

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GIORDANO MORANGUEIRA MAGRI

AMBIGUIDADES E CONFLITOS NA POLÍTICA DE DROGAS BRASILEIRA

Um estudo sobre a implementação da política de drogas na vigência da Lei nº 11.343/06

SÃO PAULO

2019

GIORDANO MORANGUEIRA MAGRI

AMBIGUIDADES E CONFLITOS NA POLÍTICA DE DROGAS BRASILEIRA

Um estudo sobre a implementação da política de drogas na vigência da Lei nº 11.343/06

Dissertação de mestrado apresentada à
Escola de Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getulio Vargas,
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do
Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro
Durand

SÃO PAULO

2019

Magri, Giordano Morangueira.

Ambiguidades e conflitos na política de drogas brasileira: um estudo sobre a implementação da política de drogas na vigência da lei nº 11.343/06 / Giordano Morangueira Magri. - 2019.

90 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Brasil. [Lei de drogas (2006)]. 3. Drogas - Legislação. 4. Drogas e crime - Brasil. 5. Direitos humanos. I. Loureiro, Maria Rita Garcia. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 343.57(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

GIORDANO MORANGUEIRA MAGRI

AMBIGUIDADES E CONFLITOS NA POLÍTICA DE DROGAS BRASILEIRA

Um estudo sobre a implementação da política de drogas na vigência da Lei nº 11.343/06

Dissertação de mestrado apresentada à
Escola de Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo.

Data de aprovação: 12/03/2019

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Maria Rita Garcia Loureiro
Durand (Orientadora) FGV/EAESP

Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca
– FGV/EAESP

Dr. Cristiano Ávila Maronna - Plataforma
Brasileira de Políticas de Drogas

Para o Tom, o filho que o amor me deu,
com o sonho de um mundo efetivamente
mais justo e leve.

AGRADECIMENTOS

Em 2017, mudei de área, comecei o mestrado, troquei de emprego e me tornei pai. Desde então, minha vida é outra. É preciso, portanto, agradecer.

Marina, vivemos juntos nossa filha e esse mestrado. Obrigado, primeiro, por ser você. Uma luz, minha luz. E depois por viver essa escrita comigo, principalmente pelas trocas intelectuais e por segurar a barra com a Ritoca, com o Tom e com tudo. Conseguimos, enfim. Isso também é seu.

Mãe e pai, vocês também têm sua participação nesse processo. Talvez não tão imediata, mas minha formação não começou no ano passado e sei que vocês lutaram muito para que também não termine aqui.

Maria Rita, agradeço pelo aprendizado. Quando me perdi, nós nos encontramos juntos. De verdade, foi uma honra poder viver esse processo com você.

Agradeço também aos professores das bancas de qualificação e de defesa, Francisco Fonseca, Cristiano Maronna, Mario Aquino e Mauricio Fiore, por contribuírem para o refinamento e o aprimoramento dessa pesquisa.

Devo muito também a Angélica Comis, Érica Leoni, Gabriela Lotta, Joana Zylbersztajn e Luiz Guilherme Paiva pela troca indispensável e pelos *insights* estratégicos para esse trabalho.

Aos amigos e companheiros de mestrado Camila Breitenvieser, Fabiana Tock, João Villaverde, Juliana Tubini e Mariana Haddad por compartilharem esse processo em um apoio multidimensional.

Devo muito também aos meus sogros, Myriam e Roberto, pelo suporte principalmente na reta final.

Aos queridos Mônica Dallari e Eduardo Suplicy pela confiança, parceria e paciência. Ao pessoal do gabinete, em especial a Noelia Presley e Joice Berth pela amizade e pela cobertura.

À FGV, onde pude viver experiências e aprendizados incríveis, à CAPES, pelo financiamento necessário para essa pesquisa e para minha formação, e aos amigos da Cultive, por materializar a luta por uma nova política de drogas.

Aos outros tantos estiverem nesse percurso fica também meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Esta dissertação analisou como foi implementada a política de drogas na vigência da lei nº 11.343/06, a lei de drogas atual. Diante da quase inexistência de trabalhos sobre o tema na área de Administração Pública e Governo, analisamos a implementação da política pública de drogas, confrontando o que foi formulado com os efeitos da política sobre os direitos humanos. Apresentamos de início o processo de discussão legislativa que formulou a política de drogas para em seguida observar o contexto de sua implementação, utilizando a matriz analítica proposta por Matland (1995) que articula as ambiguidades e os conflitos existentes na definição da política e que contingenciam sua execução. Com base na análise de dados oficiais sobre a atividade do Executivo e do Judiciário, concluiu-se que a política de drogas é uma política pública simbólica, marcada pelo alto grau de conflito e alta ambiguidade, que remete o protagonismo na implementação da política às coalizões de força locais.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação de políticas públicas, drogas, direitos humanos.

ABSTRACT

This dissertation examined how it was implemented the drug policy under the law n. 11.343/ 06, current drug law. Faced with the virtual absence of studies on the subject in the area of public administration and government, I analyze the implementation of public drug policy, comparing what was been formulated with the effects of drug policy on human rights. First, I describe the process of legislative discussion that formulated the drug policy and then, I observe the context of its implementation, using the analytical matrix proposed by Matland (1995) that articulates the ambiguities and conflicts that exist to define the policy and its execution. Based on an analysis of data on the activity of the Executive and Judiciary branches, it concludes that drug policy is a symbolic public policy, marked by high levels of conflict and ambiguity, that refers to local level coalitional strength the protagonism in the implementation of policies.

Keywords: public policy, policy implementation, drugs, human rights.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Introdução | 11 |
| Capítulo 1 – O processo de formulação da Lei de Drogas de 2006..... | 21 |
| 1.1. Antecedentes | 21 |
| 1.2. A tramitação | 24 |
| 1.3. O texto legal | 27 |
| 1.4. Controle de constitucionalidade | 32 |
| 1.5. Regulamentação | 35 |
| Capítulo 2 - Implementação, terreno de manifestação de ambiguidades e conflitos.. | 38 |
| 2.1. Teorias de implementação..... | 38 |
| 2.2. Contexto para implementação: a relação entre ambiguidade e conflito..... | 44 |
| Capítulo 3 – Política de drogas, uma política simbólica..... | 51 |
| 3.1. Tipos de implementação na matriz ambiguidade-conflito | 51 |
| 3.2. A política de drogas como política simbólica | 61 |
| Conclusão: síntese e considerações finais | 85 |
| Referências Bibliográficas | 88 |

Introdução

Desde que ingressamos no mestrado em Administração Pública e Governo, migrando da área jurídica, propusemo-nos a aprofundar o estudo sobre a promoção e defesa de direitos humanos a partir da perspectiva da ação estatal e das políticas públicas.

Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o reconhecimento da dignidade humana é o fundamento da liberdade e da justiça, o que se dá por meio da proteção e da promoção de direitos fundamentais, universais, inalienáveis e inerentes a todos pelo simples fato de serem humanos. Desenvolveu-se assim, de maneira conceitual, ética e política, o que seriam os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, entre outros, ligados ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à informação.

O conceito de direitos humanos nasce da necessidade de sua afirmação, sobretudo diante do potencial descontrole no exercício do poder do Estado, que estruturalmente atinge, de forma mais violenta, os mais vulneráveis e os desviantes dos padrões socialmente construídos. Assim, o que a teoria dos direitos humanos cria é também um paradigma de ação e omissão do Estado para a proteção da dignidade humana.

Por se tratar de direitos que foram construídos historicamente, imbricados com desenvolvimento capitalista, e que estão em constante disputa e refinamento, seu pleno exercício é uma questão complexa, pois esses direitos e liberdades se inter-relacionam, em uma lógica de dependência, com conteúdos que se vinculam e se complementam, deixando a ação do Estado também mais complexa.

O que se pretende ressaltar aqui é que a mudança de perspectiva de pesquisa sobre os direitos humanos do Direito para Administração Pública e Governo se dá como um processo de aprofundamento no tema. Mais que entender sua criação, seu significado e seu sentido na regulação da vida social, interessa observar agora como os direitos humanos – ou a ausência deles – se materializam, com foco naqueles indivíduos cujos direitos o Estado mais viola do que garante. Considerando que, entre a norma jurídica e a vida realmente digna, há uma série de mediações que envolvem o Estado, é necessário observar como os direitos humanos são garantidos ou mesmo violados pela ação ou omissão estatal.

A multiplicidade e a diversidade de grupos que compõem o corpo social ensejam tratamentos diversos aos indivíduos, no que se refere à garantia dos direitos humanos, e

isso organiza a ação estatal nessa área em duas linhas gerais: de um lado, políticas direcionadas a temas específicos ou a públicos que têm a dignidade negada de maneira sistemática; e, de outro, a efetivação dos direitos humanos em políticas universais. Essa divisão teórica, entretanto, atravessa os indivíduos de forma mais complexa, pois, ao mesmo tempo que violenta, o Estado busca desenvolver políticas para a redução de vulnerabilidade. É a disputa, no interior do Estado, em torno da garantia e da violação dos direitos humanos que se coloca como o pano de fundo dessa pesquisa.

Nesse sentido, uma das políticas que mais escancaradamente escondem as contradições da ação e omissão do Estado na relação com os direitos humanos é a política promovida para a regulação do consumo e comércio de drogas. Em que pese ser uma política retoricamente destinada à proteção da saúde pública, a escolha arbitrária de quais substâncias psicoativas devem ser proibidas ou reguladas, limitando a liberdade humana sobre a própria subjetividade, e a violência legitimada que permeia a atuação do Estado mostram o papel central dos direitos humanos nesse tema.

Dessa forma, a pergunta inicial dessa pesquisa buscou entender como a política de drogas traz tantos impactos aos direitos humanos? Em um resgate histórico percebe-se que, por ser uma forma de regulação ampla e complexa, a proibição do consumo e do comércio de drogas é uma construção coletiva que mobiliza e interfere em questões estruturais, institucionais e ideológicas. Considerando o uso como uma atividade humana milenar, diversas sociedades pré-modernas, em diferentes continentes, adotaram a proibição de certas drogas de acordo com critérios ligados às crenças religiosas ou a privilégios aristocráticos ou sacerdotais.

A proibição, pelo Estado moderno, como forma de regulação das drogas, surge como uma reação à chegada de novas substâncias exóticas na Europa a partir dos séculos XVI e XVII. Com o advento do mercantilismo e a intensificação do comércio entre as regiões do planeta, alguns produtos tiveram seu uso disseminado pelo mundo, sendo, inclusive, produtos centrais para o crescimento do capitalismo mercantil, como açúcar, álcool destilado, ópio, cacau, café, chá e tabaco. O desenvolvimento comercial traz também restrições e proibições de vários tipos ao redor do mundo que vão dando forma ao que chamaremos de proibicionismo (Carneiro, 2018, pag. 67-68).

As substâncias psicoativas foram se integrando de diferentes formas no cotidiano das sociedades modernas e contemporâneas, não só do ponto de vista comercial, mas

também cultural e social. A expansão das atribuições do Estado, ao longo do desenvolvimento do capitalismo, passa também a alcançar o controle dos hábitos cotidianos das populações, o que inclui o consumo de drogas. Assim, o proibicionismo é entendido como “uma biopolítica totalitária de controle estatal das substâncias ingeridas ou consumidas pela população que surgiu nos regimes absolutistas europeus e despóticos asiáticos e que subsiste hoje na forma hipertrofiada na ‘guerra às drogas’” (Carneiro, 2018, pág. 116).

Essa biopolítica totalitária se intensificou no início do século XX, pois naturalizou o intenso uso da violência como um elemento inerente à regulação. Em um movimento capitaneado pelos Estados Unidos, o discurso de guerra às drogas vai tomando forma e sendo institucionalizado. As Convenções da ONU de 1961¹, 1972² e 1988³ criaram o arcabouço normativo do proibicionismo internacionalmente, proibindo substâncias e instituindo fortes mecanismos de controle do usuário e de repressão (Rodrigues, 2006).

A ideia de guerra autoriza e legitima o uso da força além dos parâmetros democráticos, sob um pretexto de se derrotar um inimigo que, na prática, não é identificado nas substâncias e sim em determinados grupos de pessoas. Assim, a partir das Convenções da ONU, os Estados-nação reproduziram, em seus ordenamentos jurídicos e em suas estruturas burocráticas, as diretrizes repressivas internacionais, adaptando-as aos interesses das elites locais.

No Brasil, o proibicionismo se intensificou como política de Estado a partir de 1964, em um movimento confluyente à Ditadura Civil-Militar que se iniciava. A política de drogas foi criando medidas de repressão, que encontravam eco na narrativa do bem comum construída pelos militares. Com isso, e influenciado pelos Estados Unidos, o Brasil incorporou a lógica da Segurança Nacional, adotando um modelo repressivo, militarizado e seletivo de combate ao tráfico, que perdura até hoje (Rodrigues, 2006).

Formou-se, assim, o que seria o paradigma proibicionista, termo presente em quase todos os trabalhos sobre política de drogas. Paradigma, em um contexto de políticas

¹ Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961. Disponível pelo link:

http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf

² Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, 1971. Disponível pelo link:

http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf

³ Convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, 1988. Disponível pelo link: http://www.incb.org/pdf/e/conv/1988_convention_en.pdf

públicas, pode ser conceituado como pressupostos, de caráter cognitivo, que constroem a ação pela limitação das alternativas consideradas pertinentes. O paradigma se refere a conceitos ontológicos e teóricos subjacentes que criam uma percepção normalizada sobre como o mundo funciona e definem o terreno do discurso político, determinando quais ideias e elementos são levados em consideração para resolver um problema (Campbell, 1998, pag. 385-389).

Ao articular o conceito de Campbell à política de drogas, vê-se que a proibição das drogas está atrelada ao entendimento comum sobre como as drogas funcionam. Nesse sentido, do ponto de vista ontológico, algumas drogas, por definição, são entendidas como algo negativo, que não deve ser consumido, o que, do ponto de vista teórico, enseja a compreensão de que, para que uma substância tão negativa não acabe com a vida das pessoas, ela deve ser proibida. Essa articulação conceitual subjacente tem como característica ser amplamente aceita e inquestionada, entendida como a única forma possível para se tratar a questão, o que limita as alternativas a serem consideradas para a atuação no “problema das drogas”.

Segundo Fiore (2013), o paradigma proibicionista das drogas tem como premissa que o uso de drogas é uma prática prescindível e danosa, razão pela qual o Estado deve proibi-lo por meio da criminalização do consumo e do comércio. Entretanto, diversos estudos já mostraram que essa premissa não se sustenta, basicamente, por duas razões. Primeiro, porque o uso de drogas é um mecanismo de alteração da subjetividade presente na história da humanidade, relacionado a práticas religiosas, medicinais ou recreativas diversas, que não traz um dano físico ou psíquico a priori (Carneiro, 2018). Os danos decorrentes estão atrelados a outros fatores além das substâncias ou do seu *status* legal⁴, o que se mostra ainda mais evidente no Brasil, que não figura entre os países com maior prevalência de consumo ou com os maiores índices de dependência⁵, não obstante os graves efeitos sociais da política de drogas.

⁴ NUTT, David J. & KING, Leslei A. & PHILLIPS, Lawrence D. Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. The Lancet. Nov/2010.

⁵ UNODC. Annual prevalence of use of drugs in 2016 (or latest year available). In: https://dataunodc.un.org/drugs/prevalence_map. Data de acesso: 03 de fevereiro de 2019.

A outra razão é porque a proibição não é a melhor forma de regulação, visto que não tem condições de reduzir o consumo⁶ nem os ganhos estratosféricos oriundos do comércio⁷, além de gerar danos sociais maiores do que os observados em um sistema altamente regulado⁸. Assim, a proibição se mostra como uma construção histórica das elites políticas, de acordo com seus interesses e contextos locais, inevitavelmente atravessados por questões de raça e classe (Barros & Perez, 2011⁹; Saad, 2013¹⁰; Coelho, 2016¹¹).

Em que pese a modulação do arcabouço repressivo promovida por mudanças legislativas no decorrer da história, a operação do paradigma proibicionista das drogas nunca se abalou, configurando estruturalmente um sistema que, em sua faceta mais ativa, mata e encarcera sobretudo negros e pobres. Segundo conclui Nunes (2018) ao analisar a atividade policial paulista, a morte violenta está mais presente na vida da população negra, que também é a que mais morre na mão da polícia, seja em números absolutos ou comparativamente ao perfil populacional brasileiro¹².

Nesse mesmo sentido, o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça (2017), mostra que, dentre a população carcerária – terceira maior do mundo e

⁶ Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência. Relatório anual 2011: A evolução do fenómeno da droga na Europa. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011 - 119 p. (http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/969/EMCDDA_AR2011_PT.pdf) – pag. 51

⁷ Reuter, Peter. Can production and trafficking of illicit drugs be reduced or only shifted?. In: KEEFER, Phillip; LOAYZA, Norman. (Ed.). Innocent Bystanders: developing countries on war on drugs. Washington. The World Bank/Palgrave Macmillan, 2010. Acessado em <https://pdfs.semanticscholar.org/58fb/422c69e21df5897650052648d6deb55d69ec.pdf>. Este estudo sugere que um quilo de cocaína produzido na Colômbia e vendido nos Estados Unidos pode gerar uma margem de lucro superior a 5.000% (pág. 100).

⁸ Transform Drug Policy Foundation. A framework for a regulated market for cannabis in the UK: Recommendations from an expert panel. Published by the Liberal Democrats, London. In: https://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/A_framework_for_a_regulated_market_for_cannabis_in_the_UK.pdf

⁹ Barros, André; Peres, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. Revista Periferia, vol. 3, núm. 2, 2011. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Duque de Caxias, Brasil

¹⁰ Saad, Luísa Gonçalves. “Fumo de negro”: a criminalização da maconha no Brasil (c. 1890- 1932). Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.

¹¹ Coelho, Luís Carlos Honório de Valois. O direito penal da guerra às drogas. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

¹² Nunes, Samira Bueno. Trabalho sujo ou missão de vida?: persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese de Doutorado apresentada no curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. São Paul, 2018. 225 f.

com a maior taxa de crescimento entre os países que mais encarceraram – 26% dos homens foram presos por crimes relacionados às drogas, número que salta para 62% quando se olha para a população feminina.

Esses efeitos – ou resultados – da política de drogas sobre os direitos humanos se intensificaram após a entrada em vigor da Lei nº 11.343/06, que instituiu uma “nova” forma de lidar com o tema. Embora não tenha promovido mudanças estruturais, sua aprovação foi considerada uma vitória, porque despenalizou a figura do usuário, isto é, o uso de drogas continua sendo crime, mas é delito não passível de prisão. Ao mesmo tempo, criou um Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que cuidaria da prevenção, da atenção e da reinserção social dos usuários e dependentes e da repressão à produção e ao tráfico. Como contrapartida, entretanto, a pena para o traficante foi aumentada, trazendo junto a legitimidade ao Estado de usar ainda mais força para a repressão.

O recrudescimento penal, aliado tanto à subjetividade nos critérios adotados para a consideração de quem é usuário e quem é traficante, quanto ao desenho do sistema penal que seleciona tipos sociais para encarcerar, gerou uma situação insustentável. Por exemplo, após a vigência da Lei de 2006, o número de presos por tráfico em São Paulo aumentou em mais de cinco vezes, enquanto a população carcerária no estado sequer dobrou no mesmo período¹³.

Buscando entender como esse cenário é construído, nossa proposta inicial de pesquisa era olhar para o discurso político sobre as drogas e como ele é mobilizado. Partindo do fato de que os efeitos gerados pela política de drogas são muito diferentes dos preconizados pelo texto legal, a intenção era debruçar sobre a tramitação da Lei de 2006 e observar como ela discursivamente se estruturou, uma vez que a construção de discursos se dá a partir de ideias mobilizadas por determinados atores numa lógica de criação e disputa da realidade.

É dizer, a Lei nº 11.343/2006 não cria as drogas nem a repressão a elas, mas é o marco legal vigente que reformula a forma como o Estado deveria lidar com a questão.

¹³ Segundo reportagem do G1, veiculada em junho de 2018, que solicitou informações do Ministério da Justiça e da Secretaria da Administração Penitenciária via Lei de Acesso à Informação, o número de presos por tráfico cresceu 508% em 12 anos (2005 a 2017). Acesso em 31/01/2019 pelo link: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/numero-de-presos-por-trafico-de-drogas-cresce-508-em-12-anos-no-estado-de-sp.ghtml>

Após anos de discussão legislativa, pelas duas Casas Parlamentares, um modelo de política foi normatizado, ancorado em ideias sobre o que são as drogas e como o Estado deve tratar quem as consome e as comercializa, ideias, inclusive, que foram aceitas pelas diversas correntes políticas. Assim, a intenção era investigar a suposta contradição entre os objetivos e princípios previstos na lei e os efeitos da política, por meio da análise dos discursos e das ideias que estruturaram o debate legislativo de forma a compreender, de maneira mais complexa, como se deu a formulação da política de drogas vigente.

Esse foi o projeto apresentado à banca de qualificação em setembro de 2018. Contudo, considerando as sugestões da banca e o desenvolvimento da pesquisa, percebemos que o descompasso entre os efeitos e os objetivos previstos na política decorria sobremaneira das diversas interfaces do aparato estatal com a proibição das drogas, que não são alcançadas somente pela análise do debate legislativo. Com o aprofundamento da pesquisa, surge nova questão: os efeitos da política de drogas sobre os direitos humanos são um problema de desenho do sistema, isto é, de formulação – como sugere o debate em torno da descriminalização – ou de implementação da política existente? Ou seria de ambas as fases?

A formulação da lei de drogas, embora defina os parâmetros gerais da política, se restringe à seara do dever-ser. Como nosso objetivo não é mais olhar para a norma, mas, sim, para a ação, era necessário adentrar a seara do ser, uma vez que a execução da política se dá pelo Executivo e também pelo Judiciário que agem com considerável liberdade, especialmente devido ao caráter amplo dos conceitos utilizados na lei. Assim, o objeto da pesquisa foi redefinido para efetivamente investigar a atuação do Estado, entre a norma e a vida digna, até de forma mais coerente com uma dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo.

O campo científico de drogas é caracterizado pelas diversas abordagens que o conformam, que vão desde a área biomédica até as ciências sociais, e versam tanto sobre as substâncias e seus efeitos no corpo humano quanto sobre o uso, sua forma de regulação pelo Estado e os respectivos impactos no corpo social. A dificuldade que tivemos de situar esse trabalho numa perspectiva de Administração Pública e Governo se deu pela escassez de estudos sobre o tema das drogas nesse campo, mesmo sendo um fenômeno que conta com uma expressiva atuação do Estado e que traz impactos relevantes à vida social.

Em que pese existir, no campo de políticas públicas, trabalhos focados em programas específicos ou em partes que compõem a política como a prevenção e a repressão, analiticamente, esses trabalhos se aproximam muito de seu objeto, não dimensionando o todo da política. Nesse sentido, para a melhor compreensão dos efeitos da política de drogas, é necessário garantir um olhar mais sistêmico ao fenômeno, analisando os diversos aspectos que compõem a atividade estatal nessa área.

Portanto, com o redesenho da pesquisa após a banca de qualificação, o objetivo deste trabalho passa a ser olhar para a implementação da política de drogas, o que levou à redefinição da pergunta de pesquisa: a partir do disposto na lei de drogas vigente, como são produzidos os efeitos da política sobre os direitos humanos?

A partir dessa pergunta, buscamos, em um primeiro momento, desenhar o Sistema de Políticas Públicas de Drogas – SISNAD, previsto na lei, que define os parâmetros de atuação estatal. Com isso, tínhamos a intenção de identificar o papel de cada aparato no Sistema e como esse órgão atuava, por meio de suas ações e omissões. A ideia era desenhar todas as peças que compõem o SISNAD para dar a dimensão da complexidade de atores e de interfaces abarcados pela política, o que, por sua vez, representaria uma contribuição mais pertinente ao campo da Administração Pública e Governo.

Na literatura sobre políticas públicas, a implementação é um processo que envolve tanto as práticas dos implementadores quanto a interação que se estabelece durante a implementação (Lotta, 2015). Isto é, como um desenho é algo estático, focar somente nas ações previstas e executadas no Sistema não capta toda a complexidade da política. Ignorar a interação dos atores seria ignorar a dinâmica das relações de poder, que precisa ser observada, especialmente se inserida em contexto democrático.

Aterrissando finalmente essa pesquisa no estudo sobre implementação de políticas públicas, é necessário definir a abordagem teórica da pesquisa. A teoria sobre implementação se desenvolveu em torno de dois paradigmas construídos em razão do foco em que se inicia a atividade implementadora: *top-down*, se a partir do poder central, em um paradigma mais prescritivo, ou *bottom-up*, se a partir do nível de rua, em uma abordagem mais explicativa.

Com o desenvolvimento teórico da implementação, entendeu-se que ambos os fluxos de compreensão da prática implementadora têm aspectos positivos e fragilidades. Portanto, mais do que integrar as duas perspectivas, seria necessário compreender qual a

relação entre os elementos que compõem a implementação e em que condições um conjunto de variáveis tem maior impacto na execução da política.

A partir dessa abordagem teórica, que não se concentra na direção de análise da atividade implementadora, mas, sim, no contexto de implementação, Matland propõe um modelo analítico que “direciona às variáveis de maior importância e aos fatores sobre os quais concentrar seus escassos recursos” (Matland, 1995). Com base em uma matriz organizada pelos eixos de ambiguidade e conflito da política, o autor formula um modelo de contingência com base nas características da política, que determinam a forma como ela poderá ser implementada.

Com base nesse referencial teórico, buscaremos, então, compreender os parâmetros sobre os quais a política de drogas foi implementada, a partir de dois elementos que também são centrais no debate das drogas. O primeiro é o conflito, inerente ao próprio proibicionismo; e o segundo é a ambiguidade, que se manifesta claramente pela falta de precisão de conceitos e dispositivos.

No que se refere aos procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, parte-se do pressuposto de que a pretensão deste trabalho não é alcançar generalizações, mas sim aprofundar o conhecimento de como as ambiguidades contidas em uma determinada política pública – a lei de drogas instituída em 2006 no país – e os conflitos gerados em sua implementação comprometeram um valor fundamental contido em nossa carta constitucional, qual seja, a defesa dos direitos humanos. A escolha desta política pública tem a ver com minha experiência profissional na área de direitos humanos, na qual pude ter contato direto com a política de drogas implementada na região da “Cracolândia”, em São Paulo.

O envolvimento com o tema definiu o próprio interesse em analisar o descompasso entre a formulação e a implementação de uma política pública, tema central da área de Administração Pública e Governo. Por outro lado, mesmo facilitando o acesso a grande parte das informações aqui mobilizadas, este envolvimento exigiu também esforço para garantir o necessário distanciamento requerido pela análise científica.

Assim, foram levantados e analisados documentos públicos de livre acesso do processo de implementação da política de drogas pós promulgação da Lei nº 11.343/06. A escolha da análise de documentos oficiais, que incluem tanto normativas, quanto

relatórios e indicadores existentes na política, se justifica justamente para referenciar o trabalho no confronto entre o que foi formulado e os resultados da política.

Em relação à coleta de dados, portanto, a parte normativa foi construída a partir de documentos de fonte primária, como leis, decretos e resoluções produzidas pelo Estado, incluindo-se os registros da discussão legislativa. Utilizamos, ainda, as descrições institucionais e as notas oficiais que existam nas páginas dos órgãos; atas, relatórios e demais documentos produzidos para registro oficial; além de indicadores tanto externos quanto produzidos pelo Poder Público sobre as atividades estatais. Com base nesses documentos, realizamos uma análise narrativa crítica dos processos que conformam a implementação da política de drogas, delineando as ambiguidades e os conflitos do sistema que envolve o consumo e a repressão às drogas, bem como a relação entre os diversos atores que o compõem, a fim de explicar algumas características da política.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte forma. No primeiro capítulo, apresentamos o que foi formulado na política de drogas por meio da análise da lei e do arcabouço normativo que compõe a formulação. Em seguida, realizamos uma breve revisão dos estudos de implementação, destacando a matriz analítica proposta por Matland (1995), centrada nos elementos de ambiguidade e conflito, identificando esses elementos na política de drogas brasileira. No terceiro capítulo, descrevemos os quadrantes matriciais de Matland, e analisamos o contexto de implementação da política com base nos dados coletados, com foco sobretudo na atuação do Executivo e do Judiciário. Enfim, na conclusão, sistematizamos os elementos observados na análise da implementação da política, destacando questões que nem sempre estão presentes no debate sobre a política de drogas.

Capítulo 1 – O processo de formulação da Lei de Drogas de 2006

A promulgação da Lei 11.343/2006 se configura como a segunda tentativa de atualização da Lei nº 6.368/1976, conhecida como Lei de Tóxicos, uma vez que a Lei Federal nº 10.409/2002, aprovada para substituir a lei de 1976, foi extensamente vetada, o que restringiu sua aplicabilidade aos procedimentos a serem adotados no processo penal. A vigência da lei de 2002 configurou um período de fragmentação da legislação penal, cuja matéria, para ser aplicada, necessitava da mobilização tanto da lei de 1976 quanto da de 2002.

Além da Lei nº 11.343/06, foi publicado o Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006, que a regulamenta, conformando o marco normativo da política de drogas. Para apresentá-lo, dividimos este capítulo em cinco partes. A primeira trata dos precedentes; a segunda, da tramitação legislativa; a terceira traz efetivamente os dispositivos da lei; a quarta, os entendimentos das Cortes Superiores sobre a constitucionalidade e a aplicabilidade da lei; e, a última, a regulamentação.

1.1. Antecedentes

O recorte temporal dessa pesquisa restringe-se ao período de vigência da Lei nº 11.343/2006, porém, é importante demarcarmos o contexto que antecedeu sua promulgação, tanto do ponto de vista institucional como contextual.

Na dimensão institucional, o importante é demarcar que os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Políticas Públicas de Drogas – SISNAD têm uma história anterior à lei de 2006. A Lei 6.368/76, antiga lei de drogas, já instituía, em seu artigo 3º, o Sistema Nacional Antidrogas, que articulava todos os entes federados, porém, sem especificar sua composição, o que foi desenvolvido com o tempo.

O desenho do Sistema Nacional Antidrogas foi regulamentado pelo Decreto nº 85.110/1980, colocando o Conselho Federal de Entorpecentes como órgão central. Em 1998, o então presidente Fernando Henrique Cardoso participou da Assembleia Geral da ONU em Nova York que conclamava todos os países à união em torno do objetivo de livrar o mundo das drogas. Esse é o contexto que justifica a nova regulamentação do Sistema Nacional Antidrogas, promovida pelo Decreto nº 2.632/1998, que estrutura, em

seu art. 3º¹⁴, o Sistema Nacional Antidrogas, vinculado à Casa Militar da Presidência da República¹⁵, e cria a Secretaria Nacional Antidrogas. Vale citar que, a essa altura, não havia distinção de tratamento ao usuário e ao traficante.

Foi designado para o cargo de Secretário Nacional Antidrogas o juiz aposentado Walter Maierovitch, que tinha como objetivo mudar o enfoque da política antidrogas, que estava concentrada no pequeno traficante varejista, para combater a economia do crime organizado. Assim, a Secretaria Nacional Antidrogas passou a atuar de maneira mais incisiva na repressão ao tráfico, em razão de sua característica internacional, o que gerou atritos com a Polícia Federal.

Para demonstrar esses atritos, transcrevo parte da entrevista de Maierovitch à Revista Isto é, em 23 de junho de 1999, denominada “Walter Maierovitch, um juiz em guerra”, em que ele diz:

Eles [polícia federal] acham que a secretaria é uma delegacia de polícia e nós vamos ficar fazendo operações de batida em morros. Não há nada disso. A atividade de polícia judiciária – descobrir a existência do crime e seus autores – é uma tarefa da Polícia Federal, que continuará a ser o braço operacional do combate às drogas. Mas é preciso uma coordenação porque o tráfico de drogas tornou-se um fenômeno transnacional, que movimenta de 3% a 5% do PIB planetário e não respeita fronteiras. A partir do momento que as organizações do tráfico fizeram do Brasil um mercado e um corredor de passagem das drogas, essa se tornou uma questão de preservação do Estado democrático de direito e de defesa dos direitos e garantias individuais. Essas organizações delinquentes, nas grandes cidades brasileiras, impõem a lei do silêncio, tarefas sem vínculo empregatício e justificações. Por isso, há necessidade de uma secretaria ao lado do presidente da República que centralize a repressão, a prevenção e o tratamento de drogas. Será que isso é difícil de entender ou existe má-fé?”

Como se vê, a centralização das atividades de regulação sobre as drogas na Secretaria Nacional Antidrogas deflagrou uma disputa no interior do aparato estatal brasileiro com relação ao seu papel repressivo. Isso se agravou quando a Secretaria

¹⁴ “Art 3º Integram o Sistema Nacional Antidrogas:
I - o Conselho Nacional Antidrogas, como órgão normativo;
II - a Casa Militar da Presidência da República, como órgão central;
III - a Secretaria Nacional Antidrogas, da Casa Militar da Presidência da República, como executivo;
[...]”

¹⁵ Órgão regulamentado pela Medida Provisória nº 1.669, de 19 de junho de 1998.

Nacional Antidrogas tentou limitar a atuação do órgão repressivo americano aqui no Brasil, o Drug Enforcement Administration (DEA). Fato é que esse atrito se acentuou, gerando conflitos interministeriais entre o Gabinete da Segurança Institucional (antiga Casa Militar) e o Ministério da Justiça, o que resultou na queda primeiro do Ministro da Justiça Renan Calheiros e depois, em abril de 2000, do Ministro da Justiça José Carlos Dias e do Secretário Maierovitch. Dias foi substituído por José Gregori e a Secretaria Nacional Antidrogas foi ocupada interinamente pelo Ministro de Segurança Institucional, General Alberto Cardoso.

Esse foi o contexto, portanto, do novo redesenho do Sistema Nacional Antidrogas promovido pelo Decreto nº 3.696/2000. Para contornar a crise política, a solução, sugerida por José Gregori e promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, foi então desmembrar a política em dois eixos – repressão e prevenção, já que tudo era criminalizado – e designar a responsabilidade de cada um deles a um Ministério¹⁶. Em suma, a ação estatal nessa área, até então marcada por intensa disputa entre diferentes órgãos, permite explicar por que a lei de 2006 estabeleceu a fragmentação institucional em dois eixos bem distintos e com atribuições específicas.

Do ponto de vista contextual, em um breve retrospecto histórico da tramitação dessa lei no Congresso, pode-se lembrar que ela teve início em 2002, último ano do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em um momento de grande repercussão midiática sobre casos de violência urbana e de sensação generalizada de insegurança¹⁷. Por essa razão, o Congresso cria uma Comissão Parlamentar Mista Especial de Segurança Pública, “com a finalidade de levantar e diagnosticar as causas e

¹⁶ “Art. 1º Sistema Nacional Antidrogas - SISNAD, de que trata o art. 3º da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, integra as atividades de: I - repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito, e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica; e

II - prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, bem como aquelas relacionadas com o tratamento, recuperação e reinserção social de dependentes.

[...]

Art. 3º Integram o SISNAD:

I - o Conselho Nacional Antidrogas - CONAD, como órgão normativo;

II - o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, como órgão central das atividades previstas no inciso II do art. 1º deste Decreto;

III - o Ministério da Justiça, como órgão central das atividades previstas no inciso I do art. 1º deste Decreto;

[...]”

¹⁷ Isso se deu em razão, sobretudo, de uma onda de sequestros ocorrida no estado de São Paulo – do empresário Silvio Santos e de sua filha Patrícia Abravanel, do publicitário Washington Olivetto e o caso que resultou na morte de Celso Daniel.

os efeitos da violência que assola o país”¹⁸, composta paritariamente por deputados e senadores para que pudessem atualizar, no prazo de 60 dias, as legislações atinentes ao tema da segurança. A Comissão Especial se separa em grupos de trabalho temáticos, que, dentre os produtos apresentados – diga-se de passagem, sempre calcados no aumento da repressão e das penas – propôs o Projeto de Lei do Senado – PLS nº 115/02, protocolado em 06 de maio de 2002, o qual “dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas; sobre a prevenção, a repressão e o tratamento; define crimes, regula o procedimento nos crimes que define e dá outras providências”¹⁹. Esse é o marco inicial da tramitação legislativa que resultou na Lei nº 11.343/06.

1.2. A tramitação

O PLS 115/02 inicia sua tramitação no Senado, que aprova a minuta apresentada pela Comissão Especial Mista de Segurança Pública, sem discussões. Em seguida, o projeto é remetido para a Câmara, onde passa a tramitar como PL 7.134/2002 e onde também se apensa o PL 6.108/2002, que, com a relatoria do Deputado Paulo Pimenta, é praticamente reformulado.

A nova minuta tira a centralidade da questão penal, por meio da inclusão de diversos aspectos extrapenais, promovendo também uma considerável atualização terminológica para retirar o caráter de erradicação das drogas do texto legal. Assim, além da supressão de termos como “erradicação” ou “tratamento obrigatório”, o substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados retira o prefixo ‘anti’ da palavra antidrogas e a expressão “em pequena quantidade” para delimitar o que seria usuário, além de suprimir a previsão de tratamento compulsório de usuários. Também é na passagem pela Câmara que as ações de prevenção e redução de danos são desenvolvidas no projeto, ao mesmo

¹⁸ Em 29 de janeiro de 2002, o Senador Ramez Tebet (MDB/MS) apresentou o Requerimento 01/2002, por meio do qual “Requerem a criação de uma Comissão Mista Temporária, Composta de 19 Deputados e 19 Senadores e igual número de suplentes, para, no prazo de 60 dias, levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o país, ouvindo-se para tanto, Governadores de Estados, Secretários de Segurança Pública, Comandantes das Polícias Cíveis e Militares, Diretores de Presídios e outros especialistas e autoridades ligados à área e requisitando-se cópia de todas as proposições em tramitação em ambas as Casas, para consolidá-las em uma única proposta de emenda à Constituição ou em um único projeto de lei, conforme o caso, visto a uma tramitação em ritmo acelerado tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. (Volume III)”. Requerimento nº 01/2002 – Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49383>

¹⁹ PLS disponível pelo link: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDia?tipDiario=1&datDiario=07/05/2002&paginaDireta=07379>

tempo que a pena mínima para o tráfico, antes arbitrada em três anos, é aumentada para cinco, por sugestão do deputado Antônio Carlos Biscaia (PT/RJ), que também é o responsável pela inclusão do crime de financiador do tráfico.

O projeto, então, retorna ao Senado, que, com as relatorias do Senador Sérgio Cabral²⁰ pela Comissão de Assuntos Sociais e do Senador Romeu Tuma pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sofre diversas (e, de certa forma, pontuais) alterações²¹, o que culmina no projeto aprovado em agosto de 2006, remetido à sanção presidencial.

Entre as diversas mudanças na lei, interessa ressaltar os movimentos paralelos e opostos da tipificação da figura do usuário e do traficante, que se articulam para compor um todo coerente do ponto de vista do discurso proibicionista. Os deputados e senadores conferem o caráter de grande inovação ao fato de que a lei despenaliza a prisão ao usuário – embora reafirmem, diversas vezes, que o consumo continua sendo crime – devendo este indivíduo, portanto, ser deslocado para o sistema de saúde. Em contrapartida, de forma compensatória, os parlamentares defendem que é necessário atender ao “clamor das ruas” e punir de maneira ainda mais severa os traficantes.

Curioso notar também que as mudanças promovidas pelo substitutivo da Câmara no projeto inicial são justificadas pelo fato de que os projetos anteriores não faziam uma diferenciação adequada entre usuário e traficante, embora a despenalização do uso estivesse presente desde a minuta inicial. Inclusive, a lei é comemorada por alguns parlamentares por superar os anacronismos e conceitos controversos da lei de 1976²² e

²⁰ O parecer do Senador Sérgio Cabral ressalta o avanço do fim da pena de prisão e de multa ao usuário de drogas, tanto porque usuário não pode ser tratado como criminoso – inclusive sua única sugestão de supressão é do artigo que prevê que, em Comarcas onde tiver juiz especializado, este seria também competente para julgar o usuário, o que conferiria maior severidade ao acusado em comparação com a tramitação nos Juizados Especiais Criminais – quanto pelo fato da pena de prisão estimular o usuário a corromper agentes policiais. Já no caso do tráfico, comemora o recrudescimento, inclusive tocando expressamente em pontos posteriormente tratados pelo STF como o cumprimento em regime integral fechado e a impossibilidade de recorrer em liberdade.

²¹ Do ponto de vista mais conceitual, Tuma ressalta a terminologia mais moderna ao suprimir termos como “erradicação” e “tratamento obrigatório” e a definição de responsabilidade e limites mais claros à atuação do Estado. Reconhece que o uso de drogas gera somente um mal a si mesmo, classifica o aumento da pena de prisão para traficante como razoável e comemora a previsão de equilíbrio entre os dois eixos da lei e a não previsão de abstinência (imunização), optando por deixar o cidadão menos vulnerável a assumir comportamentos de risco. Já de forma mais prática, suprime da lei o álcool, a possibilidade de cultivo para uso, a hipótese de crime de desobediência em caso de reincidência do usuário e o aumento de pena em caso de tráfico perto de estabelecimentos específicos. Diminui a pena de indução ao tráfico, retoma a necessidade de inspeção sanitária em comunidades terapêuticas e promove alguns ajustes de redação.

²² Afirmação contida no parecer do Deputado Paulo Pimenta.

por definir critérios mais claros para atuação do Estado²³. Destaca-se, ainda, que a demarcação dessa diferença é acentuada na discussão legislativa, que trata o usuário ou dependente com vulnerabilidades de fundo individual e social, um ser indefeso, e que precisa, portanto, da tutela do Estado para que possa se tratar.

Ao evidenciar essa necessidade de tutela do Estado ao usuário, a figura do traficante é considerada como a materialidade do mal, que corrompe esse usuário que o Estado quer proteger, o que justificaria então o recrudescimento penal. A compreensão binarizada da lei é um esforço de racionalização política de individualizar os tipos e, em seguida, totalizar o tratamento a eles. Tal compreensão acaba por restringir a atuação do Estado na questão das drogas a essas duas figuras sociais, reforçando o papel do traficante como criminoso e, portanto, inimigo público.

Outro elemento importante a ser destacado é justamente o parâmetro conceitual simplista mobilizado na discussão legislativa. Como a discussão legislativa foi construída sob a distinção de duas figuras, usuário e traficante, há um esvaziamento conceitual dos diversos fenômenos que envolvem a política, tratando um problema complexo de forma simplificada. Ou seja, ao se criar a figura de usuário e a figura de traficante, não é necessário considerar os diferentes tipos de uso e de tráfico. Mesmo a lei tentando diferenciar a figura da associação, do financiador e do tráfico, toma o traficante de forma abstrata, pois pode abarcar tanto o tráfico de 10 gramas quanto o de 10 quilos. De forma vaga, também, é tratado o termo drogas, que sequer é conceituado, o que confere às diferentes substâncias o mesmo tratamento, além de reforçar a imagem das drogas como um mal em si, desvinculado, portanto, de outros fatores afetos ao consumo: substâncias, sujeitos e contextos.

Enfim, o todo da lei concilia um tom alarmista e persuasivo em relação às drogas e à forma como o Estado deve lidar com elas com avanços terminológicos, o que passa por uma compreensão da não imposição de prisão a usuários. Comemorada pelos parlamentares à época, a lei reforça uma visão de mundo maniqueísta e simplista, embora, retoricamente, seja aventada a superação dessa visão em diversos momentos da discussão legislativa. Além disso, não figuram no debate legislativo os efeitos sociais e aos direitos humanos da política de drogas, sequer de forma indireta, por meio dos efeitos da

²³ Afirmação contida no parecer do Senador Sérgio Cabral.

repressão, o que já vinha sendo alertado pela sociedade civil e por especialistas²⁴. Os únicos efeitos considerados pelos parlamentares se referiam aos supostos efeitos das drogas e não os da política.

1.3. O texto legal

A Lei nº 11.343/06, também chamada de Nova Lei de Drogas, institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, para a 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. Ela está organizada em seis partes, chamadas de Títulos. O primeiro e o último trazem as disposições iniciais e finais, o Título II vai tratar do SISNAD; o Título III vai regular o uso e o IV, o tráfico; e o Título V vai versar sobre a cooperação internacional.

Logo em seu artigo segundo, a lei proíbe as drogas em todo território nacional, considerando drogas “as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União”. A proibição, como paradigma central da lei, determina toda a sua organização, separada em dois eixos distintos e interligados, o do uso indevido e o da repressão, sendo o SISNAD o sistema com a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas a esses dois eixos (art. 3º).

A lei estabelece ainda uma série de princípios e objetivos que devem nortear as atividades desempenhadas pelo SISNAD, relacionados ao respeito a direitos, à promoção de valores e à integração de diversos atores envolvidos na questão. Vale notar que há previsão expressa em relação ao respeito à liberdade e também a um equilíbrio entre as atividades relacionadas ao uso e ao tráfico, fator importante a ser considerado diante da situação já mencionada de crescente encarceramento de pessoas envolvidas com drogas no país. Segundo os princípios da Lei, deve o SISNAD trabalhar para a inclusão social, a disseminação de informações sobre as drogas²⁵ e promover a coordenação, integração e

²⁴ Vide Boletim IBCCRIM nº 167, de outubro de 2006, publicação que circula no meio jurídico, que traz diversos artigos que destacam os prejuízos que poderiam advir da nova lei de drogas.

²⁵ O SISNAD tem como papel a coleta, análise e disseminação de informações sobre as drogas, por meio do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID, para integração de dados e

articulação das ações focadas no uso e no tráfico. Ou seja, a lei tem como pressuposto tratar as duas dimensões relacionadas às drogas como partes do mesmo problema.

Com relação à composição do SISNAD e às respectivas atribuições dos órgãos que o compõem, o art. 6º, indica que “integram o SISNAD o conjunto de órgãos e entidades do Poder Executivo da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios que exercem as atividades que tratam os incisos I e II do art. 3º desta Lei”. O Conselho Nacional Antidrogas – CONAD, cuja composição se daria por órgãos da Administração Federal, sociedade civil e Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, seria o órgão superior do Sistema²⁶. A lei também vai regulamentar as atividades que envolvem o uso indevido, isto é, a prevenção e a atenção e reinserção social de usuários e dependentes. Importante notar que a palavra uso está sempre acompanhada do adjetivo indevido, como se não houvesse outra forma de uso possível ou aceitável. Dito isso, este título está dividido em três partes, prevenção; atenção e reinserção social; e dos crimes e das penas.

A prevenção é entendida como “a redução dos fatores de vulnerabilidade e risco e para a promoção e o fortalecimento dos fatores de proteção” (art. 18), fundamentada, entre outros princípios e diretrizes, no fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido, na integração e articulação de serviços diversos e na formação continuada.

Já no capítulo seguinte da lei, são tratadas a atenção e a reinserção social, que estão fundamentadas na adoção de estratégias múltiplas de tratamento, com projeto terapêutico individualizado e considerando as peculiaridades socioculturais do usuário ou dependente. A estratégia de atuação, assim como nos outros temas, também prevê a articulação entre entes da federação e do Estado com instituições da sociedade civil. A reinserção social tem como objetivo a integração ou reintegração do usuário ou dependente em suas redes de sociabilidade. Já a atenção – o que seria o tratamento – prevê atividades que “visem à melhoria da qualidade de vida e à redução dos riscos e dos danos associados ao uso de drogas” (art. 20).

informações produzidas pelas áreas de saúde e assistência social dos municípios, órgão que foi vetado pela Presidência da República.

²⁶ No Capítulo III do Título referente ao SISNAD, a lei previu as atribuições específicas dos órgãos que compõem o sistema. Quase todos esses dispositivos foram vetados pelo então presidente Lula, sob a justificativa de configurar vício de iniciativa, já que a criação de obrigações pelo Poder Legislativo para entes federados e para o Poder Executivo feriria a autonomia dos estados, municípios e Distrito Federal, bem como o princípio da separação dos poderes, ambos previstos constitucionalmente.

Dois pontos valem nota nesse momento. O primeiro é a inserção do termo “redução de riscos e danos” como paradigma para atenção ao usuário. O proibicionismo, como já apresentado, esteve muito tempo ancorado na abstinência, uma vez que o uso de drogas é visto como um mal em si. Exatamente por isso que, na lei, o termo utilizado é uso indevido. Contudo, a abordagem de atenção pautada na redução de danos é entendida como “uma política de saúde que se propõe a reduzir os prejuízos de natureza biológica, social e econômica do uso de drogas, pautada no respeito ao indivíduo e no seu direito de consumir drogas” (Andrade *et all*, 2001)²⁷.

Além da presença do termo redução de danos, não aparece em nenhum momento no texto o termo internação, embora esteja expressa a possibilidade de parcerias com instituições da sociedade civil sem fins lucrativos para atuação nas áreas de saúde e assistência social com recursos do Fundo Nacional Antidrogas (art. 25). Nesse contexto, esse tema tem uma particularidade importante, pois há uma disputa política no campo da saúde em torno da inserção das comunidades terapêuticas na rede de tratamento ao usuário, uma vez que são recorrentes as denúncias de violações de direitos nessas instituições²⁸, o que será abordado adiante.

No que se refere ao último Capítulo deste Título, relativo ao uso indevido de drogas, denominado “Dos crimes e das penas”, pode-se notar, pelo seu nome, a opção pela não descriminalização do uso de drogas no Brasil. A grande novidade trazida é a descarcerização²⁹ do usuário, o que exclui a possibilidade de sua reclusão. O famoso art. 28, então, tipifica a conduta do usuário de drogas como “adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”, além de assim tipificar também quem “semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica”. Nessa hipótese serão passíveis três tipos de pena, pelo prazo máximo de cinco meses:

²⁷ Conceito citado no capítulo Aspectos Históricos da Redução de Danos, de Maria Alice Pollo-Araujo e Fernanda Gonçalves Moreira, in Niel, Marcelo; da Silveira, Dartiu Xavier Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde/ Marcelo Niel & Dartiu Xavier da Silveira (orgs). – São Paulo, 2008.

²⁸ Acesso pelo link: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/06/20/As-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-em-comunidades-terap%C3%AAuticas-pelo-Brasil>

²⁹ Descarcerização é o antônimo de carcerização, isto é, imputar a pena de prisão a alguém, ou melhor, submeter alguém ao cárcere. Este é um termo utilizado no debate jurídico sobre a política de drogas.

advertência, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento em programa ou curso educativo, cujos cumprimentos são regulados no artigo.

O mais relevante desse artigo são os critérios previstos para a caracterização do usuário. Segundo o §2º do art. 28, “Para determinar se a droga se destinava a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”. A classificação entre usuário e traficante, portanto, ficará a critério (de policiais e) de juízes, com base na substância, no local e contexto da ação e na conduta e nos antecedentes do agente. Essa amplitude da prescrição legal é um dos pontos centrais da ambiguidade trazida pela lei, tema que será retomado.

Chegamos, então, ao Título IV referente à “repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas”. No primeiro capítulo, de disposições gerais, trata-se da necessidade, para que não se incorra em crime, de licença prévia da autoridade competente para realizar a ação prevista em algum dos verbos caracterizadores do tráfico. Além disso, o capítulo trata das plantações ilícitas que serão imediatamente destruídas e as glebas cultivadas, expropriadas.

No art. 33, 18 verbos caracterizam a tipificação do crime de tráfico de drogas no Brasil³⁰. Além das drogas, são abarcadas nesse rol de verbos a matéria-prima, os insumos, os produtos químicos e as plantas utilizadas para produzi-las. O tráfico tem pena de reclusão mínima de 5 anos, pois, assim, impede-se, pela legislação penal, a mudança de regime de cumprimento de pena ou a substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos. Nesse cenário, os congressistas deixaram claro a escolha pelo cárcere.

Essa escolha fica ainda mais evidente em duas situações. A primeira, quando veda a conversão da prisão em penas restritivas de direitos, proibição expressamente prevista no §4º do art. 33, quando trata das hipóteses de redução da pena (primário, bons antecedentes e que não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa). E a outra, no mesmo artigo, quando afasta diversas garantias penais,

³⁰ “Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.”

colocando os crimes relativos ao tráfico como inafiançáveis e insuscetíveis de *sursis*, graça, indulto, anistia e liberdade provisória.

Retomando, são crimes de menor potencial lesivo e, portanto, penalizados a menor, instigar, induzir ou auxiliar alguém a usar, bem como oferecer para consumirem juntos. O Capítulo ainda traz outros tipos penais que tratam de temas afetos ao tráfico, como o maquinário, aparelho, instrumento ou qualquer objeto utilizado na produção de drogas (art. 34); a associação (art. 35) e a colaboração (art. 37) ao tráfico; prescrição a pacientes (art. 38); condução de embarcação ou aeronave após o consumo (art. 39); e o financiamento do tráfico (art. 36), este último com a maior pena da lei, de 8 a 20 anos, e que pode chegar a quase 27 na hipótese de aumento, em uma tentativa, ainda que retórica, de alcançar o grande traficante. Ao fim desse capítulo, são previstas as hipóteses de aumento e redução da pena, as formas para arbitrar as penas (“natureza e a quantidade da substância ou do produto, a personalidade (!) e a conduta social do agente”) e as multas, além da excludente de ilicitude do inteiramente incapaz.

No capítulo relativo ao procedimento penal, versa-se sobre a forma de processamento da investigação e da instrução criminal, que se refere a procedimentos gerais do processo. Aqui há dois pontos importantes, para esse trabalho, a serem citados. O primeiro, mais processual, é que, diferentemente do traficante, o usuário não pode ser preso em flagrante e seu processo tramitará no Juizado Especial Criminal. Já o segundo é uma questão de direitos humanos, pois se refere ao momento em que acusado e juiz se encontram. A lei não estipula prazo para que a audiência de instrução e julgamento ocorra, o que faz com que o juiz tenha contato com o acusado meses depois de preso. Isso é relevante porque quase 35% da população carcerária é composta de presos provisórios³¹, ou seja, que não foram julgados ou sequer foi analisada pelo Juiz a necessidade de se manter prisão. Isso denota que não foi uma preocupação do legislador garantir o acesso efetivo do acusado à Justiça. E, como se verá adiante, a forma de a Justiça lidar com a questão tampouco se mostrou efetiva para garantir o direito de defesa aos mais vulneráveis.

³¹ O total do número de presos provisórios no país atualmente é de 243.380 pessoas, o que representa 34,64% do total de encarcerados. Dado obtido no Geopresídios, página do Conselho Nacional de Justiça, que faz uma radiografia do sistema prisional. Acesso em 27 de fevereiro pelo link http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php

O último capítulo do Título referente à repressão versa sobre a apreensão, a arrecadação e a destinação dos bens do acusado. Basicamente, estipula o que fazer com os bens móveis e imóveis apreendidos ou que foram produtos do crime. Chegando já na parte final da lei, o penúltimo Título (V) trata da cooperação internacional, em que se prevê intercâmbio de informações e experiências sobre o tema das drogas, de inteligência policial e de informações sobre traficantes e produtores.

Nas disposições finais (Título VI), há algumas questões que merecem que sejam pontuadas. Na relação entre governo federal e os demais entes, a lei prevê a celebração de convênios, condicionando a liberação de recursos à adesão das diretrizes estipuladas pelo Governo Federal e ao fornecimento de dados, além de permitir que esses entes criem incentivos fiscais próprios. Por fim, estipula-se a Justiça Federal como competente para julgar crimes de caráter transnacional e revogam-se as Leis 6.368/1976 (a lei antiga) e 10.409/2002 (primeira tentativa de alteração da lei antiga), dando 45 dias para a entrada em vigor.

1.4. Controle de constitucionalidade

Após a entrada em vigor, alguns aspectos legais começaram a ser suscitados no decorrer da aplicação da lei, porém, parte da alteração do entendimento sobre as drogas foi produzida na lei de crimes hediondos e não na lei de drogas. Aqui, apresenta-se os entendimentos dos Tribunais Superiores considerando ambas as leis.

O tráfico de entorpecentes e drogas é crime equiparado a um crime hediondo, previsto na Lei nº 8.072/90, que dispõe sobre esse tipo de crime. Crimes hediondos seriam aqueles com maior potencial lesivo à sociedade e, portanto, punidos com maior severidade. Nesse tipo de crime, não se aplicam as modalidades de extinção da punibilidade, como anistia, graça ou indulto, as penas são cumpridas inicialmente em regime fechado, e a progressão de regime para condenados só pode ocorrer após o cumprimento de dois quintos da pena, no caso de réus primários, e de três quintos, no caso de reincidentes.

O primeiro ponto de interação do Supremo Tribunal Federal com o tema é que já não se obriga que o início do cumprimento de pena, no caso de crimes hediondos, se dê em regime fechado, podendo, assim, ser definido o regime semiaberto ou aberto,

conforme os critérios estipulados no art. 33 do Código Penal. Esse entendimento foi adotado no HC 111.840/ES com repercussão geral e aprovado na Tese 927: “É inconstitucional a fixação *ex lege*, com base no art. 2º, § 1º, da Lei 8.072/1990, do regime inicial fechado, devendo o julgador, quando da condenação, ater-se aos parâmetros previstos no artigo 33 do Código Penal”³².

O parágrafo 4º do art. 33³³ suscitou três questões levantadas pelos Tribunais Superiores. O primeiro ponto se refere à expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos”. Nesse caso, o STF declarou o termo inconstitucional (Habeas Corpus nº 97.256/RS), por ofensa à garantia constitucional da individualização da pena. Então, o Senado, com base nessa decisão, suspendeu a execução da expressão na lei, taxando-a do texto normativo (Vide Resolução nº 5, de 2012).

Já o segundo se refere ao que se entende por “se dedicar a atividade criminosa ou integrar organização criminosa”, para que se possa aplicar o fator de redução de pena. Nesse caso, tanto o STF quanto o STJ entenderam que a “mula” ou o “aviãozinho” não pode ser imediatamente enquadrado como se fosse um indivíduo dedicado a atividade criminosa ou integrado a uma organização, “sendo imprescindível, para tanto, prova inequívoca do seu envolvimento, estável e permanente, com o grupo criminoso”³⁴. Assim como decidiu o Ministro Ricardo Lewandowski³⁵ “A exclusão da causa de diminuição prevista no § 4º do art. 33 da Lei 11.343/2006 somente se justifica quando indicados expressamente os fatos concretos comprobatórios de que o agente se dedica a atividades ilícitas ou participa de organização criminosa.”

O último ponto se refere ao afastamento da natureza hedionda do tráfico privilegiado, o que afasta também a maior severidade no cumprimento das penas desse tipo de crime. O Plenário do STF entendeu que o chamado tráfico privilegiado não deve ser considerado crime de natureza hedionda, pois esse tipo penal não se harmonizaria com

³² Tese 927 pode ser acessada pelo seguinte link:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5201890&numeroProcesso=1052700&classeProcesso=ARE&numeroTema=972#>

³³ “§ 4º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, as penas poderão ser reduzidas de um sexto a dois terços, vedada a conversão em penas restritivas de direitos, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas nem integre organização criminosa”.

³⁴ Decisão do STJ proferida no HC 387077 / SP HABEAS CORPUS 2017/0020912-1 – Ministro Ribeiro Dantas. DJe 17/04/2017 RB vol. 650 p. 248 RJTJRS vol. 305 p. 137.

³⁵ Decisão proferida no A G.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.019.403 SÃO PAULO. Acesso pelo link:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13723218>

a qualificação da hediondez do delito definido no *caput*, nem representa a vontade do legislador, que, se quisesse aplicar as hipóteses mais severas de concessão de livramento condicional, o teria feito de forma expressa e precisa. A discussão ocorreu no julgamento do Habeas Corpus (HC) 118.533, que foi deferido por maioria dos votos³⁶.

Além do privilegiado, outro crime da lei que teve a hediondez afastada foi o crime de associação para o tráfico, por ser um tipo penal que não está expressamente previsto na lei de crimes hediondos³⁷. Esse foi um entendimento fixado na discussão sobre a concessão do livramento condicional, que, por não ser um crime hediondo, a associação para o tráfico teria que considerar 1/3 da pena. Entretanto, ainda que não seja hediondo, a lei de drogas é expressa em prever que o prazo seja de 2/3.

Outra questão decidida pelo STF se refere à não configuração da Marcha da Maconha como crime de incitação ao consumo, previsto no art. 33 §2º. Segundo o Plenário do STF, na ADI 4274³⁸, a proibição pela Justiça do evento representaria uma afronta aos direitos de reunião e de livre expressão do pensamento previstos constitucionalmente.

Por fim, outras questões mais processuais foram decididas pelos Tribunais Superiores, as quais apenas serão citadas porque têm menos impacto para esse trabalho: o tráfico interestadual não necessita da efetiva transposição das fronteiras, mas tão somente a demonstração de inequívoca intenção de realizar esse tráfico (Súmula 587 STJ³⁹); o interrogatório do acusado deve ser feito após a oitiva das testemunhas, não mais antes como previsto pelo art. 57 da Lei de Drogas (HC 127.900 – Plenário STF⁴⁰); na hipótese de conexão entre tráfico internacional e o doméstico, prevalece a competência da Justiça Federal para ambos (Súmula 122 do STJ⁴¹); e o confisco de bens fica autorizado mesmo

³⁶ Acesso pelo link:

<http://www.stf.jus.br/PORTAL/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319638>

³⁷ Entendimento proferido no A G .REG. NO RECURSO ORDINÁRIO E M HABEAS CORPUS 133.938 MATO GROSSO DO SUL. Acesso pelo link:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13337139>

³⁸ Acesso pelo link: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=194435>

³⁹ Acesso pelo link:

http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/STJ-edita-seis-novas-s%C3%BAmulas

⁴⁰ Acesso pelo link: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4763912>

⁴¹ Acesso pelo link: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_8_capSumula122.pdf

se não comprovada sua utilização habitual ou adulteração para o cometimento de crime (tema nº 647 - RE 638.491⁴²).

1.5. Regulamentação

Pouco mais de um mês depois da sanção da Lei nº 11.343/06, o presidente Lula a regulamenta por meio do Decreto nº 5.912, de 27 de setembro de 2006. Basicamente, o que o Governo Federal faz é incluir os temas vetados na lei por vício de iniciativa.

Incluem-se as disposições sobre o SISNAD, cuja finalidade seria de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades referentes ao uso indevido e à repressão, organizado em uma lógica de orientação central e execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito. O Sistema seria composto pelo CONAD (órgão normativo e de deliberação), SENAD (secretaria executiva do Conselho), conjunto de órgãos públicos federais, estaduais e municipais que atuem nos objetivos da lei, e organizações da sociedade civil da área da saúde e assistência social. O decreto regulamentador ainda resgata o OBID, também vetado na lei, como órgão centralizador das informações sobre temas relacionados às drogas.

A finalidade da criação do SISNAD trazida acima denota as diferentes frentes de atuação do Sistema: a articulação com o Ministério Público e os Poderes Legislativo e Judiciário (art. 4º, VIII); a integração de estratégias nacionais e internacionais e das ações previstas na lei com as políticas públicas setoriais dos entes federados (art. 4º, VII e art. 5º, III); a organização e a coordenação por meio de “orientação central e a execução descentralizada das atividades realizadas em seu âmbito, nas esferas federal, distrital, estadual e municipal e se constitui matéria definida no regulamento desta Lei” (art. 7º).

A novidade do decreto são as disposições sobre o CONAD, órgão superior do SISNAD, com competência de acompanhar a política nacional sobre drogas e a gestão dos recursos do FUNAD e de promover a orientação normativa e a integração do sistema.

⁴² Acesso pelo link: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4057227&numeroProcesso=638491&classeProcesso=RE&numeroTema=647#>

Além disso, a composição do CONAD tem 28 membros titulares, com direito a voto, com suplentes em igual número⁴³.

Na prática, além do CONAD, órgão superior do sistema com caráter normativo e deliberativo, e a SENAD, como secretária-executiva do colegiado e principal órgão articulador da política em nível nacional, compõem o Sistema órgãos públicos que atuam na dimensão do uso e do tráfico em todos os níveis de governo, o que congrega inúmeros órgãos em diversas áreas dentro de cada nível de governo. Também fazem parte do SISNAD organizações da sociedade civil da área de assistência social e saúde que atendam dependentes, o que inclui, por exemplo, as instituições que gerem as comunidades terapêuticas. Pelas características da política, há ainda uma interface direta do Sistema com o Poder Judiciário.

Sintetizando, pode-se afirmar que a lei de drogas foi construída a partir da diferenciação entre usuário e traficante, estipulando diversas obrigações e penalidades para cada um dos tipos. Ao usuário fica garantido o tratamento e as atenções de saúde, já ao traficante – alçado a inimigo público – é resguardado todo o rigor da lei. Tudo isso conforma o que é o SISNAD, um sistema formulado para lidar com os dois eixos da política de drogas.

⁴³ Composição do CONAD: “I - o Ministro de Estado da Justiça, que o presidirá; II - o Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas; III - um representante da área técnica da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, indicado pelo Secretário; IV - representantes dos seguintes órgãos, indicados pelos seus respectivos titulares: a) um da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; b) um do Ministério da Educação; c) um do Ministério da Defesa; d) um do Ministério das Relações Exteriores; e) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; f) dois do Ministério da Saúde, sendo um da Agência Nacional de Vigilância Sanitária; g) dois do Ministério da Justiça, sendo um do Departamento de Polícia Federal e um da Secretaria Nacional de Segurança Pública; h) dois do Ministério da Fazenda, sendo um da Secretaria da Receita Federal e um do Conselho de Controle de Atividades Financeiras; V - um representante dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes ou Antidrogas, indicado pelo Presidente do CONAD; VI - representantes de organizações, instituições ou entidades nacionais da sociedade civil: a) um jurista, de comprovada experiência em assuntos de drogas, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB-Federal; b) um médico, de comprovada experiência e atuação na área de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Medicina - CFM; c) um psicólogo, de comprovada experiência voltada para a questão de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Psicologia - CFP; d) um assistente social, de comprovada experiência voltada para a questão de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Serviço Social - CFESS; e) um enfermeiro, de comprovada experiência e atuação na área de drogas, indicado pelo Conselho Federal de Enfermagem - COFEN; f) um educador, com comprovada experiência na prevenção do uso de drogas na escola, indicado pelo Conselho Federal de Educação - CFE; g) um cientista, com comprovada produção científica na área de drogas, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; h) um estudante indicado pela União Nacional dos Estudantes - UNE; VII - profissionais ou especialistas, de manifesta sensibilidade na questão das drogas, indicados pelo Presidente do CONAD: a) um de imprensa, de projeção nacional; b) um antropólogo; c) um do meio artístico, de projeção nacional; e d) dois de organizações do Terceiro Setor, de abrangência nacional, de comprovada atuação na área de redução da demanda de drogas.”

É necessário abordar um último elemento. Além da lei de drogas e seu decreto regulamentador, a Política Nacional Antidrogas foi criada pelo Decreto nº 4.345/2002, normativa que foi, de certa forma, regulamentada por meio da Resolução nº3/GSIPR/CONAD de 2005, que, após um processo de realização de estudos, fóruns e seminários para qualificar a informação sobre o tema, culminou na Política Nacional sobre Drogas (PNAD), sem, contudo, alterar o decreto de 2002.

A PNAD – tanto o texto de 2002 quanto o de 2005 – além de ser anterior à lei nº 11.343/2006, traz elementos muito semelhantes aos consolidados na lei de drogas mais tarde, já que proíbe substâncias; divide a questão do uso entre usuários e traficantes, articulando o encaminhamento daqueles ao sistema de saúde, amparado por uma lógica de redução dos riscos e danos, e destes ao de Justiça; e prevê uma execução da política de forma descentralizada.

Após a banca de defesa desta dissertação, uma nova alteração à política nacional de drogas foi realizada, por meio da publicação do Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019, que revoga o Decreto nº 4.345/2002. Embora não se configure como um novo marco legal, o decreto orienta a atuação do Executivo, especificando diretrizes e formas de atuação. Nesse sentido, o novo Decreto publicado por Bolsonaro retrocede ao excluir a previsão expressa da adoção de estratégias de redução de danos, fazendo uma escolha clara pela abstinência como única forma de lidar com o uso de drogas. Essa exclusão está alinhada ao fortalecimento das comunidades terapêuticas, espaços que nem eram previstos no decreto de 2002 revogado, mas que agora contam com previsão expressa de apoio financeiro para seu funcionamento e aprimoramento. Estas instituições geralmente são geridas por entidades religiosas, que muitas vezes atuam de forma distinta às evidências científicas, com relatos recorrentes de maus tratos, tortura e privação de liberdade⁴⁴.

Dito isso, com os parâmetros da atuação estatal apresentados, vamos ver como ela se dá.

⁴⁴ Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas - 2017 / Conselho Federal de Psicologia; Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão / Ministério Público Federal; – Brasília DF: CFP, 2018.

Capítulo 2 - Implementação, terreno de manifestação de ambiguidades e conflitos

Configurando esta pesquisa, do ponto de vista teórico, como uma análise da implementação da política de drogas, será utilizado aqui o modelo teórico de Matland (1995), que identifica diferentes contextos de implementação de políticas públicas, a partir de dois elementos básicos que as caracterizam, ambiguidade e conflito. Antes, será efetuada uma breve revisão de literatura sobre implementação, enfatizando dimensões que possam ajudar a compreender a política de drogas no Brasil.

2.1. Teorias de implementação

Política pública pode ser definida como “um curso de ação, escolhido pelo Estado, com o objetivo de resolver um problema público. É integrada por ações do Estado – e de atores não-governamentais – derivadas da autoridade legítima do Estado, com poder de se impor à sociedade. O curso de ação escolhido é influenciado por ideias e valores, pela disputa entre diferentes atores e grupos e se baseia em conhecimento técnico e em outras formas de saber” (Farah, 2013, no prelo, pag. 9)⁴⁵.

O curso de ação é sistematizado didaticamente por meio de um ciclo deliberativo formado por várias etapas, como forma de compreensão de um processo político-administrativo de resolução de problemas (Frey, 2000). Esse processo está organizado em quatro fases principais – agenda, formulação, implementação e avaliação – que, muitas vezes, não ocorrem de forma linear e sequencial, ou sequer ocorrem, mas que garantem um método de análise das políticas públicas já consolidado na área de Administração Pública e Governo.

A fase da agenda está relacionada ao reconhecimento de um problema público, isto é, como e porque um determinado tema entra na agenda governamental (e outros, não). Para entrar na agenda de governo, um assunto deve ser considerado um problema legítimo, passível de atenção e que exija uma ação governamental. A formulação é a fase em que se tomam decisões de como esse problema público será abordado, ou seja, quais

⁴⁵ Acesso pelo link: <http://anpocs.org/index.php/papers-40-encontro-2/spg-4/spg17-4/10985-efeitos-dos-discursos-ideologicos-sobre-a-politica-social-uma-reflexao-teorica-sobre-aproximacoes-e-distanciamentos-de-perspectivas-criticas/file>

as soluções que serão colocadas em prática para que os governos traduzam seus propósitos em ações. Essa adequação entre a adoção de soluções aos problemas definidos passa por um processo racional, mobilizando diversos modelos de tomada de decisão.

Uma vez decididas as alternativas que serão adotadas, segundo a teoria do ciclo das políticas, é hora de implementá-las. Assim, a implementação seria a ligação entre a concepção e a execução da política por meio da efetivação das soluções apontadas em ações. Essa fase apresenta uma evolução teórica que vai se afastando do entendimento de um mero processo de execução administrativa da decisão política para destacar o papel do burocrata e sua discricionariedade na implementação, como se indicará a seguir. Por fim, a avaliação seria um processo de atribuição de valor à política pública, o que pode ocorrer em diversas fases de sua execução, como forma de qualificá-la, readequá-la ou realinhá-la aos impactos desejados com a política.

O que nos interessa nesse trabalho é a fase de implementação. Considerada, durante muito tempo, algo banal, de responsabilidade e preocupação somente dos administradores, era vista como um “elo perdido” entre o processo político decisório e os impactos da política. Essa visão tem como pressupostos o fato de que tudo é decidido na etapa de formulação e de que há uma separação clara entre a concepção e a execução, ou seja, entre a decisão política e a administração ou execução meramente operacional daquela decisão.

Esse cenário começa a mudar a partir da década de 1970, quando cresce a preocupação com a efetividade das políticas públicas e a governança, ou seja, os arranjos estabelecidos entre os diversos atores envolvidos com sua implementação, o que trouxe importantes inovações ao campo de estudo (Barrett, 2004). Essa evolução dos estudos se manifesta na ênfase das análises dos resultados da política para os processos de implementação. Essa primeira geração de estudos sobre o tema de implementação caracterizava-se principalmente por meio de estudos de casos, focalizando a tomada de decisão pelas instâncias superiores e enfatizando um processo hierárquico construído de cima para baixo. Ademais, esse modelo *policy-centred*, conceituado, também, como implementação como controle, marca uma separação entre políticos e administradores e entende o papel dos burocratas como subordinados ao poder central, em uma visão weberiana da burocracia que atuaria conforme um processo de dedução racional das decisões tomadas.

Aos poucos, e com a preocupação da efetividade das políticas, percebeu-se que o processo de implementação estava sujeito a falhas decorrentes de variados fatores, tais como a falta de clareza nos objetivos da política, a enorme rede de atores envolvidos na implementação, o atravessamento de valores e interesses durante esse processo e a autonomia ou mesmo a discricionariedade e criatividade dos implementadores como obstáculo ao controle (Lotta, 2015).

A implementação passa, assim, a ser considerada como parte contínua e integral do processo político de mediação entre os formuladores e os beneficiários da política, entendida como negociação entre estes atores e as agências de implementação, como espaços de atravessamento de diversas iniciativas políticas e pressões ambientais de diversos fatores. A preocupação analítica não pergunta *se* e *como* a política foi implementada e passa a observar *o que* acontecia na base, identificando fatores que influenciam a ação e o comportamento dos atores envolvidos. Essa segunda fase dos estudos sobre implementação está ancorada na compreensão da importância das mudanças e contingências, o que levou a academia a formular, então, dois modelos básicos para a análise da implementação, de acordo com o foco irradiador da análise, os modelos *top-down* e *bottom-up*.

O modelo *top-down* parte das decisões políticas tomadas de forma centralizada, priorizando uma estrutura tradicional de governança, entendendo a implementação como um processo para pôr em prática os programas políticos. Nessa visão, a implementação começa onde a política acaba e se conforma como a habilidade de criar ligações no fluxo burocrático para alcançar os resultados esperados, identificando as causas dos problemas emergentes e sugerindo formas de conciliar as ações implementadas e os objetivos da política pelo aumento da coordenação e do controle dos agentes.

Já no modelo *bottom-up*, a criação da política é vista como um processo contínuo e longitudinal, em que a implementação faz parte, transformando e adaptando as políticas originais. Não se garante tanta atenção aos objetivos e planos da política, mas, sim, aos processos que a compõem e que determinam resultados não previsíveis. A implementação, então, é vista como um processo flexível e adaptável a contingências e alterações, marcado pela interação entre os diversos atores envolvidos, que têm compreensões e objetivos diferentes e estão inseridos em contextos variados.

Ambos os modelos ensejam críticas. No *top-down*, por ser um modelo prescritivo que entende a implementação como um processo de conformação, critica-se a falta de descrições profundas sobre os processos e suas complexidades, ao passo que no *bottom-up*, por se focar no entendimento e na compreensão do processo, entendendo a implementação como desempenho, critica-se a falta de prescrições para a prática.

Nesse sentido, chega-se, então, à terceira geração da teoria da implementação que procura combinar ambas as perspectivas para promover um olhar factual das experiências de implementação (Lotta, 2015). Valoriza-se o olhar à política oficial dada pela visão *top-down*, que define a arena onde os processos se darão, a identidade e o papel dos principais atores, as ferramentas e os recursos mobilizados. Por outro lado, a teoria *bottom-up* atua de forma complementar ao olhar para os ajustes realizados nos programas, influenciado pelo ambiente político, para os processos de negociação e barganha e para os compromissos assumidos.

Para além do movimento de integração das duas perspectivas, os estudos sobre o tema continuaram avançando. Assim, Matland (1995) argumenta que, ao invés de propor um modelo que combine as duas dimensões simultaneamente, é importante identificar em que situações cada modelo se mostra mais apropriado. Segundo o autor, os esforços de combinar as teorias somente aprofundam o conhecimento do problema sem tentar entender qual a relação teórica entre os diversos elementos envolvidos. Com isso, sua proposta teórica sugere que se limitem as variáveis para explorar suas relações teóricas mais profundamente.

Contudo, antes de apresentar o modelo analítico proposto por Matland, que norteia esse trabalho, é importante explicitar que a implementação de políticas públicas é aqui entendida como “resultado da interação entre atores no interior de ambientes institucionais e relacionais presentes na comunidade política”, sendo que três elementos analíticos precisam ser destacados em uma análise do processo de implementação: (i) o papel dos atores; (ii) como eles fazem uso da discricionariedade; e (iii) como interagem para conformar a política pública (Lotta, 2015, pag. 57).

Como já indicado, os estudos iniciais sobre implementação partilhavam de uma visão com clara separação entre atores políticos e burocratas, em consonância com uma visão weberiana de burocracia, ligada à racionalidade-legal, que supõe o burocrata isento de paixões ou julgamentos, isto é, um mero executor das regras definidas. Nessa

concepção, haveria igualmente separação entre questões de ordem técnica e política, sem enfatizar a discricionariedade dos agentes.

Todavia, com a expansão e o aumento da complexidade na atuação do Estado, a divisão entre técnica e política começa a não se mostrar tão clara, ensejando hibridismo entre a política e a burocracia. As análises empíricas demonstram que, nas democracias contemporâneas, o burocrata não apenas administra os recursos para a execução dos objetivos da política como também atua como *policy maker*, participando do processo de tomada de decisão (Aberbach, et ali, 1981).

Esse papel advém da discricionariedade, que se refere à faculdade dos agentes, em todos os níveis burocráticos, de agirem de acordo com seus valores, suas ações, suas referências e seus contextos, o que determina como o serviço será prestado, incluindo-se não só os benefícios da política como também as sanções. E, embora discricionárias, as decisões dos agentes, em razão do contato direto com outros atores implementadores ou com beneficiários da política, acabam definindo a imagem da própria agência. Mesmo em um contexto de regras e procedimentos muito bem definidos, que procuram moldar a ação dos implementadores, sempre haverá discricionariedade por parte do agente, o que permite a produção de resultados muito distintos a depender da realidade.

A discricionariedade surge, em grande medida, pela enorme distância entre os objetivos concebidos em uma política e a tradução de suas respectivas intervenções públicas, o que é chamado de contingências da implementação. Esses constrangimentos são construídos com base nas decisões tomadas pelos diversos atores presentes no processo de implementação, atravessados por questões políticas, institucionais e econômicas.

Em que pese, a princípio, ser vista como um elemento negativo, a discricionariedade passa a ser reconhecida como uma “evidência empírica, mas quase um ideal normativo, ao comprovar a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas” (Lotta, 2015, pag. 48). É a discricionariedade no contato direto com a realidade que permite aos burocratas tanto tomar decisões redistributivas e alocativas que garantem chances e oportunidades aos indivíduos quanto possibilitar a arbitrariedade no uso do poder.

Por outro lado, a discricionariedade leva a que valores e referências individuais tenham um papel central na atividade dos agentes, por vezes, sobrepondo-se aos valores

das instituições e dos atores hierarquicamente superiores. Segundo Lipsky (1980), abre-se margem, então, para o conflito, que se manifesta de diversas formas: conflitos entre metas com foco no indivíduo ou no coletivo; conflitos entre metas direcionadas aos clientes e metas organizacionais; e conflitos entre metas e expectativas de papéis.

Essa gama de conflitos infere dois elementos para análise da implementação. O primeiro, que a discricionariedade gera um problema de *accountability* das ações dos agentes, principalmente quando se refere a valores não democráticos. Embora tenha um papel estratégico para a governança, a discricionariedade gera um problema de governança democrática (Meier & O'Toole, 2006 in Lotta, 2015). Isso leva a um anseio pelo equilíbrio entre controle e discricionariedade na implementação, o que faz com que estudiosos procurem desenvolver modelos de coordenação associados à autonomia dos implementadores.

O último elemento, de caráter mais estrutural, é que os conflitos só podem ser produzidos onde há interação. Nesse sentido, para que se entenda, de forma mais complexa, a atividade implementadora, é necessário compreendê-la como um processo interativo, que congrega uma cadeia de agentes – e não só atores isolados. Compreende-se, assim, que a implementação ocorre com base em grupos multiorganizacionais que criam estruturas de implementação por meio das interações, relações, das negociações e dos conflitos entre os diversos atores.

Dessa forma, é necessário ver a implementação além da burocracia implementadora, compreendendo sua relação com a elite política, com os beneficiários, os partidos, os laços pessoais e profissionais, com a opinião pública, bem como articulando os conflitos e as alianças geradas no processo de implementação, elementos que extrapolam a política formulada. Por ser um processo interativo e interdependente, a implementação é diretamente marcada por eventos anteriores ou procedimentos formais definidos pelas instituições.

Reunindo todos os elementos apresentados, a implementação é, portanto, um processo relacional, atravessado por questões contextuais, pelo conflito e pela coalizão de valores, que mobiliza vários atores governamentais e não governamentais e que se constrói a partir da relação entre a discricionariedade dos agentes implementadores e o controle dos administradores. A partir desse entendimento, apresentamos agora o modelo analítico usado para a análise da política de drogas.

2.2. Contexto para implementação: a relação entre ambiguidade e conflito

Partindo do desafio de equilíbrio entre controle e discricionariedade, é necessário compreender quais as condições existentes que contingenciam a implementação. Em uma política que é construída em um processo dinâmico, a partir da interação de diversos atores com diferentes valores e objetivos em um determinado contexto institucional, é necessário identificar as condições herdadas pela formulação.

A identificação do contexto de implementação se torna uma tarefa mais complexa diante da definição superficial dos objetivos da política e dos parâmetros definidos para sua execução. Esse processo muitas vezes se constrói por meio de termos vagos e ambíguos e deixam ao implementador decidir como se comportar em determinada situação. Por essas características, Matland desenvolve uma matriz analítica que considera a relação entre ambiguidade e conflito como determinante para compreender a implementação.

O autor parte do pressuposto de que os indivíduos envolvidos na implementação são racionais e autointeressados e diferem entre si no grau de congruência dos objetivos por eles considerados, marcando as ações implementadoras como resultados de longos processos de barganha. Quando a política analisada prevê objetivos claros, a atuação dos agentes, embora sujeita a uma série de constrangimentos contextuais, seria no sentido de maximizar funções de bem-estar individuais e coletivas para definir a melhor forma de atingir o objetivo proposto. Já em uma política com definições amplas, o conflito ganha uma visão utilitária de primeiro plano, pois enseja a mudança nas ações e a barganha dos atores para chegar a acordos e a coalizões.

Assim, o conflito se constrói a partir da interdependência de atores, da incompatibilidade de objetivos e de um aparente elemento de soma-zero para as interações. O conflito político existirá sempre que houver mais de uma organização com visões incongruentes sobre um tema, definidas de acordo com os próprios interesses. Disputas sobre o significado da política podem se referir tanto aos objetivos professados pela política quanto às atividades previstas para executá-los. Quanto mais incompatíveis forem as visões dos grupos envolvidos e quanto mais incisiva for a atuação de cada ator em defendê-las, maior a intensidade do conflito. Em outras palavras, quanto mais importante for a decisão, mais agressivo será o comportamento dos agentes.

A teoria *top-down* considera o conflito uma variável endógena influenciável e minimizável. Para reduzir o conflito, é necessário escolher uma agência alinhada à política e às condições de implementação, bem como desenhar um plano que reduza a oposição e a interdependência, o que move a implementação para uma lógica racional. Já os *bottom-uppers* veem o conflito não como manipulável, mas como um dado, inerente, portanto, à natureza da matéria em questão.

Assim, alguns conflitos podem ser manipulados por meio da inclusão de cláusulas inofensivas ou até de incentivos financeiros para os atores essenciais. Porém, outros conflitos não podem ser mediados, pois trazem uma incompatibilidade de valores. Logo, o nível de conflito se mostra importante, pois é um fator determinante para o acesso ao processo de implementação e a seus meios. Enquanto conflitos simples podem ser resolvidos pelos administradores com persuasão, os conflitos mais complexos impõem muitas barreiras a estes atores no acesso ao processo de implementação, obrigando-os a usar, por vezes, a barganha e a coerção como formas de resolução de conflitos.

A política de drogas está eivada de conflitos, que começam pelo próprio objeto da política. O direito dos usuários de dispor sobre o próprio corpo e sobre a própria subjetividade está em constante embate com a política proibicionista do Estado. O objetivo da política está estruturado substantivamente sobre o embate entre uma prática humana de exercício da própria liberdade e um bem coletivo de proteção contra os danos supostamente causados por essa prática. Em um Estado Democrático de Direito, esses conflitos se consubstanciam na colisão de direitos, como, por exemplo, entre o direito à liberdade e à intimidade e o direito à segurança e à saúde.

Ademais, os conflitos não estão presentes somente no objetivo da política, mas também nos meios adotados pelo Estado para lidar com o problema. A repressão é conflituosa por definição, e, embora tenha sido de certa forma atenuada pela Lei nº 11.343/06, a guerra às drogas – significativamente denominada de guerra – presume não só uma forma de regular o uso, mas também uma política ostensiva contra o consumo e o comércio. A política cria situações de embate, quase sempre com uso desproporcional da força, que resultam na morte e no encarceramento de muitos indivíduos, ou seja, é o conflito que movimenta a ação do Estado.

Do ponto de vista epistemológico, também há embates. Justamente pelo fundamento do paradigma proibicionista estar calcado no fato de que as drogas fazem

mal é que se mobiliza o campo médico. Sendo as drogas prejudiciais, para que sejam proibidas e reprimidas, exige-se a articulação da disciplina legal. Essa é a razão pela qual o paradigma proibicionista está pautado em uma lógica médico-legal, sendo necessária a articulação de conceitos médicos com instrumentos de justiça criminal para que a política de drogas se implemente. Embora essa articulação não seja conflituosa em si, ela restringe os conhecimentos considerados válidos para nortear a política de drogas tanto dentro do campo médico e jurídico quanto de outras áreas do conhecimento.

As ciências sociais chegam tardiamente na construção de conhecimento sobre as drogas; a princípio, com o foco acessório de compreender o uso de droga como conduta desviante de comportamentos socialmente aceitáveis, o que foi superado por um novo olhar que busca compreender mais a fundo, de um lado, como e por que os usuários consomem drogas e, de outro, como é atribuído o sentido desviante a essa prática (Fiore, 2013). Contudo, esse conhecimento não tirou da medicina, pelo menos do ponto de vista epistêmico, o protagonismo na determinação objetiva do fenômeno.

Dentro do campo da saúde e do campo jurídico também há embates. O paradigma proibicionista estrutura uma forma de tratamento às drogas, nesses campos de conhecimento, que está em constante questionamento. Em contraposição ao proibicionismo, o movimento político antiproibicionista se disseminou por várias áreas, articulando-se a campos de conhecimento e gerando formas alternativas de lidar com as drogas. Na saúde, a abordagem comunitária e territorial tem ganhado muita força, em contraposição com a abordagem hospitalar. Estratégias de redução de danos têm se fortalecido como forma de lidar com o uso abusivo de drogas, o que se choca com a internação, por exemplo, que está ancorada em um objetivo abstinente muito mobilizado no proibicionismo. A redução de danos se estrutura a partir do efetivo acesso à saúde, que reconhece o direito do usuário de usar drogas, consistindo em estratégias que reduzem os danos fisiológicos e sociais do uso de substâncias psicoativas levadas a cabo no próprio contexto de vida do usuário.

No direito, a criminologia crítica é uma teoria que nasce da reação à seletividade penal capitalista, que entende a criminalidade como criminalização e que constrói o comportamento criminoso para reforçar desigualdades, a partir de um processo de etiquetamento que as elites políticas estabelecem aos pobres. A política de drogas é estruturada em torno de uma atividade econômica de lucros exorbitantes, que se sustenta a partir da ilegalidade, o que lhe garante o papel de instrumento mais eficaz para o

encarceramento de pobres e negros atualmente. Essa visão mais estrutural da política de drogas tem sido defendida por grupos de estudiosos e juristas espalhados pelas várias carreiras do Sistema de Justiça que procuram reduzir os efeitos negativos dessa política.

Além de estar presente na concepção da política, nos instrumentos que a compõem e na disputa epistemológica, as alternativas de ação do Estado e seu respectivo conteúdo também são controversas. Durante a tramitação parlamentar da lei de drogas, embora tenha sido um processo sem conflitos acalorados ou grandes controvérsias aparentes e que contou com grande sintonia programática das diversas correntes políticas que compunham o Congresso, houve discordância em relação ao modelo de política adotado. A manutenção da criminalização do usuário, por exemplo, foi expressamente questionada por alguns deputados, como Fernando Gabeira (PV) e Aloísio Nunes (PSDB), o que não foi sequer considerado pela grande maioria dos parlamentares, sob o argumento de que “quando se fala de leis, há que se fazer o que é possível”⁴⁶.

Para finalizar as dimensões dos conflitos que atravessam a política de drogas, ressalta-se o papel da sociedade civil organizada. Desde o processo de tramitação legislativa, mas ganhando cada vez mais força com o passar do tempo, a grande voz de enfrentamento do paradigma proibicionista vem de uma parte da sociedade civil organizada. Os efeitos sobre os direitos humanos que observamos na política de drogas vêm sendo alertados por acadêmicos de diversas áreas, ativistas, profissionais que atuam na implementação da política e por organizações e atores políticos, inconformados com a política vigente, que têm produzido e disseminado informações sobre o tema. Esses atores e organizações foram se institucionalizando e se organizando para incidir e pressionar cada vez mais os agentes do Estado por mudanças, a exemplo da Plataforma Brasileira de Política de Drogas, que atualmente congrega dezenas de organizações, e que protagoniza a luta, de maneira mais estratégica, por uma nova política. Com isso, o importante é destacar que grande parte da pressão conflitiva na política de drogas tem origem externa ao Estado.

No que se refere à ambiguidade, quando se considera a implementação de políticas, o autor entende que pode haver ambiguidade de objetivos e dos meios para atingi-los. A clareza de objetivos é uma preocupação do modelo *top-down* e é utilizada

⁴⁶ Fala do então deputado José Eduardo Martins Cardozo (PT/SP) durante a reunião deliberativa da CCJC do dia 10.02.2004, no contexto em que comemorava o substitutivo por colocar fim da pena de prisão ao usuário.

para lidar com as incertezas da implementação, que, muitas vezes, são consideradas responsáveis pela falha em sua execução. No entanto, essa visão ignora que pode haver tanto efeitos disfuncionais da clareza quanto efeitos positivos da ambiguidade.

Matland (1995) argumenta que, no processo político, conflitos e ambiguidades na definição de objetivos são negativamente relacionados, ou seja, uma das formas de se diminuir o conflito é aumentando a ambiguidade. Os processos legislativos muitas vezes são traduzidos em linguagem ambígua, pois permitem aos diferentes atores interpretarem o mesmo ato de maneiras diversas.

Já a ambiguidade de meios se manifesta quando não há tecnologia para alcançar os objetivos, quando os papéis dos atores ou das organizações não estão muito claros, ou quando não se sabe quais ferramentas usar em um ambiente complexo. Uma alternativa para reduzir a ambiguidade de determinadas políticas consiste em restringi-las às áreas que atuam de forma previsível, o que, contudo, não elimina questões complexas a serem ainda respondidas. Logo, muito melhor ter uma resposta vaga para o problema correto do que respostas precisas para o problema errado.

Assim, diante da ambiguidade, Matland entende a implementação como um processo de aprendizado e experimentação, que permite aprender não só novos métodos, como também novos objetivos, além de ser um instrumento para testar princípios, visões e conhecimento tecnológico.

Em que pese os modelos *top-down* recomendarem eliminar a ambiguidade, não é claro em que situações ela pode ser facilmente manipulada. Nesse sentido, ao invés de eliminar a ambiguidade, é preferível que ela seja entendida como um parâmetro fixo, que emerge como forma de resistir a movimentos políticos concretos, como resultado da fragilidade na coalizão ou somente como um entendimento precário sobre o problema.

Olhando para a atividade política, os atores tendem a reagir à pressão por providências em relação a um problema com ação, o que rotineiramente gera políticas com objetivos ambíguos e com excessivos meios ambíguos. Essa enorme gama de ambiguidades afeta sobremaneira a implementação, interferindo no grau de controle do poder central, na uniformidade de compreensão da política em todas as etapas de implementação, na intensidade do impacto de fatores contextuais e na variedade de atores relevantes à implementação nos diferentes órgãos.

Ao olhar para política de drogas, observa-se que seu desenho atual é ambíguo. As drogas foram proibidas, por isso seu consumo e comércio também, o que organizou a política em torno desses dois eixos. Depois de muitos anos de vigência deste tipo de intervenção estatal, observou-se que a criminalização do usuário não era uma medida adequada para tratar o uso problemático, o que levou ao reconhecimento político de que as pessoas usam drogas e que essa prática não deve ser vista como um crime, mas, sim, como um problema de saúde. Entretanto, essa inflexão não foi capaz de interferir na proibição do comércio. Logo, o conflito que se colocou em como tratar o usuário gerou essa situação confusa que se reconhece que as pessoas consomem drogas, mas se ignora o fato de como essas substâncias são adquiridas. Busca-se oferecer tratamento de saúde, mas se ignora a qualidade daquilo que é consumido e as condições em que é adquirido, o que também interfere na saúde do usuário.

Aliás, a própria inovação trazida pela lei, e amplamente comemorada pelos parlamentares de não mais se apenar com prisão o usuário, é extremamente ambígua do ponto de vista prático. É crime, mas não gera prisão, o que traz poucas diferenças teóricas em relação à descriminalização de fato, não obstante o usuário ainda ser encaminhado para a delegacia. Essa escolha ambígua pode ser compreendida mais uma vez como um dos recursos que Matland indica que são utilizados frente ao conflito existente entre os atores envolvidos na política. Como a descriminalização gerava muita repercussão política e o desenho da política não podia continuar como estava, buscou-se um caminho de meio termo.

Outro elemento que fica solto na política é a estrutura do Sistema instituído para lidar com o tema. A lei de drogas prevê a criação do SISNAD, que, entre outros objetivos, tem como papel assegurar as condições para a coordenação, a integração e a articulação das atividades de prevenção do uso indevido, da atenção e da reinserção social de usuários; e de repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito. No entanto, no Sistema não há órgão que coordene a política. O CONAD tem papel de órgão normativo e de deliberação e a SENAD de secretaria executiva do CONAD, mas, em nenhum momento, é atribuído a algum desses órgãos o papel de coordenar e articular o Sistema, composto de inúmeros órgãos espalhados pelo país. Como a coordenação da política pela SENAD trouxe conflitos no fim da década de 1990, o Sistema foi dividido em dois eixos, atribuindo-se a responsabilidade de cada um deles a um órgão diferente. Aparentemente,

buscava-se resolver essa divisão da política com o fortalecimento do CONAD, mas a questão fica ambígua e incerta na lei.

No debate atual sobre a política de drogas, o principal argumento mobilizado para justificar os efeitos da política sobre os direitos humanos é a falta de clareza nos critérios para diferenciar uso e tráfico. Como já apresentado no capítulo anterior, a Lei nº 11.343/06 prevê que a classificação entre usuário e traficante fica a critério dos juízes de acordo com a substância apreendida, o local e o contexto da ação e o perfil do agente, o que inclui suas características sociais, pessoais, de conduta e os antecedentes criminais. Esse é um exemplo claro de ambiguidade dos meios para se atingir os objetivos da política.

Além das ambiguidades presentes no desenho da política, nas medidas adotadas para atingir seus objetivos e nos tipos sociais construídos na lei, os termos centrais mobilizados no debate legislativo também carecem de clareza. O conceito de drogas não é definido para além de “as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência” (parágrafo único do art. 1º), especificados periodicamente pelo Executivo. O conceito é tão amplo que poderia também ser utilizado para o tabaco ou o álcool, além de reduzir um leque enorme de substâncias a um só termo, restringindo a complexidade da atuação do Estado, o que impacta desde as medidas de prevenção, tratamento e até mesmo a repressão.

Além disso, por diversas vezes, as expressões usuários e dependentes são tomadas como se fossem sinônimos. Embora a lei articule sempre “usuários e dependentes”, durante o debate legislativo, a diferença entre os termos não é marcada, sendo usada pelos parlamentares de forma ambígua. Nem todo uso é abusivo e nem todo usuário evolui para um quadro de dependência. Ou seja, pela lei, um usuário eventual de maconha se equipara ao indivíduo que faz uso problemático de crack a céu aberto. Esses termos vagos geram ambiguidade em relação aos tipos sociais definidos pela lei, deixando em aberto, para a implementação, a forma de definição da melhor abordagem e tratamento aos distintos usuários.

Enfim, a política de drogas, pela forma como foi construída historicamente e pelo modo como se deu o debate legislativo, apresenta alto grau de ambiguidade e de conflito. Portanto, é necessário compreender como esses fatores interferem na implementação da política.

Capítulo 3 – Política de drogas, uma política simbólica

A análise que se fará a seguir sobre a implementação da política de drogas não olhará para as ações desempenhadas especificamente pelos diversos entes estatais, mas enfatizará as condições que constroem os limites da atividade estatal. Essas condições, segundo a formulação de Matland, podem ser apreendidas por meio da matriz ambiguidade e conflito, que define, a partir dos parâmetros estipulados na formulação, as características da execução da política. Assim, apresento de início os tipos de implementação previstos por Matland, para, em seguida, analisar a implementação da política de drogas, articulando dados disponíveis e informações sobre a execução da política com o modelo deste autor.

3.1. Tipos de implementação na matriz ambiguidade-conflito

Segundo Matland (1995), as características que precedem a implementação são analisadas de maneira insuficiente pela literatura, o que gera recomendações contraditórias sobre as razões das falhas na implementação. Elencar os diversos fatores que interferem na implementação exacerba a existência de um problema sobre outro, tal prática não permite a identificação das condições em que as recomendações políticas serão efetivas.

Antes de descrever a matriz, apresentamos alguns conceitos mobilizados pelo autor para sua melhor compreensão. O primeiro se refere aos níveis de implementação. O processo de implementação perpassa diversos níveis da burocracia estatal; por essa razão, o autor chama de nível macro a implementação mais próxima do poder central, em uma lógica hierárquica superior de onde a decisão da política emana. Já o nível micro se refere à implementação mais distante do poder central, que precisa lidar com os problemas advindos da interface direta com os beneficiários, que podem ser enfrentados tanto pelos agentes de nível de rua, policiais e agentes de saúde, por exemplo, como também por burocratas de nível médio, que são os delegados, juizes e gestores de equipamentos públicos de atendimento psicossocial.

Além disso, Matland evoca a teoria de Etzioni (1961) para identificar os tipos de mecanismos utilizados para garantir a conformidade na atuação de um agente. Para este

autor haveria três tipos: normativo, coercitivo e remuneratório. O normativo garante conformidade com base em objetivos compartilhados ou pela posição hierárquica do solicitante; o coercitivo atua por meio de aplicação de sanções pelo desvio no curso de ação; e o remuneratório visa garantir incentivos para que a ação seja atrativa ao agente.

Assim, o modelo proposto pelo autor visa separar as várias recomendações úteis da literatura, construindo uma matriz a partir do cruzamento entre baixo conflito e alto conflito e baixa ambiguidade e alta ambiguidade, apresentando, em cada quadrante, a categoria da implementação e o princípio central que descreve o fator preponderante de influência nos resultados da implementação.

TABELA 1 – Matriz Ambiguidade-Conflito: Processo de Implementação de Políticas Públicas

| | | Conflito | |
|-------------|-------|--|--|
| | | Baixo | Alto |
| Ambiguidade | Baixo | Implementação Administrativa - <i>Recursos</i> - | Implementação Política - <i>Poder</i> - |
| | Alto | Implementação Experimental - <i>Condições contextuais</i> - | Implementação Simbólica - <i>Coalizões de força</i> - |

Fonte: Matland (1995: 160)

3.1.1. Implementação administrativa: baixa ambiguidade e baixo conflito

Se há um ambiente de baixo conflito e baixa ambiguidade, os processos decisórios tendem a ser direcionadas a um processo racional. Como os objetivos estão dados e a tecnologia (meios) para alcançá-los é conhecida, há um processo decisório programado, com resultados virtualmente assegurados, que acaba sendo determinado apenas pelos recursos disponíveis. Para implementar a política, uma vez que o poder central disponha de informação, recursos e poder sancionatório, as informações fluem de cima para baixo,

com todas as pessoas recebendo ordens do nível superior, de forma clara e com a cadeia de atores conscientes de suas responsabilidades e atribuições, em um modelo muito próximo à burocracia weberiana.

Um baixo nível de ambiguidade significa que é claro para cada ator seu papel na implementação. Além disso, os atores são estáveis no tempo e desenvolvem procedimentos padrões para executar seu trabalho. A transparência da tecnologia requerida para se alcançar os resultados não deixa dúvidas sobre os recursos necessários, cuja demanda é construída dentro do próprio processo de implementação. Portanto, é um sistema relativamente fechado a influências externas, e dessa forma são garantidos resultados mais ou menos uniformes nos diversos ambientes do nível micro.

Nesse contexto de uma implementação administrativa, embora incentivos remuneratórios e coercitivos possam ser utilizados, os mecanismos normativos geralmente dão conta de gerar a conformidade da ação dos agentes, porque as ordens são entendidas como legítimas e há pouca controvérsia que gere subversão. Uma vez conhecidas as técnicas para lidar com o problema, que consistem em uma série de regras que estruturam uma descrição para assegurar os resultados pretendidos, a questão é colocá-las no lugar e em funcionamento. Nesse sentido, os problemas que podem ocorrer nesse tipo de implementação se referem à falta de entendimento, à coordenação falha, a recursos insuficientes, a tempo insuficiente para usar o método correto, ou a problemas no monitoramento da estratégia para controlar e punir comportamentos desviantes.

Outro problema possível se refere ao fluxo de comunicação. Como as mensagens passam por redes de comunicação, elas podem ser distorcidas, o que leva a uma percepção seletiva do processo. Assim, se cada pessoa da rede de implementação compreende somente 90% da mensagem recebida e há uma cadeia grande de atores, há grandes chances dessa política também não atingir os resultados esperados.

A descrição desse modelo de implementação tem muita similaridade com os modelos *top-down*, que estão estruturados em uma lógica administrativa da burocracia de tipo wilsoniana⁴⁷ que separa burocracia e política. Isso só é possível porque é uma política caracterizada por alto grau de consenso e os meios para alcançar os objetivos são

⁴⁷ WILSON, W. O estudo da administração [1887]. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. 2005.

conhecidos, o que faz com que a implementação seja dominada por questões meramente administrativas de conformidade e acompanhamento.

Um exemplo trazido pelo autor é o da erradicação do sarampo pela ONU, programa no qual os meios estavam claros (vacinação em massa e quarentena aos infectados) e os objetivos também (erradicar a doença). Esse programa é comparado ao de erradicação da tuberculose nos Estados Unidos, que sofreu corte de recursos. Enquanto o da ONU atingiu seu objetivo de erradicar a doença, o programa americano não foi bem-sucedido, já que a tuberculose ressurgiu nos anos 90, inclusive com o desenvolvimento de um tipo de doença resistente ao remédio. Outro exemplo é o estudo de Kelman sobre a implementação de um programa de Assistência a Emergências de Energia. A estratégia estava definida de forma muito clara, contudo, no meio do caminho, sobreveio a necessidade de cadastrar um número muito grande de pessoas, gerando problemas de recursos e coordenação, mas que foram superados. Essa superação se deu mais facilmente, porque os problemas surgidos, mesmo exigindo esforço substancial da cadeia implementadora, eram de caráter meramente administrativos ou de ordem técnica.

3.1.2. Implementação política: baixa ambiguidade e alto conflito

Esse é um modelo clássico de processos políticos de tomada de decisão, em que os atores têm objetivos claros, mas divergem entre si em relação a eles e aos meios para alcançá-los. É comum que esses conflitos emergem na execução da política, o que confere ao poder central um papel decisivo nesse tipo de implementação, pois permite aos atores políticos forçar a celebração de um acordo ou até a adoção expressa, pelos implementadores, de medidas coerentes com a posição central.

Nesse modelo, a conformidade na atuação dos agentes não é tão fácil. Em que pese haver uma política clara, os recursos para implementá-la são controlados ou por atores céticos que se localizam fora da organização implementadora ou por atores que se opõem ativamente ao propósito da política. Isso gera um sistema mais aberto a influências vindas do ambiente externo se comparado à implementação administrativa.

Nesse sentido, o programa de implementação consiste em assegurar a conformidade de atuação dos agentes cujos recursos são vitais para o objetivo da política, e assegurar que o processo não será frustrado pelos oponentes da política. Caso não seja

possível contar com a colaboração dos atores estratégicos, o sucesso da implementação vai depender do poder para forçá-los a obedecer às diretrizes ou a fazer um acordo. Por essa razão, nesse tipo de implementação, os mecanismos de remuneração e de coerção predominam, sendo estes os mais efetivos nos casos em que os objetivos requeridos são facilmente monitorados e o poder central detém o controle dos recursos essenciais para os agentes implementadores.

Exemplos deste tipo de implementação são encontrados em um estudo que analisa as sanções aplicadas pela Agência de Proteção do Meio-Ambiente (Environmental Protection Agency - EPA) à Autoridade do Vale do Tennessee (Tennessee Valley Authority - TVA) (Durant, 1984). Segundo o autor, havia uma diferença de efetividade quando as sanções aplicadas eram acolhidas e tratadas pelo poder central do TVA e quando não, o que o leva a concluir que quanto maior a autoridade do político em exigir a ação do agente mais provável é o atendimento dessa solicitação.

No entanto, quando os atores políticos não estão em relação direta com os agentes implementadores, os mecanismos de coerção podem falhar. Ou seja, mesmo quando estão previstas sanções severas, se os implementadores tiverem bases independentes de poder, eles podem se recusar a atuar caso não tenham suas demandas acolhidas. Isso se mostra mais claro no caso de estados e municípios que gozam de autonomia federativa. Como os objetivos estão claros, esse tipo de situação leva à celebração de acordos sobre as ações a serem desenvolvidas para implementação, por meio de técnicas de barganha, como pagamentos, negociação, supervisão e ambiguidade. Como já mencionado, quando uma questão é muito controversa, é conveniente redigi-la de forma ambígua, como uma forma de empurrar o problema para frente.

Outro fator importante nesse tipo de implementação se refere à fragilidade das coalizões políticas, que podem se alterar com a mudança no nível macro, o que traz impactos aos acordos para a execução da política, podendo levar inclusive a uma não implementação. Como o poder é um fator determinante, quando a implementação é baseada em acordos de tipo “toma-lá-dá-cá”, acaba congregando atores que não estão realmente preocupados com a fase de implementação, com interesses limitados e esporádicos em supervisioná-la.

Estudos do modelo *top-down* capturam a essência da implementação nessas condições que, diferentemente dos modelos tradicionais ancorados em uma

implementação administrativa, vão olhar para fatores políticos. Nesses estudos, costuma-se citar como fatores políticos o apoio popular, o apoio dos líderes políticos de alto escalão, o apoio e os recursos de pequenos grupos relevantes ou mesmo o compromisso das burocracias implementadoras (Mazmanian e Sabatier, 1989).

Na visão *bottom-up*, para a qual a implementação se dá no nível micro, muitas vezes se desconsidera a força e o poder envolvidos quando os objetivos são claros. O transporte escolar é exemplar nesse sentido: embora seus objetivos sejam claros, há muita resistência na implementação, fazendo o Judiciário entrar em ação para fazer valer esse direito. Ou seja, a baixa ambiguidade garante maior controle, visto que o monitoramento da conformidade da ação dos agentes é relativamente simples e a subversão dessa conformidade é facilmente identificada e punida.

3.1.3. Implementação experimental: alta ambiguidade e baixo conflito.

Quando há alta ambiguidade e baixo conflito, a implementação vai depender de quais atores estão mais ativos e envolvidos. O princípio central nessa categoria é que as condições de contexto dominam o processo. Os resultados dependem fortemente dos recursos e dos atores presentes no nível micro, o que varia muito de lugar para lugar, ensejando também diferentes resultados.

Esse tipo de implementação é denominado na literatura como “método da lata de lixo”, em que os fluxos de atores, problemas, soluções e oportunidades de escolha são desordenadamente combinados para alcançar objetivos que muitas vezes são imprevisíveis. As condições necessárias para se ter uma chance oportuna de implementar a política se desenvolvem numa lata de lixo e correspondem a preferências problemáticas (resultados ambíguos), tecnologia incerta (que não predefinem a conformação de comportamentos) e uma participação fluida (atores variam no tempo).

Por definição, a implementação experimental define casos em que preferências são problemáticas e a tecnologia é incerta. O elemento crucial é: quais participantes estão ativos e em qual intensidade de sua participação. O grau de envolvimento dos participantes depende da intensidade de seus sentimentos, do número de demandas naquele momento, da proximidade física com o local onde as decisões são tomadas, entre outras variáveis.

Como resultado da ambiguidade, o programa de implementação varia de local para local. Assim, as diretrizes políticas variam de acordo com o corpo de atores envolvidos, a pressão que sofrem, sua percepção sobre o que a política é, os recursos disponíveis e as possíveis atividades programáticas. O baixo conflito geralmente abre espaço para a participação de atores que têm um forte interesse na matéria ou uma abundância de recursos disponíveis, o que molda significativamente por meio da discricionariedade dos atores em nível micro, como a política será construída, de acordo com as necessidades e condições locais.

Assim, esse processo é mais aberto a influências do ambiente externo do que outras formas de implementação, conferindo naturalidade às mudanças de programas e permite a produção de conhecimento a partir dessas mudanças; ainda, interfere no tipo de ênfase do processo de avaliação da implementação da política. Para políticas que têm objetivos claros, lança-se mão de avaliações somativas ou classificatórias, que explicam o estado em que a política foi desenvolvida para alcançar seu objetivo. Para políticas com objetivos ambíguos, utiliza-se a avaliação formativa ou processual, que foca em descrever o processo e os meios utilizados para atingir os objetivos sem uma manifestação explícita de aprovação ou reprovação.

A implementação do tipo experimental é um caminho natural para políticas em que tanto objetivos quanto meios não são claros. Já políticas com objetivos claros e amplamente fundamentados, mas com meios incertos para alcançá-los, gozam de uma implementação com características experimentais. Nesse contexto, a implementação pode ser do tipo *technology-forcing* e pode levar ao desenvolvimento de novas capacidades. Por outro lado, políticas com meios ambíguos podem gerar limites ao *accountability* e levar à criação de minifeudos, onde líderes atuam buscando seus próprios interesses, mas que devem ter o mínimo de conexão com o interesse público.

A ênfase de olhar cada interação da política como um experimento é uma importante estratégia quando se avaliam possíveis armadilhas para o processo de implementação. Por essa ótica, mais importante do que um objetivo exitoso é um que produza conhecimento a partir da falta de informação sobre como instituir um programa além da conexão casual de fatores. Assim, a ambiguidade deveria ser vista como uma oportunidade de aprender tanto novas técnicas como novos objetivos. No entanto, duas armadilhas devem ser evitadas. A primeira é que o processo não pode ser forçado de uma maneira artificial, pois exigir muita conformidade vai fazer com que os esforços também

sejam superficiais, além de não valorizarem o papel dos implementadores em nível micro. Uma vez que a uniformidade é desencorajada, mecanismos de monitoramento da conformidade dos agentes também têm sua relevância limitada. A segunda armadilha se refere à sistematização de informações do processo de implementação. Em um contexto de avaliação formativa, se a política está sendo executada em 50 lugares diferentes e as informações produzidas não são sistematizadas, comparadas e analisadas, então o aprendizado acontece de forma aleatória. Por isso, a avaliação e o *feedback* são essenciais para o efetivo aprendizado.

Nesse cenário, portanto, teorias *bottom-up* se mostram mais pertinentes, pois valorizam as oportunidades disponíveis no nível local, ao contrário das teorias *top-down* que focam no comando, no controle e na uniformidade a partir do poder central. Como exemplo, o autor cita o programa Head Start⁴⁸, o qual teve que ser estruturado do zero pelo Escritório de Oportunidades Econômicas e se desenvolveu graças aos atores do nível micro e seus recursos disponíveis.

3.1.4. Implementação Simbólica⁴⁹: alta ambiguidade e alto conflito

Embora não pareça factível que uma política possa ser ao mesmo tempo muito ambígua e muito conflituosa, até porque a ambiguidade é utilizada muitas vezes como forma de reduzir o conflito, isso ocorre na realidade. Políticas que invocam símbolos e valores muito acentuados geralmente produzem alto nível de conflito, mesmo se as disposições da política sejam vagas. Segundo Olsen (1970), políticas simbólicas desempenham um papel importante em conformar novos objetivos, em reafirmar compromissos com objetivos antigos ou em enfatizar importantes valores e princípios.

De um lado, o alto conflito estrutura o caminho das soluções a serem desenvolvidas e, de outro, a alta ambiguidade gera uma variabilidade de resultados de

⁴⁸ “Head Start is a program of the United States Department of Health and Human Services that provides comprehensive early childhood education, health, nutrition, and parent involvement services to low-income children and their families”. Disponível pelo link [https://en.wikipedia.org/wiki/Head_Start_\(program\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Head_Start_(program)). Acesso em 1º de março de 2019.

⁴⁹ Matland não explicita a razão pela qual denomina este tipo de implementação como simbólica, uma vez que a palavra símbolo é utilizada de maneira genérica no texto. Contudo, pelo que se infere do trabalho do autor, esta denominação foi adotada porque o formulador não tem a intenção real de encontrar uma solução ao problema público, ou seja, as medidas adotadas são de valor simbólico, que respondem mais a objetivos políticos do que a questões práticas, ignorando-se os problemas decorrentes na etapa seguinte da política pública.

acordo com o nível micro. O princípio central é que a coalizão de forças no nível local determina tanto os resultados da política como o curso da ação implementadora, de acordo com os recursos disponíveis.

Para políticas que se refiram a um objetivo abstrato, serão desenvolvidas diferentes perspectivas para materializá-lo em ações instrumentais, uma vez que a ambiguidade leva a interpretações diversas. Essa multiplicidade de perspectivas enseja uma competição entre as diferentes visões, que variam de acordo com o contexto e com as definições específicas da política adotada pelas coalizões de atores. Essas coalizões irão atuar de acordo com seus interesses e com as condições contextuais do nível micro, fator determinante para os resultados observados, que poderão variar nos diferentes locais. No entanto, a multiplicidade de resultados da política é mais restrita em comparação aos casos de implementação experimental (modelo de baixo conflito), pois as coalizões de oposição podem impor limites efetivos à política mesmo quando não conseguem determinar seu conteúdo.

Matland argumenta ainda sobre o papel estratégico das profissões na implementação de políticas simbólicas. Como as profissões prescrevem uma série de normas de atuação ao agente, tanto como forma de sua legitimação quanto como estratégias para a solução de problemas, quando os atores se deparam com objetivos e planos de ação vagos, estas normas tendem a ser mobilizadas. Assim, profissões com reivindicações concorrentes sobre determinado tema ou com estratégias de atuação diferentes para resolver os mesmos problemas geralmente formam núcleos de coalizões de força adversários.

O autor exemplifica esse argumento por meio de um programa de empregabilidade juvenil, cujo objetivo oficial é melhorar as oportunidades para jovens em vulnerabilidade. Esse objetivo referencial pode incluir vários objetivos específicos como a diminuição do crime, o aumento de oportunidades de educação, o incremento de renda ou a formação profissional, ou seja, objetivos diversos que envolvem atores e áreas distintas dentro do aparato estatal. Entre tantos atores com variadas formações e com propósitos substancialmente diferentes para implementar a política, é possível que a implementação seja marcada por longas e amargas batalhas entre eles.

Políticas que envolvem redistribuição de poder ou de bens são casos ainda mais óbvios deste tipo de implementação simbólica, pois geralmente oferecem pouca

informação para o implementador sobre como proceder, ao mesmo tempo em que mobiliza símbolos e valores por si só suficientes para criar uma oposição significativa antes de qualquer estratégia de atuação. O autor traz o exemplo emblemático da Agência de Ação Comunitária (Community Action Agencies – CCA)⁵⁰ criada para reduzir a pobreza nos Estados Unidos, cujo objetivo estabelecido era facilitar o empoderamento local dos cidadãos, conceito que não é claro para a maioria das pessoas. Diante da ambiguidade desse objetivo, o CCA gerou muita controvérsia e animosidade porque havia muito medo do que a política poderia implicar nas relações existentes.

Como a implementação simbólica é conflituosa, há semelhanças com a implementação política no que se refere aos mecanismos utilizados para gerar conformidade na atuação dos agentes implementadores, utilizando-se geralmente, em ambos os casos, estratégias de coerção ou de barganha. Porém, diante da ambiguidade da política, que leva ao intenso envolvimento dos atores por meio de coalizões de forças, essas estratégias são mobilizadas não só em nível macro, mas também em nível micro.

A implementação simbólica não se restringe à ambiguidade de objetivos, mas também se observa quando a política, embora tenha um objetivo de referência, não traz de forma clara os meios para atingi-lo. Assim, à medida que o nível de ambiguidade diminui, a política se move em direção ao quadrante do modelo de implementação política, ou seja, com a definição de objetivos explícitos e/ou de um número limitado de meios para alcançá-los, o controle e a influência do ator de nível macro aumenta.

No caso de uma política de implementação simbólica, é fundamental, para a explicação dos resultados, identificar as facções concorrentes e os fatores contextuais no nível micro. Nem a teoria *top-down* nem a *bottom-up* parecem adequadas para descrever o processo de implementação quando há conflitos substanciais e uma política ambígua. A implementação, a partir do nível macro, tão proeminente nos modelos *top-down*, não observa o poder e a clareza necessários para estruturar ações no nível micro, em que pese os atores no nível macro constituírem uma influência importante para a política por meio da provisão de recursos e incentivos e por meio da atenção concentrada em uma área

⁵⁰ “In the United States and its territories, Community Action Agencies (CAA) are local private and public non-profit organizations that carry out the Community Action Program (CAP), which was founded by the 1964 Economic Opportunity Act to fight poverty by empowering the poor as part of the War on Poverty”. Disponível pelo link: https://en.wikipedia.org/wiki/Community_Action_Agencies

específica. Nesse contexto, em razão do alto nível de conflito, é provável que o processo de implementação seja altamente político, mas dominado por atores locais. Em contrapartida, os *bottom-uppers* têm razão ao considerar os atores locais como elementos primordiais para a implementação, mas seus modelos não enfatizam a natureza fortemente política das interações.

3.2. A política de drogas como política simbólica

Como já indicado, a política de drogas brasileira está repleta de conflitos e ambiguidades. Os conflitos se manifestam desde a concepção da política, que visa garantir uma regulação coletiva em detrimento ao direito de cada um dispor do próprio corpo, passando pela repressão, que é conflituosa por definição, e pela disputa dos saberes legítimos para tratar o tema, até chegar no embate atual entre criminalização ou descriminalização do consumo.

As ambiguidades também abundam. A política de proibição das drogas está estruturada em torno de dois eixos – o da oferta e o da demanda – porém, em que pese atualmente se tolerar a existência do consumo, todas as práticas que o circunscrevem seguem proibidas. Além disso, a opção por retirar a pena de prisão do usuário sem descriminalizá-lo se configura como uma medida de meio do caminho com implicações práticas muito complexas. O legislador também não definiu com clareza nem o desenho do sistema formal para lidar com as drogas, sequer estipulando um órgão de coordenação, nem os critérios para diferenciar usuários e traficantes. Por fim, para que todos os conflitos e as ambiguidades tenham o mínimo de coerência cognitiva, os formuladores utilizam conceitos amplos, vagos e subjetivos.

A partir dessa análise que mostra a política de drogas como conflituosa e ambígua, é pertinente identificá-la como uma política de implementação simbólica, ou seja, pouco conectada às questões práticas que envolvem o tema e atravessada por símbolos e valores. Essa categoria, segundo Matland, faz com que a implementação não tenha objetivos claros muito menos meios bem definidos para atingi-los, o que remete a um processo político de implementação, com destaque para as atividades em nível micro, dependente sobremaneira de coalizões de força que atuarão conforme suas crenças e seus interesses. O autor destaca, ainda, o papel das profissões no processo implementador, a existência

de coalizões de resistência à implementação e a dificuldade de *accountability* dos implementadores.

Assim, nesse item do trabalho, serão apresentados os principais dados e informações sobre a prática da política de drogas, destacando a atuação dos agentes e sua interação para, em seguida, identificar os elementos que a constituem como uma política simbólica. Os dados apresentados e mobilizados estão organizados visando ressaltar os contextos de implementação da política e os parâmetros de atuação.

3.2.1. A atividade estatal na política de drogas brasileira

Do ponto de vista central, segundo as normativas existentes, três órgãos desempenham o papel de implementação da política em nível macro, o CONAD, a SENAD e a Polícia Federal. O CONAD tem como papel acompanhar e atualizar a PNAD, exercer orientação normativa, acompanhar a gestão do FUNAD e promover a integração do Sistema. Suas atribuições são melhor especificadas no Regimento Interno do Conselho, publicado em 2014, o qual, inclusive, prevê a criação de Comissões Permanentes⁵¹ de trabalho.

Dentre as atribuições, os papéis efetivamente executivos do Conselho são a orientação normativa e a integração do sistema, que tem duas conotações; tanto a que articula todos os entes federados que compõem o Sistema, quanto a que se refere aos dois eixos da política, oferta e demanda, que se estruturam separadamente.

Nas duas visões, o Conselho teria um papel de nó central do Sistema – embora não se explicita o papel de coordenação – sem contar com orçamento, corpo burocrático ou atores institucionais que possam levar a cabo essa articulação sistêmica. Essa característica denota uma baixa capacidade de controle dos órgãos superiores do Sistema em conformar a ação dos agentes, o que remete ao nível micro a capacidade de efetivamente desempenhar as ações da política.

Nesse sentido, para a integração do Sistema, o CONAD realizava Encontros dos Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas, que reunia os presidentes dos colegiados estaduais, a fim de alinhar diretrizes de atuação e compartilhar boas práticas, o que se

⁵¹ Comissão de Legislação e Normas, Comissão de Acompanhamento de Políticas Públicas sobre Drogas, Comissão de Articulação Interinstitucional e Comissão de Orçamentos e Finanças.

mostrava, de certa forma, uma interação muito restrita com os entes federados. Além disso, o conteúdo discutido por essas instâncias não gerava registros nem repercussão nos assuntos debatidos no CONAD, o que sequer garantiu a disseminação de boas práticas oriundas deste espaço.

Em relação ao papel de orientação normativa, o instrumento por meio do qual o Conselho delibera sobre a política são as Resoluções. Na página oficial do Conselho, só há disponível a Resolução nº 01/2018, que trata das diretrizes para o realinhamento e o fortalecimento da política de drogas. Em pesquisa no Diário Oficial da União, localizamos mais quatro Resoluções: Resolução nº 03/2005, que institui a Política Nacional de Drogas; Resolução nº 01/2010, que regula o uso religioso da Ayahuasca; a Resolução nº 01/2015, que regulamenta as comunidades terapêuticas; e a Resolução nº 03/2015, que suspende, por decisão judicial, a Resolução nº 01/2015.

Além das resoluções, identificamos diversas portarias produzidas pelo Conselho referentes à nomeação de conselheiros ou à composição de grupos de trabalho para estudar temas específicos relacionados à política. Ora, ainda que se trate de um universo muito restrito de documentos para análise, as normativas de atuação e as poucas resoluções encontradas mostram a precariedade do registro da atividade do Conselho e sua baixa produtividade normativa.

Analisando, também, as atas disponíveis na página do CONAD⁵², identificou-se que as reuniões iniciais se preocupavam em apresentar planos de trabalho das frentes de atuação da política, como prevenção, autoridade e legislação. Porém, estes planos de trabalho apresentavam o escopo de atuação de cada órgão de forma expositiva, com pouco espaço para efetiva discussão e poucos mecanismos para induzir a coordenação federativa. Somente nas reuniões de 2018 é que esse padrão se altera em razão da discussão e publicação da Resolução que define o realinhamento da Política, em um contexto de fortalecimento do modelo de tratamento privado aos usuários de drogas por meio das comunidades terapêuticas.

Além disso, o eixo da repressão não figura na atividade do Conselho, à exceção da 1ª Reunião Ordinária de 2012, na qual a Secretaria Nacional de Segurança Pública fez

⁵² Há registros somente de atas de seis reuniões do CONAD: a de instalação em 2011, duas reuniões ordinárias em 2012, uma em 2017 e duas em 2018. Essas reuniões não representam a integral atividade do Conselho nesse período. Entre 2012 e 2017, não há registros escritos da atividade do Conselho; há somente áudios das reuniões que não estão disponíveis ao público.

uma apresentação expositiva sobre as ações levadas a cabo pelo Ministério da Justiça para o combate ao tráfico de drogas. Isto é, embora seja papel do CONAD articular o eixo da demanda e da oferta, o tema da repressão não é abordado de maneira programática.

Além da atenção aos usuários e da discussão sobre a política internacional e o posicionamento do país no tema das drogas, o Programa Crack é Possível Vencer tem uma grande centralidade nas discussões do CONAD, em razão de ser o maior programa específico já desenvolvido na área de drogas no país. Esse programa teve um papel estratégico no repasse de recursos condicionado ao alinhamento dos diversos órgãos às diretrizes do programa nacional.

Com isso, pode-se chegar a três conclusões sobre a atividade do CONAD. A primeira é que o Conselho apresenta baixa produção normativa, o que fragiliza sobremaneira a implementação da política, inclusive, de acordo com a previsão legal de “orientação central e execução descentralizada” do SISNAD, pois reduz a incidência do órgão central nos entes descentralizados que efetivamente executam a política de drogas. A segunda se refere ao caráter expositivo da atividade do Conselho e a predominância do eixo referente ao consumo, em claro desequilíbrio com o eixo de repressão, transferindo integralmente a responsabilidade de atuação contra o tráfico ao sistema penal, conforme suas lógicas institucionais. Por fim, a orientação programática da política tampouco observa espaços de interação institucional efetivos, restringindo-se aos encontros com os Presidentes dos Conselhos Estaduais, que têm uma característica hierarquizada e pouco democrática de abordar o tema.

Já no que se refere ao eixo da demanda, entendida como prevenção ao uso indevido, atenção e reinserção social de usuários, o principal órgão responsável é a SENAD. Todavia, como vimos, em 2000, após disputas políticas internas no governo em relação à autonomia da Polícia Federal na repressão ao tráfico, a atribuição central de repressão foi retirada da SENAD e entregue à Polícia Federal permanecendo assim até hoje.

Como visto, a Lei nº 11.754/2008 altera o nome da Secretaria Nacional Antidrogas para Secretaria Nacional de Drogas e o Decreto nº 7.426/2011 transfere o órgão do Gabinete de Segurança Institucional para o Ministério da Justiça. Nesse ato, atribuíram-se diversas competências à Secretaria, dentre elas, articular e coordenar as atividades de prevenção, atenção e a reinserção social, propor a alteração da política nacional e gerir o

Fundo, atuar na articulação internacional, desempenhar a função de Secretaria Executiva do CONAD e gerir a informação sobre as drogas por meio do OBID. Essas competências serão atualizadas, sem alterações substanciais, pelos Decretos nº 8.668/2016, 9.150/2017 e 9.360/2018.

Entretanto, em 2019, sob a vigência do governo do Presidente Jair Bolsonaro, a SENAD teve suas competências sensivelmente alteradas pelo Decreto nº 9.662/2019, transferindo parte delas a um novo órgão criado no Ministério da Cidadania, a Secretaria de Cuidados e Prevenção às Drogas⁵³. Assim, com base no novo modelo, que deixa a política ainda mais pulverizada, a SENAD tem o papel de assessorar o Ministro da Justiça e Segurança Pública sobre o eixo de repressão – o que ficava com a Polícia Federal – e atuar na difusão de conhecimento sobre crimes, delitos e infrações relacionados às drogas lícitas e ilícitas. Com isso, exclui-se a prevenção e o tratamento aos usuários da competência do órgão.

Em que pese essa alteração de escopo recente, a SENAD tinha, até 2018, diversas frentes de atuação. Com base nos relatórios de gestão publicados pela Secretaria referentes aos anos de 2013 a 2016, o órgão atuou na produção de pesquisa sobre as drogas, em articulação com o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID, como, por exemplo, o Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil e o Levantamento sobre o Uso de Drogas no Sistema Carcerário.

Além da pesquisa, a agenda de formação da SENAD era intensa. O órgão, no que chamava de eixo de prevenção, atuou na capacitação presencial e à distância de profissionais dos Ministérios Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Agrário, e Justiça e Segurança Pública, além de conselheiros e lideranças comunitárias. Ainda na prevenção, o órgão promoveu campanhas informativas e manteve o Disque 132 – Viva Voz, Serviço Nacional de Orientações e Informações sobre a Prevenção do Uso Indevido de Drogas.

⁵³ O esvaziamento da prevenção e atenção às drogas da SENAD tem um contexto político de fortalecimento das comunidades terapêuticas, projeto que o Ministro da Cidadania, Osmar Terra, tem como prioritário. Durante o Governo Temer, Terra, como Ministro do Desenvolvimento Social, teve dificuldades de avançar na proposta, que estava além de suas competências, o que o levou a utilizar o CONAD para avançar na proposta (Resolução nº 01/2018, já citada). No entanto, com a competência agora atribuída a seu Ministério, o entrave à disseminação das Comunidades Terapêuticas já está superado, como se pode ver justamente pela publicação do decreto com uma Nova Política Nacional de Drogas em 2019.

No que se refere ao cuidado, um tema de proeminência da Saúde, o papel da SENAD se restringia a financiar comunidades terapêuticas para a prestação de serviços de acolhimento e tratamento de dependentes, atribuição que não compete mais à Secretaria. Em 2016, foram ofertadas 4.411 vagas em todos os estados. No entanto, como já apresentado nesse trabalho, são recorrentes as denúncias de violações de direitos nessas instituições, com relatos de violência e submissão a castigos, trabalho forçado e isolamento, práticas que remetem aos manicômios, modelo superado pela Reforma Psiquiátrica de 2001, o que poderia explicar o fato dessa atribuição ter sido direcionada à SENAD e não à Saúde. Impulsionada pelo decreto que institui uma nova Política Nacional de Drogas, segundo informações recentes veiculadas pela imprensa pelo Secretário Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania, Quirino Cordeiro Júnior, a expectativa da gestão Bolsonaro é aumentar de cerca de 3 mil para 11 mil vagas oferecidas em comunidades terapêuticas⁵⁴.

Dentre outras ações desenvolvidas pela SENAD, estão a articulação internacional, a gestão e alienação de bens dados em perdimento em favor da União, e o financiamento de projetos específicos. Nesse sentido, diante da complexidade de descentralização da política, a SENAD criou o projeto Redes, construído em parceria com o Ministério da Saúde, que visa promover a articulação local das diversas ações setoriais que compõem a política de drogas. Até 2016, o programa havia sido implementado em 50 municípios com mais de 200 mil habitantes. Essa é uma iniciativa tida como fundamental para reduzir a desarticulação dos diversos atores locais que compõem a rede de garantia de direitos dos usuários e indivíduos em privação de liberdade.

Outro projeto específico, mas que acabou ganhando proporções maiores do que a própria SENAD, é o Programa Crack é Possível Vencer, principal ação governamental na área de drogas dos últimos anos. Trata-se de um programa lançado em 2011, no primeiro ano do governo Dilma, em um contexto de grande clamor popular em relação às cenas urbanas de uso de crack. O Programa⁵⁵, estruturado nos eixos de prevenção,

⁵⁴ Acesso pelo link: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/marco/cidadania-promove-encontros-de-capacitacao-para-tratamento-de-dependentes-quimicos>

⁵⁵ “É o programa lançado pelo Governo Federal com a finalidade de prevenir o uso e promover a atenção integral ao usuário de crack, bem como enfrentar o tráfico de drogas. Tem por objetivo aumentar a oferta de serviços de tratamento e atenção aos usuários e seus familiares, reduzir a oferta de drogas ilícitas por meio do enfrentamento ao tráfico e às organizações criminosas e promover ações de educação, informação e capacitação.” (Brasil, 2011)

cuidado e autoridade, se organiza, por meio da transferência de recursos da União para estados e municípios, mediante assunção de contrapartidas e implantação de equipamentos de saúde, assistência social e segurança pública, com instâncias de gestão integrada local.

O que interessa nesse ponto é mostrar o tamanho e onde o Programa se posiciona. Em que pese a indisponibilidade de dados e informações institucionais, é possível ver que o Programa é maior do que a própria SENAD⁵⁶. Em 2014, o valor liquidado da SENAD foi de R\$ 153 milhões, ao passo que o orçamento só do Programa Crack foi de mais de R\$ 272 milhões.⁵⁷

Pela proporção que o Programa ganhou na coordenação programática e na indução financeira, sua atuação superou a questão do crack e acabou funcionando para a estruturação da rede de atenção aos usuários de drogas. Vale notar também que, dentre os eixos que compõem o Programa Crack, somente o da Prevenção estava sob responsabilidade da SENAD. O eixo do Cuidado estava na Saúde e o da Autoridade em outros órgãos do Ministério da Justiça, além da coordenação caber à Casa Civil. Logo, a principal política na área de drogas não era coordenada pelo SISNAD.

Enfim, como se viu, o papel da SENAD, que já foi de coordenação da política, hoje está relegado à mera produção de informação sobre as drogas. Mesmo quando respondia pela prevenção e atenção, a SENAD não tinha condições de promover uma política coordenada com as ações de repressão.

Do ponto de vista da saúde, as atividades de prevenção e atenção ao uso tiveram condições de ser mais bem estruturadas e coordenadas em razão da existência da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) do Sistema Único de Saúde – SUS. Essa característica institucional, contudo, não reduziu os conflitos em relação aos métodos de abordagem.

Com a Reforma Psiquiátrica, embora o modelo manicomial, ou seja, de tratamento aliado à privação de liberdade, tenha perdido espaço na área de saúde mental, esse enfraquecimento não é visto de forma tão contundente em relação à política de drogas. O usuário é visto como um indivíduo que ingere a causa da própria enfermidade, o que reforça sua estigmatização. A pessoa com transtornos mentais não seria “culpada” pela

⁵⁶ O sítio eletrônico próprio do Programa foi excluído no novo governo que assumiu em janeiro de 2019.

⁵⁷ Dados do Portal da Transparência.

sua doença, ao passo que o dependente químico construiu a própria situação. Embora subjetivo, esse argumento pode ajudar a explicar a maior controvérsia e ambiguidade nas diversas opções de abordagem ao usuário de droga. Ou seja, a diretriz sobre a melhor forma de se tratar o usuário de drogas não é clara nem está consolidada no modelo antimanicomial.

Nesse sentido, o programa Crack é Possível Vencer teve um papel estratégico para fortalecer o atendimento comunitário e territorial. A injeção financeira e o estímulo para a criação de equipamentos conseguiram, de uma certa forma, induzir a execução da política em um determinado sentido, que é o de promover a redução de danos associados ao uso problemático de drogas. Por outro lado, o Programa foi o responsável também pela inclusão das comunidades terapêuticas na rede de atenção aos usuários e pela prática de monitoramento de cenas de uso, o que se configuram práticas perigosas no atual contexto político do país. Como é característica de uma implementação simbólica, fica a critério dos atores em nível micro definir, de fato, como a política será executada.

No tocante à dimensão da repressão à produção indevida e ao tráfico ilícito, a atuação do Executivo se dá a partir da atividade policial que seria coordenada pela Polícia Federal. Importante dimensionar que a atividade de repressão às drogas geralmente está diluída dentro da atividade de segurança pública, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, o que dificulta identificar como se dá a estratégia de atuação específica da repressão ao tráfico. Mais uma vez, portanto, o trabalho de coordenação federativa e indução das atividades dos entes federados fica prejudicado.

Como não há diretrizes claras, nem uma articulação muito definida entre os vários atores responsáveis pela repressão, não é possível demarcar, com clareza, como se dá a atividade de combate ao tráfico. Um dos elementos que merece destaque é a escolha dos indicadores e das métricas de avaliação da repressão. Quase sempre as formas de se aferir a atuação da polícia é o número de presos e a quantidade de substâncias ilícitas apreendidas, fazendo com que a redução do consumo problemático e a melhora na qualidade de vida dos usuários, por exemplo, não sejam considerados indicadores válidos, em que pese o objetivo principal da lei de drogas seja a garantia do acesso à saúde. O site da Polícia Federal corrobora esse argumento, uma vez que as únicas informações estatísticas disponíveis se referem à quantidade de drogas apreendidas anualmente por

tipo de substância⁵⁸. Porém, o controle sobre as substâncias apreendidas sequer se dá de forma sistemática, pois parte desta atividade é desempenhada pelas polícias estaduais e não há um controle único das informações do país. Ou seja, não há uma coordenação da repressão ao tráfico.

Contudo, embora não haja uma avaliação sistematizada sobre a repressão às drogas, a atividade policial se dá a todo vapor, impulsionada pelo combate ao tráfico. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil teve, em 2017, seu recorde de assassinatos com 63.880 mortes violentas intencionais, um aumento de 2,9% (61.283)⁵⁹ em relação a 2016, o que computa um número de 175 mortos por dia e uma taxa de 30,8 mortos por 100 mil habitantes⁶⁰. Para se ter uma ideia, a taxa global está em 6,2 mortos por 100 mil habitantes, o que coloca o Brasil em um patamar quase cinco vezes maior do que a taxa global. Segundo dados do IPEA, entre 2006 e 2016, o número de homicídios no país superou 600 mil pessoas⁶¹.

Desses homicídios, o número de mortos pela polícia em 2017 chegou a 5.144, um aumento de 21,8% em relação a 2016, que já tinha apresentado aumento em relação ao ano anterior na faixa de 27,2%. Esse fato nos coloca como um dos campeões mundiais de letalidade policial. Tudo isso facilitado pela alta incidência de mortes cometidas com arma de fogo, em uma proporção 30% maior do que a média mundial⁶², que também acabam sendo usadas para outros crimes, inclusive o tráfico, gerando um impacto direto na violência e na sensação de insegurança. Ademais, enquanto o número de mortos pela polícia mostra acentuado crescimento, o número de policiais mortos, em São Paulo, tem caído (Nunes, 2018, pág. 85), o que enfraquece o argumento da letalidade policial como reação à violência cometida contra a polícia.

⁵⁸ Estatísticas sobre a apreensão de drogas. Acesso pelo link:

<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>

⁵⁹ Dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2017. Acesso pelo link:

http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/INFOGRAFICO_ANUARIO_11_2017_Retificado_15-12.pdf

⁶⁰ Dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2018. Acesso pelo link:

http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/FBSP_Anuario_Brasileiro_Seguranca_Publica_Infogr%C3%A1fico_2018.pdf

⁶¹ Dados constantes no Atlas da Violência, produzido pelo IPEA. Acesso pelo link:

<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17>

⁶² Segundo dados da plataforma de monitoramento de homicídios produzida pelo Instituto Igarapé, 71,1% dos homicídios do país são praticados com arma de fogo, número muito superior aos 41% da média mundial.

Em São Paulo, tanto em 2013⁶³, quanto em 2017⁶⁴, pelo menos 90% das mortes praticadas pela polícia se deram em bairros periféricos. Foi neste ano, inclusive, a célebre entrevista do tenente-coronel Ricardo Augusto Nascimento de Mello Araújo, então comandante da Rota, na qual afirma que a forma de abordagem policial deve variar pelas regiões da cidade.⁶⁵

Segundo os dados produzidos por Nunes (2018) em relação à vitimização de indivíduos no estado de São Paulo, a morte violenta está mais presente na vida da população negra (em média, 62,1% contra 33,9% de brancos), que também é a que mais morre na mão da polícia, seja em números absolutos (66,5% negros contra 30,1% de brancos), seja em comparação à característica populacional do estado (o estado de São Paulo conta com a população de 63,1% de brancos e 36,9% de negros). É quase o dobro a proporção de negros mortos pela polícia se comparado ao perfil sociodemográfico do país, o que transborda o racismo do sistema penal.

Essa preferência por uma política ostensiva e seletiva de segurança pública resulta na ineficiência estatal se considerada a repressão ao tráfico de drogas. Segundo dados produzidos pelo Instituto Sou da Paz, 1% das apreensões de maconha, realizadas entre 2015 e 2017, representam 76% de toda a substância apreendida pelas forças policiais paulistas. Levando esse número para a mediana, temos uma quantidade média de 39,8 gramas de maconha apreendida por ocorrência⁶⁶, número inferior à quantidade mensal permitida para uso individual no Uruguai, o que nos leva a afirmar que a grande maioria das ocorrências paulistas sequer seriam consideradas tráfico em territórios uruguayos.

Embora os órgãos de segurança sejam eficientes em matar e encarcerar jovens, sobretudo negros, o foco da atividade policial está longe de privilegiar crimes mais graves, como os cometidos contra vida. A seletividade do Sistema Penal se inicia pelos tipos de crimes eleitos como prioridades para a ação estatal, em que se vê uma clara

⁶³ Acesso pelo link: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/policia-mata-10-vezes-mais-na-periferia-do-que-no-centro-de-sp-29062015>

⁶⁴ Acesso pelo link: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/90-das-mortes-praticadas-por-pms-ocorre-na-periferia-de-sp.ghtml>

⁶⁵ “É uma outra realidade. São pessoas diferentes que transitam por lá. A forma dele abordar tem que ser diferente. Se ele [policial] for abordar uma pessoa [na periferia], da mesma forma que ele for abordar uma pessoa aqui nos Jardins [região nobre de São Paulo], ele vai ter dificuldade. Ele não vai ser respeitado...” Acesso pelo link: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/24/abordagem-no-jardins-e-na-periferia-tem-de-ser-diferente-diz-novo-comandante-da-rota.htm>

⁶⁶ Acesso pelo link: http://soudapaz.org/upload/pdf/pesquisa_drogas_e_pol_cia.pdf

priorização da repressão às drogas ao invés da investigação de crimes violentos ou contra a vida, como é possível notar pelo número de presos por tráfico, que corresponde a 28%, enquanto o de homicídios é de 11% (INFOPEN, 2017). O baixo número de presos decorre da baixíssima elucidação dos crimes de homicídio, que varia entre 5% e 8% no Brasil, percentual que é de 65% nos Estados Unidos, 80% na França e 90% no Reino Unido.⁶⁷ (ENASP, 2012, pág. 22).

De acordo com as características de apreensão de drogas, pode-se afirmar que a repressão nem se aproxima do ideal de acabar com as drogas, mas, sim, opera um sistema extremamente violento contra os mais pobres, que coleciona mortos, acumula encarcerados e aumenta a violência urbana, enquanto permite aos produtores e traficantes uma altíssima rentabilidade da atividade comercial, que, para garanti-la, usam de mais violência e da corrupção de agentes públicos. É um círculo produzido pelo próprio proibicionismo e não pelas drogas.

Quando se olha para o sistema prisional, o retrato seletivo fica ainda mais evidente. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, divulgado pelo Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça (2017), havia no Brasil, até o ano de 2016, 726.712 pessoas privadas de liberdade, o que representa a terceira maior população carcerária do mundo e a maior taxa de crescimento dessa população entre os países que mais encarceram. Esse dado representa mais de 700% de aumento da população carcerária entre 1990 e 2016 (DEPEN, 2017, pag. 2). Visto de forma comparativa, entre 2000 e 2015, o crescimento populacional nas prisões brasileiras foi de 170%, enquanto nos Estados Unidos foi de 14%. No mesmo período, a Europa reduziu a população carcerária em 21%⁶⁸, o que nos mostra na contramão do mundo (Pastoral Carcerária, 2018, pág. 15).

Analisando o perfil da população carcerária brasileira, 64% é negra; 55% são jovens (entre 18 e 29 anos) e 74% têm até 34 anos. Do total, cerca de 80% sequer concluiu o ensino médio e o número de presos com ensino superior completo não alcança 1%. De toda população carcerária, 28% está presa por crimes relacionados às drogas, sendo 26%

⁶⁷ Relatório disponível pelo link: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio_Enasp_-_FINAL_-_web.pdf

⁶⁸ Relatório disponível pelo link: http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/09/relatorio_luta_antiprisional.pdf

entre os homens e 62% entre as mulheres. Como se pode depreender, portanto, há um perfil dominante que caracteriza a população carcerária, notadamente por ser negra, jovem e de baixa escolaridade (DEPEN, 2017).

Como uma consequência do superencarceramento, o Brasil tem hoje uma lotação de praticamente 200% em relação ao número de vagas no sistema e a estrutura ofertada pelo Estado é extremamente precária. Menos da metade das unidades tem consultório médico e/ou odontológico, e não chegam a 25% as unidades com estrutura para o trabalho. Além disso, são extremamente recorrentes denúncias de maus tratos, má qualidade na alimentação, racionamento de água, violência na relação com as famílias, entre tantas outras violações que tolhem a dignidade das pessoas em restrição de liberdade e seus familiares, além de aumentar a violência.

Os dados relativos à mortalidade e ao superencarceramento são resultados de uma lógica de atuação seletiva do Sistema de Justiça, iniciada pela atividade policial e reforçada por promotores e juízes criminais, que cria a verdade jurídica considerada para a implementação da lei de drogas. Conforme pesquisa Prisão Provisória e Lei de Drogas, em 78% das prisões em flagrante os policiais figuravam como as únicas testemunhas do processo, abrindo extensa margem para a arbitrariedade dos agentes de segurança. O mesmo estudo mostra que, em São Paulo, 85,6% dos flagrantes em tráfico de drogas foram realizados pela Polícia Militar, 82,3% ocorreram em via pública, em 94,3% não houve menção a organização criminosa e em 62,3% foram realizados em patrulhamento de rotina (Jesus, et. al., 2011).

Tais dados mostram que há uma desvinculação entre a atividade repressiva e as investigações e operações de inteligência policial, em clara priorização de usuários e pequenos traficantes pobres, buscados de forma ostensiva, de acordo com as características físicas e os territórios de circulação. Quando não resultam em morte, as abordagens policiais que levam ao cárcere funcionam como a primeira seleção do Sistema, ficando a cargo então do Judiciário decidir sobre a liberdade ou a imposição de penas a esses detidos, o que muitas vezes demora a acontecer. Quase um terço da população carcerária brasileira é composta por presos provisórios, isto é, que ainda não foram julgados, o que deveria ser considerada medida de exceção pelo nosso Estado Democrático de Direito.

Como a legislação penal, incluindo-se a lei de drogas, carecia de mecanismos para garantir aos acusados acesso à decisão de um juiz de forma ágil, houve um crescimento acentuado da população carcerária nos últimos anos, sobretudo dos presos provisórios, o que levou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a implantar, em 2015, o projeto Audiências de Custódia, a fim de garantir a rápida apresentação do preso a um juiz em casos de prisões em flagrante.

Conforme o CNJ, essa medida integra uma estratégia para a redução da cultura do encarceramento que se instalou no Brasil e para minimizar as arbitrariedades que venham a ser cometidas pelos agentes de segurança. No entanto, embora as Audiências de Custódia se configurem como medida essencial para o funcionamento do Sistema Penal, seus resultados não dão conta de cumprir aquilo ao que se propõem.

Segundo dados atualizados do CNJ, as audiências de custódia evitaram a manutenção da prisão ilegal de cerca de 45% dos casos⁶⁹. Vale lembrar que, com a falta de critérios que diferencie uso e tráfico, não há uma baliza uniforme que determine quando a prisão será ilegal. Já em relação a episódios de violência durante a prisão, outro objetivo da medida, os juízes perguntaram sobre maus tratos somente em 42% dos casos, quase sempre contando com a presença de policiais militares no recinto, o que inibe ainda mais os relatos de violência.

Quando se consideram os questionamentos sobre violência durante a prisão feito por membros do Ministério Público – órgão responsável pelo controle da atividade policial, conforme o art. 129, VII da Constituição Federal – o número não chega a 2%. Tanto nas ações individuais, como no controle dos procedimentos adotados pela Polícia Militar, o MP é omissivo. Isto é, na prática, o Sistema de Justiça, com o negativo destaque ao Ministério Público, não controla a atividade policial e é conivente com sua prática violenta com claros recortes raciais e de renda. E o perfil das audiências só reforçam essa conclusão, uma vez que 90% das audiências de custódia se referem a crimes patrimoniais e de drogas e 80% dos detidos declaram não ter renda ou ter renda de até dois salários mínimos⁷⁰ (CNJ, 2016).

⁶⁹ Acesso pelo link: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil>

⁷⁰ Acesso pelo link: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82693-90-das-audiencias-de-custodia-tratam-de-crimes-patrimoniais-e-drogas>

Se o Ministério Público não exerce o controle da atividade policial, inclusive porque, na dimensão individual, os raros processos que investigam a violência policial acabam arquivados, muitas vezes, a pedido do próprio MP, o órgão é muito eficiente no patrocínio das ações criminais politicamente escolhidas como prioritárias. No fluxo do Sistema Penal, é o Ministério Público o responsável por promover as ações penais, que alimentam o cárcere. Após o advento efetivo das Audiências de Custódia, a manutenção da prisão passa por um pedido do Ministério Público nesse sentido, o que se alinha às práticas institucionais de estímulo e constrangimento que acabam por induzir a atuação dos promotores no sentido da maior severidade, punindo e prejudicando a progressão profissional dos que atuam de forma divergente.

O papel do Ministério Público no controle da atividade policial se dá porque o órgão seria externo ao Poder Executivo, tendo, teoricamente, o distanciamento institucional suficiente para controlar abusos das forças de segurança. Porém, esse desenho constitucional não se observa na realidade, ao contrário, o que se vê é a convivência e a confusão entre as elites das instituições, quando se constata, por exemplo, que os sete últimos Secretários de Segurança Pública do estado de São Paulo são provenientes do Ministério Público (Cardoso, 2017)⁷¹.

E essa lógica de atuação elitista que aprofunda a desigualdade entre as classes sociais não se restringe à atuação do MP. Como traz Cardoso (2018), há uma lógica de proteção entre as elites das instituições do Sistema de Justiça (Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública) que se sustenta por questões corporativas e remuneratórias, em um processo político de tomada de decisões pelas elites dessas instituições. São essas decisões políticas que, ao mesmo tempo que visam a harmonia no funcionamento entre os Poderes, impulsionam o aprofundamento dos efeitos da política de drogas sobre os direitos humanos. Não é por acaso que todos os pedidos feitos pelo Governador do Estado contra decisões de primeira instância que instavam o Executivo a garantir melhores condições de salubridade no sistema prisional foram acolhidos pelo Presidente do TJSP (Cardoso, 2017).

⁷¹ Cardoso, Luciana Zaffalon Leme Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. / Luciana Zaffalon Leme Cardoso. - 2017.

Além disso, a gestão política do Tribunal de Justiça sobre a implementação da política de drogas e seu efeito na manutenção e aprofundamento das desigualdades sociais e raciais pode ser observada pelo perfil das indicações de magistrados que compõem os órgãos responsáveis pelos três momentos em que os juízes atuam no processo penal: no Inquérito Policial, ou seja, na Audiência de Custódia, que define se o acusado responderá ao processo em liberdade ou não; no processo de conhecimento, que define se o acusado é culpado ou inocente; e no processo de execução, que determina como será o cumprimento da pena e quais garantias penais serão conferidas ao apenado.

É um controle sobre a porta de entrada e de saída do sistema prisional: “Se a escolha pela presidência do Tribunal de quem serão os juízes designados para atuar em todos os inquéritos da cidade de São Paulo já representa em si um gargalo democrático, a criação de departamento de abrangência estadual para processar todas as execuções criminais do estado permite à cúpula do Tribunal, em síntese, escolher os juízes que decidirão sobre quem será preso e quem será solto” (Cardoso, 2017, pag. 284).

E o controle não se restringe às indicações a postos estratégicos que estejam alinhadas ao entendimento das elites do Tribunal, mas também inclui o constrangimento de juízes a atuarem em determinado sentido, utilizando-se medidas disciplinares e que interfiram na progressão na carreira. Aliás, a prática do constrangimento institucional está presente nas três instituições do Sistema de Justiça. A Defensoria, que surgiu pela reivindicação dos movimentos sociais e que seria a mais provável fonte de desestabilização do funcionamento do Sistema da forma como é, se sujeita às pressões orçamentárias do Executivo, o que exige certa adequação de seu corpo às expectativas do Governo do estado.

Enfim, com base nos dados e nas informações apresentadas, vemos que a política de drogas é atravessada por valores morais e que carece de coordenação; é organizada em torno de dois eixos que se estruturam de forma independente e que, do ponto de vista do nível macro, não apresentam objetivos claros nem meios definidos de atuação. As ações que envolvem o consumo estão em constante disputa programática, na qual as práticas que respeitam os direitos humanos não têm força para se desdobrarem na cadeia de implementação. Já a atividade de repressão se integra e alimenta um sistema penal seletivo, que se estrutura em torno de instituições do Sistema de Justiça com objetivos elitistas e corporativistas que aprofundam o uso social e racial da política de drogas.

Todos esses elementos mostram as características de atuação estatal na política de drogas, o que nos permite agora confrontá-las com a teoria de implementação de Matland.

3.2.2. Implementação simbólica da política de drogas

O primeiro elemento trazido por Matland (1995), quando conceitua a implementação simbólica, é a existência de símbolos e valores acentuados que, mesmo com pouca informação sobre as características da política, são capazes de gerar oposição. Segundo Bucher & Oliveira (1994)⁷², as drogas foram alçadas ao papel de “bode expiatório”, sendo atreladas a diversos problemas sociais. Essa abordagem produz uma mistificação que turva a compreensão do fenômeno, permitindo a manifestação de preconceitos e visões pré-concebidas. Há um processo de manipulação de representações coletivas que criam uma formação discursiva própria das drogas que, por meio da regularidade de seu funcionamento, constitui-se como uma matriz ideológica que produz uma série de sentidos específicos. Esses sentidos incorporam uma ideologia antidrogas que prescreve medidas de controle dos usos considerados, por esse viés, indesejáveis e, portanto, puníveis.

Assim, o discurso sobre as drogas estrutura a dimensão simbólica da política, articulando estratégias, como o silenciamento acerca das questões sociais que concorrem com o uso; a desconsideração da motivação do usuário, da sua dimensão subjetiva; a simplificação do fenômeno, apontando elementos unidimensionais na etiologia da dependência; a centralização exclusiva no produto ilícito; o tratamento genérico dos efeitos da droga; a associação dramática frequente entre droga e sexo, droga e crime, droga e loucura, droga e morte; a omissão do fato de que a droga pode propiciar prazer, sensações agradáveis, facilidades de comunicação e relaxamento; a omissão ou o descaso a respeito do uso e abuso de drogas lícitas; a crença na intervenção heroica e desinteressada que livrará o país das drogas; e a recomendação de atividades religiosas, morais, patrióticas e esportivas como estratégias de prevenção (Bucher & Oliveira, 1995).

Assim, a lei de drogas vigente, em que pese promover a descaracterização do usuário, desempenha um papel importante em reafirmar compromissos com objetivos

⁷² BUCHER, Richard; OLIVEIRA, Sandra R.M.. O discurso do "combate às drogas" e suas ideologias. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 137-145, Apr. 1994. Acesso pelo link: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89101994000200008&lng=en&nrm=iso

antigos e em enfatizar valores, como é característica de uma política simbólica. O conflito e os preconceitos que envolvem a questão das drogas é que determinam o caminho das soluções construídas pela política e não as questões pragmáticas, o que se manifesta de forma mais contundente na resistência em torno da descriminalização.

Trata-se, portanto, de uma política de alto conflito e que mobiliza alta ambiguidade como forma de contorná-lo. Assim, a não definição dos conceitos mobilizados visa deixar a política mais palatável aos sentimentos públicos construídos a partir dos preconceitos. Isso pode ser observado no genérico termo drogas, no fato de se tratar usuário e dependente quase como sinônimos, ou ainda na, já muito citada, ausência de critérios objetivos para diferenciar o uso e o tráfico.

Essa característica ambígua da política é que determina a sua implementação como um processo marcadamente político, mas não com base na imposição de cima para baixo, mas conforme a discricionariedade do burocrata que a implementa, seja no nível médio ou no nível de rua. No caso específico da Lei 11.343/2006 não poderia ser diferente, uma vez que o marco legal institui um Sistema para lidar com as drogas, mas sequer arbitra um órgão para coordená-lo. Inclusive, apresenta-se na contramão das políticas que predominam em outros países, centradas na figura do “drug czar”, o indivíduo todo-poderoso que centraliza toda a política de drogas, conforme aponta a literatura internacional.

Como no Brasil não há o “czar das drogas”, não se pode esperar do órgão central um papel de estabelecimento de diretrizes ou sequer de controle da conformidade de atuação dos agentes que compõem a cadeia de implementação; ou seja, há aqui um grave problema de *accountability* dos agentes implementadores da política de drogas. O CONAD, que poderia fazer as vezes de órgão coordenador, não tem força política nem institucional para desempenhar esse papel. O mesmo acontece com a SENAD, que tem passado por um processo sistemático de esvaziamento.

Esse contexto, então, faz da política de drogas uma arena constante de disputas de poder no nível micro. Os atores envolvidos na implementação nesse nível são, do ponto de vista da prevenção, professores e diretores das redes educacional de ensino que desempenham grande parte do papel preventivo com jovens. Além deles, programas e campanhas de prevenção também são desenvolvidos pelas forças de segurança, como PROERD (Programa Educacional de Resistências às Drogas) da Polícia Militar, por

exemplo. No que tange à atenção e à reinserção social do usuário, os serviços de abordagem de rua oferecidos pela Assistência Social e pela Saúde, referenciados aos equipamentos territoriais correspondentes do SUS e SUAS, são os que realizam a busca ativa de usuários problemáticos. De acordo com a RAPS, o tratamento efetivo, do ponto de vista da saúde, se dá nos Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS-AD), equipamentos que ainda não foram instalados em todos os municípios e territórios com mais de 70 mil habitantes. Além dos CAPS-AD, em alguns locais, o tratamento oferecido ainda é hospitalar, sendo, portanto, oferecidos pelos Hospitais Psiquiátricos, o que denota também a disputa entre os modelos de atuação na saúde.

Já do ponto de vista repressivo, são considerados atores do nível micro os agentes que compõem o Sistema Penal, incluindo-se guardas civis, policiais civis e militares, agentes penitenciários e os atores do Sistema de Justiça, defensores públicos, promotores e juízes, que são responsáveis por legitimar e arbitrar o exercício da força estatal sobre a liberdade dos indivíduos selecionados.

A partir da interação entre todos esses atores, os conflitos se manifestam, como já dito anteriormente, principalmente em razão das atividades do eixo repressivo levarem a política para o sentido oposto à oferta de serviços e direitos, papel do eixo do consumo. Grande parte da atuação das políticas de saúde busca fortalecer os vínculos afetivos dos usuários e reduzir sua vulnerabilidade como forma de diminuir o uso problemático de drogas e os danos decorrentes. Um dos fatores que mais dificulta esse trabalho é justamente a violência estatal, que gera o descrédito do usuário em relação à imagem do Estado, e muitas vezes mata e encarcera quem deveria ser acolhido e atendido.

Todavia, esse conflito entre os atores implementadores não se manifesta de forma explícita. Essas disputas muitas vezes não ficam tão evidentes no dia a dia da implementação, em razão da coalizão em torno da repressão e do tratamento estigmatizante ao usuário ser tão forte, mobilizada por um discurso hegemônico tão consistente, que dão a impressão superficial de um sistema coeso.

Os dados da pesquisa promovida pela Associação Brasileira de Jurimetria – ABJ (2019), em que se analisou a evolução histórica no estado de São Paulo das detenções de usuários e traficantes, antes e após a lei, mostra que não há um padrão na aplicação da lei, reforçando a teoria de implementação simbólica da política de drogas, dependente das coalizões de força em nível micro. Cidades como São Paulo, Ribeirão Preto e Campinas

apresentaram o aumento de detenções de traficantes, reforçando a hipótese de que usuários estariam sendo enquadrados como se traficantes fossem. Contudo, em cidades como Barretos, Jundiaí e Sorocaba houve uma diminuição na detenção de traficantes. Porém, essa diferença na implementação entre os municípios não dá conta de alterar o aumento do número total de presos no estado⁷³.

Assim, os conflitos que acabam sendo mais evidentes são os que se colocam prioritariamente de fora para dentro da atividade estatal, ou seja, a partir dos usuários e indivíduos atingidos pela ação do Estado ou por organizações da sociedade civil organizada que procuram, ainda que de forma precária, resistir às ações violentas do Estado.

O território do bairro da Luz, em São Paulo, onde se concentra o fluxo de usuários de crack, pejorativamente denominado como Cracolândia, evidencia esse conflito no nível micro, que muitas vezes não se mostra tão claro. Tanto o Governo do Estado quanto a Prefeitura de São Paulo têm programas específicos para a região. Nos últimos vinte anos, houve um alinhamento político-partidário entre os governos do Estado e da Prefeitura de São Paulo, o que garantiu uma certa coerência e explicitação de poucos conflitos nas ações desenvolvidas na região.

Um exemplo é o programa Operação Centro Legal promovido pelo Governo do Estado em 2012, que articulava ações de segurança, saúde e assistência social na região. Porém, o programa não conseguiu viabilizar as frentes de saúde e assistência, em razão da violência da atividade policial. Um exemplo da prática dos policiais militares nessa estratégia era fazer os usuários caminharem por horas pelas ruas da região até que não houvesse resistência à internação, o que fez com que a Operação ficasse conhecida como *Operação Dor e Sofrimento*⁷⁴ (Genghini, 2014). Não há estratégia de abordagem de saúde ou de redução de vulnerabilidades nessas condições.

Todavia, entre 2014 e 2016, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad, período em que foi levado a cabo o Programa De Braços Abertos, uma nova abordagem

⁷³ Associação Brasileira de Jurimetria. Avaliação do impacto de critérios objetivos na distinção entre posse para uso e posse para tráfico – um estudo jurimétrico. São Paulo, 2019. Disponível pelo link: https://abj.org.br/wp-content/uploads/2018/12/20190402_abj_criterios_objetivos.pdf

⁷⁴ Acesso pelo link: <https://exame.abril.com.br/brasil/sp-usa-dor-e-sofrimento-para-acabar-com-cracolandia/>

foi implementada, por meio da coalizão de forças e de fatores estratégicos mobilizados para alterar a prática política histórica da região.

Em 15 de janeiro de 2014, o Prefeito Fernando Haddad lança o Programa De Braços Abertos, estruturando uma política intersetorial⁷⁵ pautada no resgate da dignidade dos usuários, por meio da oferta de abrigo, alimentação, atividade ocupacional e de formação profissional e serviços de saúde aos beneficiários. Migra de uma lógica repressora e proibitiva, para uma lógica não violenta e de redução de danos, consubstanciada em uma articulação de diversos serviços.

Essa nova forma de implementar a política de drogas só foi possível pela confluência programática entre agentes implementadores e a sociedade civil organizada, que incidiu em todos os níveis da burocracia a fim de auxiliar na construção de novas práticas que resultassem em novos resultados. Estruturaram-se, também, espaços institucionais de construção da intersetorialidade entre os diversos atores estatais envolvidos na implementação e investiu-se sobremaneira no processo formativo de servidores públicos. Essas ações ensejaram a criação de uma Inspeção de Redução de Danos na estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, a qual, em 2016, era a maior existente na Guarda Civil Metropolitana. Como resultados do Programa, diferentemente dos resultados apresentados em relação à política de drogas, o que se observou, em pesquisa realizada pela Prefeitura⁷⁶ com os beneficiários foi que 88% dos respondentes afirmaram ter reduzido o uso de crack, 83% estavam em tratamento de saúde, 53% recuperaram o contato familiar, 64% aderiram às frentes de trabalho e 83% dos que não possuíam documentação a tiraram após entrar no programa.

Em 2017, o Programa foi encerrado e substituído pelo Programa Redenção que, até o momento, sequer conseguiu articular suas frentes de atuação, intercalando ofertas de internação com ações violentas no território, o mesmo modelo historicamente construído na região. Atualmente, a resistência a essa abordagem reciclada se dá por meio dos usuários, que perderam moradia, renda e ofertas de serviços variados, e por meio de algumas iniciativas da sociedade civil que atuam no território para reduzir a violência estatal e promover a integração dos usuários.

⁷⁵ O Programa foi composto pelas Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), de Saúde (SMS), de Segurança Urbana (SMSU) e de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE).

⁷⁶ Acesso pelo link: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/com-resultados-positivos-em-pesquisa-internacional-de-bracos-abertos-ganhara-mais-500-vagas/mais-de-88-dos-beneficiarios-do-programa-de-bracos>

À exceção do exemplo do Programa De Braços Abertos e de outros raros programas espalhados pelo país, que buscam promover uma abordagem atenta à autonomia e aos direitos do usuário, o papel de resistência à prática estatal violenta na área de drogas tem sido preponderantemente desempenhado no nível micro pelos próprios usuários, que se rebelam contra as práticas violentas de acordo com suas condições de vulnerabilidade e de consciência política; por alguns grupos de profissionais da área da saúde que veem a violência como uma forma de impedimento do acesso à saúde em razão da fragilização dos vínculos afetivos do usuário; e pela sociedade civil organizada, que, cada vez mais, articula a produção de conhecimento, a incidência política e parlamentar e a qualificação do debate público como forma de modificar a política estruturalmente.

No entanto, a coalizão de forças hegemônicas que move a política em nível micro ainda se articula em torno do proibicionismo, da repressão e de estratégias de tratamento que não priorizam a autonomia e a dignidade do usuário. Por serem ações politicamente mais palatáveis, alimentadas pela atuação midiática e religiosa, há pouco espaço para coalizões mais progressistas. Um exemplo que confirma isso é justamente o fortalecimento do modelo de tratamento pautado nas comunidades terapêuticas que atuam, muitas vezes, como um negócio que se aproveita da fragilidade de dependentes e familiares para lucrar. Mesmo sendo induzido pelo nível macro, esse modelo alimenta o protagonismo moral-religioso nas políticas públicas brasileiras e se desdobra em alternativas de tratamento que lançam mão da infligência de sofrimento como caminho para salvar o usuário do uso abusivo.

Além da dimensão ideológica, como fator que organiza as coalizões de força locais e define a forma de implementação política, Matland argumenta sobre a influência da formação profissional dos agentes implementadores. Como não há critérios claros, os parâmetros utilizados acabam sendo os das corporações profissionais. Com a polícia, isso fica mais evidente. Segundo Nunes (2018), há autores que mostram que o nível de violência policial está relacionado à estrutura sociopolítica, o que significa também que países com tradição de desrespeito aos direitos humanos e justiçamentos privados, sejam mais propensos a desenvolver uma cultura policial violenta, “ainda mais se as suas corporações forem organizações militares que se reconhecem enquanto tal, em detrimento de uma força a serviço de um governo civil” (Nunes, 2018, pág. 63).

No Brasil, que é um país com heranças coloniais ainda presentes, o fato de se remeter às características profissionais dos agentes, no caso das forças de segurança, abre

espaço para a articulação do racismo. Contudo, muitas vezes esse fenômeno não é interpretado como racismo, por não se tratar de comportamentos individuais. Assim, evocar a dimensão institucional do racismo é tratá-lo como “resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios a partir da raça” (Almeida, 2018, pág. 29).

Esse conceito está fundamentado no fato de que os conflitos raciais perpassam toda a sociedade. O Estado brasileiro, como arena de disputa pelo monopólio do poder social hegemônico pelos brancos, se conforma como resultado de uma soma de normas, padrões e técnicas de controle que determinam as ações individuais e têm se configurado como um dos grandes motores para impor os interesses políticos e econômicos da branquitude e a manutenção da hierarquia racial.

Em um processo de implementação simbólica da política de drogas, em que não há diretrizes claras nem meios de *accountability* dos implementadores, a existência de padrões de conduta e de regras de racionalidade, sobretudo sobre a atividade policial e do Judiciário, torna a violência institucional algo “normal” ou “natural”. Como a política de drogas foi construída a partir da figura do traficante ou criminoso, há uma sofisticação do racismo que redesenha esse papel. Segundo Borges (2018), mesmo que atualmente seja necessário negar-se racista, não é preciso esconder a discriminação em relação a criminosos, pois é uma prática que encontra amplo respaldo social e legitima a atividade do Sistema de Justiça, manifestada na implementação da política de drogas pelas práticas profissionais de policiais, juízes e promotores. Porém, ao olhar o grupo alvo e predominante entre os mortos pela polícia e a população carcerária, “temos aí uma fórmula perfeita de escamoteamento de um preconceito que é racial primordialmente” (Borges, 2018, pág. 18). É o controle social racializado que não tem a intenção somente de excluir e de negar direitos, mas também de ditar quem deve viver e quem deve morrer, a necropolítica⁷⁷.

⁷⁷ Conceito de necropolítica considerado como “poder de ditar quem deve viver e quem deve morrer. É um poder de determinação sobre a vida e a morte ao desprover o status político de sujeitos. A diminuição ao biológico desumaniza e abre espaço para todo tipo de arbitrariedade e inumanidade. No entanto, para o sociólogo há racionalidade na aparente irracionalidade desse extermínio. Utilizam-se técnicas e desenvolvem-se aparatos meticulosamente planejados para a execução dessa política de desaparecimento e de morte. Ou seja, não há, nessa lógica sistêmica, a intencionalidade de controle de determinados corpos de determinados grupos sociais. O processo de exploração e do ciclo em que se estabelecem as relações neoliberais opera pelo extermínio dos grupos que não têm lugar algum no sistema, uma política que parte da exclusão para o extermínio” (Mbembe, in Borges, 2018 – pag. 23).

Por essa razão, a política de drogas é um grande potencializador dos efeitos negativos da ação estatal aos direitos humanos, sobre dos negros. As coalizões de forças, em nível micro, em uma política simbólica, se constroem tanto pelo alinhamento ideológico quanto pelas práticas profissionais de acordo com os recursos disponíveis. Isto é, a atividade profissional policial que prende e mata negros e pobres é reforçada pela estrutura de investimentos em segurança pública. Em 2018, o orçamento paulista da polícia militar, órgão de repressão ostensiva, foi 3,73 maior do que o da polícia civil, órgão prioritário da atividade investigativa. Porém, esse número fica ainda mais gritante se compararmos o gasto orçamentário das duas polícias com policiamento ou com informação e inteligência. Enquanto o orçamento somado das duas polícias com policiamento esteve na casa dos 18 bilhões, o orçamento com informação e inteligência figurou em pouco mais de 242 milhões, o que confere uma proporção de mais de 77 vezes mais investimento em policiamento do que em inteligência⁷⁸.

Portanto, é muito difícil falar em uma reorientação da política de drogas, com uma disparidade tão gritante em relação à abordagem de segurança pública. Essa disputa entre os papéis da polícia civil e militar ou da inteligência e do policiamento se mostra absolutamente desproporcional e, em grande medida, explica a forma como a política é implementada. E essa reorientação da política se mostra ainda mais complexa se considerarmos que o braço da repressão praticamente não figura no desenho e na atividade institucional do SISNAD. Enquanto os responsáveis pela política de drogas focam o debate em torno da melhor forma de atenção a usuários, a repressão tem vida, orçamento e práticas próprias, que se dão à parte dessa discussão.

Enfim, considerando que políticas complexas exigem respostas também complexas, a alta incidência de conflito e ambiguidade na formulação da política de drogas contingencia a forma como a política foi implementada. Configura-se, assim, o processo de implementação da política de drogas brasileira como uma implementação simbólica, que tem como características a alta discricionariedade dos implementadores que atuam no nível micro da política, o que dá margem para atividades militares e do Sistema de Justiça de extermínio de determinados grupos, reforçados pela dificuldade de

⁷⁸ Dados retirados da PLOA 2018 do estado de São Paulo. Orçamento da polícia civil neste ano foi de R\$ 4.108.33.030, sendo destinado R\$ 3.743.464.938 para policiamento e R\$ 92.727.036 para informação e inteligência. Já o orçamento da polícia militar foi de R\$ 15.348.806.312, sendo R\$ 15.030.633.372 com policiamento e R\$ 143.483.373 com informação e inteligência.

controle e *accountability* da atividade de implementação pelo nível macro, o que resulta em uma política que não respeita a autonomia do usuário, aprofunda a violência e nem sempre se pauta por valores democráticos.

Conclusão: síntese e considerações finais

Este trabalho foi motivado pelos efeitos que a política de drogas impõe, de maneira seletiva, aos direitos humanos. O alto número de mortes e de encarceramento de jovens negros e periféricos, potencializado pela política de drogas, é um problema social da maior importância e que estava, de certa forma, afastado da produção de conhecimento científico na área de Administração Pública e Governo.

Por essa razão, buscamos entender como esses efeitos foram gerados a partir dos parâmetros de atuação estatal definidos pela Lei nº 11.343/06. Entendendo, então, a política de drogas como uma política pública, iniciamos este trabalho reconstruindo o processo de formulação da Lei nº 11.343/06, que organizou a política em torno de dois eixos, um focado nas atividades correlatas à demanda (ou consumo) de drogas e outro focado na oferta (ou comércio). Assim, o Estado definiu os parâmetros de atuação sobre o uso (indevido), a atenção e a reinserção de usuários e sobre a repressão à produção indevida e ao tráfico de drogas, por meio da criação de um Sistema Nacional de Políticas Públicas de Drogas – SISNAD, que articula órgãos de diferentes áreas de governo e de todos os entes da Federação, a fim de garantir uma abordagem estatal para lidar com o problema das drogas.

Identificados, então, os principais elementos constitutivos da política formulada, buscamos entender como ela havia sido implementada. Por meio de uma revisão de literatura sobre implementação de políticas públicas, destacamos os principais elementos analíticos dessa fase do ciclo e apresentamos as principais perspectivas de análise do tema, a *top-down*, em que a análise da política é feita a partir do poder central, e a perspectiva *bottom-up*, que prioriza o olhar a partir da burocracia que a implementa no nível de rua. Ao invés de analisar a política de drogas a partir de seu foco irradiador, diante da complexidade e da amplitude da política, procuramos identificar suas características decorrentes da formulação e seu impacto na forma como a política é executada.

Utilizando o modelo de Matland de contingência, a partir da matriz de ambiguidades e conflitos de uma política pública, procuramos apresentar os traços que caracterizam a implementação da política de drogas no Brasil hoje, marcada por alta ambiguidade em seu desenho e de alta conflitualidade entre os atores aí envolvidos. Ou

seja, sendo uma política extremamente conflituosa, resultado das paixões que mobiliza, e muito ambígua, uma vez que não define objetivos e conceitos claros, a política de drogas se configura como uma política simbólica, conforme definição de Matland. Nesse sentido, o processo de implementação da política se mostra um processo conflituoso, dependente sobremaneira das coalizões de força em nível micro, com grandes problemas para garantir o controle e o *accountability* dos atores e órgãos envolvidos.

Destacando, então, as características da política de drogas, com base nos dados e nas informações disponíveis, identificamos que é uma política que, além de ser atravessada por valores e preconceitos morais, carece de coordenação entre seus dois eixos estruturantes, que se desenvolvem de forma independente. As ações que envolvem o consumo estão em constante disputa programática, na qual as práticas que respeitam os direitos humanos têm dificuldades para se desdobrar na cadeia de implementação, como pode ser visto pelas denúncias de violação de direitos nas comunidades terapêuticas, por exemplo. No que se refere à repressão, a política de drogas resulta num reforço da seletividade e do racismo prevalecente no sistema penal brasileiro, colecionando corpos e números aviltantes se comparados aos dados globais.

Assim, vimos que elementos já muito professados no debate sobre a atual política de drogas, como a falta de critérios claros para diferenciar usuários de traficantes, os efeitos desproporcionais sobre os negros e o fracasso da guerra às drogas, encontram novos olhares na teoria de políticas públicas. O papel das profissões na execução da política na ponta que evoca a formação repressiva das forças de segurança; a extrema discricionariedade dos implementadores no nível micro e a respectiva dificuldade de controle e *accountability* por parte dos administradores dão margem a uma política ineficiente e abusiva; e o embate entre as diferentes perspectivas de abordagem ao tema que se dão, sobretudo, de fora para dentro do Estado e em espaços precários de construção institucional são elementos observados pela articulação do tema das drogas e as políticas públicas.

Como diz Silvio Almeida, “somente o Estado pode criar os meios necessários – repressivos, persuasivos e dissuasivos – para que o racismo e a violência sistêmica que ele engendra sejam incorporados às práticas cotidianas” (Almeida, 2018, pág. 42). Assim, considerar o racismo de cor e de classe como elemento estruturante da política de drogas e que se manifesta institucionalmente de forma ativa ou passiva, em todo o ciclo da política pública, incluindo-se o Executivo e o Judiciário sobretudo, é um primeiro passo

para qualificar o debate sobre uma necessária mudança nessa política. Esse é um passo importante, inclusive, para qualificar a discussão política do tema, que muitas vezes se restringe ao debate sobre criminalização ou descriminalização das drogas. Em que pese a descriminalização ser um ponto central, ela não dá conta de explicar a complexa forma construída pelo Estado – que gera e alimenta a violência – para tratar o tema das drogas, sendo necessária, portanto, a articulação de outros elementos e fatores para, de fato, construirmos uma nova ação estatal menos racista e que preze efetivamente pelo respeito aos direitos humanos.

Referências Bibliográficas

ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D. and ROCKMAN, Bert A. Bureaucrats and politicians in western democracies. Cambridge: Harvard University Press, 1981. 322 p.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

ALTERNATIVE WORLD DRUG REPORT (2nd edition). Counting the costs of the War on Drugs (org.) - Transform Drug Policy Foundation, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. Avaliação do impacto de critérios objetivos na distinção entre posse para uso e posse para tráfico – um estudo jurimétrico. São Paulo, 2019.

BARRETT, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. Public Administration, 82: 249-262. 2004.

BARROS, André; PERES, Marta. Proibição da maconha no Brasil e suas raízes históricas escravocratas. Revista Periferia, vol. 3, núm. 2, 2011. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Duque de Caxias, Brasil

BORGES, Juliana. O que é encarceramento em massa? Belo Horizonte – MG, Letramento: Justificando, 2018.

BUCHER, R. & OLIVEIRA, S.R.M. O discurso do "combate às drogas " e suas ideologias. Rev. Saúde Pública, 28: 137-45, 1994.

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.

CAMPBELL, J.L., Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. Theory and Society, 199, 27(3), pp.377–409.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. Tese de Doutorado apresentada na EAESP - FGV. São Paulo, 2017.

CARNEIRO, Henrique e VENÂNCIO, Renato Pinto (org.) – Álcool e drogas na história do Brasil. Editora Alameda, 2005.

CARNEIRO, Henrique. Drogas: a história do proibicionismo. Autonomia Literária, São Paulo, 2018.

COELHO, Luís Carlos Honório de Valois. O direito penal da guerra às drogas. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Mapa da implantação das audiências de custódia. Brasília, 2019.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN. Levantamento Nacional de informações penitenciárias – INFOPEN. atualização – junho de 2016 / Thandara Santos (org.) e Marlene Inês da Rocha (col.) [et. al] – Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017. 65 p.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. 84 p.

FARAH, Marta. Teoria de políticas públicas. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita (org.). Políticas públicas e o desenvolvimento brasileiro. No prelo.

IORE, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. Novos estud. - CEBRAP nº 92 São Paulo Mar. 2012.

_____. Uso de drogas: substâncias, sujeitos e eventos. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2013.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS – IBCCRIM. Boletim 167 – outubro/2006. São Paulo, SP.

JESUS, Maria Gorete M.; et al. Prisão Provisória e Lei de Drogas – Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2015.

MATLAND, Richard E. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2). 1995, pag. 145-174.

MAZMANIAN, D.A., and SABATIER, P.A. *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America, 1989.

MOREIRA, Fernanda Gonçalves e POLLO-ARAÚJO, Maria Alice. Aspectos Históricos da Redução de Danos. In. Niel, Marcelo; da Silveira, Dartiu Xavier. *Drogas e Redução de Danos: uma cartilha para profissionais de saúde/ Marcelo Niel & Dartiu Xavier da Silveira (orgs).* – São Paulo, 2008.xi, 149f

NUNES, Samira Bueno. Trabalho sujo ou missão de vida?: persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese de Doutorado apresentada no curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas. São Paul, 2018. 225 f.

NUTT, David J. & KING, Leslei A. & PHILLIPS, Lawrence D. Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*. Nov/2010;376(9752):1558-65. doi: 10.1016/S0140-6736(10)61462-6.

OBSERVATÓRIO EUROPEU DA DROGAS E DA TOXICODEPENDÊNCIA. Relatório anual 2011: A evolução do fenómeno da droga na Europa. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011 - 119 p.

REUTER, Peter. Can production and trafficking of illicit drugs be reduced or only shifted”. In: KEEFER, Phillip; LOAYZA, Norman. (Ed.). Innocent Bystanders: developing countries on war on drugs. Washington. The World Bank/Palgrave Macmillan, 2010.

RODRIGUES, Luciana Boiteux. Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. A framework for a regulated market for cannabis in the UK: Recommendations from an expert panel. Published by the Liberal Democrats, London.

SAAD, Luísa Gonçalves. “Fumo de negro”: a criminalização da maconha no Brasil (c. 1890- 1932). Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013.

UNODC. Annual prevalence of use of drugs in 2016 (or latest year available). In: https://dataunodc.un.org/drugs/prevalence_map. Data de acesso: 03 de fevereiro de 2019.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração [1887]. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. 2005.