionada no preceito, denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS n. 344, de 12 de maio de 1998” (art. 66). (BRASIL, 1998)

A questão do subjetivismo na diferenciação entre a conduta de tráfico e posse de drogas para consumo pessoal é uma das questões controversas da lei 11.343/06. O subjetivismo penal em relação aos termos descritos no art. 28 apresenta-se como um obstáculo na distinção clara entre usuários e traficantes, resultando na criminalização da pobreza (MARQUES; FLORES; DE LIMA, 2022) (BRANDÃO, 2021).

Embora a lei tenha sido considerada um avanço ao diminuir a pena para a conduta de posse para consumo próprio, a falta de clareza nos critérios para distinguir essa conduta da conduta de tráfico gera incerteza e uma lacuna desarrazoável.

Observa-se que a diferença principal reside no fato de que, se um usuário acaba sofrendo sanções como traficante, a pena imposta é elevada em comparação com sua conduta real. Boiteux e Pádua (2012) apontam para essa problemática ao analisar a evolução das penas impostas aos crimes relacionados à questão das drogas:

Por fim, em relação ao delito de posse de drogas para uso pessoal, crime hoje considerado no Brasil como de pequeno potencial ofensivo, eis que não mais admite

pena privativa de liberdade, nota-se uma volatilidade marcante, ou seja, uma grande variação, para cima e para baixo, na linha do tempo da pena média prevista em lei. Diferentemente do delito de tráfico, a evolução histórica no Brasil reflete uma política atual menos repressiva, eis que se operou a despenalização<sup>24</sup> da conduta a partir de 2006, o que vem sendo considerado como bastante positivo<sup>25</sup>. Nesse caso, a dificuldade verificada, como será demonstrado mais adiante, é a referente aos limites fluídos e incontroláveis entre as condutas de tráfico e de posse de drogas para consumo pessoal (BOATEUX; PADUA, 2012, p.8) .

Uma crítica adicional em relação ao caráter subjetivo e à falta de critérios objetivos na lei de drogas está relacionada à percepção de que a lei criminaliza uma série de atos preparatórios que não necessariamente deveriam ser punidos, uma vez que estes atos não são considerados como uma ação criminosa, a menos que constituam tipos criminais autônomos. Essa crítica surge da distinção entre Reserva legal absoluta e Reserva legal relativa, conforme apontado por Batista (2016), uma vez que o Art. 33 e o Art. 34 da lei de drogas criminalizam uma série de atos considerados meramente preparatórios, sem estarem vinculados a critérios de violação de direitos ou perigo concreto ao bem jurídico.

Levantamento recente feito sob os auspícios do Ministério da Justiça em parceria com um grupo de pesquisa ligado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro foi capaz de mostrar que, ao chegar à esfera da justiça, muitos casos de uso de drogas acabam sendo convertidos em casos de tráfico, isso por que faltaria, então, “critério dos juízes para distinguir usuário de traficante” (Éboli, O Globo, 5/08/2009). Uma vez que a letra da lei não define a partir de que quantidade de droga encontrada sob a posse de alguém deixa-se de configurar um caso de uso para tornar-se um caso de tráfico, também na ausência de outros critérios mais objetivos, fica a cargo dos operadores do sistema – policiais, promotores, juízes – qualificar (ou desqualificar) usuários e traficantes (VERÍSSIMO, 2010, p, 333)

Tal falta de clareza dentro do corpo normativo, e diferenciação de forma tão subjetiva, está claramente em contradição com o Art. 19 da lei de drogas. Tal artigo prescreve que:

II – a adoção de conceitos objetivos e de fundamentação científica como forma de orientar as ações dos serviços públicos comunitários e privados e de evitar preconceitos e estigmatização das pessoas e dos serviços que as atendam. (BRASIL, 2006)

A abordagem da Redução de Danos (RD), conforme observamos nas medidas adotadas pelos programas federais, está diretamente relacionada à ênfase na abstinência. O Art. 19 da Lei 11.343 afirma que as medidas de prevenção devem estar "relacionadas ao fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas".

Além disso, a lei buscava prever um tratamento especial voltado para as parcelas mais vulneráveis da população, levando em consideração suas necessidades específicas.

Apesar das tentativas de avanço trazidas pela nova legislação, diversos pontos das leis anteriores permaneceram inócuos. É importante compreender os processos históricos por trás de cada uma dessas leis, como são formadas e quais doutrinas as influenciam. Como mencionado no capítulo anterior, as leis proibicionistas têm um forte caráter sanitarista e de temperança. Nesse sentido, um dos paradigmas que prevalecem ao longo do tempo pode ser classificado como o estereótipo do dependente/delinquente, como aponta Carvalho (2007).

A legislação preserva o discurso médico-jurídico da década de 1960 com a identificação do usuário como dependente (estereótipo da dependência) e do traficante como delinquente (estereótipo criminoso). Apesar de trabalhar com esta simplificação da realidade, desde perspectiva distorcida e maniqueísta que operará a dicotomização das práticas punitivas, a Lei 5.726/71 avança em relação ao Decreto-Lei 385/68, iniciando o processo de alteração do modelo repressivo que se consolidará na Lei 6.368/76 e atingirá o ápice com a Lei 11.343/06. (CARVALHO, 2007, p. 18)

### 3.3.1 A lei de drogas e o sistema penal.

As políticas de drogas no Brasil, conforme descritas por Salo de Carvalho, são estruturadas para criar sistemas punitivos autônomos, processos de seleção e aparatos repressivos. Esses sistemas são construídos com relativa coerência discursiva, ou seja, são modelos criados para atender demandas específicas, com processos de seleção (criminalização primária) e aplicação dos aparatos repressivos (criminalização secundária) regulados independentemente de outros tipos de delito.

Dentro do campo do direito penal, é importante compreender que todas as normas jurídicas visam proteger um bem jurídico, que se torna objeto de tutela jurídica. O direito penal deve intervir apenas em situações em que ocorra uma grave lesão a um desses bens. Portanto, o direito penal deve ser utilizado somente quando todos os outros meios forem insuficientes, sendo considerado como último recurso a ser utilizado. Como afirma Masson (2020, p.47), "em razão de seu caráter fragmentário, o Direito Penal é a última etapa de proteção do bem jurídico".

Nesse sentido, é fundamental existir um bem juridicamente tutelado para haver a configuração de uma ofensa passível de punição. A punibilidade da lei deve resguardar apenas os bens jurídicos mais preciosos, aqueles em que a ofensa não pode ser sanada por outros meios e ramos do direito. A atribuição de proteção legal a determinados bens jurídicos deve ser direcionada a eles, não devendo recair sobre preceitos de ordem moral, ética ou ideológica, como aponta Masson (2020):

O Direito Penal se destina a tutela de bens jurídicos, não podendo ser utilizado para resguardar questões de ordem moral, ética, ideológica, religiosa, política ou semelhante. Com efeito, a função primordial do direito penal é a proteção de bens jurídicos fundamentais para a preservação e o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. (MASSON, 2020, p. 51)

Em relação à política penal sobre as drogas, é nítida a existência da figura do Direito Penal simbólico, ou seja, aquele em que há uma punibilidade desproporcional e abusiva, no qual o legislador elabora e traz à sociedade tipos penais que criam uma falsa sensação de segurança, e que têm seus abusos legitimados pela sociedade, uma vez que busca a proteção estatal. Dessa forma, a sociedade passa a acreditar que esse direito deve ser tutelado juridicamente. Contudo, não existem outras respostas estatais além da punibilidade, resultando no cárcere como a razão final da lei. Isso representa uma contradição dentro do próprio direito penal. (TORRES, 2001).

Essa questão relacionada à punibilidade e à força do direito penal é conhecida como “Princípio da Última Ratio”, ou seja, o último recurso a ser utilizado.

O proibicionismo é o modelo que busca a função política por meio da criminalização da conduta, revelando sérias contradições do sistema penal brasileiro. A lei de drogas surge do desejo do Estado de reprimir o que considera um problema público por meio da força da lei, criando assim um sistema que gera diversas outras demandas para o Estado e várias metas a serem cumpridas. Encontramos, na lei de drogas, diversas normas de caráter dirigente, ou seja, normas que indicam o caminho que o Estado deve seguir e garantir para a satisfação da própria finalidade da lei.

Estreitamente relacionadas ao modelo de política proibicionista estão uma série de práticas internacionais que adotam o encarceramento em massa como solução para o problema da criminalidade relacionada às drogas. Estudos sugerem que o encarceramento em massa é mais do que uma consequência inesperada ou um custo não calculado; ele é uma prática inerente ao atual modelo de política criminal proibicionista em relação às drogas, seja no mundo (BEWLEY-TAYLOR, RACE, STEVENS, 2005), ou na América Latina (METAL; YOUNGERS, 2010). Ademais, há estudos, como Boiteux e Pádua (2012), que apontam que o Brasil seguiu essa tendência mundial.

Carvalho (2016) descreve os aparelhos estatais que contribuíram para fortalecer ainda mais o punitivismo presente na lei de drogas (11.343/06), incluindo, além dessa norma, a Lei 10.792/03, que alterou a lei de execução penal e criou o RDD (Regime Disciplinar Diferenciado). O autor também destaca os desdobramentos das leis de organizações criminosas, com um caráter eminentemente voltado para a exceção. Segundo o autor, a Lei 10.792,

promulgada após forte pressão popular e com episódios envolvendo Fernandinho Beira-Mar, líder do Comando Vermelho, escancara a aproximação entre os poderes públicos e práticas arbitrárias amplamente toleradas nas penitenciárias nacionais.

Observa-se uma tendência no poder punitivo de violar os direitos e garantias fundamentais, ao invés de preservá-los. O autor analisa a genealogia do punitivismo nas leis relacionadas às drogas e fala sobre sua criação, em vez de origem, pois não é possível identificar sua origem, mas sim como ele é formulado e estruturado, ou seja, ele não surge de maneira orgânica, mas é sistematicamente inserido na sociedade. Essa criação foi brevemente relatada no primeiro capítulo deste trabalho, assim como os preceitos morais que embasaram sua criação (CARVALHO, 2006).

Na crítica criminológica, há uma separação entre as funções declaradas, ou seja, aquelas tidas como objetivos do poder punitivo, e as funções reais exercidas por esse poder. Existem discursos utilizados para aceitar e expandir as práticas punitivistas, mas também há intenções de poder que visam a subjugação de certos grupos e populações (ZAFFARONI, 1991).

Segundo Boiteux e Padua (2013), a questão central do direito penal, no que diz respeito à proporcionalidade, é quem deve ser punido, como e em que medida essa punição deve ser aplicada. O rigor direcionado a determinadas condutas sociais visa proteger bens essenciais à vida humana e social.

Dessa forma, surgem questionamentos sobre a efetividade das políticas adotadas, bem como seus custos, considerando a desproporcionalidade da lei de drogas e sua seletividade, observável pelo fato de que a população mais afetada por essa política possui raça e classe determinadas. Dados obtidos nos anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública a partir de 2007 mostram que um grande número de pessoas negras foi encarcerado, como revelado no próprio relatório.

os problemas no sistema penitenciário que se concretizam em nosso país, devem nos conduzir a profundas reflexões, sobretudo em uma conjuntura em que o perfil das pessoas presas é majoritariamente de jovens negros, de baixa escolaridade e de baixa renda. (INFOPEN, 2016, p.6)

O discurso adotado pela política proibicionista de drogas, baseada no legalismo, é de que o direito penal busca proteger os interesses e valores da sociedade de maior importância, ou seja, os bens jurídicos tutelados relevantes. Esse discurso se enquadra no plano das funções declaradas, enquanto a beligerância é a verdadeira face do sistema repressivo, sendo sua função

principal. Essa beligerância é baseada em uma excepcionalidade diretamente migrada do direito italiano (CARVALHO, 2016).

Podemos enquadrar esses modelos de política repressiva, baseados em um sistema punitivo, dentro do escopo do próprio direito, sob diversas perspectivas. Carvalho (2016) e Valois (2018), entre outros, o analisam sob a ótica do direito penal do terror e do direito penal do inimigo.

Podemos ir além, analisar sob uma nova perspectiva, levando em consideração os apontamentos de Mbembe (2006) e adicionando uma dimensão necropolítica. Considerando que o Estado assume a postura de determinar onde o direito é aplicado e onde está ausente, na forma de áreas de exceção, ele passa a decidir sobre a morte de populações (como observamos na realidade das favelas do Rio de Janeiro e de São Paulo).

Conforme os apontamentos de Carvalho (2016), há um direito penal emergencial acionado pelos operadores de uma estrutura repressiva, que se consolida em um vazio entre o garantismo e o inquisitorialismo, ou seja, entre o oficial e o real, onde atuam aqueles que são operadores desse sistema. Nas palavras do autor,

No vácuo entre o garantismo e o inquisitorialismo, isto é, entre o anunciado oficialmente e a prática violenta, define-se o campo de atuação e de assunção de posições dos operadores do direito (penal). (CARVALHO, 2016, np)

A dinâmica desse modelo envolve o uso do direito penal pelos gestores de políticas públicas, resultando na penalização das funções públicas, ou seja, o direito penal passa a ser a resposta para questões públicas. O problema reside no fato de que os discursos oficiais são baseados nessas funções reais que foram se estruturando em torno delas, muitas vezes de forma genocida.

Dessa forma, a política criminal atuaria como conselheira dos órgãos de segurança pública e se limitaria a indicar ao legislador quando e onde criminalizar condutas. Mas como podemos saber se as condutas criminalizadas são baseadas não em preceitos moralizantes, mas em uma abordagem que busca proteger direitos e garantias fundamentais?

Ao abordarmos a questão penal, podemos identificar dois polos antagônicos. De um lado, temos dispositivos que tratam a questão penal, de forma direcionada, com maior severidade; por outro lado, encontramos questões relacionadas a uma resposta penal mínima. As primeiras são classificadas como "hard crimes" (crimes hediondos) e as segundas como "soft crimes" (crimes de menor potencial ofensivo) (STRECK, 2003).

O direito penal do inimigo, nesse sentido, se infiltra no Estado e o molda a seus interesses, resultando em um verdadeiro estado de exceção que não é exceção, mas uma permanência. Isso se baseia em uma política criminal que tem se voltado contra populações muito específicas (AGAMBEM, 2004).

Quando falamos sobre um modelo de política pública proibicionista, devemos estar cientes de que essa política é uma política criminal. A política criminal pode ser descrita como

Entre el Derecho penal dogmático - principios fundamentales del Derecho penal -, rígido, invariable, igualitario, que encarna en la ley penal estatutaria - derecho necesario igualmente rígida, igualitaria, invariable, y la viviente realidad de la práctica criminal y penal, eminentemente variable, bajo la 'interfincción de lo accidental' (Hegel) - individuales, circunstancias, casos - como la vida misma, se abria desde el nuevo punto de vista (finalíssimo, teleología), el abismo aislador de una solución de continuidad. Era preciso llenar este vacío y para llenarlo se precisaba a su vez, una actividad consciente, cuyo contenido se rigiese por una norma, un principio, una orientación diretriz. (LISZT, 1999, p. 50)

Para Salo de Carvalho (2016), esse tipo de fenômeno impede que vejamos a Constituição de 1988 como um instrumento harmonioso, pois ela não é dotada de uma unidade discursiva. Além disso, o autor aponta que, dentro da Constituição, encontramos um garantismo dos direitos individuais, mas também dispositivos direcionados à criminalização, inclusive equiparando a questão das drogas a crimes hediondos e ao racismo.

A lei de drogas pode ser definida como uma norma penal em branco, de acordo com Carvalho (2016). Após a revogação da Lei 6.368/76, houve um processo de esvaziamento do direito penal e processual penal. Isso resultou em um maior uso de preceitos em branco, ou seja, normas com características genéricas e vagas. A justificativa para esse fenômeno foi a argumentação de que essas normas seriam mais facilmente atualizadas e permitiriam maior flexibilidade.

Carvalho (2016) aponta três características mantidas da Lei 6.368/76 na Lei 11.343/06 e até mesmo aprofundadas.

a utilização de lei penal em branco – v.g. substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, (b) o uso constante de tipos penais isentos de precisão semântica e dotados de elaborações genéricas – v.g. expressões como de qualquer forma (Art. 12) ou prescrever dose superior evidente (Art. 15) e (c) a proliferação abusiva de verbos nucleares do tipo para caracterização do injusto penal. (CARVALHO, 2016, p.

A lei de drogas no Brasil passou por uma transformação significativa com a substituição da lei 6.368/76 pela lei 11.343/06. No entanto, ao analisarmos os crimes que eram

frequentemente enquadrados na antiga lei, podemos observar que muitos deles foram mantidos e suas redações permaneceram quase que idênticas. Um exemplo disso pode ser visto na correspondência entre o Art. 28 e o Art. 33 da lei 11.343/06 com os Arts. 16 e 12 da lei 6.368/76, respectivamente. A permanência na redação destes dispositivos legais demonstra uma continuidade na abordagem do sistema penal em relação às drogas, apesar da atualização normativa.

Tabela 4 – Comparativo entre as leis 11.343/06 e 6.368/76.

Lei 11.343/06	Lei 6.368/76
<p>Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:</p>	<p>Art. 12. Importar ou exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda ou oferecer, fornecer ainda que gratuitamente, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a consumo substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar; Pena - Reclusão, de 3 (três) a 15 (quinze) anos, e pagamento de 50 (cinquenta) a 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.</p>
<p>Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.</p>	<p>Art. 16. Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - Detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e pagamento de (vinte) a 50 (cinquenta) dias-multa.</p>

Fonte: Lei 11.343/06 e Lei 6.368/76

Desta forma, observamos que o caráter de lei penal em branco contida na lei de drogas é associado com inúmeros verbos nucleares, um alimentando o outro. A lei sequer consegue caracterizar o que seriam drogas, delegando este trabalho a uma portaria, Portaria SVS/MS n.º 334/1998.

“para fins do disposto no parágrafo único do art. 1º desta Lei, até que seja atualizada a terminologia da lista mencionada no preceito, denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS n. 344, de 12 de maio de 1998” (art. 66) (BRASIL, 1998)

Outra temática que permanece subjetiva diz respeito à necessidade de distinção entre varejista e atacadista, bem como o reconhecimento de figuras privilegiadas como o comércio de substância e o fornecimento para o consumo compartilhado. Entre as principais diferenciações entre o Art. 28 com o do Art. 33 da lei de drogas, notamos a conduta criminal, que está exclusivamente o direcionamento/finalidade do agir (para consumo pessoal).

### 3.4 – Reflexos da Lei de Drogas e Encarceramento: a ação seletiva de uma política pública.

Uma das grandes questões da seletividade da norma penal na questão dos crimes envolvidos na lei de 11.343/06 apontadas pelos estudos é a grande seletividade na hora de distinguir usuários de traficantes; com isso, há um grande encarceramento e um peso da lei que se volta contra um substrato específico da sociedade brasileira.

A seletividade do direito penal seria, portanto, uma chaga a ser sanada, uma vez que vai contra ditames constitucionais, como o princípio da igualdade, insculpido no Art. 5º da CF/88.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (BRASIL, 1988)

Uma vez que o direito penal deveria se portar de maneira igualitária, bem como todas as normas deveriam atingir os cidadãos igualmente, sem distinção de classe social, gênero, raça ou credo. Se há uma lei que é aplicada de maneira disforme deste ditame constitucional, podemos considerar que estamos diante de uma incongruência jurídica e social. Assim, devemos observar que esta má aplicação legal, revestida de legitimidade por parte do aplicador da norma, macula não só o sistema criminal como toda a sociedade.

Ademais, outro fator gerado pela penalização da política pública no âmbito da questão das drogas se observa na tabela e gráficos abaixo. Muitas de ocorrências policiais ao longo dos anos de 2005 a 2016, envolvendo tanto questão de crimes relacionados a drogas para uso pessoal e para o tráfico.

Gráfico 5 - Ocorrência policiais envolvendo entorpecentes



*Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais do Fórum de Segurança Pública.*

Uma vez que compreendemos que há uma dupla caracterização da função do direito penal, isto é, uma função assumida, que se vende para a sociedade; outra função, obscura, incrustada na sistemática do direito penal, uma função dita, oculta, observamos que há, dentro do escopo da lei de drogas, um caráter seletivista, uma vez que, no discurso oficial, combate-se a droga por um dano à sociedade. Por outro, busca-se punir aquele que faz uso dessas substâncias por motivos não revelados, associados a um caráter xenofóbico e higienista, isto é, preceitos que não deveriam ser cuidados pela lei. Vale pontuar que a lei não deve tratar de questões relacionadas a moral e “bons costumes”, mas de preceitos práticos, resguardando direito que merecem ser tutelados pelo estado.

(...) quando os outros meios de controle social fracassam, o sistema não tem dúvida em criminalizar pessoas dos próprios setores hegemônicos, para que estes sejam mantidos e reafirmados no seu rol, e não desenvolvam condutas prejudiciais à hegemonia dos grupos a que pertencem, ainda que tal fenômeno seja menos frequente

(criminalização de pessoas ou de grupos contestadores pertencentes às classes média e alta). Também, em parte, pode-se chegar a casos em que a criminalização de marginalizados ou contestadores não atenda a nenhuma função em relação aos grupos a que pertencem, mas unicamente sirvam para levar uma sensação de tranquilidade aos mesmos setores hegemônicos, que podem sentir-se inseguros por qualquer razão (geralmente, por causa da manipulação dos meios massivos de comunicação) (ZAFFARONI, 2004, p.76)

O fenômeno da seletividade do sistema penal não se inaugura com a lei 11.343/06, uma vez que há um longo processo histórico de uso da norma penal para oprimir classes de substratos inferiores na hierarquia social, podendo ser observado desde o início e transição para o sistema capitalista (RUSCHE; KIRCHHEIMER, 2004).

Assim, conforme aponta Batista (2003), nos Estados Unidos, esse fenômeno de uso do sistema penal para incutir subjugação em determinadas classes sociais e raças também ocorreu, utilizando a norma para transformar conflitos econômicos em conflitos sociais.

Nos Estados Unidos, conflitos econômicos foram transformados em conflitos sociais que se expressaram em conflitos sobre determinadas drogas. A primeira lei federal contra a maconha tinha como carga ideológica a sua associação com imigrantes mexicanos que ameaçavam a oferta de mão de obra no período da Depressão. O mesmo ocorreu com a imigração chinesa na Califórnia, desnecessária após a construção das estradas de ferro, que foi associada ao ópio. No Sul dos Estados Unidos, os trabalhadores negros do algodão foram vinculados a cocaína, criminalidade e estupro, no momento de sua luta por emancipação (...). Estes três grupos étnicos disputavam o mercado de trabalho nos Estados Unidos, dispostos a trabalhar por menores salários que os brancos (BATISTA, 2003, p. 134)

Quem é o traficante de drogas encarcerado no Brasil? Segunda Batista, a figura do traficante passa por uma despersonalização uma vez que:

são todos iguais, se comportam da mesma maneira em qualquer lugar da cidade. Não têm história, não têm memória. São a encarnação do erro e apontam as baterias da sociedade para a favela, revisitadas agora como o lócus do mal, viveiro de monstros. BATISTA, 2003, p. 134)

Assim, a visão que é perpetuada sobre os varejistas do crime está associada a uma imagem clara de jovens negros, frequentemente provenientes de áreas consideradas perigosas. Isso leva a sociedade a enxergá-los como uma ameaça aos "cidadãos de bem". Essa percepção contribui para a implementação de políticas militarizadas no combate a essas populações. A questão das drogas, de acordo com Batista (2003), está fortemente ligada a um controle social específico direcionado a determinadas parcelas da população. É possível observar que:

A visão seletiva do sistema penal para adolescentes infratores e a diferenciação no tratamento dado aos jovens pobres e aos jovens ricos, ao lado da aceitação social que

existe quanto ao consumo de drogas, permite-nos afirmar que o problema do sistema penal não é a droga em si, mas o controle específico daquela parcela da juventude considerada perigosa. (BATISTA, 2003, p. 135)

Desta forma, também observamos que o alvo do poder estatal não é o traficante de drogas que atua na alta sociedade, mas sim aquele que atua em áreas periféricas, que carecem de assistência por parte do Estado e são cooptados para ingressar no tráfico devido à sua vulnerabilidade. Os varejistas de drogas, portanto, não são o alto escalão da cadeia de comando, mas sim os responsáveis por tarefas como transporte (as "mulas") e distribuição (os "aviõezinhos").

O sistema penal revela assim o estado de miserabilidade dos varejistas das drogas ilícitas, conhecidos como "esticas", "mulas", "aviões", ou seja, aqueles jovens (e até idosos) pobres das favelas e periferias cariocas, responsáveis pela venda de drogas no varejo, alvos fáceis da repressão policial por não apresentarem nenhuma resistência aos comandos de prisão (ZACCONE, 2007, p.03)

O atual modelo de proibição, que trata o problema público como uma questão a ser resolvida no âmbito do processo penal, leva à uniformização da figura representante do perigo para a sociedade, resultando na militarização das políticas adotadas no Brasil. Marilena Chauí (2017) aponta que a mídia comercializa o medo, não apenas do tráfico de drogas, mas do crime em geral, resultando na mediatização da violência. É comum encontrar em programas de notícias sensacionalistas matérias sobre drogas, com pouca informação e muito sensacionalismo. Traficantes são retratados como bandidos extremamente perigosos, enquanto usuários são descritos como zumbis sem discernimento de suas próprias vontades (DEL OMO, 1990). Assim, a figura estereotipada criada há séculos para representar tanto usuários quanto traficantes continua sendo mantida.

Com o apoio da mídia e da elite amedrontada, a repressão policial que recai sobre as favelas e comunidades carentes, sempre é justificada em nome da "guerra às drogas". O número de mortes, por ano, só na cidade do Rio de Janeiro, de negros, pobres, moradores de favelas, evidenciam um verdadeiro genocídio por parte do Estado, mas essas mortes são vistas por muitas pessoas, e pelo próprio Estado, como necessárias para o combate as drogas. (MACHADO, 2010, p. 1104).

Boiteux e Pádua (2013) destacam a problemática ao analisar a evolução das penas impostas aos crimes relacionados à questão das drogas, especialmente no que diz respeito à proporcionalidade no direito penal. A questão central reside em quem deve ser punido, bem como em como e em que medida essa punição deve ser aplicada. O rigor direcionado a certas condutas sociais pretende proteger bens essenciais da vida humana e social.

No entanto, ao entrelaçar a questão da proporcionalidade dentro do direito penal, especialmente no contexto das drogas, surgem questionamentos sobre a efetividade das políticas adotadas e seus benefícios, além das perdas em termos humanos, sociais e econômicos.

Um dos pontos controversos da lei 11.343/06 é o subjetivismo envolvido na diferenciação entre a conduta de tráfico e a posse de drogas para consumo pessoal. Embora tenha sido considerado um avanço não impor pena de prisão para a posse para uso pessoal, a falta de clareza nos critérios que distinguem essas condutas gera incerteza e uma lacuna que parece injustificada. A diferença principal reside no fato de que, se um usuário é inadvertidamente sancionado como traficante, a pena imposta é elevada em comparação com sua conduta real.

Diante disso, Boiteux e Pádua (2013) levantam preocupações em relação à evolução das penas impostas aos crimes relacionados às drogas, destacando a necessidade de uma abordagem mais proporcional e clara na diferenciação entre o usuário e o traficante.

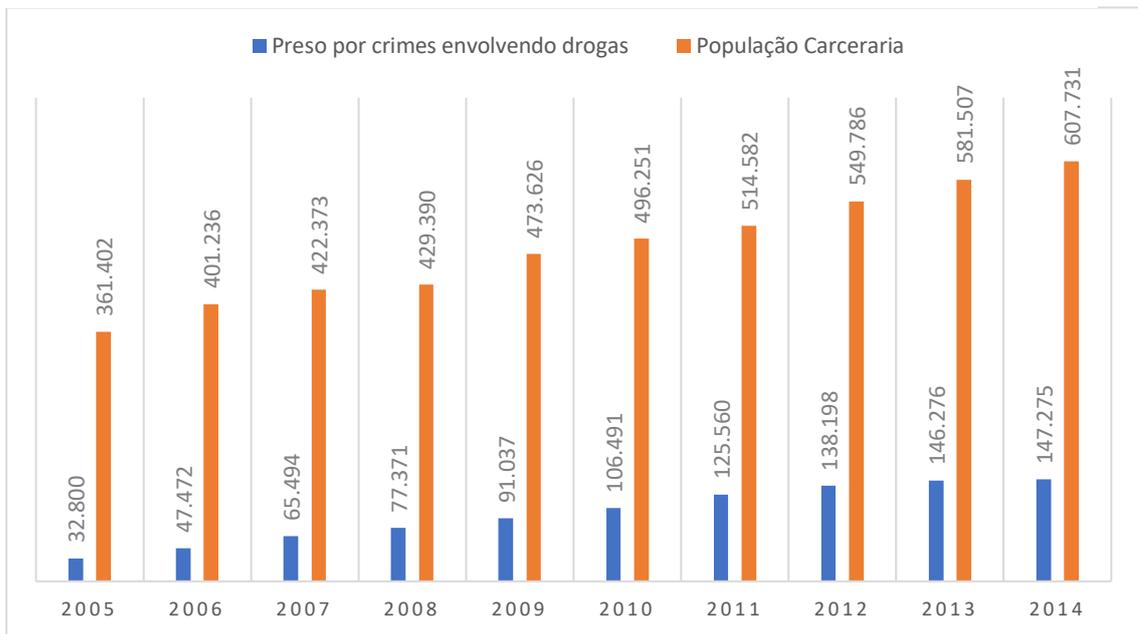
Por fim, em relação ao delito de posse de drogas para uso pessoal, crime hoje considerado no Brasil como de pequeno potencial ofensivo, eis que não mais admite pena privativa de liberdade, nota-se uma volatilidade marcante, ou seja, uma grande variação, para cima e para baixo, na linha do tempo da pena média prevista em lei. Diferentemente do delito de tráfico, a evolução histórica no Brasil reflete uma política atual menos repressiva, eis que se operou a despenalização da conduta a partir de 2006, o que vem sendo considerado como bastante positivo. Nesse caso, a dificuldade verificada, como será demonstrado mais adiante, é a referente aos limites fluídos e incontroláveis entre as condutas de tráfico e de posse de drogas para consumo pessoal (BOITEUX; PADUA, 2013, p.8).

Conforme se depreende do gráfico 3, verificamos que os resultados de encarceramentos pelos crimes associados a lei de drogas 11.343/06 sofreram um aumento, ainda se comparado com o aumento da população carcerária no Brasil, com índices percentuais ainda maiores que o aumento global no número de presos por outros delitos.

Ainda, se observamos o gráfico 1, logo abaixo, veremos que o aumento total entre 2005 e 2014 foi de mais de 100 mil presos, indo de 32.800 (trinta e dois mil e oitocentos) presos por envolvimento com crimes relacionados à lei de drogas no ano de 2005, para um total de 147.275 (cento e quarenta e sete mil e duzentos e setenta e cinco) presos, ao final do ano de 2014.

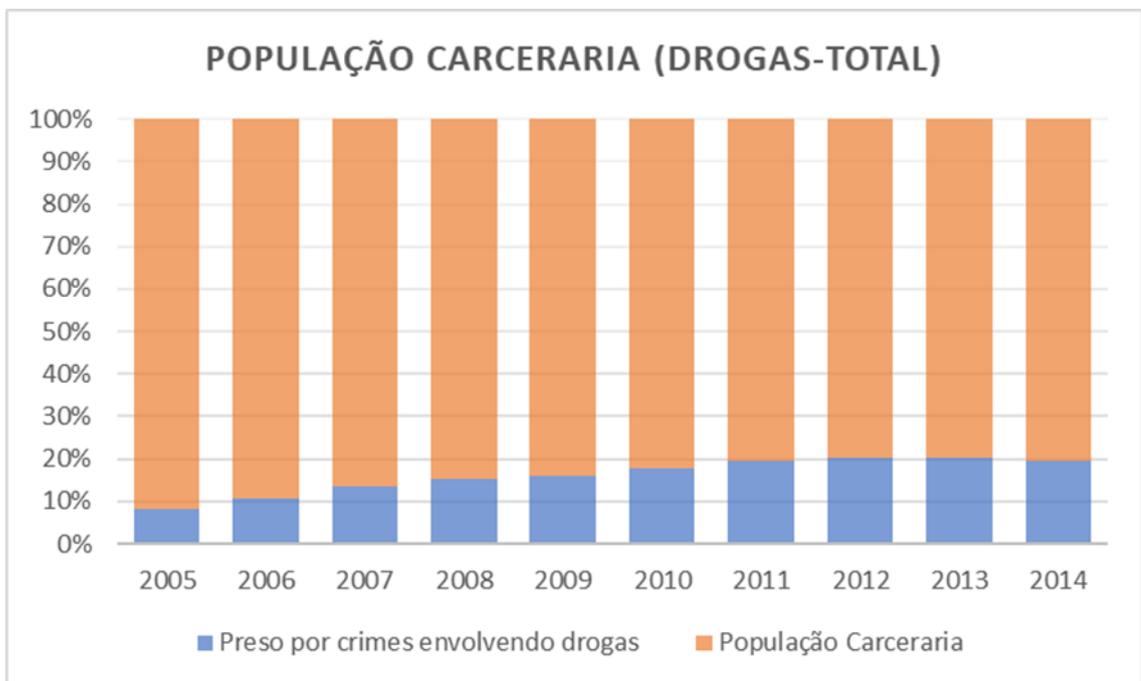
Desta forma, observamos que, em comparação ao número total de encarcerados, que teve um aumento da população carcerária de 68%, entre 2005 e 2014, o número de presos por crimes relacionados a questão de drogas, que concentram a partir de 2006 os crimes previstos na lei de drogas, o aumento em percentual foi de 349%.

Gráfico 6 - Evolução histórica do encarceramento por crimes envolvendo drogas (2005 a 2014)



Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais do Fórum de Segurança Pública.

Gráfico 7 - Evolução população carcerária total em comparação com população carcerária presa por crimes envolvendo drogas.



Fonte: Dados extraídos dos relatórios anuais do Fórum de Segurança Pública.

Outro ponto de atenção se refere ao encarceramento feminino nos casos relacionados à lei de drogas. Desde a entrada em vigor da lei 11.343/06, observam-se dados que apontam para o maior índice de mulheres encarceradas no Brasil por crimes ligados a essa legislação.

Boiteux e Pádua (2013) destacam que, na organização das redes de tráfico de drogas, as mulheres ocupam posições inferiores, uma vez que as posições de liderança são geralmente ocupadas por homens. Por essa razão, elas são mais suscetíveis à prisão, atuando no varejo de drogas, na linha de frente. Além disso, o envolvimento das mulheres no tráfico de drogas está fortemente associado a questões familiares (ANDRADE, 2004) (ESPINOZA, 2004).

Tal realidade evidencia não apenas a desigualdade de gênero presente no sistema de justiça criminal, mas também a interseção entre gênero e drogas. Mulheres em situações de vulnerabilidade, muitas vezes influenciadas por dinâmicas familiares e estruturais, acabam sendo arrastadas para o tráfico de drogas.

Além disso, na organização das cadeias de tráficos de drogas, as mulheres ocupam um lugar inferior, uma vez que as cadeias de comando são ocupadas geralmente por homens. Sendo assim, estas estão mais sujeitas ao cárcere, uma vez que fazem parte do grande varejo de drogas, são a ponta de lança. Além do fato de que o envolvimento de mulheres no tráfico de drogas está fortemente associado a temas familiares. (ANDRADE, 2004) (ESPINOZA, 2004).

#### **4. UM NOVO PARADIGMA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS, O CASO DO URUGUAI.**

A política de drogas no Uruguai passou por um grande processo de modificação a partir da regulação do mercado da *Cannabis sativa*. Com a aprovação da Lei 19.172/2013, o governo passou a controlar a produção e distribuição da substância, alterando significativamente a política pública voltada para o tema.

Assim, essa mudança colocou a política de drogas do país na vanguarda quando se trata desse assunto. Com a regulamentação do comércio e o controle do consumo pelo governo, o Uruguai se tornou o primeiro país do mundo a tomar tal iniciativa dentro de sua política estatal, estabelecendo um novo paradigma para a questão das políticas sobre drogas (DIAZ, 2013).

Utilizamos aqui a noção de paradigma proposta por Hall (1993), segundo a qual uma mudança de paradigma é descrita como um processo de aperfeiçoamento de conhecimentos em diferentes níveis. Durante esse processo, todos os conhecimentos de um sistema de posições políticas vão se transformando. Ou ainda, nas palavras de Kestler (2021, p.277): "ele o compreendia como um conjunto de pressupostos fundamentais, amplamente aceitos - mais

especificamente, cosmovisões científicas, a partir das quais seriam derivadas questões de pesquisa concretas, preceitos e normas científicas". Ao observarmos adiante, veremos que, embora as novas medidas não sejam amplamente aceitas, elas surgem como resultado de um processo de aprendizado do corpo estatal.

Portanto, considerar a política de regularização do comércio da *Cannabis* no Uruguai como uma mudança de paradigma não é exagero, uma vez que vai contra todo o conceito formulado globalmente sobre a questão. Isso se destaca como uma corrente de política contra-hegemônica, confrontando o regime global de políticas de drogas.

A regulamentação do comércio fez com que a experiência uruguaia emergisse como um novo paradigma na abordagem da política pública sobre drogas

A regulamentação do mercado de cannabis é uma experiência que tem o Uruguai como líder, mas que está sendo desenvolvida com força em vários países, estados ou cidades. Isso responde à ideia de que a regulamentação atual, exercida pela proibição e o direito penal, é perversa e provoca danos, conduzindo os consumidores ao mercado ilícito. (GERNER, 2015, p.2)

Neste capítulo, buscamos conhecer e analisar os movimentos que levaram o país a descriminalizar o consumo da *Cannabis sativa* e, posteriormente, regularizar o comércio da substância. Nesse sentido, apresentaremos como se deu a formação da agenda, bem como os atores envolvidos nessa política, sua estruturação e os debates em torno da modificação do paradigma da política pública de drogas do país.

Assim, gostaríamos de fazer a primeira distinção necessária para compreender esse processo, que se dá na diferenciação entre descriminalização e regulamentação. O consumo da substância para uso pessoal é descriminalizado no país desde os anos 70, e somente em 2013 é que se buscou a regularização. Dessa forma, estamos diante de dois fenômenos distintos. O primeiro deles é a descriminalização. A partir disso, podemos inferir que:

Ao falarmos em descriminalizar, não se trata do entorpecente em si, mas sim o comportamento, o consumo da droga. Trata-se de um comportamento individual que traz consequências no plano social e jurídico. Em outro vértice, o legalizar já se refere ao entorpecente em si, é uma autorização expressa ao consumo, que a partir de então deixará de gerar consequências no mundo jurídico. O que vale dizer que quando seu descriminaliza uma determinada conduta, não está ou legalizando-a, mas sim deixaremos de punir; e o fato de não punir não importa em autorizar. (DIOGO 2016, p. 03)

Assim, um segundo fenômeno que ocorreu somente em 2013 foi a legalização e regulamentação do consumo e do mercado da substância. Conforme observado por Freitas (2018), a legalização envolve estratégias que visam reformar as políticas sobre drogas. Busca-

se, dessa forma, uma proposta que regulamente a produção e distribuição das drogas em vez de focar na sua criminalização. Portanto, a regulação pode ser descrita como o processo que:

Que regula toda a cadeia de produção, distribuição e comercialização. Trazendo para o âmbito de controle do Estado um produto/substância que estava no mercado ilegal. Em regra, regula o uso, a posse, o cultivo, a transferência e o comércio da droga. (FREITAS, 2018, np)

Compreender os rumos que levaram à legalização da maconha no Uruguai envolve principalmente a compreensão das mobilizações que ocorreram e como essa opção entrou na agenda política do país. É importante também analisar as formas de mobilização existentes, ou seja, os atores por trás das políticas que levaram à descriminalização e posteriormente à legalização da maconha, considerando que a política pública passa por um processo de amadurecimento. Conforme bem apontado por Kestler, isso implica considerar que o processo de mudança de paradigma envolve a transformação dos conhecimentos e pressupostos fundamentais amplamente aceitos, a partir dos quais surgem questões de pesquisa concretas, preceitos e normas científicas.

Mudanças políticas radicais teriam origem não em pressões sociais primordialmente ou em disputas de interesses na arena pública, como se presume em concepções pluralistas do processo político, mas derivariam de processos de aprendizagem, que ocorrem em grande medida de forma isolada na esfera estatal. (KESTLER, 2021, p. 277).

#### 4.1 Atores internos e externos no processo de legalização.

Moreira e Lajtman (2015) apontam para o fato de que os movimentos sociais cresceram entre os anos de 2010 e 2015, de tal forma que adentraram nos espectros dos partidos políticos, dentro de uma organização que pautou a agenda pública. Ou seja, os movimentos sociais passaram a exercer influência dentro dos partidos, adentrando em um campo mais político da política.

Dessa forma, os movimentos sociais que lutavam por determinadas pautas adentraram no cenário público como agentes que deram eco a essas agendas políticas, como a descriminalização do aborto, o casamento igualitário e a legalização da *cannabis sativa*. Assim, ocorreu uma mobilização no espaço público durante os anos de 2010 a 2015 com o intuito de impulsionar a aprovação dos novos direitos. Segundo os autores, essa mobilização refletiu a força e a influência dos movimentos sociais na política contemporânea.

A hipótese é que o Uruguai vive uma transição nas relações dos movimentos sociais com os partidos políticos e com o Estado. Por um lado, isso parece seguir as velhas rotas profundamente traçadas na história nacional; e, por outro, é possível

encontrar sinais de que se começa a transitar por caminhos diferentes. Não se sabe se essa transição irá se consolidar ou ficará truncada. Em todo caso, isso poderia marcar a diferença entre a continuidade com o passado e o advento de uma nova época (MOREIRA; LAJTMAN, 2015, P.67)

Moreira e Lajtman (2015) apontam para que os movimentos sociais cresceram entre os anos de 2010 e 2015, de tal forma que adentraram nos espectros dos partidos políticos, em uma organização que pautou a agenda pública. Ou seja, os movimentos sociais passaram a exercer influência dentro dos partidos, adentrando em um campo mais político da política.

Dessa forma, os movimentos sociais que lutavam por determinadas pautas adentraram no cenário público como agentes que deram eco a essas agendas políticas, como a descriminalização do aborto, o casamento igualitário e a legalização da *cannabis sativa*. Assim, ocorreu uma mobilização no espaço público durante os anos de 2010 a 2015 com o intuito de impulsionar a aprovação dos novos direitos. Segundo os autores, essa mobilização refletiu a força e a influência dos movimentos sociais na política contemporânea.

A hipótese é que o Uruguai vive uma transição nas relações dos movimentos sociais com os partidos políticos e com o Estado. Por um lado, isso parece seguir as velhas rotas profundamente traçadas na história nacional; e, por outro, é possível encontrar sinais de que se começa a transitar por caminhos diferentes. Não se sabe se essa transição irá se consolidar ou ficará truncada. Em todo caso, isso poderia marcar a diferença entre a continuidade com o passado e o advento de uma nova época (MOREIRA; LAJTMAN, 2015, P.67)

Moreira e Lajtman (2015) apontam que, em relação aos movimentos sociais, apesar de estarem presentes as características básicas do desenvolvimento de movimentos sociais, abriu-se uma janela de oportunidades. Uma dessas características é o fato de a Frente Ampla, em seu primeiro governo, ter buscado uma maior participação junto aos movimentos sociais.

Outro fator de grande importância foi que antigos ativistas passaram a estar mais presentes dentro das políticas da Frente Ampla, integrando mais fortemente o partido político. Como reflexo desse encontro, esses ativistas passaram não só a ocupar cargos dentro do próprio partido, mas também a serem representantes no Legislativo e no Executivo (GUYER, 2016).

Pode-se aduzir que parte do sucesso das mobilizações dos movimentos sociais em relação à legalização da *cannabis* no Uruguai se deu por "uma combinação entre um contexto de oportunidades políticas favoráveis e as ações dos próprios movimentos em produzir resultados exitosos em termos de políticas públicas" (MOREIRA; LAJTMAN, 2015, p. 71).

Há diversas interpretações para o processo que levou à legalização na agenda política. Autores como Boidi, Cruz e Queirolo (2018) e Repetto Gonzales (2014) apontam que o

processo de regulamentação foi de cima para baixo, ou seja, os agentes políticos decidiram fazer a reforma e, a partir daí, mobilizaram a estrutura governamental com esse intuito, sem um grande ativismo da base, ou seja, atores sociais conduzindo a reforma. No entanto, é importante observar que, no Uruguai, houve uma formação na agenda que remonta às duas últimas décadas, em um processo de ganho de espaço das discussões sobre políticas públicas, conforme abordado anteriormente (MUNOZ et al., 2008) (AGUIAR; MUNHOZ, 2007).

Percebemos que há uma formação complexa, com atores sociais ganhando espaço na formulação de políticas públicas. Um processo complexo e heterogêneo foi construído na formulação de certos tipos de políticas públicas no Uruguai, como o casamento igualitário. Essa complexidade de fatores que levou à regulamentação da maconha no país pode ser interpretada a partir do conceito de múltiplos fluxos, proposto por Kingston (2013).

Para Lopes Leyva (2012), os movimentos sociais devem ser compreendidos como atores ativos no processo das políticas públicas, considerando que atuam como formadores de agendas, levando demandas ao poder público e mobilizando-se para que essas pautas ecoem pela sociedade e entrem no campo das políticas públicas. No Uruguai, observou-se que, apesar das mobilizações dos movimentos sociais serem frequentes em relação à legalização da cannabis, eles não tiveram um papel tão determinante na formação da agenda, tendo em vista que, desde 1980, a questão do consumo da maconha já era pauta dos governos, sendo um eixo de campanha e de governo da Frente Ampla

el país transitó durante los años, en que se aprobaron estas leyes, por una muy buena etapa: su democracia política está consolidada, la economía se desarrolló a un promedio cercano al 5% en diez años, y la sociedad aumentó su igualdad y disminuyó su pobreza como efectos de fuertes políticas sociales. Por fin, la conexión del Frente Amplio con los movimientos sociales más activos en estas iniciativas, es otro elemento fundamental a considerar. (GUYER, 2016, p. 5)

Contudo, não podemos deixar de frisar que as políticas de drogas atuam como verdadeiras *commodities* políticas, uma vez que a legalização atua como capital político, já que a sua criminalização passa por um processo decisório político.

Devemos aduzir, ainda, que, apesar de somente em 2013 ter sido regulamentada, a questão das drogas - principalmente da *cannabis* - já estava presente em um pequeno espectro político há tempos, desde 1995, por meio de uma minoria do partido colorado que havia proposto uma descriminalização do cultivo da maconha para o uso exclusivamente pessoa. Em 1999, os setores jovens da frente ampla passam a considerar como uma possibilidade de pauta da descriminalização da *cannabis*. (SANJURJO GARCÍA, 2013). Em 2001, houve a primeira

declaração de um presidente do Uruguai sobre a temática, na qual defendem o discurso de que deve ser pensando pelo poder público alguma espécie de legalização.

Conforme aponta Guyer (2016), o ponto de virada se dá a partir de 2002, com um grande aumento do consumo de pasta base entre os jovens. Ocorre aí uma forte invertida da mídia, associando o consumo de drogas a diversos níveis de criminalidade, como golpes e assaltos. Assim, associou-se diretamente a questão das drogas à insegurança, provocando, desta forma, uma maior atenção ao tema por parte da população.

É em 2005 que surgem as principais reivindicações sobre a necessidade de se regular o consumo pessoal de *cannabis*. A data marca também o início do primeiro governo da Frente Ampla, com o então presidente Tabaré Vasquez.

Nos grupos que buscavam a descriminalização e legalização do consumo da maconha, reivindicação feita com argumentos que iam desde a necessidade de desvincular o consumo da figura do tráfico até a busca por uma maior qualidade da substância, ganha força neste momento o ProDerecho, movimento que articulou em torno das discussões legislativas sobre a temática. (GARAT, 2015)

Observamos que, apesar de estar presente na agenda política, ainda há uma considerável demora até a regulamentação da *cannabis*, uma vez que o país foi o primeiro a promover uma política tão radical em relação à clássica política de drogas;

O assunto da regulamentação da *cannabis* já vinha sendo discutido a anos dentro do país, recebendo entusiasmo e contribuições dos mais diversos setores da sociedade. Inclusive contando com o apoio de atores de peso advindo de personalidades internacionais, como o ex-presidente mexicano Ernesto Zedillo, o ex-presidente colombiano César Gaviria, o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, o escritor Mario Vargas Llosa, o ex-secretário geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, entre outros. (BASTOS, 2018, p.14)

Segundo Guyer (2016), a grande mudança de paradigma se dá com a mudança de postura de órgãos estatais, como a junta nacional de drogas, que, segundo o autor

A nivel oficial, la Junta Nacional de Drogas profundizará su cambio de paradigma y, consecuentemente, de estrategia. Pasa a enfatizar en su discurso aspectos vinculados a la salud, a los derechos humanos y al combate al tráfico de drogas, desmarcándose de la política prohibicionista. Este proceso estuvo acompañado por un marcado cambio en la postura uruguaya en los foros internacionales. (GUYER, 2016, p.10)

O processo de legalização da *cannabis* no Uruguai foi marcado por uma mudança no discurso oficial, que passou a se vincular à saúde e aos direitos humanos, buscando enfraquecer o tráfico e se afastar da abordagem tradicional da guerra às drogas e do discurso proibicionista.

Um fator importante a ser observado, nesse processo, é a atuação de atores internacionais. Segundo Von Hoffman (2016), existem fatores externos que influenciam a tomada de decisão, incluindo as comunidades epistêmicas, que são redes de profissionais dedicados a estudar uma área específica sem vínculos diretos com governos. Além disso, as comunidades de defesa transnacionais também exercem forte influência na mudança de políticas nacionais por meio de suas atuações internacionais. O autor ressalta que analisar esses atores internacionais não estatais é um caminho interessante para compreender os obstáculos trazidos por agentes internacionais na cadeia de mudança, considerando a existência de um regime internacional de proibição das drogas.

A existência desse regime internacional de proibição das drogas cria uma ampla gama de fatores internacionais que dificultam a aceitação de mudanças na perspectiva interna sobre políticas de drogas, atuando como reguladores do até onde se pode chegar em uma política (BEWLEY-TAYLOR JELSMA, 2012) (THOUMI, 2002). O Uruguai sentiu fortemente a reação internacional dos defensores desse sistema internacional de proibição quando expôs ao mundo o seu projeto de regulamentação.

Hoffman (2016) destaca que, embora o cenário internacional ainda seja avesso a transformações nas políticas locais sobre drogas, esse cenário começou a se flexibilizar. O autor aponta que a legalização do consumo recreativo nos estados de Washington e Colorado, nos Estados Unidos, criou um novo momento na discussão internacional. Embora internacionalmente os Estados Unidos ainda fossem os principais defensores do discurso proibicionista, nacionalmente o governo federal encontrava dificuldades em manter o modelo de política.

Ao falarmos do cenário internacional, especialmente dos agentes não estatais, devemos destacar o papel da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia. Em 2009, a comissão lançou um relatório que concluía ser necessária uma grande mudança de paradigma na política de drogas. A comissão era composta por ex-políticos, como o ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, o da Colômbia, Cesar Gaviria, e Ernesto Zedillo.

Em 2011, o presidente do México expôs que, se o consumo de drogas não pudesse ser limitado, seria necessário buscar soluções alternativas à clássica política de repressão. O objetivo principal era diminuir o poderio do tráfico (MULHOLLAND, 2011) (SCHMIDT, 2011).

Durante o processo de discussão sobre a regulamentação do mercado da *cannabis* e as formas de uso recreativo da substância, as comunidades epistêmicas desempenharam um papel importante. Foram realizadas cinco conferências sobre o tema "Políticas sobre drogas e

Regulación de Mercados", nas quais especialistas renomados foram convidados a fazer palestras. Alguns desses especialistas incluíam Hanna Hetzer, Tamar Todd, Martin Jelsma, Steve Rolles e Coletta Youngers. As temáticas abordadas foram diversas, incluindo as diferentes políticas adotadas pelos Estados Unidos e suas consequências, o cenário político internacional, os custos humanos da "guerra às drogas" e as formas de conduzir uma regulamentação (HOFFMAN, 2016) (JND, FES, UdelaR, 2012).

Conforme aponta Hoffman "Especialistas em políticas de drogas informaram e legitimaram a nova legislação sobre a maconha e defensores transnacionais apoiaram campanhas e mobilização no Uruguai". (HOFFMAN, 2016, p.29), essas comunidades de pensadores tiveram papel central para embasar argumentos favoráveis a legalização.

#### 4.2 A posição do governo ante o cenário internacional.

O governo de Pepe Mujica, atuou no sentido de reforçar a posição do Uruguai como um defensor do direito internacional, em conjunto com uma promoção ativa dos direitos humanos, ações estas que levaram o país a ocupar uma cadeira no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas entre os anos de 2010 e 2012.

Uma vez na cadeira do conselho, o Uruguai se tornou um símbolo da problematização da questão das drogas, buscando abarcar as discussões a partir de uma perspectiva voltada aos direitos humanos. Neste íterim, contudo, não houve uma articulação para que a regularização da *cannabis* fosse uma das soluções apontadas para a problemática da substância em âmbito internacional (ALVAREZ, POSE, LUJAN, 2017.)

Internacionalmente, o cenário da decisão era incerto, com alguns atores recebendo a política como boas novas, e outras com uma postura rígida e contrária a posição adotada pelo governo.

Durante o governo de Pepe Mujica, o Uruguai reforçou sua posição como defensor dos direitos humanos e promotor do direito internacional. Isso levou o país a ocupar uma cadeira no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de 2010 a 2012. Uma vez no Conselho, o Uruguai se tornou um símbolo da problematização da questão das drogas, buscando abordá-la a partir de uma perspectiva centrada nos direitos humanos. No entanto, não houve uma articulação para que a legalização da *cannabis* fosse apontada como uma solução internacionalmente reconhecida para a problemática das drogas (ALVAREZ, POSE, LUJAN, 2017).

Internacionalmente, o cenário em relação à decisão do Uruguai era incerto, com alguns atores recebendo a política como uma novidade positiva e outros adotando uma postura rígida e contrária à posição adotada pelo governo. A Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) foi o órgão mais antagônico em relação às mudanças, denunciando as experiências locais dos Estados Unidos, Uruguai e Países Baixos como uma afronta ao sistema internacional. A JIFE atua como guardiã do sistema hegemônico no tratamento da questão das drogas e defensora dos acordos internacionais que o compõem. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), tradicionalmente aliado ao paradigma hegemônico, mostrou-se mais aberto a novas discussões em comparação com a JIFE.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) é o organismo responsável por classificar as substâncias listadas nas convenções, que são posteriormente mantidas ou modificadas pela Comissão de Entorpecentes, participando formalmente do regime de drogas. A posição da OMS é de que cabe aos seus membros buscar soluções locais para a temática dentro de seus territórios. Neste sentido, a OMS atua atualmente dentro do paradigma da redução de danos.

Em relação a posturas de organismos regionais, temos que a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Interamericana Para O Controle Do Abuso De Droga (CICAD), que, em 2013, reconhecerem pela primeira vez poderem existir soluções alternativas à clássica política proibicionista. Postura parecida é adotada pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUR), que se posiciona como um ator favorável à flexibilização das medidas proibicionistas. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2015, emitiu relatório abordando a necessidade de reconhecer a necessidade dos países de formular políticas tendo os direitos humanos como um de seus componentes, aduzindo “Que, todas las políticas de drogas deben incorporar de manera integral los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos,”. O MERCOSUL, por sua vez, em 2016, emitiu a Declaración de Brasilia-Puntos de convergencia de los Estados parte y asociados del MERCOSUR frente a la UNGASS 2016. A través deste documento, se destaca que a questão deve passar por uma abordagem integral, multidisciplinar e equilibrada, com pleno respeito e alinhamento aos direitos humanos. Contudo, não se propõe a uma transformação profunda, uma vez que acredita que as convenções que embasam o sistema internacional de drogas são amplas e flexíveis e que, portanto, abarcam as experiências locais.

Esse é o contexto político internacional em que as propostas do Uruguai em relação à legalização da *cannabis* foram recebidas. Diante desse cenário, o governo de Pepe Mujica adotou medidas de defesa de sua posição. Segundo Alvarez, Pose e Lujan (2017), houve três etapas de defesa das medidas ao nível internacional.

A primeira ocorreu desde o projeto na Câmara dos Deputados até a promulgação da lei em 2014. A segunda etapa ocorreu após a aprovação da lei e durante a mudança de administração no final do governo de Mujica. A terceira etapa iniciou-se no início do governo de Tabaré Vázquez em 2015.

A partir da análise das posturas adotadas internacionalmente, fica evidente a existência de um regime internacional que rege a política de drogas. Percebemos que, internacionalmente, a resposta à questão do comércio de drogas tem sido a proibição e criminalização do uso, posse e distribuição dessas substâncias (MCFARLAND, 2015).

A chamada "War on Drugs" tem sido um regime internacional vigente em torno da política das drogas, conforme apontado por Krasner (2012).

Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema. Como ponto de partida, os regimes são conceituados como variáveis intervenientes, estando entre fatores causais básicos e os resultados e comportamentos relacionados". (KRASNER 2012, p.93)

O início do processo de regulamentação da *cannabis* foi marcado por uma forte pressão internacional sobre o Uruguai, e líderes de organizações chegaram a afirmar que o país não estava cumprindo os acordos internacionais (WASH; RAMSEY, 2018) (ALVAREZ; POSE; LUJAN, 2017). O presidente da JIFE, Raymond Yans, acusou o Uruguai de ignorar as evidências científicas que apontavam para os prejuízos à saúde decorrentes do uso da maconha.<sup>11</sup>

Contudo, a atuação do país para buscar posições favoráveis ganhou engajamento internacional, e a postura desses organismos começou a se tornar mais aberta ao diálogo, buscando uma política alinhada com os direitos humanos. Conforme destacado por Alvarez, Pose e Luján (2017), essa mudança de postura foi evidente.

En definitiva, si la imagen internacional de Uruguay había sufrido al inicio un impacto negativo por las acusaciones de que la nueva política violaba las convenciones de drogas, ahora esta se revalorizaba, producto, paradójicamente, de la misma ley. El país presentaba un abordaje novedoso de regulación bien evaluado por los expertos internacionales que lo diferenciaba de la imagen de Colorado y sus excesos. A nivel regional era mayoritariamente apoyado e internacionalmente la iniciativa no había

---

<sup>11</sup> Disponível em

[https://www.bbc.com/mundo/ultimas\\_noticias/2013/12/131211\\_ultnot\\_uruguay\\_marihuana\\_violacion\\_ley\\_onu](https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/12/131211_ultnot_uruguay_marihuana_violacion_ley_onu)  
[men](#) Acesso em 13 de Janeiro de 2023.

sido vetada por Estados Unidos, UNODC reconocía que la experiencia uruguaya podía servir como aprendizaje y la JIFE, sin ceder en sus críticas, reducía la virulencia de sus acusaciones. ( 2017, p. 46-47)

Assim, ao comparar a política de drogas estabelecida pela Lei 11.343 no Brasil com a norma vigente no Uruguai, podemos perceber traços de semelhança com o Decreto-Lei 14.294 de 1974 naquele país.

Ambas as leis estabelecem que o usuário que for flagrado em posse de substâncias ilícitas, desde que em quantidade considerada para uso pessoal, poderá evitar a prisão. No entanto, uma grande crítica à lei uruguia era a ausência de uma definição específica da quantidade mínima que seria considerada para uso pessoal, deixando a critério do juiz determinar essa avaliação. Especialistas apontaram que isso poderia levar a diferentes critérios utilizados pelos juízes para determinar se uma droga seria para uso pessoal ou não (WALSH; RAMSAY, 2016).

a legislação sobre drogas dava margem a que o juiz definisse a seu critério a quantidade de cannabis pertinente ao consumo próprio a cada julgamento, isso fazia com que mesmo os que eram apenas consumidores fossem perseguidos pela justiça. De acordo com um estudo, a maioria das detenções entre os anos de 2006 e 2009 ocorreu por posse de cannabis - em quase metade dos casos, as quantidades eram menores que dez gramas (GARIBOTTO, 2010, p. 85-86). Pode-se interpretar essa prática como uma expressão de uma atitude paternalista e repressiva em relação a drogas que também se refletia na opinião pública. Usuários de drogas eram tidos como antissociais, irresponsáveis e incapazes de exercer o autocontrole, razão pela qual seria necessário ao Estado intervir de maneira corretiva fosse pela sanção penal ou por caminhos terapêuticos. (KESTLER, 2021, p. 281)

Havia uma forte preocupação, no Uruguai, em relação à migração do tráfico de maconha para outras substâncias consideradas mais viciantes/pesadas, como o caso do crack. Este temor residia no fato de que a violência experimentada pelo tráfico, em relação a estas outras substâncias, é maior (WALSH; RAMSEY, 2016). No entanto, de acordo com Walsh e Ramsey (2016), esse fenômeno é de difícil compreensão, uma vez que a percepção da insegurança no país é alta em comparação com a realidade experimentada por países vizinhos, por exemplo, indicando que a conexão entre o aumento percebido da insegurança e do crime com o tráfico de drogas não é clara.

Os autores destacam que as organizações criminosas envolvidas no tráfico na região operam de forma discreta, pois seus interesses estão relacionados ao papel estratégico do Uruguai como ponto de transporte de cocaína para a Europa. (WALSH; RAMSEY, 2016).

Em 2012, o então presidente, Pepe Mujica, apresentou o documento intitulado "Estratégia Pela Vida e Convivência", no qual se estabelecia uma série de medidas a serem adotadas pelo governo com o objetivo de:

Proporcionar reparaciones a las víctimas de delitos a través de un fondo de compensación.  
 Aumentar las penas por corrupción policial y tráfico de pasta.  
 Realizar más ajustes punitivos al código legal actual en relación con los delincuentes juveniles. Código de Procedimiento Penal, insistir con la sanción del proyecto a estudio en el Poder Legislativo.  
 Faltas: trabajar sobre eliminar una cantidad de faltas que dejaron de tener vigencia y mantener las que son necesarias, y volver a crear los Juzgados de Falta.  
 Abordaje integral de la problemática de las personas afectadas por el consumo problemático de Drogas y su entorno que implica la generación de una estrategia integral e interinstitucional para actuar sobre las principales consecuencias del consumo de Drogas en particular de la pasta base de cocaína La Rendición de Cuentas incluirá el financiamiento para esta estrategia de abordaje.  
 Creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo.  
 Legalización regulada y controlada de la marihuana. Requiere proyecto de ley. (URUGUAY, 2014)

A campanha interna liderada por Pepe Mujica para defender as ideias apresentadas no documento foi baseada em três principais argumentos. Primeiro, afirmava-se que a lei lidaria com a insegurança, reduzindo a exposição dos usuários a drogas mais prejudiciais à saúde. Segundo, buscava-se corrigir a hipocrisia na estrutura legal existente, uma vez que, embora o consumo pessoal não fosse criminalizado, os usuários não podiam cultivar a planta e eram obrigados a entrar em contato com o mercado ilegal para obtê-la. Por fim, a legalização da *Cannabis* visava melhorar a saúde pública ao aumentar o acesso à *Cannabis* para uso medicinal.

Apesar de a lei N° 19.172 de ter sido promulgada em 2013, somente em maio de 2014 foram divulgados os parâmetros para o consumo da maconha por residentes com mais de 18 anos, por meio do Decreto N° 120/014 de 6 de maio de 2014. O decreto estabelecia as condições e limites para o consumo da *Cannabis*, conforme detalhado a seguir:

- Um limite de até 40 gramas do medicamento, sendo 10 gramas por semana, com ou sem receita. Os usuários devem registrar-se previamente junto ao IRCCA.
- O cultivo autorizado de até seis plantas femininas de maconha, para consumo próprio, com o devido registro no IRCCA, limitado a um consumo anual de, no máximo, 480 gramas.
- Permissão para aderir a cooperativas de cultivo e consumo de *Cannabis*. Os clubes devem ser regulados pelo IRCCA e outras autoridades, devendo ter entre 15 a 45 membros, sem, contudo, exceder o limite de 480 gramas anuais para seus membros.

Assim, aqueles que se registrassem junto ao IRCCA (Instituto de Regulação e Controle da *Cannabis*) deveriam escolher uma das opções de aquisição disponíveis. O governo considerou necessário que os indivíduos optassem por apenas um dos métodos, sem a possibilidade de combinar duas formas de aquisição do produto.

Além disso, o artigo 9º da norma estabeleceu que:

!El control de calidad de la cosecha de Cannabis psicoactivo deberá ser realizado por laboratorios autorizados por el IRCCA a tales efectos. El IRCCA determinará el destino de la producción para el caso que la misma no se ajuste a los parámetros establecidos, conforme a lo autorizado en la respectiva licencia. (URUGUAY. 2014)

A atitude de controle da qualidade da substância reforça o discurso adotado por Mujica sobre a necessidade de garantir ao cidadão uma qualidade mínima, a fim de reduzir os riscos associados ao consumo da substância proveniente do tráfico ilegal. Dessa forma, o controle de qualidade realizado pelo IRCCA reforça o compromisso com o bem-estar da população.

O IRCCA passou a desempenhar um papel ativo no processo, sendo responsável por supervisionar todas as etapas da cadeia de produção da *Cannabis*, desde o plantio até a distribuição.

A Lei Nº 19.172 buscava uma melhor compreensão por parte da população sobre os riscos do uso de substâncias psicoativas. Nesse sentido, é importante observar o disposto no artigo 10 da Lei, que estabelecia:

Art. 10 - El Sistema Nacional de Educación Pública deberá disponer de políticas educativas para la promoción de la salud, la prevención del uso problemático de cannabis desde la perspectiva del desarrollo de habilidades para la vida y en el marco de las políticas de gestión de riesgos y reducción de daños del uso problemático de sustancias psicoactivas.

Dichas políticas educativas comprenderán su inclusión curricular em educación primaria, en educación secundaria y en educación técnico-profesional, con el fin de prevenir sobre el daño que produce el consumo de drogas, incluido el cannabis. La Administración Nacional de Educación Pública resolverá sobre la forma de instrumentar esta disposición.

Será obligatoria la inclusión de la disciplina "Prevención del Uso Problemático de Drogas", en las propuestas programáticas y planes de estudio para educación inicial, primaria, secundaria, y técnico-profesional, formación docente y en la Universidad Tecnológica. Dentro de dicha disciplina se incluirán espacios especialmente destinados a la educación vial y a la incidencia del consumo de las sustancias psicoactivas en los siniestros de tránsito. (URUGUAY, 2013)

O presidente Pepe Mujica deixou claro, em várias ocasiões, que não desejava ser confundido com alguém que apoia o consumo de *Cannabis*. Ele enfatizava que não queria ser lembrado como um incentivador do uso da substância, mas sim garantir que aqueles que a consumiam não fossem marginalizados na sociedade.

Nesse sentido, o artigo 11 da Lei reflete esses ideais ao estabelecer que não é permitida a realização de campanhas publicitárias sobre o produto.

Prohíbese toda forma de publicidad, directa o indirecta, promoción, auspicio o patrocinio de los productos de cannabis psicoactivo y por cualesquiera de los diversos medios de comunicación: prensa escrita, radio, televisión, cine, revistas, filmaciones en general, carteles, vallas en vía pública, folletos, estandartes, correo electrónico, tecnologías de Internet, así como por cualquier otro medio idóneo. (URUGUAY, 2013)

Ainda em seu Art. 12, a lei determinava que a Junta Nacional de Drogas deveria realizar campanhas educativas, publicitárias e de divulgação do conhecimento sobre os riscos das substâncias.

La Junta Nacional de Drogas estará obligada a realizar campañas educativas, publicitarias y de difusión y concientización para la población en general respecto a los riesgos, efectos y potenciales daños del uso de drogas, para cuyo financiamiento podrá realizar convenios y acuerdos con las empresas del Estado y el sector privado.

Em comparação com o modelo da Holanda, observamos que, no país europeu, apesar de ser permitida a venda, não há qualquer controle sobre a distribuição e a aquisição da substância nos cafés, o que ainda mantém uma cadeia de tráfico internacional no país.

#### 4.3 Reflexos após os primeiros anos da legalização da *Cannabis*.

Após a iniciativa de legalização da cannabis no Uruguai e, principalmente, após o término do mandato de Pepe Mujica, que foi sucedido por Tabaré Vázquez, também político da Frente Ampla, o novo presidente assumiu com um discurso de controle e observação dos impactos da legislação na sociedade. Assim, houve uma busca pela verificação da aplicabilidade da lei, conforme mencionado pelo diretor da Junta Nacional de Drogas, visando assegurar uma correta implementação da mesma.

Uma das preocupações da população em relação à legalização era o aumento dos riscos associados ao consumo excessivo de *Cannabis*. No entanto, relatórios indicam que não houve uma mudança significativa nesses padrões. De acordo com Laqueur *et al.* (2020), embora haja uma maior percepção da disponibilidade da substância devido ao aumento dos pontos de venda, não houve alteração na percepção dos riscos associados à *Cannabis*, nem a seu consumo.

No entanto, existem percepções divergentes. Em um estudo realizado com mulheres grávidas, Castro *et al.* (2020) constataram um aumento na proporção daquelas que relataram fazer uso da substância. Em 2013, apenas 1,57% das entrevistadas afirmaram consumir

*Cannabis*, enquanto em 2016, esse número aumentou para 10,85%. No entanto, deve-se notar que houve um aumento também no consumo de outras substâncias, como álcool e cocaína.

Também foi identificado um possível aumento de acidentes automobilísticos relacionados à legalização da substância, de acordo com Nazif-Muñoz *et al.* (2020). No entanto, é importante observar que a legislação proíbe expressamente a condução de veículos sob efeito da substância, sendo considerado um crime similar ao consumo de álcool.

Outro aspecto destacado por pesquisas foi o aumento do apoio à iniciativa de regularização da *Cannabis*. Segundo Boldi (2016), em 2014, pesquisas indicavam que 60,7% da população era contra a medida, sendo que homens demonstravam mais apoio (37%) em comparação com mulheres (31,7%). No entanto, quatro anos após a iniciativa, em 2017, a porcentagem de aprovação da medida aumentou para 41,8%, com um aumento para 47,2% entre os homens e 37% entre as mulheres. As pesquisas também mostraram que quase metade da população era favorável ao cultivo individual (49,9%).

Além disso, o processo de regulação sofreu atrasos após a transição para o governo de Tabaré Vázquez. Conforme apontado por Boldi (2016), o governo de Vázquez deu maior ênfase às políticas de saúde relacionadas ao tabaco e ao álcool para combater o uso abusivo dessas substâncias.

Em relação à venda nas farmácias, o acesso à *Cannabis* recreativa enfrentou várias dificuldades e, somente em 2017, a população cadastrada passou a ter acesso a ela por meio desses estabelecimentos. O processo levou três anos até que a *Cannabis* estivesse efetivamente disponível para venda.

O aumento do apoio pode ter muitos fatores. O Uruguai chegou a zerar o número de mortes em decorrência do tráfico de *Cannabis* em 2014.<sup>12</sup>

Em relação às formas de aquisição da substância, segundo relatório do IRCCA, ao final de 2018, após 17 meses do funcionamento das três vias de obtenção da *Cannabis*, havia ao todo 41.376 pessoas habilitadas para aquisição legal de maconha. O número representa 27% das pessoas que declararam consumir a substância no ano de 2014, na VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas – VI ENHCD (OUD/JND-2014).

Em relação ao número de licenças, encontramos os seguintes dados: em relação a cultivadores domésticos, havia, ao final de 2018, 6.980 licenças expedidas; em relação a licença

---

<sup>12</sup> O então secretário Nacional de Drogas, Julio Heriberto Calzada, afirmou que o país zerou o número de mortes associadas ao consumo e ao tráfico de maconha. Disponível em <<https://www.otempo.com.br/politica/apos-regulacao-mortes-por-trafico-de-drogas-chegam-a-zero-no-uruguai-1.856721>> Acesso em 01 de Fevereiro 2023.

para aquisição em farmácias, havia 31.565; havia 110 licenças para clubes, com um alcance de 2.831 pessoas. Conforme observarmos da tabela abaixo.

Dados Relativos a 2018		
Tipo de Licença	Licenças	Pessoas
Cultivadores domésticos	6.980	6.980
Adquirentes	31.565	31.565
Clubes	110	2.831

Tabela 1 - Dados de mercado da cannabis em 2018<sup>13</sup>

Em relação ao último relatório publicado pelo IRCCA, com dados referentes a 2021, foram registradas 47.515 licenças para aquisição da *Cannabis*; 13.441 licenças para cultivadores domésticos e 220 clubes de cultivo, abrangendo um total de 7.032 pessoas.

Comparando esses números com os dados de 2018, podemos observar um aumento significativo após quatro anos de funcionamento das três formas de permissão em conjunto. Em termos percentuais, o maior aumento foi registrado nos clubes de cultivo, com um crescimento de 100% no número de autorizações. No entanto, em termos absolutos, o maior aumento foi observado nas licenças para aquisição em farmácias, com um acréscimo de 51%, totalizando 15.950 novas licenças emitidas durante o período.

Ao todo, no final de 2021, havia um total de 67.998 pessoas registradas para a aquisição legal de maconha no Uruguai.

Dados Relativos a 2021		
Tipo de Licença	Licenças	Pessoas
Cultivadores domésticos	13.441	13.441
Adquirentes	47.515	47.515
Clubes	220	7032

Tabela 2- Dados de mercado da cannabis em 2021. <sup>14</sup>

<sup>13</sup> Dado disponível em < <https://ircca.gub.uy/>>

<sup>14</sup> <sup>14</sup> Dado disponível em < <https://ircca.gub.uy/>>

Segundo o XIII Informe sobre o Mercado Regulado do IRCCA, o número de pessoas registradas para a aquisição legal de maconha no final de 2021 representava 27% dos consumidores do Uruguai.

Portanto, ao analisar os números e as informações disponíveis sobre a regulamentação da *Cannabis* no Uruguai, podemos observar que o governo tem atuado no sentido de educar a população, utilizando linguagem e proposta transparentes. É importante ressaltar que o processo de regulamentação não eliminou completamente o consumo de maconha proveniente do tráfico; mas o número de usuários que adquirem a substância legalmente tem aumentado a cada ano.

Mudar como lidamos com a questão das drogas é um processo gradual, que gera resultados ao longo do tempo. No Uruguai, após 100 anos de uma abordagem tradicional, novos modelos estão sendo implementados há apenas cinco anos. Portanto, como podemos observar a partir da experiência uruguaia, a busca por novos caminhos enfrentará desafios e avançará gradualmente.

## 1. CONCLUSÃO

Conforme fora apresentado, ao decorrer deste estudo, observamos que as raízes do proibicionismo, desde o âmbito local em alguns países até o âmbito internacional, com a temática passando a ser abordada em tratados internacionais, perpassam uma série de fatos históricos.

O aperfeiçoamento e aprendizado incrustados nas tratativas sobre a questão das drogas por parte dos agentes e atores públicos seguiram, por um bom período, o que se encontrava afirmado no âmbito internacional.

Vislumbramos que a política de drogas nacional é pautada por um regime que a influência de fora para dentro. No caso Brasil, a ascensão de um governo progressista, como o do Partido dos Trabalhadores, teve pouco reflexo em um avanço na forma de se fazer política pública sobre drogas. O estudo de políticas públicas sobre a questão das drogas tem se voltado para os efeitos produzidos pela abordagem da “war drugs” e do modelo proibicionista.

Neste sentido, conforme apontado no segundo capítulo deste trabalho, o Partido dos Trabalhadores teve atuação chave no processo de aperfeiçoamento da lei 11.343/06, na figura do deputado Paulo Pimenta. Observamos, também, que, apesar dos temores trazidos por setores tidos como conservadores, como era o caso da bancada evangélica, a norma obteve uma aprovação com a maioria das lideranças presentes indicando votação favorável. Os apontamentos vão no sentido de que os temores em relação à aprovação da norma se davam em

alguns pontos, como o medo do esvaziamento das ações policiais e o maior consumo de substâncias ilícitas por parte de jovens e adultos.

Pudemos observar, igualmente, que os pressupostos morais que içaram o proibicionismo como um modelo de política adotada de forma global perpassa uma lógica de exclusão ao estranho, tendo origens xenofóbicas e contra minorias, vide a proibição da maconha no Brasil (VALOIS, 2019), ou mesmo os primeiros movimentos de proibição do ópio, que era comumente usado como medicação. (CARNEIRO, 2018). De igual maneira, observamos que tais pressupostos estiveram presentes em boa parte de setores conservadores durante a votação e a aprovação da lei de drogas no Brasil. Pudemos, ademais, visualizar pontos de interesse na aprovação da norma, isto é, os objetivos esperados pelos legisladores, destacando-se a diminuição do encarceramento e uma maior segurança no momento de diferenciar traficantes de usuários. Destacamos o papel do deputado Paulo Pimenta na articulação com setores como a bancada evangélica para a aprovação da lei.

Ao analisarmos a vigência da norma, observamos, por meio de dados e de conhecimentos produzidos, que velhos dilemas continuam e estiveram presentes durante todo o governo do Partido dos Trabalhadores.

Conforme apontam autores como Vera Malaguti Batista (2003), a figura do tráfico está inserida no imaginário social, associando-se a populações vulneráveis socialmente, com estereótipos marcadamente racistas e classistas.

Observamos que os avanços trazidos pela lei são limitados por um conjunto hegemônico de práticas que perpassam as políticas sobre drogas. Ao analisarmos a abordagem adotada pela “nova” lei de drogas do Brasil, 11.343/06, observamos que, em comparação com a antiga norma que regia a questão no Brasil, tivemos avanços, uma vez que deixamos de punir com pena de reclusão o usuário. Contudo, os critérios, ou ainda, a falta de existência de critérios objetivos na lei para distinção entre usuários e traficantes acarretou uma subjetividade da norma penal. Dessa forma, esse subjetivismo existente na lei de drogas teve como resultado um encarceramento em massa de jovens com baixa renda e instrução. Neste sentido, - a seletividade penal, quando analisamos as políticas sobre drogas, foi elevada. (BOITEUX, 2017) (CARVALHO, 2016)

Ademais, observamos que, por mais que a norma estipule medidas voltadas à redução de danos, alinhada com preceitos dos direitos humanos, por esta estar contaminada por uma grande parcela dos ditames proibicionista, as medidas são incapazes de conferir ao usuário de substâncias ilícitas alguma autonomia, enxergando-os como incapazes de assumir o próprio controle de sua jornada, tornando-os zumbis.

Dessa forma, a questão das políticas públicas de drogas é, na maioria, baseada em preceitos morais, fora de parâmetros de racionalidade que deveriam ser utilizados pelo legislador e pelo agente de políticas públicas.

Verificamos que, comparados com o aumento de outros delitos, os crimes relacionados as drogas sofreram um maior aumento. Enquanto os demais delitos tiveram um aumento de 68% de 2002 a 2014, os delitos relacionados à lei de drogas subiram 348%, indo de 32.800 em 2002 para 147.275 em 2014, dois anos antes do fim do governo, representando mais de 20% de todo o sistema carcerário brasileiro. Estudos apontam que esse encarceramento faz parte do modelo adotado, e é não só observável como esperado. (BEWLEY-TAYLOR, TRACE, STEVENS, 2005) (METAL; YOUNGERS, 2010) (PADUA; BOITEUX, 2012)

Os resultados esperados pelos deputados que votaram a lei de drogas nitidamente não foram alcançados. Entre as principais delas, a diferenciação entre usuários e traficantes continuou subjetiva e seletiva, além dos delitos relacionados ao tráfico aumentarem ano a ano. Destacamos a situação das mulheres, notadamente mais vulneráveis, e, encarceradas na maioria por delitos envolvendo o tráfico de drogas. Em 2014, mulheres encarceradas por esse delito específico representavam 28% da população prisional feminina.

Outro fator observado ao analisarmos as políticas sobre drogas no Brasil, é que a lei perpassa uma série de mecanismo e princípios. Observamos, nas lições de Zaccone (2007), que a política pública e o sistema nacional para lidar com a questão das drogas são fortemente influenciados pelo direito penal do inimigo. Isto é, o Estado lida com as infrações envolvendo a lei de drogas não como se lidasse com cidadãos, mas sim com seus próprios inimigos declarados. Esta concepção se realça ao analisarmos Jakobs e Meliá (2007). O cidadão que comete determinados tipo de crimes, por ameaçar a existência do próprio estado de direito, não é digno de receber os direitos e garantias existentes dentro deste estado democrático. Foi constatado que algumas das características deste modelo de atuação do direito penal está presente na política pública sobre drogas, entre eles a ampla antecipação da punibilidade, a falta de uma redução de pena proporcional, a falta de critérios objetivos da lei, e uma luta por combate a delinquência com base em um direito penal simbólico.

Ademais, verificou-se o enquadramento dessas políticas sobre o prisma da securitização da gestão pública. A securitização é o movimento que leva ameaças além do comum na política, enquadrando assim determinado tema além do político, içando-o a uma categoria especial de assunto político, isto é, a questão trata de uma ameaça existencial, que carece de medidas urgentes, e justifica ações do processo político/jurídico normal. (Barry Buzan, Ole Waever e Wilde, 1999, apud, Farret, 2014). A grande questão a ser observada é que esta securitização da

política pública de drogas se deslocada das fronteiras do país, onde poderia existir essa ameaça existencial, para os grandes centros urbanos, onde se combate o tráfico de drogas.

Constatado que, no Brasil, o regime de proibição que induz as políticas sobre drogas a adotarem uma postura precipuamente proibicionista, observamos que, apesar da lei 11.343/06 buscar um avanço, pouco se mudou na realidade brasileira quando tratamos sobre a temática.

Os processos de disputa no Brasil, no momento da articulação pela aprovação da lei de drogas, se constituíam de frentes favoráveis e contrárias; contudo, no decorrer do tempo, podemos notar que o discurso hegemônico, que existe ao longo da história da guerra as drogas, prevaleceu, ainda que com uma roupagem que no momento parecia *soft*, menos danosa. No entanto, podemos listar poucos avanços verdadeiros no avanço da tratativa do tema com aspectos mais voltados a direitos humanos.

A fim de analisar outra perspectiva das políticas sobre drogas, o estudo se voltou ao Uruguai, com as medidas que levaram o país a regulamentar o uso da maconha. As medidas apontadas por Pepe Mujica, ao final de 2012, lançaram-se como vanguarda, um paradigma na tratativa das políticas sobre drogas. (DIAZ, 2013)

Internacionalmente, as medidas adotadas por Pepe Mujica foram recebidas de maneira pouco amistosas; entretanto, observamos que os critérios escolhidos pela equipe do então presidente mostram-se firmes e contundentes. Se, internacionalmente, os organismos que integram o regime de proibição classificavam as medidas como inaceitáveis, internamente, o governo trabalhava no sentido de apresentar as propostas à população e angariar um maior apoio.

Observamos, também, que, durante os primeiros anos de governo da Frente ampla, a questão das drogas nunca foi uma grande temática, uma vez que estas estavam descriminalizadas para o consumo desde os anos 70. O presidente antecessor a Pepe Mujica, Tabaré Vázquez, não era um entusiasta da possibilidade de uma legalização de qualquer substância ilícita. Portanto, nota-se que a política de drogas voltada a um modelo de regulamentação e legalização da maconha, tida como uma droga de menor potencial ofensivo, não foi uma política que teve o partido Frente ampla como defensor.

Apenas no ano de 2012, com o lançamento do documento intitulado “Estratégia Pela Vida e Convivência”, é que ficaram claras as intenções do presidente.

O processo de aprovação e criação da lei que regulamentava a venda e o comércio da maconha no Uruguai deve ser interpretado como um processo de amadurecimento das políticas públicas daquele país. A norma, apesar de disruptiva com as práticas até então adotadas pelo país, partem de um lugar de aprendizagem. (KESTLER, 2021),

A criação de um órgão específico para regulamentar a transição do país para a legalização, com um corpo técnico pertinente e alinhado com as ideias dos agentes públicos, se mostrou como um grande acerto por parte do governo uruguaio. O Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), que surge da Lei nº 19.172, com a finalidade específica de regular a plantação, o cultivo, a colheita, a produção, a elaboração, o apoio, a distribuição e a dispersão da *Cannabis*, atuou desde o seu nascimento na produção de conhecimento, adotando uma abordagem sincera na tratativa das drogas. O IRCCA, neste sentido, buscou aperfeiçoar as políticas voltadas à redução de danos, produzindo campanhas, abordagens e estudos para compreender o fenômeno.

Ao analisarmos o modelo de legalização e regulação do comércio do Uruguai, que insurge como um paradigma para o mundo, podemos ver uma política pública voltada para a atenção ao ser humano, longe de preceitos morais, mas atenta à realidade, que busca, por meio de conhecimentos, trilhar um caminho diferente do trilhado até então, e tido como padrão global tratativa das drogas. O papel da frente ampla, apesar de não ter como uma política de partido a questão das drogas, se deu no sentido de abrir espaço para os setores sociais adentrarem em segmentos políticos clássicos, aceitando uma juventude em ebulição com ideais mais humanitários que prezam pelo debate acerca do tema. Dessa forma, Pepe Mujica surge como um símbolo dos potenciais que se tem ao ouvir outros atores políticos, sociais e internacionais interessados em mudar uma realidade.

Em perspectiva ao Brasil, o caminho seguido pelo partido dos trabalhadores, no período que vai de 2002 a 2016, se concentrou basicamente na aprovação da Lei de drogas, que, como resultado, não conseguiu mitigar o uso de substâncias ilícitas, muito menos diminuir a criminalidade associada ao tráfico de drogas. Bem é verdade que os desafios apresentados ao Brasil são outros dos apresentados ao Uruguai; contudo, não é pouco aduzir que as políticas nos governos do Partido dos trabalhadores falharam ao abordar o tema. O espaço político dado pelo partido à sociedade civil não fora suficiente para transformações reais do sistema carcerário brasileiro.

Assim, a história das drogas se confunde com a história da humanidade, ao passo que a história das políticas públicas sobre drogas desponta num novo horizonte. O modelo de regulação do Uruguai, aprovado em 2013, bem como novos modelos que surgem, ajudam a elaborar e reestruturar essas políticas. Dessa forma, ao considerarmos que o processo de formulação de políticas públicas é um processo propenso à evolução do conhecimento e sua melhor gestão, um novo horizonte de políticas públicas sobre drogas desponta como forte unidade contra a hegemônica, podendo simbolizar uma ruptura ainda maior com o regime de

proibição internacional. Sendo este modelo que insurge contra os padrões globais um modelo que surge na América Latina, a periferia do mundo, isso demonstra o quanto podemos ensinar para as velhas potências mundiais que ditam esses parâmetros proibicionistas.

## 2. REFERÊNCIAS

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. Legislação Penal Especial. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

ÁLVAREZ, Nicolás; POSE, Nicolás; LUJÁN, Carlos. The International Politics of Cannabis Regulation in Uruguay. An Analysis of the Uruguayan Response to the Challenges and Opportunities from the International Drugs Regime. *Desafios*, v. 29, n. 2, p. 19, 2017.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Sexo e gênero: a mulher e o feminino na criminologia e no sistema de justiça criminal. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, v.11, n.137, p. 2, abr. 2004, Disponível em <  
[https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrFEPAvdhNk23cNwjPz6Qt.;\\_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1679025840/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.geoci.ties.ws%2fcriminologia.critica%2fartigos%2fsexo\\_genero.pdf/RK=2/RS=TS6BHG47pyOGa1crZ2bZRHULSf8->](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrFEPAvdhNk23cNwjPz6Qt.;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1679025840/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.geoci.ties.ws%2fcriminologia.critica%2fartigos%2fsexo_genero.pdf/RK=2/RS=TS6BHG47pyOGa1crZ2bZRHULSf8->) Acesso em 15 de out. 2020.

MACHADO, Letícia Vier; BOARINI, Maria Lúcia. Políticas sobre drogas no Brasil: a estratégia de redução de danos. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 33, p. 580-595, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis Penais e Processuais Penais Comentadas*. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CABALLERO, Francis; BISIQU, Yann. *Droit de la drogue*. Paris: Dalloz, 2000, p. 123.

CABALLERO, FRANCIS. AS DROGAS E O ALCOOLISMO: RELAÇÕES ENTRE A POLÍCIA E OS SERVIÇOS SOCIAIS OU CULTURAIS. **O Alferes**, v. 11, n. 36, 1993. Disponível em <

MINGARDI, Guaracy; GOULART, Sandra. *As drogas ilícitas em São Paulo: o caso da cracolândia*. São Paulo: ILANUD, 2001, p. 16.

CAMARGOS, Pedro de Almeida Pires. **Guerra ao Crime Organizado e Política Criminal nos Governos FHC e Lula: entre os processos de neoliberalização e as hibridizações da guinada punitiva brasileira**. 2022. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

COSTA, Raphael Prado Meira; MARCELINO, Heitor Felipe Ramineli. Estudo sobre as obscuridades presentes nos critérios de distinção entre usuário e traficante de drogas a luz da lei 11.343/06. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 13, n. 13, 2017.

MEDEIROS, Regina. A epidemia do crack a quem interessa. **SUDBRACK, Maria Fátima Olivier et al. ABRAMD: compartilhando saberes**, v. 1, p. 208-224, 2015. Disponível em < > Acesso em jun 2023

SOARES, Cleyton Rodrigues. Distinção entre usuário e traficante da lei de drogas: o critério subjetivo dessa definição e suas consequências. 2021.

CABALLERO, Francis; BISIQU, Yann. Droit de la drogue. Paris: Dalloz, 2000, p. 123.

FRIEDMAN, Milton. The drug war as a socialist enterprise. Disponível em [www.druglibrary.org/special/friedman/socialist.html](http://www.druglibrary.org/special/friedman/socialist.html).

LIPPI, Camila Soares. O discurso das drogas construído pelo direito internacional. **Revista de Direito Internacional**, v. 10, n. 2, p. 53-65, 2013.

MARTINS, Vera Lúcia. A política de descriminalização de drogas em Portugal. **Serviço social & sociedade**, p. 332-346, 2013. Disponível em < > Acesso em jun 2023.

RODRIGUES, Thiago. Guerra às drogas: ainda e sempre. **Disponível na web: <http://enecos.org/guerra-as-drogas-ainda-e-sempre/>**. Acesso em, v. 24, 2013.

KARAM, Maria Lucia. Violência, militarização e 'guerra às drogas'. **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**, p. 33-38, 2015.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica y Crítica dei Derecho Penal: introducción a la sociologia jurídico-penal. trad. Álvaro Búnster. 4. ed. Madrid: Siglo Veintiuno, 1993

BASTOS, Hugo Bertha. **A regulação da cannabis no Uruguai: um estudo de caso**. Outubro de 2018. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/8404/1/HBBastos.pdf.pdf>  
Acesso em 29 de set 2021.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 200.

BEWLEY-TAYLOR, D., HALLAM, C., ALLEN, R. (2009) The Incarceration of Drug Offenders: An Overview. The Beckley Foundation Drug Policy Programme Report Sixteen, In: [http://www.idpc.net/php-bn/documents/Beckley\\_Report\\_16\\_2\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.idpc.net/php-bn/documents/Beckley_Report_16_2_FINAL_EN.pdf),

BEWLEY-TAYLOR, Dave; TRACE, Mike; STEVENS, Alex. Incarceration of drug offenders: costs and impacts. **Briefing paper no**, v. 7, 2005. Disponível em < [http://www.beckleyfoundation.org/wp-content/uploads/2016/04/paper\\_07.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/wp-content/uploads/2016/04/paper_07.pdf)> Acesso em 10 de out. 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Código Penal Comentado. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

BOITEUX, Luciana. Modelos de Controle de Drogas: mapeando as estratégias de política de drogas em busca de alternativas ao modelo repressivo. In: FIGUEIREDO, Regina; FEFFERMANN, Marisa; ADORNO, Rubens (Org.). **Drogas e Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo**. São Paulo: Instituto de Saúde, 2017. Disponível em < [http://portal.saude.sp.gov.br/resources/instituto-de-saude/homepage/temas-saude-coletiva/pdfs/drogas\\_sociedade\\_perspectivas\\_livro\\_completo.pdf#page=184](http://portal.saude.sp.gov.br/resources/instituto-de-saude/homepage/temas-saude-coletiva/pdfs/drogas_sociedade_perspectivas_livro_completo.pdf#page=184)> Acesso em 02 de Fev 2020.

BOITEUX, Luciana. **O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade**. 2006.. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2006. Disponível em < <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/355.pdf>> Acesso em 02 de Fev. 2023.

BOITEUX, Luciana; PADUA, João. P. A desproporcionalidade da Lei de Drogas: os custos humanos e econômicos da atual política no Brasil. **Rio de Janeiro: TNI, Rio de Janeiro**, 2013. Disponível em <https://www.tni.org/files/publication-downloads/proporcionalidad-brasil.pdf>  
Acesso. Em 14 de nov. 2022.

BRAGA, Gabriela de Matas Soares. O impacto da nova lei de drogas no sistema carcerário brasileiro. **Trabalho de Conclusão de Curso**, 2017. Disponível em [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/03/gabriela\\_braga\\_20172.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/03/gabriela_braga_20172.pdf) Acesso em 05 de Jan 2023.

BRANDÃO, Beatriz. Por ora, menos que a metade: a lei de drogas brasileira. 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/rpkNzPt9dYN6QqhGxJTBTgB/?lang=pt> Acesso em 05 jan 2023.

BRASIL. Lei no 6.368, de 21 de outubro de 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1976 \_\_\_\_\_ . Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2006a.

BURGIERMAN, Denis Russo. **O fim da guerra: A maconha e a criação de um novo sistema para lidar com as drogas**. São Paulo:Leya, 2011.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. **Review of international studies**, v. 35, n. 2, p. 253-276, 2009. Disponível em < <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/macrosecuritisation-and-security-constellations-reconsidering-scale-in-securitisation-theory/B693D7C852112FA05E1999A5B9A0604A>> Acesso em 11 de set. 2022.

Campbell, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Rev. Ed. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CARNEIRO, Henrique. **Drogas: a história do proibicionismo**. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2018.

CARVALHO, JC de. Uma história política da criminalização das drogas no Brasil: a construção de uma política nacional. **VI Semana de História e III Seminário Nacional de História: Política, cultura e sociedade**, 2011. Disponível em

[https://dipe.plsk9.com.br/pluginfile.php/135/mod\\_glossary/attachment/49/UMA%20HIST%C3%93RIA%20POL%C3%8DTICA%20DA%20CRIMINALIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20DROGAS%20NO%20BRASIL%20A%20CONSTRU%C3%87%C3%83O%20DE%20UMA%20POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20-%20Jonatas%20Carlos%20de%20Carvalho.pdf](https://dipe.plsk9.com.br/pluginfile.php/135/mod_glossary/attachment/49/UMA%20HIST%C3%93RIA%20POL%C3%8DTICA%20DA%20CRIMINALIZA%C3%87%C3%83O%20DA%20DROGAS%20NO%20BRASIL%20A%20CONSTRU%C3%87%C3%83O%20DE%20UMA%20POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20-%20Jonatas%20Carlos%20de%20Carvalho.pdf) Acesso em 10 Outubro 2022.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**. Estudo Criminológico e dogmático. 6ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006. Disponível em <  
<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>>  
 Acesso em mar 2023.

COOPER, Hannah LF. War on drugs policing and police brutality. *Substance use & misuse*, v. 50, n. 8-9, p. 1188-1194, 2015. DA SILVEIRA CAMPOS, Marcelo. Entre doentes e bandidos: a tramitação da lei de drogas (no 11.343/2006) no Congresso Nacional. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em <  
<https://reedrevista.org/reed/article/view/74>> Acesso em 10 de jan 2023.

DEL OLMO, Rosa. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

DUARTE, Evandro Piza; DA SILVA FREITAS, Felipe. Corpos negros sob a perseguição do Estado: política de drogas, racismo e direitos humanos no Brasil. **Direito Público**, v. 16, n. 89, 2019. Disponível em <  
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3608>>

ESPINOZA, Olga. **A mulher encarcerada em face do poder punitivo**. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

FEFFERMANN, Marisa; FIGUEIREDO, Regina. Redução de danos como estratégia de prevenção de drogas entre jovens. **Bol Inst Saúde**, v. 12, p. 37-40, 2006. Disponível em <  
<https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/download/37443/35540>>

FERRUGEM, Daniela. **Guerra às drogas e a manutenção da hierarquia racial**. 2018. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

FILHO, Orlando Zaccone D'Elia. **Acionistas do nada**: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

MCFARLAND, Sánchez-Moreno Maria. "Winding Down the War on Drugs: Reevaluating Global Drug Policy," *Harvard International Review* 36, Set de 2015. Disponível em: . Acesso em 20 de maio de 2018

BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998, apud, FARRET, Nerissa Krebs. A securitização do narcotráfico nos Estados Unidos e a influência no Brasil. **Conjuntura Global**, v. 3, n. 2, 2014.

FRANÇA, Jean Marcel Carvalho. **História da maconha no Brasil**. Três Estrelas, 2015.

FRASER, Nancy; LAMAS, Marta. La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate feminista*, v. 3, p. 3-40, 1991.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, 2009.

FRINHANI, Fernanda Magalhães Dias. Mulheres encarceradas e espaço prisional: uma análise de representações sociais. **Revista Psicologia: teoria e prática**, v. 7, n. 1, p. 61-79, 2005.

GARAT, Guillermo. El camino: El cannabis em Uruguay segun sus actores políticos y sociales. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2015.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo. Montevideo: Fin de Siglo, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**, 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

GIORGIO Agamben; tradução de Iraci D. Poleti. - São Paulo : Boitempo, 2004 (Estado de sítio)

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal- Parte Geral. Disponível em: . Acesso em 09 ago. 2022.

GUYER, Mariana GONZÁLEZ . Nueva agenda de derechos en el Uruguay: los procesos de reconocimiento y sus actores. **L'Ordinaire des Amériques**, n. 220, 2016. Disponível em <http://journals.openedition.org/orda/2852> Acesso em fev. 2023.

HOWLETT, Michael et al. **Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. FeniXX, 1987. Disponível em <  
[https://shs.hal.science/file/index/docid/137940/filename/B\\_Jobert\\_L\\_Etat\\_en\\_action.pdf](https://shs.hal.science/file/index/docid/137940/filename/B_Jobert_L_Etat_en_action.pdf)>  
 Acesso em dez. 2021.

JOHNSON, Niki, Cecilia ROCHA, Alejandra SCHENK. *La inserción del aborto en la agenda políticopública uruguaya (1985-2013). Un análisis desde el Movimiento Feminista*. Montevideo: Cotidiano Mujer. Convenio ICP-FCS-UdelaR. 2015. Disponível em <  
<http://clacaidigital.info/handle/123456789/700>> Acesso em 7 de out. 2022.

KARAM, Maria Lúcia. **Drogas: legislação brasileira e violações a direitos fundamentais**. 2010. Disponível em <[http://www.leapbrasil.com.br/site/wpcontent/uploads/2017/03/10\\_Drogas-legislacao-brasileira.pdf](http://www.leapbrasil.com.br/site/wpcontent/uploads/2017/03/10_Drogas-legislacao-brasileira.pdf)>. Acesso em 12 de Dez. 2022.

KESTLER, Thomas. A legalização da cannabis no Uruguai—uma mudança paradigmática na política de drogas?. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 275-298, 2021. Disponível em <  
<https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/111342>> Acesso 15 jan. 2023.

KRASNER, Stephen D. **Causas estruturais e consequências dos Regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes**. 2012. Disponível em:  
 <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>> Acesso em: 01 de abril de 2021

LAJTMAN, Tamara; MOREIRA, Carlos. Uruguai: os movimentos sociais durante o governo de José Mujica (2010-2015). **Plural: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, n. 1, p. 66-82, 2015. Disponível em <  
<https://www.redalyc.org/journal/6497/649770039005/649770039005.pdf>>  
 Acesso em 01 de Fev de 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAQUEUR, Hannah et al. The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. **International Journal of Drug Policy**, v. 80, p. 102748, 2020. LISZT, Franz von. Tratado de Derecho Penal. trad. Luis Jimenez de Asua. 3. ed. Madri: Instituto Editorial Reus, s/d. 2o. tomo. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095539592030089X>> Acesso em 10 dez. 2022.

LOBIANCO, T. Report: Nixon's war on drugs targeted black people. Disponível em: . Acesso em: jun. 2016. Disponível em <[https://r.search.yahoo.com/\\_ylt=AwrFQ2R5exNkE70Njpzz6Qt.;\\_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1679027194/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.cnn.com%2f2016%2f03%2f23%2fpolitics%2fjohn-ehrllichman-richard-nixon-drug-war-blacks-hippie%2findex.html/RK=2/RS=vROdYw902OujPK4RQaAc9KEBfz0->](https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrFQ2R5exNkE70Njpzz6Qt.;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1679027194/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.cnn.com%2f2016%2f03%2f23%2fpolitics%2fjohn-ehrllichman-richard-nixon-drug-war-blacks-hippie%2findex.html/RK=2/RS=vROdYw902OujPK4RQaAc9KEBfz0->)> Acesso em 22 de out. 2022.

LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando. Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. **Región y sociedad**, v. 24, n. 55, p. 159-197, 2012. Disponível em <[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-39252012000300005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252012000300005)> Acesso em 05 de jan. 2023.

MACHADO, Nara Borgo Cypriano. Usuário ou traficante? A seletividade penal na nova lei de drogas. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3836.pdf>> Acesso em jan 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados. 2013.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2018.

MCFARLAND, Sánchez-Moreno Maria. “**Winding Down the War on Drugs: Reevaluating Global Drug Policy**,” Harvard International Review 36, Set de 2015.

Disponível em: <<http://hir.harvard.edu/winding-down-the-war-on-drugs-reevaluating-global-drug-policy/>>. Acesso em 20 de maio de 2018.

METAL, Pien, YOUNGERS, Coletta (Ed.). *Sistemas Sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Amsterdam, Washington: TNI/WOLA, 2010.

Nazif-Muñoz, J. I., Oulhote, Y. y Ouimet, M. C. (2020). The association between legalization of cannabis use and traffic deaths in Uruguay. *Addiction*, 115, 1697-1706.

doi:10.1111/add.1499

Nueva agenda de derechos en el Uruguay: los procesos de reconocimiento y sus actores. Disponível em <http://journals.openedition.org/orda/2852> Acesso em jan 2022.

RODRIGUES, Thiago. **Política e drogas nas Américas**. Univ Pontifica Comillas, 2004.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SALAZAR, Carlos. *Políticas públicas y think tanks*. **Bogotá: Graficolor**, 2009.

SANTOS, Valcleiton Bispo; MIRANDA, Marlene. Projetos/Programas de redução de danos no Brasil: uma revisão de literatura. *Revista Psicologia, Diversidade e Saúde*, v. 5, n. 1, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SILVA, Ruth Stein; DA CUNHA, Paulo Giovanni Moreira. A quem atinge o punitivismo penal?. **Revista Pet Economia UFES**, v. 1, n. 1, p. 8-10, 2020.

STEVENSON, Bryan. *Drug Policy, Criminal Justice and Mass Imprisonment*. Working Paper. Global Commission, Geneva, 2001.

STRECK, Lenio Luiz. Os juizados especiais criminais à luz da jurisdição constitucional: a filtragem hermenêutica a partir da aplicação da técnica da nulidade parcial sem redução de texto. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 24, p. 106-142, 2003. Disponível em <<https://core.ac.uk/download/pdf/18336180.pdf>>

TAYLOR, Dave Bewley; JELSMA, Martin. The UN Drug Control Conventions: The Limits of Latitude. **IDPC Series on Legislative Reform of Drug Policies**, n. 18, 2012. Disponível em <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2184316](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2184316)> Acesso em 01 de Março de 2023.

ALVARENGA, Rodrigo; SILVEIRA, Jucimeri Isolda; TEIXEIRA, Digiany da Silva Godoy. Política de drogas no Brasil no cenário de violações aos direitos humanos. **Argumentum**, v. 10, n. 3, p. 123-136, 2018. Disponível em <<http://arquivos.integrawebsites.com.br/21979/337d691f1a6be3089756ce1deb925ca3.pdf>> Acesso em mar de 2023.

THOUMI, Francisco E. Can the United Nations support "objective" and unhampered illicit drug policy research?. **Crime, Law and Social Change**, v. 38, p. 161-183, 2002.

TORRES, Douglas Dias. O Direito Penal na Atualidade..v. 23, n. 06, 2008. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/33/33/333/p.shtml>> Acesso em jan 2023

URUGUAY, Junta nacional de drogas. ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DROGAS, PERÍODO 2016-2020 . Disponível em<[https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2017/01/Estrategia\\_JND\\_2016\\_2020.pdf](https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2017/01/Estrategia_JND_2016_2020.pdf)>.

URUGUAY, Junta nacional de drogas. **Políticas de drogas y Derechos Humanos: nueva perspectiva**, Montevideo 2016. Disponível em <<https://www.tni.org/es/publicacion/derechos-humanos-y-politicas-de-drogas>>

URUGUAY. Ley N° 19.172 de 07 de Enero de 2014. Disponível em <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19172-2013>>

VERÍSSIMO, Marcos. A nova lei de drogas e seus dilemas. Apontamentos para o estudo das formas de desigualdade presentes nos interstícios do ordenamento jurídico-penal brasileiro. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 10, n. 2, p. 330-344, 2010. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/742/74221650009.pdf>> Acesso em 05 de Janeiro de 2022.

VON HOFFMANN, Jonas. The international dimension of drug policy reform in Uruguay. **International Journal of Drug Policy**, v. 34, p. 27-33, 2016. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0955395916301281>> Acesso em Jan 2023.

WU, Xu et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

ZACCONE, Orlando. Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Reavan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Editora Revan, 1991.

ZAFFARONI. Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral. 5.ed. rev e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004,

VIANNA, Priscila Cravo; NEVES, Claudia Elizabeth Abbês Baêta. Dispositivos de repressão e varejo do tráfico de drogas: reflexões acerca do Racismo de Estado. **Estudos de Psicologia (Natal)**, v. 16, p. 31-38, 2011.