

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS NÍVEL  
DOUTORADO**

**CARLOS INÁCIO PRATES**

**LÓGICA DA INIMIZADE E ESTADO DE EXCEÇÃO: A POLÍTICA BRASILEIRA  
SOBRE DROGAS A PARTIR DE 1988.**

**São Leopoldo  
2019**

CARLOS INÁCIO PRATES

**LÓGICA DA INIMIZADE E ESTADO DE EXCEÇÃO: A POLÍTICA BRASILEIRA  
SOBRE DROGAS A PARTIR DE 1988.**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientadora: Profa. Dra. Marília Veríssimo Veronese

São Leopoldo

2019

P912I Prates, Carlos Inácio.  
Lógica da inimizade e estado de exceção : a política brasileira sobre drogas a partir de 1988 / por Carlos Inácio Prates. – 2019.  
314 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, 2019.  
“Orientadora: Dra. Marília Veríssimo Veronese”.

1. Lógica da inimizade. 2. Estado de exceção. 3. Proibicionismo. 4. Criminalização. 5. Consumo de drogas. 6. Tráfico de drogas. I. Título.

CDU: 362.293

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE TESE N.º 17/2019**

Aos vinte e quatro dias de setembro de 2019, às 14h, realizou-se na sala B09 208, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, a Sessão Pública da Defesa de Tese “LÓGICA DA INIMIZADE E ESTADO DE EXCEÇÃO: A POLÍTICA BRASILEIRA SOBRE DROGAS A PARTIR DE 1988”, apresentada pelo doutorando **Carlos Inácio Prates**. A Comissão Examinadora foi constituída pela Profa. Dra. Marília Veríssimo Veronese - (Orientadora) – UNISINOS – com participação por web conferência, Prof. Dr. Marcos Rolim - UNIRITTER, Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo – PUCRS, Prof. Dr. Carlos Alfredo Gadea Castro - UNISINOS e Profa. Dra. Juliane Sant’Ana Bento – UNISINOS. Após o desenvolvimento dos trabalhos de apresentação oral e arguição dos componentes da Banca, a Tese foi considerada APROVADA de acordo com os seguintes conceitos atribuídos pelo/as professor/as doutor/as: Marília Veríssimo Veronese A, Marcos Rolim A, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo A, Carlos Alfredo Gadea Castro A, Juliane Sant’Ana Bento A. O Título de Doutor será expedido pela Universidade após o encaminhamento da tese em versão eletrônica. A entrega da tese deverá ser feita, com o **parecer favorável da orientadora**, no prazo de 120 [cento e vinte] dias a contar desta data, na Secretaria Compartilhada da Pós-Graduação, da Escola de Humanidades e a emissão do Diploma está condicionado à entrega da versão final da Tese. Para constar, a ata de defesa é assinada pelos/as membros/as da banca examinadora que participaram da sessão de forma presencial. A banca sugeriu alteração de Título? [] Não [] Sim: Informar o novo título abaixo \_\_\_\_\_

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Marcos Rolim – (UNIRITTER) \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo – (PUCRS) \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Carlos Alfredo Gadea Castro – (UNISINOS) \_\_\_\_\_

Profa. Dra. Juliane Sant’Ana Bento – (UNISINOS) \_\_\_\_\_

São Leopoldo, 24 de setembro de 2019.

Dedico este trabalho a minha família, em especial a Edna Rocha do Nascimento, Maria Vitória Gerheim Rocha Dias, Gabriel Lucas França do Nascimento, Maria Augusta Ignácio da Silva Prates, Maurício de Las Casas Ignácio da Silva, Flávia Prates Shulthaiss, Marcelo Inácio Prates e ao saudoso André de Abreu Prates (*in memoriam*). Igualmente ao advogado de Belo Horizonte/MG, Dr. Carlos Alberto Azevedo, pelo seu trabalho na realização da mais lídima Justiça.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Marcelo Neves do curso de Direito da Universidade de Brasília (UnB), por ter assinalado, na Assembléia Geral Ordinária da Associação das Advogadas e Advogados Públicos para Democracia (APD), realizada em fevereiro de 2019, a diferença existente entre “inimigo” e “adversário” no pensamento de Chantal Mouffe. Também, ao professor do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) Pedro Serrano, por ter discorrido sobre uma nova forma de autoritarismo na democracia brasileira, à qual ele denomina de “autoritarismo líquido”, no Seminário Internacional: Neoliberalismo, Direito e Pós-Democracia, organizado pela Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), em maio de 2019. Estas noções ajudaram a definir a estrutura daquilo que a hipótese do trabalho pretendia comprovar no projeto. Não poderia deixar de citar também o Juiz Dr. Marcelo Semer do Tribunal de Justiça de São Paulo que nos cedeu gentilmente para consulta sua tese de doutorado sobre “pânico moral em criminologia e direito penal” que ainda não estava disponível no depósito de teses da USP. Agradeço igualmente ao Sr. Ronald Cavalcante Gonçalves, analista legislativo do Senado Federal cujas orientações foram muito úteis na realização da pesquisa nos documentos legislativos.

Do mesmo modo, aos funcionários e professores, tanto os do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Vale do Rio dos Sinos (PPG-CS UNISINOS), em especial, Marília Veronese (Orientadora), Miriam Steffen, Carlos Gadea, Rogério Lopes, Luiz Gaiger, Nadir Lara, Solon Viola, e Maristela Simon, como os do Centro Universitário UNIPROJEÇÃO de Brasília/DF, pelo inestimável auxílio e oportunidade, e à Advocacia-Geral da União (AGU) pelo financiamento parcial do curso realizado.

Também agradeço aos colegas Debora Barros, Vânia Saraiva, Jacildo Duarte, José Sérgio de Jesus e Márcio Pereira Dias, pelos momentos de companheirismo e atenção.

“Quanto menos as pessoas souberem como se fazem as salsichas e as leis, melhor dormirão à noite” (atribuída a Otto Von Bismarck).

Dr. Stockmann: “somente o pensamento livre, as ideias novas, a capacidade de um pensar diferente do outro, o contraditório, podem contribuir para o progresso material e moral da população”.

“Um inimigo do povo” (Henrik Ibsen).

## RESUMO

Este trabalho trata da “lógica da inimizade”, da presença da figura do inimigo público como fundamento para a produção de um estado de exceção e sua relação com a política brasileira sobre drogas a partir de 1988. Examina-se a proibição de uso de drogas nos Estados Unidos e no Brasil; o deslocamento da figura do inimigo do subversivo comunista para o traficante/usuário de drogas. Identifica-se nos processos legislativos desde a Constituinte de 1987 até as leis sobre drogas que se seguiram, a percepção dos políticos sobre os usuários e traficantes de drogas. Conclui-se que a manutenção do usuário de drogas ao mesmo tempo como criminoso e doente, a presença constante de regimes de urgência nas deliberações, a substituição dos debates e audiências públicas nas Comissões Temáticas por acordos de Liderança e, por conseguinte, a manutenção do distanciamento dos usuários dos debates, apontam para a normalização de atos de exceção no processo legislativo da política sobre drogas no Brasil e na colocação do usuário como inimigo da sociedade, apesar da existência de discursos que despenalizam essa prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lógica da inimizade. Estado de exceção. Proibicionismo. Criminalização. Consumo e tráfico de drogas.



## **ABSTRACT**

The present thesis approaches "the logics of enmity", along with the presence of the image of the public enemy as argument on the grounds for a state of exception and its relation with the policy on illegal drugs, dating from 1988. It considers the drug prohibition in the United States and in Brazil; the shifting of the image of the subversive communist to the drug dealer/user. the perception of politicians about drug users and dealers. One might conclude that the maintenance of the status of the drug user both as criminal as well as sick person, the continuous presence of urgency schemes over resolutions, the replacing of debates and public hearings in the Thematic Commissions by means of Leadership agreements and therefore, the maintenance of users estrangement from the debates, point out to the normalization of exception acts in the legislative process of the Brazilian policy on drugs and the placing of the user as enemy of society, despite the statements that depenalize such practice.

**KEY WORDS:** Logics of enmity. State of exception. Prohibition. Criminalization, Drug use and trafficking.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Tendências mundiais de consumo de drogas população (15-64 anos) 2006-2015. ....	25
Gráfico 2 — Apreensões de maconha nas fronteiras dos EUA, 2011-2016.....	162

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Características das categorias de acusação “subversivo” e “drogado” .....	144
Quadro 2: Outras diferenças entre o alcoolista e o toxicômano .....	146
Quadro 3: Comissões e Subcomissões Temáticas da ANC/87 .....	167
Quadro 4: Etapas e Fases da ANC/87 .....	167
Quadro 5 - Argumentos de posição intermediária na ANC/87 .....	266
Quadro 6 - Argumentos de posições conservadoras na ANC/87 .....	267
Quadro 7 - Argumento crítico nas CPIs do Narcotráfico .....	269
Quadro 8 - Argumentos de posições conservadoras nas CPIs do Narcotráfico.....	269
Quadro 9 - Argumentos de posições intermediária no processo da Lei 10.409 de 2002 .....	270
Quadro 10 - Argumentos de posições conservadoras no processo da Lei 10.409 de 2002 .....	270
Quadro 11 - Manifestações religiosas no debate do PL 11.343 de 2006 .....	272
Quadro 12 - Efeito dos meios de comunicação de massa nos discursos parlamentares .....	273
Quadro 13 - Argumentos de posições intermediária no processo da Lei 11.343 de 2006 .....	273
Quadro 14 - Argumentos de posições conservadoras no processo da Lei 11.343 de 2006 .....	274
Quadro 15 - Argumentos de posições semi-conservadoras no processo da Lei 13.840 de 2019 .....	276
Quadro 16 - Argumentos de posições conservadoras no processo da Lei 13.840 de 2019 .....	277
Quadro 17 - Manifestações da necessidade de urgência nas discussões .....	280
Quadro 18 - Reclamações sobre os procedimentos adotados no debate democrático .....	281
Quadro 19 - Atos excepcionais relativos a Política sobre Drogas a partir de 1988.	283

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Percentagem de mortalidade mundial total e de anos de vida ajustados por incapacidade (DALY) atribuída a tabaco, álcool e drogas ilícitas, em 2000.....	25
Tabela 2 — Mortes e anos de vida ajustados por incapacidade (DALY) no mundo atribuíveis a tabaco, álcool e drogas ilícitas, em 2004. ....	26
Tabela 3 — Prevalência de uso de drogas, na vida dos entrevistados, em cidades com mais de 200 mil habitantes, em 2001/2007. ....	27
Tabela 4 — Internações cujo diagnóstico foi de algum transtorno mental e comportamental pelo uso de drogas, em 2007. ....	27
Tabela 5 — Número de indivíduos afastados do trabalho devido a acidentes e problemas relacionados a transtornos mentais e comportamentais relacionados ao uso de drogas, reportados ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de 2001 a 2006. ....	28
Tabela 6 — Número de indivíduos aposentados devido ao uso de drogas, entre 2001/2007. ....	28
Tabela 7 — Mortalidade associada ao uso de drogas, cujos óbitos tiveram como causa básica o envenenamento (intoxicação) ou transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de psicoativos, entre 2001/2007. ....	29
Tabela 8 — Estimativas do mercado consumidor de drogas no Brasil (2016). ....	160
Tabela 9 — Arrecadação Tributária por tipo de droga no Brasil (2016) .....	161
Tabela 10: Da Liberação e Combate as Drogas .....	168
Tabela 11 - Posições políticas nos processos legislativos sobre drogas no Brasil .	266

## LISTA DE SIGLAS

ABJD	Associação Brasileira de Juristas pela Democracia
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANC/87	Assembleia Nacional Constituinte de 1987
AMB	Área Metropolitana de Brasília
APD	Associação das Advogadas e Advogados Públicos para Democracia
ASI	Assessoria de Segurança e Informações
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAPS	Centros de Atendimento Psicossocial
CAS	Comissão de Assuntos Sociais
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CEE-FIOCRUZ	Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CONAD	Conselho Nacional de Política sobre Drogas
CPB	Código Penal Brasileiro
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CV	Comando Vermelho
DALY	Disability-Adjusted Life Year (anos de vida ajustados por incapacidade)
DF	Distrito Federal
DANC	Diário da Assembléia Nacional Constituinte
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DL	Decreto-Lei
DOU	Diário Oficial da União
DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

DSN	Doutrina de Segurança Nacional
EUA	Estados Unidos da América
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
INFOPEN	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCI	Movimento Comunista Internacional
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
MVI	Mortes Violentas Intencionais
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Primeiro Comando da Capital
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAD	Política Nacional sobre Drogas
RIANC	Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SAIC	Sistema de Apoio Informático à Constituinte
SENAD	Secretaria Nacional de Política de Drogas
SISNAD	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SNI	Serviço Nacional de Informação
SRTE	Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes
STC	Sistema de Justiça Criminal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
UnB	Universidade de Brasília
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Crime e Drogas
WHO	World Health Organization,

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 O TEMA.....	19
1.2 A DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	19
1.3 O PROBLEMA.....	19
<b>1.3.1 A “contenção” dos direitos individuais pela Constituição de 1988.....</b>	<b>19</b>
<b>1.3.2 Drogas e saúde pública .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.3 Drogas e homicídios .....</b>	<b>29</b>
<b>1.3.4 A pergunta .....</b>	<b>32</b>
1.4 OBJETIVOS .....	33
<b>1.4.1 Objetivo Geral.....</b>	<b>33</b>
<b>1.4.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>33</b>
1.5 JUSTIFICATIVA .....	33
1.6 METODOLOGIA.....	35
<b>2 A LÓGICA DA INIMIZADE .....</b>	<b>40</b>
2.1 LÓGICA DA INIMIZADE COMO FUNDAMENTO DO PODER PUNITIVO.....	43
<b>2.1.1 População carcerária e tráfico de drogas .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.2 O direito penal do inimigo .....</b>	<b>50</b>
<b>2.1.3 O direito penal simbólico.....</b>	<b>55</b>
<b>2.1.4 O punitivismo .....</b>	<b>55</b>
<b>2.1.5 Empresários morais.....</b>	<b>59</b>
<b>2.1.6 A criminologia midiática .....</b>	<b>63</b>
<b>2.1.7. Os empresários morais na era da criminologia midiática .....</b>	<b>67</b>
<b>2.1.8 A vítima-herói e o herói-justiceiro.....</b>	<b>68</b>
2.2 LÓGICA DA INIMIZADE COMO FUNDAMENTO DO POLÍTICO .....	69
<b>2.2.1 A guerra, a dominação, a verdade e o direito.....</b>	<b>73</b>
2.3 LÓGICA DA EXCEÇÃO COMO MAIS ALÉM DA LÓGICA DA INIMIZADE .....	77
<b>2.3.1 Logica da exceção e a vida matável .....</b>	<b>82</b>
2.4 A SUPERAÇÃO DA LÓGICA DA INIMIZADE NA DEMOCRACIA.....	89
<b>2.4.1 A disputa pela hegemonia ideológica .....</b>	<b>97</b>
2.5 LÓGICA DA INIMIZADE NO SÉCULO XXI: MEDIDAS DE EXCEÇÃO NA DEMOCRACIA.....	99
<b>3 A CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS .....</b>	<b>105</b>

3.1 O CONCEITO DE DROGAS .....	105
3.2 A CRIAÇÃO DE ESTEREÓTIPOS E CONTROLE SOCIAL.....	109
3.3 A CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS NOS EUA.....	113
<b>3.3.1 O puritanismo estadunidense e o proibicionismo .....</b>	<b>114</b>
<b>3.3.2 Proibicionismo e controle social .....</b>	<b>115</b>
<b>3.3.3 A política sobre drogas norte-americana nos anos 1980 .....</b>	<b>119</b>
3.4 A CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS NO BRASIL.....	120
<b>3.4.1 O tráfico de drogas no Brasil nos anos 1980.....</b>	<b>125</b>
<b>3.4.2 A Lei de Segurança Nacional e tráfico de drogas no Brasil .....</b>	<b>126</b>
<b>3.4.3 O deslocamento do inimigo comunista para o traficante de drogas.....</b>	<b>133</b>
<b>3.4.4 Duas categorias de acusação .....</b>	<b>141</b>
3.5 LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS E APOLOGIA AO CRIME .....	147
<b>3.5.1 As falácias sobre drogas .....</b>	<b>148</b>
<b>3.5.2 O STF e os direitos da personalidade, da autonomia individual e da privacidade .....</b>	<b>152</b>
<b>3.5.3 O uso industrial do cânhamo .....</b>	<b>153</b>
<b>3.5.4 O uso medicinal da cannabis .....</b>	<b>157</b>
<b>3.5.5 O impacto econômico da legalização das drogas.....</b>	<b>159</b>
<b>3.5.6 Violência e repressão ao tráfico de drogas .....</b>	<b>162</b>
<b>3.5.7 A individualização do conflito e sua despolitização .....</b>	<b>163</b>
<b>4 OS CASOS CONCRETOS: A PESQUISA EMPÍRICA.....</b>	<b>166</b>
4.1 O DEBATE SOBRE DROGAS NA CONSTITUINTE DE 1987 .....	166
<b>4.1.1 Posições liberais favoráveis à legalização das drogas (uso e venda). ...</b>	<b>169</b>
<b>4.1.2 Posições intermediárias: descriminalização somente do usuário .....</b>	<b>171</b>
<b>4.1.3 Posições conservadoras favoráveis à criminalização das drogas (uso e venda).....</b>	<b>172</b>
<b>4.1.4 Ato Excepcional I – A alteração do Regimento da ANC/87.....</b>	<b>186</b>
4.2 AS CPIS DO NARCOTRÁFICO .....	190
4.3 OS DEBATES DA LEI 10.409 DE 2002 .....	192
<b>4.3.1 Posições intermediárias .....</b>	<b>194</b>
<b>4.3.2 Posições conservadoras .....</b>	<b>195</b>
<b>4.3.3 Ato Excepcional II – A falta de discussão na Câmara das alterações realizadas no Senado.....</b>	<b>201</b>
4.4 OS DEBATES DA LEI 11.343 DE 2006 .....	202



<b>4.4.1 Posições intermediárias .....</b>	<b>203</b>
<b>4.4.2 Posições conservadoras .....</b>	<b>205</b>
<b>4.4.3 Ato Excepcional III – A falta de debate nas comissões e de audiências públicas com a sociedade civil .....</b>	<b>213</b>
<b>4.5 OS DEBATES DA LEI 13.840 DE 2019 .....</b>	<b>224</b>
<b>4.5.1 Posições semi-conservadoras .....</b>	<b>225</b>
<b>4.5.2 Posições conservadoras .....</b>	<b>231</b>
<b>4.5.3 Ato Excepcional IV – A formulação das diretrizes da PNAD 2018 .....</b>	<b>239</b>
<b>4.5.4 Ato Excepcional V – O encaminhamento do PLC 37/2013 em 2019.....</b>	<b>251</b>
<b>4.5.5 Ato Excepcional VI – O fechamento da ANVISA?.....</b>	<b>262</b>
<b>5 ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>265</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>284</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>294</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto trata da relação da “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” com a política sobre drogas brasileira, principalmente, a partir de 1988. Busca analisar a forma como as relações políticas constituem um determinado “inimigo público” para que, em alguma medida, seja justificada e exercida uma posição de dominância e de poder. A partir desta premissa trabalha a hipótese de que a “lógica da inimizade”, pressuposto de “estados de exceção”, foi utilizada no Brasil pós-88 e, influenciada pelos Estados Unidos, estabelece uma determinada política criminal sobre drogas no país. Como resultado, se afirma que há a instrumentalização de um certo tipo de autoritarismo institucional no processo legislativo brasileiro.

Esse tema nasceu diante do número crescente de homicídios da juventude negra, pobre, sem escolaridade e de periferia, no Brasil<sup>1</sup> — muitos ocorridos por agentes do Estado tendo como justificativa a “guerra” contra as drogas ilícitas<sup>2</sup>. Então, se ocorriam tantas mortes, causadas por essa “guerra”, estas teriam como pressuposto a existência de “inimigos” da sociedade/Estado brasileiro para justificá-las? Seria este o traficante de drogas, mas, então, como comprovar isso?

Assim, além de trazer autores que trataram diretamente sobre este assunto, também se fez a seguinte construção. Após definir a funcionalidade e os efeitos da nomeação de um inimigo para fundamentar o poder punitivo, analisou-se a lógica do amigo/inimigo estabelecida por Carl Schmitt como fundamento do político e a funcionalidade da guerra e do direito para se impor uma verdade, no pensamento de Michel Foucault. Depois, sustentou-se que na democracia existe a possibilidade de superar essa relação amigo/inimigo como fundamento do político, com apoio nos trabalhos de Chantal Mouffe, na distinção entre “inimigo” e “adversário”, “antagonismo” e “agonismo”. Isto é, nos debates políticos de posições antagônicas, diante da legitimação e do respeito, se tem adversários em disputa, mas quando as posições antagônicas não são validadas e nem consideradas, acontece a exclusão do outro e, por conseguinte, inimigos em confronto. Em seguida, com auxílio em trechos da obra de Giorgio Agamben e outros autores explana-se sobre “estado de exceção” e como a criação voluntária de um “estado de emergência permanente”

---

<sup>1</sup> FBSP (2016), IPEA (2017), Borges e Cano (2014), Waiselfisz (2014, a, b, c, 2015a, b, 2016).

<sup>2</sup> Batista (1990, 1998), Batista (2003), D’elia Filho (2011, 2015), Silva (2006), Zaffaroni (2011, 2012, 2013, a, b), Zaluar (2004).

permite um agir soberano, em que a decisão se torna superior à norma jurídica. Sucessivamente, foi examinada a proibição de uso de drogas nos Estados Unidos e no Brasil e apontado o deslocamento da figura do inimigo do subversivo comunista para o traficante/usuário de drogas por parte do Estado através da mobilização de preconceitos morais. Para compreender e comprovar estes fenômenos empiricamente, foram pesquisados documentos da época que apontaram essa transição (leis e relatórios do serviço de informações).

Também realizou-se um inventário de posições favoráveis a legalização das drogas para verificar em que medida estiveram presentes nos debates legislativos objeto da investigação, pois o próximo passo foi verificar, nos processos legislativos da Constituinte de 1987 e das leis sobre drogas que se seguiram no Brasil (Lei 10.409 de 2002, Lei 11.343 de 2006 e Lei 13.840 de 2019) como o traficante/usuário de drogas eram percebidos pelos parlamentares e se aconteceu alguma medida denominada de “exceção” durante estes procedimentos.

A análise dos resultados da pesquisa mostra que apesar de existir um antagonismo entre posições favoráveis e contra à descriminalização/legalização das drogas (maconha e outras), desde 1987, as posições favoráveis, em razão de certos procedimentos institucionais (chamados aqui de excepcionais), tiveram dificuldades para se legitimar durante o processo do debate democrático. Por conseguinte, não só o traficante de drogas, mas também os usuários delas foram colocados na posição de inimigos da sociedade brasileira, apesar de muitos discursos dizerem que os usuários merecem um tratamento diferenciado e acolhedor.

A implicação do pesquisador no assunto se dá desde quando estudante universitário ter conhecido várias pessoas que em razão do seu envolvimento com o uso e a venda de substâncias ilícitas sofreram abusos de autoridade e/ou tiveram um trágico destino na sua existência — seja pela má reputação, pela prisão ou pela morte precoce —, muitas vezes determinados pelos efeitos da política existente nesse campo.

Depois, ao ter sido agente de polícia no Departamento de Polícia Federal do Brasil em 1997/2003, ter ouvido de alguns presos por tráfico de drogas que eles foram vítimas de “flagrante preparado” — quando a polícia usa um terceiro, conhecido como provocador para induzir o autor à prática do crime —, para logo em seguida, o prender em flagrante. Esse procedimento, caso comprovado, não é aceito

pela Justiça, por haver vício na vontade do autor causada pela indução. Essa situação, fez surgir a pergunta, o que justificaria esta tática de repressão por parte de agente do estado? Finalmente, já formado em Psicologia e Direito como supervisor na Coordenação-Geral de Combate à Tortura e membro da equipe de trabalho do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e como professor universitário no Distrito Federal, ter tido contato com usuários de drogas ilícitas que mereciam mais atenção de programas de saúde pública do que dos aparelhos do sistema de justiça criminal.

## 1.1 O TEMA

Produção do inimigo político como fundamento de estados de exceção

## 1.2 A DELIMITAÇÃO DO TEMA

A lógica da inimizade e do estado de exceção como fator do processo legislativo sobre drogas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988.

## 1.3 O PROBLEMA

### 1.3.1 A “contenção” dos direitos individuais pela Constituição de 1988.

Existem várias concepções ou aceções a serem tomadas para definir o termo “Constituição”. Conforme Silva (2005: 37):

A Constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação.

Do ponto de vista material, a Constituição trata das normas estruturadoras do Estado (forma de Estado, forma de governo, órgãos do poder, limites de sua ação). A CF/88 declara que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito (art. 1º). Segundo Carvalho (2003), a concepção de Estado de Direito corresponde, no plano histórico, à luta contra o monarca, seu poder absoluto e os privilégios medievais do clero, da nobreza e das corporações. Assim, compõe a ideia de Estado de Direito a limitação do arbítrio do poder político, a estabilidade jurídica dos direitos e garantias individuais, a submissão de todos (governantes e governados) à lei, concretizada no princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF/88).

Por sua vez, a expressão "direitos fundamentais" tem sido utilizada pelos textos constitucionais para designar o direito das pessoas, em face do Estado, sendo os direitos individuais espécie do direito de defesa que se caracteriza por implicar por parte do Estado um dever de abstenção de agir e, por isso, dever de

não-interferência ou de não-intromissão no que diz respeito às liberdades constitucionais. No entanto, os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados. Segundo Carvalho (2003), encontram limitações na necessidade de se assegurar também aos outros o exercício desses direitos. Isto é, tem limites externos decorrentes da necessidade de sua conciliação com as exigências da vida em sociedade, traduzidas na ordem pública, na ética social, na autoridade do Estado, o que resulta em restrições aos direitos fundamentais em função dos valores aceitos pela sociedade.

Por exemplo, a própria CF/88 estabelece restrições aos direitos individuais ao tratar do estado de defesa e do estado de sítio. Para Silva (2005), o estado de defesa consiste na instauração de uma legalidade extraordinária para preservar a ordem pública ou a paz social, por certo tempo e em locais restritos ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidos por calamidades de grandes proporções da natureza. As causas do estado de sítio são situações críticas que indicam a necessidade da instauração de correspondente legalidade de exceção (extraordinária) para fazer frente às anormalidades manifestas.

Entretanto, para Carvalho (2003), em relação às “garantias constitucionais” ou “remédios constitucionais”, que são os processos previstos na Constituição para a defesa dos direitos violados (*habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular), a CF/88 rompeu a tradição do direito brasileiro que sempre reconheceu o decurso do tempo como causa de extinção da punibilidade ao considerar imprescritíveis os crimes de prática do racismo e da ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Para o autor, a “razão do aumento de disposições acerca do tema [direitos fundamentais] resulta, sobretudo, da constitucionalização de valores penais que se achavam previstos na legislação penal ou processual penal” (CARVALHO, 2003: 198).

Nesta perspectiva, para Carvalho (2005) o texto constitucional alavanca um sistema criminalizador, e forma um núcleo-penal programático, cujo efeito é aliar os mais diferentes projetos políticos que, sob o pretexto da construção/solidificação do estado democrático de direito como alternativa ao estado social inexistente, optaram pela edificação de um estado penal. Trata-se, então, de uma “Constituição penal dirigente” por:

- a) ter recepcionado anseios punitivos no que tange à tutela dos direitos sociais e transindividuais, por exemplo: na minimização de garantias processuais em relação aos delitos de discriminação racial; na tutela penal do consumidor (art. 5º, XXXII); na responsabilidade penal contra a ordem econômico-financeira e a economia popular (art. 173, § 4º), na tutela penal do meio ambiente (art. 225, § 3º);
- b) ter captado projetos de recrudescimento penal operados por movimentos políticos-criminais autoritários (Movimentos de Lei e Ordem), manifestado, por exemplo, através da constrição de direitos nos casos de tráfico de drogas e no projeto de elaboração da Lei dos Crimes Hediondos (Lei 8.072 de 1990). Para Aragão (2010), o Movimento de Lei e Ordem é uma política criminal que ganha amplitude com a ideia de repressão máxima e ampliação de leis incriminadoras na década de 1970, nos Estados Unidos. Essa doutrina sofre uma ramificação, em meados de 1991, e fica conhecida como “Tolerância Zero”. No Brasil, segundo Zaluar (1999), se relaciona a uma concepção militarizada de segurança pública.

Para se ter uma ideia, enquanto na CF/67 aparecem 33 vezes a palavra “crime”, na CF/88 ela comparece 60 vezes. Especificamente, em relação ao crime de tráfico de drogas, em 1967 a Constituição Federal estabelece somente a competência da União para a repressão ao tráfico de entorpecentes. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 acrescenta nessa competência também a prevenção e as drogas afins. Contudo, em 1988, a Constituição Federal equipara o crime de tráfico de entorpecentes e drogas afins à prática de tortura, ao terrorismo e aos crimes hediondos (art.5º, XLIII), permite a extradição de naturalizado brasileiro em caso de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (art. 5º, LI), e determina a expropriação de propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas (art. 243).

É, nessa visada, portanto, que é destacado certo endurecimento em relação aos direitos individuais imposto pela CF/88 ao estabelecer a imprescritibilidade para certas condutas criminosas, a proibição de concessão de fiança, de graça e de anistia às pessoas envolvidas na prática da tortura, no tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, no terrorismo e nos crimes definidos como “hediondos”. Isto se

destaca porque são crimes considerados comuns enquanto dos crimes da atual Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170 de 1983) somente um — o da constituição de grupo militar armado que lesa ou expõe a perigo de lesão a integridade territorial e a soberania nacional (art. 24) — foi acolhido pela CF/88 com regime mais rigoroso de proibição de fiança e de prescrição (art. 5º, XLIV), embora ainda susceptível de receber graça e anistia.

Como consequência direta dessa “contenção” de direitos individuais relacionados à proibição de concessão de fiança, anistia e graça, a Lei dos Crimes Hediondos (Lei 8.072 de 1990) acrescenta ainda para estes, a tortura, o tráfico de drogas e o terrorismo, a proibição da concessão de liberdade provisória e de indulto aos presos, bem como estabelece o regime integralmente fechado para a execução de toda a pena. Somente em 2016, com a publicação da lei contra o Terrorismo (Lei 13.260 de 2016), outros crimes da Lei de Segurança Nacional vieram a também sofrer as restrições previstas na Lei dos Crimes Hediondos.

Isso tudo revela que há na própria CF/88 previsão de suspensão de alguns direitos e garantias individuais de modo temporário e localizado, nas situações de estado de defesa e estado de sítio, nas quais crises graves colocam em risco a estabilidade do regime, objetivando a manutenção e preservação da ordem constitucional e das instituições. Como também limitação de outros direitos ao tratar de determinados crimes, só que, nesses casos, de forma permanente, sem limitar sua duração no tempo e a extensão no espaço dessas restrições. Isso implica que certas condutas criminosas, em especial as do tráfico de drogas terão, com a CF/88, tratamento mais severo por parte do Estado em matéria de diminuições dos direitos e garantias individuais do que para os crimes que envolvem dano físico e morte direta, como tráfico de pessoas, aborto, lesão corporal grave, homicídio culposo, e até a várias situações consideradas violadoras da segurança nacional.

Por exemplo, enquanto a pena para o crime de tráfico de drogas é reclusão de 5 a 15 anos (art. 33 da Lei 11.343 de 2006), a do homicídio culposo é de detenção de 1 a 3 anos; a de aborto provocado pela gestante também é de detenção de 1 a 3 anos, a de lesão corporal que resulta em perigo de vida é reclusão de 1 a 5 anos; e a do tráfico de pessoas com a finalidade de remover-lhe órgãos, tecidos, partes do corpo, submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo, adoção ilegal ou exploração sexual é de 4 a 8 anos (respectivamente, arts. 121, § 3º; 124; 129, § 1º, II; 149-A, todos do Código Penal Brasileiro).



Então, percebe-se que houve um aumento da repressão penal ao tráfico de drogas pela Constituição da República e pelas leis que se seguiram a ela. Seria pelo fato das drogas ilícitas serem prejudiciais à saúde?

### **1.3.2 Drogas e saúde pública**

Para Labate *et al* (2008) existe uma relutância na aceitação da questão das “drogas” enquanto um campo de pesquisa não apenas legítimo, mas relevante para as humanidades, através de um equívoco que relaciona de maneira estereotipada o objeto de estudo ao próprio pesquisador ou, no mínimo, aos seus desejos políticos. Dessa forma, muitos desconfiam do distanciamento do pesquisador ou de suas motivações teóricas, taxando os esforços de pesquisa na área como uma mera militância política em busca de legitimidade científica e intelectual. Desse modo, uma perversa operação minimiza o que de fato deve ser motivo de discussão científica – o texto, sua argumentação e validação empírica – e se atenta às características pessoais daquele que o produziu. Assim, tal como ocorre em campos de estudo sobre raça e sexualidade, nos quais muitas vezes negros (no caso do Brasil) são os que estudam discriminação racial, e os homossexuais aqueles que se interessam pelo estudo da homossexualidade, seriam consumidores de “drogas” aqueles que se preocupariam com o estudo dessa temática.

Garçoni (2019), recentemente, alerta que o 3º Levantamento Nacional Domiciliar sobre o Uso de Drogas, um estudo concluído no final de 2016, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), não foi divulgado pela Secretaria Nacional de Política de Drogas (SENAD), órgão do Ministério da Justiça responsável por encomendar a pesquisa. A autora levanta a hipótese de que o governo federal censurou o documento porque os números revelam que os índices, embora preocupantes, estão longe de apontar uma “epidemia”. O levantamento, segundo a autora, aponta que 0,9% da população usou crack alguma vez na vida, 0,3% fez uso no último ano e apenas 0,1% nos últimos 30 dias. Por sua vez, 66,4% já fizeram uso de álcool na vida, 43,1% no último ano e 30,1% nos últimos 30 dias. Então, não confirma a “epidemia de crack” propalada como bandeira política por certos setores conservadores da política. Logo, o embargo da pesquisa impede que se torne público a falta de justificativas para a preferência do atual governo em adotar o modelo de comunidade terapêutica em detrimento dos Centros de Atendimento

Psicossocial (CAPS) do Sistema Único de Saúde (SUS). Por conseguinte, a política pública a ser implementada não estaria levando em conta o que dizem os números da pesquisa da FIOCRUZ, capaz de balizar decisões sobre quando, onde, quanto, e de que forma investir para tratar dependentes.

Esta situação, de certo modo explica a inexistência de estudos recentes, no Brasil, sobre o problema do uso de drogas ilícitas. Por exemplo, o último Relatório Brasileiro Sobre Drogas do Ministério da Justiça (MJ) é de 2009, portanto, com dados da década passada. Apesar disso, por necessidade de desenvolvimento da argumentação e na falta de outros dados mais atuais<sup>3</sup>, foram utilizados dados deste estudo, nas tabelas abaixo. Após essas considerações preliminares, retorna-se à questão sobre quais foram as razões para o tráfico de drogas ter sido tão reprimido na Constituição da República de 1988, ao ponto de ser equiparado ao terrorismo, à prática da tortura e aos crimes hediondos. Uma hipótese é a de que as drogas ilícitas, por serem nocivas à Saúde Pública, justificam e legitimam seu combate com a reprovação social expressa pelo direito penal.

Contudo, o *World Drug Report of United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC* (2017) mostra que 5% da população adulta mundial (250 milhões de pessoas) são usuários de drogas ilícitas (substâncias fiscalizadas conforme tratados internacionais)<sup>4</sup>, sendo que 0,6% da população adulta mundial usam drogas de forma problemática (29,6 milhões de consumidores de drogas), e apresentam transtornos relacionados ao seu consumo — incluindo a dependência. Isto é, somente uma percentagem pequena do total de usuários de drogas ilícitas desenvolvem padrões problemáticos de uso e/ou dependência, para os quais o tratamento resultará necessário (embora seja uma quantidade significativa de pessoas).

Essa pesquisa mostra ainda que a percentagem de usuários problemáticos varia conforme o tipo de droga. No caso específico da *cannabis* (maconha) –

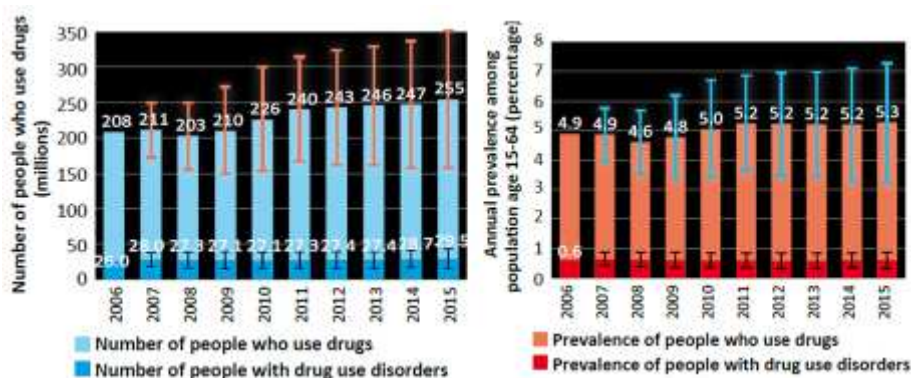
---

<sup>3</sup> Além da mencionada pesquisa da Fiocruz, outra mais atual que se tem notícia é sobre o Crack, realizada pela Fiocruz (BASTOS e BERTONI, 2014). Conforme Brasil (2009), o período ainda foi restringido devido ao fato de alguns sistemas não terem consolidado os dados referentes ao ano de 2007, sendo considerados, portanto, como preliminares. Da mesma forma, os dados referentes a 2008 e 2009 estavam em fase de consolidação e se fossem considerados correr-se-ia o risco de se divulgar informações incorretas. Em novembro de 2015, a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) foi selecionada para realizar o 2º Relatório Brasileiro sobre Drogas, com o prazo de execução do relatório de 12 meses, porém ainda não foi disponibilizado (BRASIL, 2015).

<sup>4</sup> O Relatório analisa opiáceos, cocaína, cannabis, estimulantes do tipo anfetamina e novas substâncias psicoativas (NPS).

considerada a substância ilícita de maior consumo no mundo —, o percentual de usuários recreativos (uso social) que desenvolve padrões de consumo problemático é em torno de 10%. No que se refere à cocaína, dados dos EUA para o ano de 2010 sugerem que aproximadamente 15% dos usuários podem ser considerados dependentes. Essa percentagem aumenta para 26%, no caso das metanfetaminas, e, a mais de 50%, no caso da heroína. Por sua vez, Hart (2014) afirma que 80% a 90% das pessoas que usam drogas como o crack, a heroína, metanfetaminas, maconha, não se viciam, o que resulta entre 10 a 20% o número de usuários que apresentam uso problemático de tais substâncias.

Gráfico 1 — Tendências mundiais de consumo de drogas população (15-64 anos) 2006-2015.



Fonte: World Drug Report (2017: 13).

Nesse mesmo rumo, o *Global Health Risks of World Health Organization* (WHO) (2009) — revela que as percentagens de mortes relativo ao uso de drogas ilícitas no mundo (0,4%) é bem menor do que a quantidade provocadas pelo Álcool (3,6%) e pelo Tabaco (8,7%). Pelos dados das tabelas abaixo (3 e 4), também se percebe que entre os anos 2000 a 2004 a potencialidade nociva das drogas se manteve constante, sendo que as lícitas causaram mais danos à saúde do que as ilícitas.

Tabela 1 — Percentagem de mortalidade mundial total e de anos de vida ajustados por incapacidade (DALY) atribuída a tabaco, álcool e drogas ilícitas, em 2000.

Fator de	Países em desenvolvimento	Países em	Países	Em
----------	---------------------------	-----------	--------	----

risco			desenvolvimento com baixa mortalidade		desenvolvidos		todo mun do
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
<b>Mortalidade</b>							
<b>Tabaco</b>	7,5	1,5	12,2	2,9	26,3	9,3	8,8
<b>Álcool</b>	2,6	0,6	8,5	1,6	8,0	-0,3	3,2
<b>Drogas ilícitas</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>
<b>DALYs</b>							
<b>Tabaco</b>	3,4	0,6	6,2	1,3	17,1	6,2	4,1
<b>Álcool</b>	2,6	0,5	9,8	2,0	14,0	3,3	4,0
<b>Drogas ilícitas</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>

Fonte: OMS (2004: 11).

Tabela 2 — Mortes e anos de vida ajustados por incapacidade (DALY) no mundo atribuíveis a tabaco, álcool e drogas ilícitas, em 2004.

Risco	Mundo
<b>Percentual de mortes</b>	
<b>Tabaco</b>	8,7
<b>Álcool</b>	3,6
<b>Drogas ilícitas</b>	<b>0,4</b>
<b>Total</b>	12,7
<b>Percentual de DALYs*</b>	
<b>Álcool</b>	4,4
<b>Tabaco</b>	3,7
<b>Drogas ilícitas</b>	<b>0,9</b>
<b>Total</b>	9,0

Fonte: WHO (2009: 22).

No mesmo sentido, o Relatório Brasileiro Sobre Drogas do Ministério da Justiça (BRASIL, 2009), com dados do período 2001/2007, revela que a prevalência de uso de drogas na vida dos entrevistados em cidades com mais de 200 mil habitantes foi, para as lícitas em 2001: álcool 68,7%, tabaco 41,1%. Para as ilícitas: maconha 6,9%, cocaína 2,3%, opiáceos 1,4%, alucinógenos 0,6%, crack 0,4%, merla 0,2%, heroína 0,1%. Já a estimativa de dependentes de drogas lícitas em 2001 e 2005 é: para álcool 11,2% e 12,3% e para tabaco 9,0 e 10,1%, enquanto para as ilícitas: para maconha 1,0 e 1,2%, respectivamente.

Tabela 3 — Prevalência de uso de drogas, na vida dos entrevistados, em cidades com mais de 200 mil habitantes, em 2001/2007.

<b>LÍCITAS</b>	
Álcool	68,7%
Tabaco	41,1%
<b>ILÍCITAS</b>	
Maconha	6,9%
Cocaína	2,3%
Opiáceos	1,4%
Alucinógenos	0,6%
Crack	0,4%
Merla	0,2%
Heroína	0,1%

Fonte: Brasil (2009: 22).

Por sua vez, as internações, em 2007, cujo diagnóstico foi de algum transtorno mental e comportamental pelo uso de drogas lícitas a percentagem é: álcool 68,7%, sedativos e hipnóticos 0,5%, tabaco 0,0%. Pelo uso de ilícitas: cocaína 5,0%, opiáceos 1,6%, canabinóides 0,8%, alucinógenos 0,2%.

Tabela 4 — Internações cujo diagnóstico foi de algum transtorno mental e comportamental pelo uso de drogas, em 2007.

<b>LÍCITAS</b>	
Álcool	68,7%
Sedativos e Hipnóticos	0,5%
Tabaco	0,0%
<b>ILÍCITAS</b>	
Cocaína	5,0%
Opiáceos	1,6%
Canabinóides	0,8%
Alucinógenos	0,2%

Fonte: Brasil, 2009: 164

Já o número de indivíduos afastados do trabalho devido a acidentes e problemas relacionados a transtornos mentais e comportamentais relacionados ao uso de drogas, reportados ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de 2001 a 2006, conforme a substância psicoativa lícita foi: álcool 56,7%, sedativos 1,1% e tabaco 0,3%. Para substâncias ilícitas, a mais presente foi: cocaína 20,1%, opiáceos 3,5%, canabinóides 3,1% e alucinógenos 1,6%.

Tabela 5 — Número de indivíduos afastados do trabalho devido a acidentes e problemas relacionados a transtornos mentais e comportamentais relacionados ao uso de drogas, reportados ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), de 2001 a 2006.

<b>LÍCITAS</b>	
<b>Álcool</b>	56,7%%
<b>Sedativos</b>	1,1%
<b>Tabaco</b>	0,3%
<b>ILÍCITAS</b>	
<b>Cocaína</b>	20,1%
<b>Opiáceos</b>	3,5%
<b>Canabinóides</b>	3,1%
<b>Alucinógenos</b>	1,6%

Fonte: Brasil (2009: 204).

Também apresenta o número de indivíduos, entre 2001/2007, aposentados devido ao uso de drogas lícitas: álcool 75,3%, sedativos 1,7%, tabaco 0,4%. Para drogas ilícitas: opiáceos 10,6%, cocaína 3,5%, canabinóides 1,0% e alucinógenos 0,4%.

Tabela 6 — Número de indivíduos aposentados devido ao uso de drogas, entre 2001/2007.

<b>LÍCITAS</b>	
<b>Álcool</b>	75,3%
<b>Sedativos</b>	1,7%
<b>Tabaco</b>	0,4%
<b>ILÍCITAS</b>	
<b>Opiáceos</b>	10,6%
<b>Cocaína</b>	3,5%
<b>Canabinóides</b>	1,0%
<b>Alucinógenos</b>	0,4%

Fonte: Brasil (2009: 221).

Em relação à mortalidade associada ao uso de drogas — nesse mesmo período —, cujos óbitos tiveram como causa básica o envenenamento (intoxicação) ou transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de psicoativos, por substâncias lícitas têm-se a seguinte percentagem: álcool 86,6%, tabaco 6,3%, sedativos e hipnóticos 0,1%. Para substâncias ilícitas: cocaína 0,4%, opiáceos 0,1%, canabinóides 0,1%, alucinógenos 0,1%. Essas porcentagens foram aproximadamente constantes no período de tempo observado.

Tabela 7 — Mortalidade associada ao uso de drogas, cujos óbitos tiveram como causa básica o envenenamento (intoxicação) ou transtornos mentais e comportamentais devidos ao uso de psicoativos, entre 2001/2007.

<b>LÍCITAS</b>	
<b>Álcool</b>	86,6%
<b>Tabaco</b>	6,3%
<b>Sedativos e Hipnóticos</b>	0,1%
<b>ILÍCITAS</b>	
<b>Cocaína</b>	0,4%
<b>Opiáceos</b>	0,1%
<b>Canabinóides</b>	0,1%
<b>Alucinógenos</b>	0,1%

Fonte: Brasil (2009:183).

Portanto, os dados acima apontam que a proteção à saúde da população não justificaria o tráfico de drogas ilícitas ser considerado crime análogo ao hediondo, pois se esse fosse o critério, a rigor, as drogas lícitas deveriam ser reprimidas penalmente até com maior gravidade. Isso aponta para a existência de outras razões para a maior repressão ao crime de tráfico de drogas realizada pela última Carta Constitucional. Nesse rumo, seria a violência causada pelos “traficantes de drogas”?

### **1.3.3 Drogas e homicídios**

Segundo Adorno (2002), é provável que parte significativa das mortes nos anos 80 se deva aos conflitos entre quadrilhas, associados ou não ao tráfico de drogas, mas a ausência de estudos, similares ao realizado por Zaluar (1999) para o Rio de Janeiro, impossibilita extrair conclusões fidedignas. O estudo dos inquéritos policiais e de processos penais, no Rio de Janeiro, em 1991, de Zaluar (2007), mostra que 57% dos homicídios cometidos nesse ano estavam relacionados com o tráfico de drogas. Soares (1996) ressalta que três quartos dos homens vítimas de homicídio, no Rio de Janeiro, em 1992, foram assassinados em espaços públicos, sendo que dois terços dessas vítimas foram em função do tráfico de drogas. E, Zaffaroni (1991) ressalta que no início da década de 90, as pesquisas apontavam que aproximadamente 70% do total de homicídios registrados no espaço público, envolviam a chamada "guerra ao narcotráfico".

Para Beato *et al.* (2001), a partir de dados coletados pela Polícia Militar de Minas Gerais, em 1998, a maioria dos homicídios teve lugar entre pessoas conhecidas, em ambientes domésticos e em locais próximos às suas residências, sendo este o caso de 66,5% das ocorrências em que se conseguiu averiguar as motivações. Dessas ocorrências, 25,4% referiam-se a mortes de envolvidos com drogas. E, conforme a Delegacia de Homicídios encarregada das investigações destes casos, 55% dos 433 homicídios ocorridos até 23 de dezembro de 1998, envolveram o uso ou a venda de drogas.

Para Dowdney (2006), matar é parte da realidade do trabalho para a maioria dos jovens das facções de drogas ao repelirem batidas policiais ou invasões de facções rivais. Todos os seus entrevistados haviam perdido amigos e colegas por morte violenta, e também afirmaram que matariam se assim lhes fosse ordenado por um superior, ou em defesa de seu território, sendo que alguns dos menores entrevistados já haviam matado.

Entretanto, Costa (2011) afirma que, apesar de algumas pesquisas destacarem a relação entre a criminalidade organizada e a mortalidade violenta, em especial no tráfico de drogas, e da probabilidade de morte violenta tender a aumentar quando se verifica algum tipo de envolvimento com essas atividades, parte significativa dos homicídios registrados no Brasil não estão relacionadas ao tráfico de drogas ou aos crimes contra o patrimônio, mas a violências intersubjetivas. Segundo pesquisa realizada por Costa *et al* (2016), sobre crimes de homicídio na área metropolitana de Brasília, em 2010, a maior parte dos casos de homicídio estudados foi motivada por vingança ou resposta a uma ameaça sofrida (35%), sendo, portanto, homicídios qualificados. As mortes vinculadas ao uso ou tráfico de drogas foram 17% dos casos, e os causados por desentendimentos momentâneos, sem história anterior que as justificassem, 13,0%.

Por sua vez, Silva (2006), ao realizar pesquisa sobre o tráfico de drogas em 34 comunidades da cidade Rio de Janeiro, entre 2004 e 2006, conclui que a maior parte das mortes contabilizadas nesse período — 64,4% — foi provocada por policiais, e 22,2% foi causada por membros de facções rivais e/ou do próprio grupo. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2018), no Brasil, com base nos registros policiais, em 2016 foram estimadas 4.222 pessoas mortas em função de intervenções policiais, enquanto em 2017, 5.144, isto é, 14 mortos em intervenções policiais por dia. Essa situação tem se refletido no número de



arquivamentos dos autos de resistência<sup>5</sup>, referentes à ação letal da polícia pelo Ministério Público, e que depois são homologados pelo Poder Judiciário, muitas vezes devido à condição do morto ser identificada a “traficante de drogas”, e não pela forma como o fato efetivamente ocorreu (D’ELIA FILHO, 2015).

Então, por um certo ponto de vista, de autor de homicídios o traficante de drogas passa a ser objeto de execuções policiais. O fato é que na relação entre homicídios e tráfico de drogas, a apuração dos crimes contra a vida ainda não mereceu a devida atenção do Estado brasileiro. Segundo a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (2012), com base em pesquisa realizada em 2011, estima-se que varia entre 5% e 8% o índice de elucidação dos crimes de homicídio, no país<sup>6</sup>. Ainda assim, o Brasil não tem um indicador sobre a elucidação de homicídios<sup>7</sup> — fato que não permite a contagem de quantos homicídios foram elucidados. Isto sinaliza que há pouca preocupação em fazer a gestão do tema e que o Estado não tem interesse em formular e implementar um plano nacional de redução de homicídios (MELLO, 2016). Para Semer (2019), nas atividades de repressão do tráfico, quanto menor o grau de investigação, maior a importância do patrulhamento. Neste particular, São Paulo é referência porque é campeão das prisões em patrulhamento (56,14%) e o último colocado no volume de investigações (6,06%). Essa situação é um sinal inequívoco da importância que se dá à Polícia Militar. Logo, a estrutura superior de batalhões especializados em repressão — como a Rota e a Força Tática da Polícia Militar — comparada com a das investigações de homicídios dentro da instituição policial, conforme Willis<sup>8</sup> apud

---

<sup>5</sup> A “Autos de resistência” ou “de resistência seguida de morte” se refere ao procedimento usado por policiais que matam suspeitos alegando estarem se defendendo. Atualmente são chamados de autos de “lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial” ou “de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”, conforme Resolução Conjunta nº 2, de 13 de outubro de 2015, do Conselho Superior de Polícia do Departamento de Polícia Federal e do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, publicada no Diário Oficial da União em 4 de janeiro de 2016. Segundo, D’Elia Filho (2015), este procedimento foi inicialmente regulamentado durante a Ditadura Militar, pela Ordem de Serviço nº 803, de 02/10/1969, da Polícia Judiciária do antigo Estado da Guanabara.

<sup>6</sup> A pesquisa de MISSE (2010) realizada em cinco capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Recife, Rio de Janeiro e Porto Alegre, mostra a diversidade nos índices: no Distrito Federal, quase 70% dos homicídios dolosos são esclarecidos, em Porto Alegre, o índice cai para 30%, e no Rio, a cada cem inquéritos de homicídio instaurados, apenas 15 são esclarecidos.

<sup>7</sup> Segundo Costa (2012), definir o que é um homicídio esclarecido é uma tarefa difícil, pois as organizações policiais podem utilizar diferentes critérios para estabelecer se um crime foi esclarecido ou não, sendo que alguns países passaram a definir homicídio esclarecido como aquele que resultou em um processo criminal, assim, o desempenho da investigação criminal é determinado pelo uso que se faz dessa investigação e não pela avaliação que as polícias fazem de seu trabalho.

<sup>8</sup> WILLIS, Denier Graham. *The Killing Consensus: Police, Organized Crime and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. Oakland: University of California Press, 2015

Guimarães (2016), indica a prioridade dos políticos na repressão física a moradores pobres e negros da periferia, e não em investigar a vida dessas pessoas quando morrem. Dessa forma, novas perguntas vão surgindo, pois se trata de um campo social complexo, no qual vários elementos se entrecruzam. Então, como isso tudo se reflete na construção do problema da pesquisa?

#### 1.3.4 A pergunta

Algumas condutas muito semelhantes às do tráfico de drogas ilícitas não são consideradas tão reprovadas penalmente. Por exemplo:

- a) a comercialização de substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis e regulamentos, que tem pena de prisão de 1 a 4 anos (art. 56 da Lei 9.605 de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente);
- b) a venda ou entrega gratuita de bebida alcoólica ou de outros produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica a criança ou a adolescente, que tem pena de prisão de 2 a 4 anos (art. 243 da Lei 8.069 de 1990 — Estatuto da Criança e Adolescente);
- c) o tráfico, posse ou uso de entorpecente ou substância de efeito similar em lugar sujeito à administração militar, cuja pena é de reclusão até cinco anos (art. 290 do Decreto-Lei nº 1001 de 1969 – Código Penal Militar);

Enquanto isso, o tráfico de drogas ilícitas é considerado análogo a crime hediondo, sua pena de prisão é de 5 a 15 anos, acrescidas de 1/3 a 2/3, quando atinge crianças e adolescentes (art. 40, VI da Lei 11.343 de 2006); sem direito a pagamento de fiança, anistia, indulto, graça, somado a um regime de cumprimento de pena muito mais severo. Desse modo, o problema da pesquisa se apresenta através da seguinte questão: **por que a figura do usuário/traficante de drogas ilícitas foi tão criminalizada pelo direito brasileiro, pós 1988?**

Em razão da complexidade e da múltipla determinação desse fenômeno, não se trata aqui de descobrir uma única resposta para a pergunta proposta, mas de explorar uma hipótese que ajude na compreensão e na análise do problema

apresentado: a presença da “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” no processo legislativo — que fundamente a política criminal brasileira sobre drogas ilícitas — a partir da Constituição da República de 1988. Logo, importa saber se e como a “lógica da inimizade” aparece nos debates legislativos relacionado ao usuário/traficante de drogas ilícitas no Brasil e se isso promove certas medidas excepcionais. E, em que medida isso serve como modelo adotado pelo processo legislativo brasileiro sobre drogas, pós 1988.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo Geral

Investigar como a “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” influenciam a criminalização do usuário/traficante de drogas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

- a) explorar teoricamente a categoria da “lógica da inimizade” e do “estado de exceção”, pesquisando como foi apresentada e desenvolvida;
- b) examinar como se origina a legislação proibicionista sobre drogas ilícitas nos Estados Unidos da América (EUA) e no Brasil, e a passagem da figura do “inimigo público” do “subversivo comunista” para o “usuário/traficante de drogas”;
- c) identificar a presença da “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” na criminalização do uso/tráfego de drogas no processo legislativo da Constituição de 1988 e das leis penais posteriores que trataram do assunto.

## 1.5 JUSTIFICATIVA

Para Baratta (2002), todas as questões sobre as condições e as causas da criminalidade se transformam em interrogações sobre as condições e as causas da criminalização, seja na perspectiva da elaboração das regras — penalização e despenalização (criminalização primária), seja na perspectiva da aplicação das regras gerais (criminalização secundária). Sobre a questão da “lógica da inimizade”,

França (2011) destaca que a figura do “inimigo” – e todas as suas variantes: *hostis*, *homo sacer*, *vida nua*, *zoé*, *barbari*, *estranho*, *estrangeiro*, *outro*, *não-pessoa*, *non-citizen* – encontra-se disseminada nos discursos mais ordinários do universo acadêmico-doutrinário, mas tal presença se deve menos a estudos e pesquisas sérios sobre o tema do que à sua utilização contemporânea.

Para este autor, falta uma produção científica que reúna estudos sobre a “inimizade” no sistema de controle sócio punitivo brasileiro e essa constatação demonstra a necessidade de se empreender a pesquisa em torno dessa temática. Ainda mais, num cenário em que se constata o elevado número de encarceramentos e homicídios de jovens pobres, negros, moradores de periferia, no Brasil, devido a “guerra às drogas”. Alguns trabalhos realizados já apontam o “traficante de drogas” como o atual “inimigo social”<sup>9</sup>. Enfim, se torna importante elucidar como a “lógica da inimizade” influencia a política criminal sobre drogas no Brasil, e em que medida ela é produzida por e produtora de medidas de exceção no regime democrático.

Nesse sentido, Serrano (2016a) aponta o desinteresse da doutrina em identificar o Estado de exceção nas democracias, devido à crença de que só é possível identificá-lo com a ditadura. Adverte Teles:

No Brasil, há uma identificação quase automática entre Estado de exceção e ditadura militar, e pouco se aprofunda nas pesquisas a questão do *topos* da exceção na política democrática. O argumento de fundamentação do Estado de exceção encontra-se na ideia de “estado de necessidade”, uma razão maior do que as estabelecidas pelo ordenamento político e, especialmente, o jurídico. Por localizar-se em um espaço indefinido entre a rua e a instituição, ou entre a política e o direito, tem-se dificuldade de reconhecer sua presença na democracia (TELES, 2010: 307).

Por outro lado, Becker (1977) mostra que a maior parte da pesquisa e da especulação científica em relação ao problema do desvio e, portanto, do crime, preocupa-se com as pessoas que quebram as regras e não com aquelas que as fazem e as impõem. Ele defende que é necessário equilibrar esses dois focos possíveis de investigação para se alcançar uma compreensão plena do comportamento desviante. Assim, para ele se mostra relevante estudar a atuação dos legisladores.

Diante disso, a pesquisa tem como *corpus* de dados o processo legislativo das leis que criminalizam o uso/tráfico de drogas (inclusive a Constituição), para

---

<sup>9</sup> Batista (1990), Batista (2003), D’Elia Filho (2011, 2015), Velho (1981), Zaluar (1994), Dal Ri Júnior (2006).

identificar: a) a forma que os legisladores identificam o usuário e o traficante de drogas no seu discurso; b) como os políticos posicionam aqueles que adotam uma postura antagônica às suas nos debates, como adversários ou excluindo-os como inimigos; c) e se foram tomadas decisões de exceção para isso, o que, por si, produz enormes consequências na lei a ser implementada.

## 1.6 METODOLOGIA

O trabalho pretende identificar se e como a “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” influenciam a criminalização do usuário/traficante de drogas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Sua metodologia envolve o planejamento de um processo de produção de conhecimento que trata de um objeto problema, qualificado, com objetivos e metas. Dessa forma, tem-se uma pesquisa em parte descritiva e explicativa. Descritiva, posto que a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado. E ao mesmo tempo explicativa porque tem como preocupação central identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Explicar é dizer como algo ocorreu, de que modo aconteceu e por que se escolheu determinada alternativa dentre um leque de opções.

Para Oliveira e Zaverucha (2006), explicar é fornecer um mecanismo, isto é, abrir a “caixa preta” e mostrar a interação entre as peças e as engrenagens de um determinado fenômeno social.

O quadro de referência utilizado para a nomeação do objeto de pesquisa, da construção dos conceitos, das hipóteses, da elaboração da linguagem científica foi interdisciplinar, buscando-se autores da filosofia, da sociologia, do direito e da psicanálise. Para Marques Neto (1996), a noção de interdisciplinaridade comporta o que o discurso e o campo de uma disciplina teórica podem afetar o discurso de outras disciplinas, mas essa relação não deve ser entendida como sendo recíproca e simétrica. Não se trata de uma panaceia científica que de antemão pode garantir resultados, pois do êxito de um empreendimento interdisciplinar, somente *a posteriori* se pode falar. Destaca-se que a maior parte do conteúdo do referencial teórico trata da reformulação para o discurso indireto das contribuições dos autores mencionados.

Os métodos de procedimento utilizados foram o histórico e o comparativo. Isto é, as informações coletadas são utilizadas como contraponto à análise do processo histórico, corroborando, ampliando ou mesmo invalidando assertivas e conclusões. As técnicas de pesquisa utilizadas foram a bibliográfica e a documentação indireta (pesquisa documental — fontes primárias e secundárias). Buscou-se fazer o seguinte delineamento na pesquisa:

- a) pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em material já elaborado, constituído por livros e revistas especializadas, dissertações de mestrado e teses de doutorado, reportagem de jornais, também disponibilizados na internet;
- b) pesquisa documental, com base em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, e que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa: os processos legislativos e as normas legais e regulamentares sobre o assunto: Constituição de 1988, Leis sobre Drogas ilícitas (Lei 10.409 de 2002, Lei 11.343 de 2006 e Lei 13.840 de 2019 e respectivos projetos de leis);
- c) pesquisa *ex-postfacto*, “a partir do fato passado”, cujo propósito é verificar a existência de relações entre variáveis ou fenômenos. O que se procura fazer neste tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles. Ela não garante que suas conclusões relativas às relações do tipo causa-efeito sejam seguras. Por isso é que essa pesquisa muitas vezes é denominada “correlacional”.

Por um lado, o trabalho ao realizar a pesquisa bibliográfica, com base nas posições dos autores escolhidos, estabeleceu determinadas premissas através do método dedutivo, que mais tarde foram aferidas nos discursos parlamentares e nos processos legislativos:

- a) o inimigo político é aquele que pode ser percebido como uma ameaça (um mal) à sociedade que precisa ser combatido com severidade (seção 2.1; 2.2); ou pode ser aquele abandonado pelo direito, a quem a norma é suspensa na sua aplicação (seção 2.3);

- b) excluir o oponente no debate político é considerá-lo como inimigo político, e incluí-lo é reconhecê-lo como adversário.

Assim, a pesquisa documental (CELLARD, 2012) ocorreu nos Diários/Anais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional — mantenedores de reconhecido patrimônio da história legislativa do País. Este acervo apresenta-se em diversos formatos e suportes como papel, áudio, vídeo, manuscritos, mapa, microfilme e fotografias. Parte do acervo já está digitalizada para consulta virtual<sup>10</sup>. Nos Diários, são publicadas as atas das sessões plenárias e das comissões; nas atas, são publicados os discursos, os textos integrais de projetos, pareceres, matérias legislativas e outros documentos lidos na sessão plenária.

O procedimento adotado nos documentos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987 foi selecionar o termo “droga” e pesquisar os discursos a ele associados. Em relação aos projetos de leis que se seguiram, foram analisadas as justificativas, os pareceres, as atas das sessões. As transcrições dos documentos mantêm a ortografia original antes da reforma do acordo Ortográfico para manter a fidelidade aos documentos.

Então, para analisar como o parlamentar identifica o usuário/traficante, foi realizada uma análise qualitativa dos discursos legislativos, ao procurar a presença ou a ausência de uma dada característica num determinado fragmento de mensagem. A tônica foi colocada sobre orientações de valor afetivo dos enunciados da comunicação, tendo por pressuposto que as orientações eram polarizadas, com base no antagonismo a favor da descriminalização das drogas *versus* a favor da criminalização delas.

Deste modo, optou-se por classificar os debates legislativos em três eixos:

- a) posição mais liberal, contra a criminalização, a favor da descriminalização da conduta do usuário, dos traficantes e da legalização das drogas;
- b) posição intermediária, contra a criminalização do usuário, mas a favor da criminalização do traficante;
- c) posição mais conservadora (repressiva), a favor da criminalização do usuário e dos traficantes de drogas.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 24 jan. 2017.

As posições favoráveis à criminalização do usuário, embora com penalidades restritivas de direitos em vez de pena privativa de liberdade (penas corporais), foram mantidas no terceiro grupo, em razão dessa posição, apesar de ser mais mitigada, ainda insistir na criminalização da conduta, e isso, produzir vários efeitos sociais negativos na vida do consumidor. Os escopos desse procedimento foram:

- a) pontuar se na visão dos parlamentares brasileiros o usuário (consumidor) e o traficante (comerciante) de drogas são identificados como “inimigos” da sociedade;
- b) verificar se a existência de antagonismo entre as posições manifestas (a favor e contra a criminalização) produz a legitimação do oponente como adversário, pelos procedimentos do debate democrático ou se determina alguma medida de exceção (excepcional) que exclua o “outro”, como inimigo.

Apesar das citações dos debates terem sido longas e as vezes cansativas, a partir do material recolhido foi possível obter uma percepção da visão que os parlamentares possuíam/possuem sobre o usuário e os traficantes de drogas, da criminalização do uso e do tráfico e do tratamento legal que essas condutas deveriam receber. Deste modo, procurou-se, segundo Bauer; Gaskel (2008: 68), “explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” — objetivo da pesquisa qualitativa. Assim, essa parte da investigação esteve com foco no significado individual e na importância da interpretação da complexidade de uma situação (CRESWELL, 2010).

Por outro lado, para examinar como o oponente político era situado no debate democrático e verificar a existência ou não de atos de exceção em que o poder (decisão) supera a normatividade pré-estabelecida nos processos legislativos, nessa parte foi utilizado o método indutivo que parte de situações particulares até chegar a conclusões generalizadas. Logo, foram destacadas algumas “medidas” regimentais que influíram na produção legislativa para que os documentos normativos recebessem a forma que tiveram a fim de se averiguar até que ponto elas podem ou não ser consideradas de exceção dentro de um processo democrático. Como salientado acima, a finalidade foi verificar se a posição do “outro” antagônico foi



legitimada, incluída neste processo como adversário, ou, se não, se ele foi considerado como inimigo a ser excluído.

Procurou-se com isso analisar o conteúdo dessas relações, a fim de absolver e caucionar o investigador por sua atração pelo escondido, pelo latente, pelo não-aparente, pelo potencial de iné-dito (não-dito), retido em qualquer mensagem, numa tarefa paciente de desocultação, por meio de uma hermenêutica controlada baseada na inferência (BARDIN, 2008).

## 2 A LÓGICA DA INIMIZADE

A lógica da inimidade deriva do fato de se tratar o Outro como inimigo. Para Zaffaroni (2012), o *hostis* “inimigo” ou “estranho” nunca desapareceu da realidade operativa do poder punitivo (teoria jurídico-penal). Trata-se de um conceito que atravessa toda a história do direito ocidental e penetra na modernidade, não apenas no pensamento de juristas, como também no de certos filósofos e teóricos políticos. Zaffaroni (2011) destaca que o “inimigo” é uma construção tendencialmente estrutural do discurso legitimador do poder punitivo.

Segundo França (2012), a antiguidade das reflexões, dos tratados e dos debates sobre o “inimigo” criou uma narrativa da história que aponta para a inconveniência de sua existência, e ao mesmo tempo comprova que a inimidade é uma questão perene. Deste modo, sempre foi possível identificar em todo agrupamento social a existência de um indivíduo ou de um grupo de pessoas com uma característica peculiar que os classificava como “inimigos” (estrangeiro, discriminado, penalizado, marginalizado, *outsider*). Em sua maioria, os “inimigos” eram reconhecidos em aldeias, clãs, reinos, nações, que, em decorrência de crença, poder ou interesses variados, representavam uma ameaça a uma determinada sociedade.

Para este autor, o resgate histórico indica que por imperativos da hegemonia da fé, por exigência da segurança do estado, por necessidade de sobrevivência do capitalismo ou por imposições de segurança urbana, é identificada uma categoria de indivíduos pela qual se canaliza a hostilidade de um grupo social. Portanto, em todos os períodos, o “inimigo” condicionado à realidade histórica sempre foi identificável. Assim, resultante das diversas ideologias cunhadas pelas estruturas sociais e dos diferentes horizontes de projeção das estruturas políticas, são reconhecidas variações de racionalidade e do exercício de poder investidos contra ele. Portanto, a intensidade do combate que lhes foi proporcionado depende do grau da necessidade de expiação do contexto em que estavam inseridos.

Para Gil (2013), etimologicamente o que hoje se designa por “inimigo” remonta a dois conceitos do direito romano: *hostis* (inimigo público) e *inimicus* (inimigo privado). Um dos sentidos mais antigos de *hostis* era o de “estranho”, “estrangeiro”, uma vez que identificava inicialmente todos aqueles que eram estranhos à comunidade romana. Pouco a pouco, o termo evoluiu para designar o

estrangeiro hostil, aquele que punha em perigo a comunhão comunitária, tornando-se, assim, inimigo da coisa pública, cuja identificação servia a um fim cívico de lembrar à comunidade os laços que a aglutinavam. Para a autora, desde a origem, o conceito fundamenta a diferença antropológica entre homens semelhantes na espécie, mas diferentes nos costumes. Desse modo, o *hostis* se evidencia como categoria que se impõe ao outro para figurar a identidade. Isso institui a diferença política de modo performativo, apresentando-se como uma encenação espetacular do que a *civitas* necessita para sobreviver, por exemplo na guerra.

Para Zaffaroni (2012), são duas as classificações originárias do direito romano que funcionam como eixos suporte de todas as subclassificações do *hostis*:

- a) *hostis alienígena*, inimigo estrangeiro, protegido pelo *jus gentium*, e
- b) *hostis judicatus*, inimigo declarado em função da *auctoritas* do Senado que em situações excepcionais poderia declarar *hostis* e inimigo público um cidadão romano que ameaçava a segurança da República, por meio de conspirações ou traição (AGAMBEN, 2004).

Para Zaffaroni (2012), *hostis alienígena* é o tronco que abarcará todos os que incomodam o poder, os insubordinados, indisciplinados ou simples estrangeiros, que como estranhos, são desconhecidos e, como todo desconhecido, inspiram desconfiança - por conseguinte, tornam-se suspeitos de serem potencialmente perigosos. Então, bastaria a existência do estranho (*fremde*), da sua essência, do seu “ser”, seja como “estrangeiro” ou como “outro”, para ser compreendido como inimigo (FRANÇA, 2011). Logo, ao não se compreender o estrangeiro, por não ser possível comunicar-se com ele, visto falar uma língua ininteligível, não há comunicação possível com os *hostis*. Assim, para os romanos, todos os estrangeiros eram *barbari*, palavra tomada do grego que indicava o não-grego, de língua incompreensível. Por conseguinte, nas subclassificações posteriores desta categoria geral incluem-se o *hostis* estrangeiro que é explorado — desde o prisioneiro escravizado da Antiguidade até o imigrante dos dias de hoje. Trata-se sempre de um estrangeiro vencido, o que gera a necessidade bélica ou econômica, e, portanto, deve ser vigiado porque todo prisioneiro tentará, enquanto puder e houver oportunidade, se subtrair da sua condição subordinada.

Por sua vez, o *hostis judicatus* configura o tronco dos dissidentes ou inimigos do poder político. São os inimigos declarados, não por declararem ou manifestarem sua animosidade, mas porque o poder os declara como tais. A instituição do *hostis judicatus* romano cumpria a função de deixar o cidadão em condições semelhante à do escravo, para tornar-lhes aplicáveis as penas que eram vedadas aos cidadãos.

Zaffaroni (2013a) se utiliza do discurso da demonologia<sup>11</sup> para revelar a estrutura de um instrumento discursivo que proporciona a base para se criar um estado de paranoia coletiva que serve para aquele que opera o poder punitivo o exerça sem nenhum limite e contra quem lhe incomoda:

- a) alega-se uma emergência, como uma ameaça extraordinária que coloca em risco a humanidade, quase toda a humanidade, a nação, o mundo ocidental etc.;
- b) o medo da emergência é usado para eliminar qualquer obstáculo ao poder punitivo que se apresenta como a única solução para neutralizá-lo;
- c) tudo o que se quer opor ou objetar a esse poder é também um inimigo, um cúmplice ou um “idiota” útil. Por conseguinte, vende-se como necessária não somente a eliminação da ameaça, mas também a de todos os que objetam ou obstaculizam o poder punitivo, em sua pretensa tarefa salvadora.

Desse modo, Zaffaroni (2011) afirma que toda vez que houve um genocídio na história do ocidente, primeiro existiu um discurso legitimador. Para o autor, quando aparece um discurso com esse tipo de estrutura inquisitorial e ninguém detém sua instalação, a consequência última é um massacre. Nesta perspectiva, a criminalidade se torna um *status* atribuído a determinados indivíduos por parte daqueles que detém o poder de criar e de aplicar a lei penal, mediante mecanismos seletivos, sobre cuja estrutura e funcionamento a estratificação e o antagonismo dos grupos sociais têm uma influência fundamental (BARATTA, 2002)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Cf. KRAMER, Heinrich; SPRENGER, James. **O martelo das feiticeiras**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2009.

<sup>12</sup> Ao se referir às “teorias do etiquetamento” (*labeling approach*) ou da “reação social”, que partem da consideração de que não se pode compreender a criminalidade se não se estuda a ação do sistema penal que a define e reage contra ela, começando pelas normas abstratas até a ação das instâncias oficiais (polícia, juízes, instituições penitenciárias que as aplicam).

## 2.1 LÓGICA DA INIMIZADE COMO FUNDAMENTO DO PODER PUNITIVO

Desde a antiguidade, o “Estado” exerce seu poder sobre seus “inimigos” e muitos deles eram vítimas de sacrifícios, inclusive um desses “selecionados” eram aqueles que lidavam com “drogas” e “venenos”. Girard (1990) menciona que na Grécia do século V o sacrifício humano se perpetuava sob a forma do *pharmakós*, aquele que a cidade sustentava para ser sacrificado em certas ocasiões, especialmente nos períodos de calamidade. Assim, a exclusão tinha lugar nos momentos críticos (seca, fome, peste, invasão). Segundo Barreto (2009), o *pharmakós* (do grego) era uma espécie de bode expiatório (um escravo, um aleijado ou um criminoso), que era escolhido e expulso da comunidade nos momentos de desastres quando era necessária uma purificação. Mais tarde, o termo "*pharmakós*" tornou-se o termo "*pharmakeus*", o qual remete para "uma droga, poção mágica, um mago ou um feiticeiro". Uma variação deste termo é "*phármakon*", cujo significado quer dizer um remédio, veneno ou droga.

Também Derrida (2005) lembra a etimologia entre *Phármakon*: encanto, filtro, droga, remédio, veneno e *Pharmakós*: mágico, feiticeiro, envenenador; aquele que se imola em expiação das faltas de uma cidade. Explica o autor que a palavra *pharmakós* tem a originalidade de ter sido sobredeterminada pela cultura grega com outra função, outro papel, pois com ela comparou-se o personagem do *pharmakós* a um bode expiatório, representante da alteridade do mal. Desse modo, a cidade expulsa o que comporta de mais vil e reconstitui sua unidade ao excluir violentamente de seu território o representante da ameaça ou agressão exterior. Logo, o *pharmakós* representava o mal introjetado e projetado. Benéfico enquanto cura — e por isso venerado, cercado de cuidados —, maléfico enquanto encarna as potências do mal — e por isso temido, cercado de precauções. Então, um ser angustiante e apaziguador, sagrado e maldito.

Do mesmo modo, segundo Dal Ri Júnior (2006), na Grécia, todo aquele que tentasse ou conseguisse impor a tirania, era acusado explicitamente de ser o maior “inimigo do Estado” e o instituto do “ostracismo” tinha o objetivo de defender a democracia dos riscos de ser transformada num regime tirânico, quando algum indivíduo pretendesse impor um despotismo.

Para Girard (1990), a lista das vítimas num panorama geral do sacrifício humano é heterogênea: o rei, prisioneiros de guerra, escravos, crianças e

adolescentes solteiros, indivíduos defeituosos, a escória da sociedade, como o *phámarkos grego*. Desta lista, o autor extrai um denominador comum como critério único: em primeiro lugar, os indivíduos que apresentam um vínculo muito frágil ou nulo com a sociedade, e que impede às futuras vítimas a plena integração na comunidade: são os prisioneiros de guerra (estrangeiros), os escravos (condição servil), os *phámarkos* (marginais), as crianças e adolescentes ainda não iniciados (idade). São essas categorias marginais ou exteriores incapazes de tecer com a comunidade os mesmos laços que ligam seus membros entre si.

No caso do rei, é justamente sua posição central e fundamental que vai isolá-lo dos outros homens, colocando-o fora de qualquer casta. Ele escapa da sociedade “por cima”, enquanto o *phámarkos* escaparia dela “por baixo”. Por conseguinte, para o autor, todos os seres sacrificáveis, quer se trate das categorias humanas ou animais, distinguem-se dos não sacrificáveis por uma qualidade essencial em qualquer sociedade sacrificial: um certo tipo de relação social se encontra ausente entre a comunidade e as vítimas rituais. Isto para que seja possível recorrer-se à violência contra um indivíduo sem expor-se a represálias de outros indivíduos, seus próximos, que considerariam vingá-lo. Portanto, é necessário se convencer que o sacrifício é uma violência sem riscos de vingança. É importante destacar que para Girard (1990) o ciclo do sacrifício trata-se de uma simbólica cósmica que foi superada no plano político pela invenção do Estado e de suas instituições de pena e castigo, em nome de toda a coletividade, superando a vingança individual e de pequenos grupos. Atualmente, existiria um personagem que desempenharia a função do *pharmakós* — bode expiatório, representante da alteridade do mal capaz de restituir a unidade da cidade com sua expulsão?

Zaluar (1996) informa que a partir dos anos 1980, sob a égide da Lei de Drogas de 1976, na cidade de Campinas/SP, entre 1981 a 1991, quatro vezes mais pessoas foram acusadas de uso e de tráfico de substâncias ilegais. E que também menos pessoas foram absolvidas da acusação de tráfico durante esse período. Enquanto em 1981 33% dos processados foram absolvidos, em 1991 esse número caiu para 7,8%. Em 1981 41% dos acusados de tráfico foram condenados à pena de privação de liberdade, já em 1986 foram 69%; e, em 1991, 85%. Assim, o número total dos enviados à prisão passou de 80 pessoas em 1981 para 400 em 1991.

Boiteux (2009)<sup>13</sup> afirma que a atual Lei de Drogas, de 2006, assim como a anterior, não faz distinções objetivas entre usuários e tipos de traficantes (pequeno, médio, grande), e tampouco apresenta critérios para determinar quais quantidades de drogas configuram posse para uso próprio e quais demonstram atividade comercial. Segundo a autora, 88% dos condenados foram presos em flagrante, portando pequena quantidade de entorpecentes – isto é, são microtraficantes tratados como criminosos perigosos. Este fato é agravado pela corrupção policial que, ao filtrar os casos que chegam ao conhecimento do Judiciário, acaba promovendo um aumento da impunidade dos grandes traficantes e a superlotação das prisões com os pequenos e pobres, enquadrados em razão do seu perfil (cor, nível social, local onde houve a apreensão).

Nesse rumo, Freire (2015) informe que 67% dos casos de prisão por tráfico que chegaram ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), provenientes do Rio de Janeiro, envolveram réus primários, sem antecedentes criminais e sem vínculos com grupos criminosos. Casara (2013) também salienta que o perfil da grande maioria desses presos é: jovem — homens na faixa etária entre 18 e 29 anos, pardos e negros – que foram presos com pequena quantidade de drogas, sendo que 57% dos acusados não apresentavam antecedentes.

Apesar disso, 89% dos acusados pelo crime de tráfico de drogas permaneceram presos durante todo o processo, independentemente da existência ou não de dados concretos a justificar a custódia cautelar. Para se ter uma ideia, em 2011, no estado do Rio de Janeiro, 98% dos presos por tráfico de drogas eram provisórios, sendo que na sentença 30% deles não foram condenados à prisão (LEMGRUBER *et al*, 2013). Já em 2013, mais de 3/4 dos réus permaneceram presos durante o processo, sendo que mais da metade deles (55%) não foram condenados à prisão, uma vez que receberam outro tipo de pena (22%) ou foram absolvidos (20%), ou receberam outras medidas judiciais (10%), ou o juiz interrompeu o processo (3%) (LEMGRUBER *et al*, 2016).

Por um lado, Jesus *et al* (2011) destacam que a média das apreensões caracterizadas como padrão foi de 66,5 gramas de droga (somados os diferentes

---

<sup>13</sup> A pesquisa “Tráfico e Constituição”, realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade de Brasília (UnB) fez um levantamento da atuação da Justiça Criminal do Rio de Janeiro e do Distrito Federal no crime de drogas. De 730 sentenças condenatórias de primeira instância analisadas, 53,6% eram originárias do Rio de Janeiro. As outras 46,4% foram avaliadas pelo grupo de estudo da Universidade de Brasília sobre as varas criminais do Distrito Federal.

tipos), sendo que em muitos casos a droga não foi apreendida com as pessoas, mas no entorno do local, e os acusados não tiveram defesa na fase policial. Mas, apesar disso e de 58,73% das condenações terem ficado abaixo de quatro anos, os juízes impunham a pena de prisão, já que nessa época era vedada a conversão da punição em penas restritivas de direitos<sup>14</sup>.

Os autores ao analisarem as argumentações dos juízes na decretação da prisão provisória nos crimes de tráfico, identificaram que a não concessão de liberdade provisória aos presos era para evitar lesão à “ordem pública”, devido ao fato do tráfico de drogas, por definição legal e constitucional e independente de sua especificidade ser considerado um crime análogo a hediondo e, por isso, bastante grave. Portanto, não era em decorrência da conduta concreta ter se apresentado como violenta. Nessa direção, detectaram que esse era o ponto mais comum entre os operadores do direito pesquisados (juízes e promotores, inclusive os defensores públicos). Assim, os autores apontam como fator explicativo para o elevado número de prisões provisórias em relação ao crime de tráfico a visão que estes operadores têm em relação ao tráfico de drogas e à pessoa do “traficante”, visto como alguém que oferece perigo.

Segundo Semer (2019), num estudo de 800 sentenças por tráfico de drogas proferidas pela Justiça de oito estados brasileiros, entre julho de 2013 e junho de 2015, apenas 11,25% das condenações foram precedidas de investigações policiais. Isto é, 88,75% das prisões ocorreram com flagrantes nas ruas. Portanto, com investigação irrisória e de forma tênue. Em geral, o trabalho é dirigido ao pequeno traficante, ao microtráfico, e pouco se avança para estabelecer a participação dos presos em quadrilhas ou organizações criminosas. Os dados mostraram que mais de 70% dos processos analisados se referiram a apenas um réu, apenas 12% envolveram apreensão de arma ou munição, e somente em 21,88% dos processos houve denúncia por associação criminosa. Nesses casos em que não há investigação, a condenação geralmente é feita com base nas informações dos policiais que fizeram o flagrante ou praticamente a falta de provas não os leva à condenação na Justiça.

---

<sup>14</sup> Em 2012, a Resolução nº 5 do Presidente do Senado Federal suspendeu a execução da expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos” do § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343 de 2006, declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal nos autos do *Habeas Corpus* HC nº 97.256/RS.



A falta de investigação reproduz, sem freios, o monstro da seletividade, eis que é também desproporcional o horizonte de pessoas abordadas na rua – a começar pelas ruas em que o patrulhamento é realizado (na sua grande maioria, em setores periféricos, ou excessivamente centrais) (SEMER, 2019: 268).

Por outro lado, apesar da Lei de Drogas de 2006 prever que nas situações em que o sentenciado não é reincidente, tem bons antecedentes e não é integrante de organização criminosa, o crime é considerado “privilegiado” (art. 33, § 4º, da Lei 11.343 de 2006), e esse fato autorizar o cumprimento da pena em regime aberto ou a imposição de punições restritivas de direitos, somente 10 anos depois, em 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que o “tráfico privilegiado”<sup>15</sup> não tem natureza hedionda — fato que possibilita as penas serem reduzidas de um sexto a dois terços. Mas, mesmo assim, Semer (2019) revela que a forma privilegiada é subutilizada (44% de aplicação e só 20% de aplicação no fator máximo, ou seja 2/3), o que prejudica a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos, em face da dimensão da pena, quando não ocorre a negativa de aplicação das restritivas com base em argumentos de juridicidade questionáveis.

Tratar-se de um microtráfico não é propriamente uma situação abonadora, às vezes se dá até o reverso. Muitos acréscimos de pena são justificados, inclusive, pela condição pessoal do autor, viciado e hipossuficiente, que certamente circunstâncias (sic) que provavelmente o levarão a cometer outros crimes para alimentar seu vício (SEMER, 2019: 460)

Percebe-se que o tratamento dado pelo sistema criminal ao traficante de drogas é bastante hostil. Logo, se mostra importante investigar como esta situação se reflete no aumento da população carcerária.

### **2.1.1 População carcerária e tráfico de drogas**

Para Jesus *et al* (2011), como fruto da alteração na Lei de Drogas de 2006, tem-se que neste ano, 47.472 pessoas foram presas por tráfico no país, valor que representava 14% dos presos de todos os crimes, levando-se em consideração os diferentes regimes possíveis. Já em 2010, registrou-se 106.491 presos por crimes de tráfico, número 124% maior que em 2006, que correspondia a 21% de todos os

---

<sup>15</sup> Ao julgar o *Habeas Corpus* (HC) 118.533 MS.

presos do sistema e a praticamente metade dos presos por crimes contra o patrimônio.

Velasco *et al* (2017) informam um dado relevante: no período de 2005 a 2013 houve um aumento de 339% no número de presos pelo crime de tráfico. E que, no período de doze anos (2005-2017), o aumento do número de presos por esse crime foi de 480%, sendo que nenhum dos estados brasileiros tinha menos de 15% de presos por tráfico. Conforme o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça (Brasil, 2017), esse delito passou a ser o que mais leva pessoas a serem privadas de liberdade no país (28%), sendo 26% dos homens e 62% das mulheres; enquanto no roubo, a taxa é de 26% para homens e 11% para as mulheres; no furto é de 12% para homens e 9% para as mulheres e no homicídio 11% para homens e 9% para as mulheres.

O Relatório sobre Reincidência Criminal no Brasil do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA, 2015)<sup>16</sup> aponta a reincidência<sup>17</sup> criminal brasileira com a taxa de 24,4%. Nela, o crime de tráfico de drogas totaliza 17,7% dos casos envolvendo os sujeitos pesquisados. Já no crime de aquisição/porte/consumo de drogas, a taxa é de 4,6% entre todos os sujeitos pesquisados. Segundo este relatório, o principal motivo da reincidência deste crime são problemas financeiros e os relacionados à droga. Isto devido à atratividade exercida pelos ganhos econômicos nessa área para manutenção de um determinado padrão de vida ou para pagar dívida de drogas causada pela dependência/vício. A pesquisa revela que o crime de tráfico foi um dos mais representados e que muitos casos de furto e roubo foram para manter o vício de drogas.

Da população prisional identificada<sup>18</sup>, 64% eram negros, indicando uma sobre-representação deste grupo uma vez que a parcela negra da população brasileira acima de 18 anos, em 2015, representava 53% do total. Da faixa etária da população prisional<sup>19</sup>, 55% era formada por jovens de 18 a 29 anos. Assim, essa população estava sobre-representada no sistema, pois representava, no ano do

---

<sup>16</sup> O universo empírico do estudo foi de 936 apenados de cinco unidades da federação: Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, que cumpriram pena entre 2006 e 2011.

<sup>17</sup> O estudo trata da reincidência legal que, segundo a legislação brasileira (art. 63 e 64 do Código Penal), é a condenação judicial por novo crime até cinco anos após a extinção da pena anterior.

<sup>18</sup> A informação sobre raça, cor ou etnia da população estava disponível para 72% da população prisional total.

<sup>19</sup> Estava disponível a informação de 75% da população prisional total.

levantamento, 18% da população total no Brasil. Sobre a escolaridade<sup>20</sup>, 75% da população prisional brasileira ainda não tinha acessado o ensino médio, tendo concluído, no máximo, o ensino fundamental. Desses, 24% se encontrava no ensino médio, tendo concluído, ou não, esta etapa da educação formal.

Por sua vez, Rodas (2017a) revela que a grande maioria das mulheres encarceradas como traficantes exercia papéis irrelevantes e subalternos na estrutura criminosa: eram pobres, possivelmente usuárias, e foram presas tentando entrar com drogas nos presídios ou transportando pequenas quantidades. Ou seja, não praticaram crime violento, mas estão encarceradas por longos anos. Por conseguinte, seus filhos acabam desamparados e se transformando em presas fáceis para o mundo do crime. Como exemplo, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ, 2019)<sup>21</sup> revela que uma em cada quatro mulheres das que passaram pela Central de Audiência de Custódia de Benfica, na Zona Norte do Rio de Janeiro, teve a prisão mantida apesar de ter cumprido todos os requisitos para obtenção da liberdade provisória ou da prisão domiciliar: ser gestante, lactante ou mãe de criança com deficiência ou até 12 anos de idade e não estar respondendo a crime violento nem tê-lo praticado sob forte ameaça. A maior parte delas havia sido presa por crimes relacionados à Lei de Drogas (38%) ou por furto (34,5%), sendo 84% réis primárias. No entanto, 28% do total foram mantidas presas preventivamente após a audiência de custódia e apenas 10% receberam a prisão domiciliar.

Noutra perspectiva, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2017) destaca que 24,2% dos adolescentes cumprindo medida socioeducativa é por ato infracional análogo ao tráfico de drogas. Os dados oficiais publicados em 2017 com relação a 2014 demonstram que a internação é a regra, pois em 2014, dos 24.628 adolescentes privados ou restritos de liberdade, em todo Brasil, 81,8% foram internados, enquanto a semiliberdade totalizava apenas 10,5% das medidas de meio fechado.

Vale destacar, nesse cenário, que as péssimas condições carcerárias no Brasil permitem o aliciamento dos presos pelas facções criminosas que dominam os estabelecimentos prisionais — o que engendra seu empoderamento. Conforme Sager (2017), jovens presos sofrem extorsão ou pressão violenta para fazerem

---

<sup>20</sup> Foram obtidas informações acerca da escolaridade para 70% da população privada de liberdade do Brasil.

<sup>21</sup> Pesquisa realizada entre agosto de 2018 e fevereiro de 2019.

atividades ilegais por parte das facções criminosas para manterem sua integridade física e moral, bem como os integrantes de suas famílias. Isto porque, no cárcere, as pessoas que, a princípio, não apresentavam periculosidade, se misturam com latrocidias e homicidas. Também, dentro das penitenciárias a grande proporção de presos por tráfico aumenta a presença de drogas e dívidas, e também a guerra interna entre facções. Consequentemente, essas pessoas quando saem da prisão se transformaram em criminosos perigosos devido ao aliciamento. Razão pela qual os integrantes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) afirmam que “o PCC [Primeiro Comando da Capital] é subproduto do aprisionamento em massa em São Paulo, assim como o Comando Vermelho [CV] é fruto do inchaço das cadeias no Rio de Janeiro” (MARTINS, 2017).

Desse modo, se mostra relevante saber por que tantas pessoas são encarceradas no Brasil por tráfico de drogas, principalmente os jovens, negros, com baixa escolaridade, moradores de periferia. Isto é, como a “lógica da inimizade” poderia ajudar na compreensão destas situações que promovem encarceramento em massa e homicídios de jovens negros e de periferia?

### **2.1.2 O direito penal do inimigo**

Na década de 1980, Günther Jakobs, traçou os primeiros lineamentos da teoria do Direito Penal do Inimigo<sup>22</sup>, retornando ao seu estudo no final dos anos 1990. Em 2003, assumiu uma postura inequívoca em sua defesa. Para ele, denomina-se “Direito” o vínculo entre pessoas que são titulares de direitos e deveres, ao passo que a relação com um inimigo não se determina pelo Direito, mas pela coação.

Para Jakobs (2012), todo Direito está vinculado à autorização para empregar a coação e a coação mais intensa é a do Direito Penal e, nesse rumo, até poderia se argumentar que toda a pena e até toda legítima defesa se dirige contra um inimigo. Então, quando se pretende que uma norma determine a configuração de uma sociedade é esperada a conduta em conformidade com a norma, e isso significa que

---

<sup>22</sup> Conforme o artigo ‘Criminalización en el estadio previo a la lesión de un bien jurídico’ de 1985, p. 293-298, em que já caracteriza o Direito Penal do Inimigos como um Direito que otimiza a proteção de bens jurídicos, enquanto o dos cidadãos otimiza as esferas de liberdade.

os cálculos das pessoas pressupõem que os demais se comportarão de acordo com a norma, sem infringi-la.

Assim, o delito aparece como infração da norma, como deslize reparável e não como princípio do fim da comunidade ordenada, pois o ato em si não se dirige contra a permanência do Estado e suas instituições. Por isso, o Estado moderno trata o autor de crime como uma pessoa que mediante sua conduta tem danificado a vigência da norma, e que é chamado de modo coativo, como cidadão, para equilibrar o dano, mediante a pena, mantendo-se a expectativa defraudada pelo autor.

Entretanto, nas situações em que a expectativa de um comportamento pessoal é defraudada de maneira duradoura, em casos que um indivíduo não admite ser obrigado a entrar em um estado de cidadania, se diminui a disposição das regras do Direito Penal em tratar o delinquente como pessoa — ser que tem direitos e deveres. Isto é, dele participar dos benefícios do conceito de pessoa, pois ele é considerado um inimigo que tem que ser destruído. Logo, fica difícil lidar com este delinquente de caráter cotidiano como uma pessoa que age erroneamente em vez de um indivíduo perigoso. Por conseguinte, a necessidade de reação frente ao perigo que emana da conduta reiteradamente contrária à norma, passa a um primeiro plano, e o legislador elabora uma “legislação de luta”.

Nesses casos, não se trata mais de compensação de um dano à vigência da norma, mas da eliminação de um perigo, referente ao estado permanente de ausência de legalidade (*status injusto*) que ameaça constantemente. Então, esse é um modo para combater indivíduos que de modo decidido tem se afastado do Direito. Seja em seu comportamento (delitos sexuais), em sua vida econômica (criminalidade econômica/relacionada as drogas) ou mediante sua incorporação a uma organização (terrorismo e outras formas de criminalidade organizada). Portanto, conforme leciona Silva Sánchez (2002: 149), é mediante “a reincidência, a habitualidade, a delinquência profissional e, finalmente, a integração em organizações delitivas estruturadas”, que é produzida a transição do “cidadão” ao “inimigo”.

Dessa forma, para Jakobs (2012), o Direito Penal teria dois polos ou tendências em sua regulação:

- a) o Direito Penal do cidadão (*Biirgerstrafrecht*), que lida com o cidadão que não delinque de modo contumaz e espera até que se exteriorize sua conduta para reagir, com o fim de confirmar a estrutura normativa da sociedade. Aqui, se mantém a vigência da norma e o status de pessoa;
- b) o Direito Penal do inimigo (*Feindstrafrecht*), que se refere ao inimigo, a quem se combate por sua periculosidade, já que, por princípio, rechaça a legitimidade do ordenamento jurídico e persegue a destruição dessa ordem. Logo, para se combater os perigos tem-se a coação física frente ao inimigo até chegar à guerra.

Assim, com os delinquentes, o Estado pode proceder de dois modos:

- a) pode vê-los como pessoas que delinquem, que tenham cometido um erro, ou
- b) como indivíduos que devam ser impedidos de destruir o ordenamento jurídico, mediante coação.

Portanto, nem todo delinquente é um adversário do ordenamento jurídico e só é pessoa quem oferece uma garantia cognitiva suficiente de um comportamento pessoal esperado (“cidadão de bem”), pois toda normatividade para ser real, necessita de um assentimento cognitivo coletivo. Nesse rumo, para Jakobs (2012), tanto as leis quanto a doutrina jurídica legitimam um tratamento diferenciado cuja punibilidade é aumentada no âmbito da preparação — da vinculação da pena ao fato planejado —, e que é interceptado por meio de uma custódia de segurança antecipada antes da materialização do fato previsto (prevencionismo). Dessa forma, a pena se dirige à segurança frente a fatos futuros, como acontece na prisão preventiva e nas autorizações de medidas de supervisão<sup>23</sup>, das quais o imputado nada sabe no momento de sua execução, porque as medidas só funcionam enquanto ele não as conheça.

Como corolário, institui-se a delação premiada em que o inimigo arrependido — disposto a auxiliar o Estado no combate a seus antigos companheiros —, facilita

---

<sup>23</sup> Por exemplo, medidas preventivas e cautelares como intervenção nas telecomunicações, interceptação telefônicas e whatsapp, ação controlada para realização da prisão em flagrante no momento que for capturado o maior número de inimigos, utilização de agentes infiltrados, quebras de sigilo bancário e fiscal (JAKOBS, 2012).

o desmantelamento de quadrilhas, prisões em massa e recuperação dos proveitos do crime, bem como recebe benefícios processuais penais. Também, a execução penal deve ser mais rigorosa na tentativa de emendar o inimigo e evitar a proliferação de outros. Logo, é um modo do Estado eliminar direitos de modo juridicamente ordenado.

Para Zaffaroni (2011), a individualização de um ser humano como “inimigo” causa a negação jurídica da sua condição de pessoa, característica do tratamento diferenciado que lhe é dado. Conseqüentemente, a essência do tratamento diferenciado que se atribui ao inimigo consiste em que o direito lhe nega sua condição de pessoa. Trata-se de uma referência a seres humanos que são privados de certos direitos individuais, motivo pelo qual deixam de ser considerados pessoas. Então, na medida em que se trata um ser humano como algo meramente perigoso, e, portanto, necessitado de contenção, dele é retirado o seu caráter de pessoa, ainda que certos direitos (fazer testamento, contrair matrimônio, reconhecer filhos, ser proprietário) lhe sejam reconhecidos. Por conseguinte, não é a qualidade de direitos de que alguém é privado que lhe anula sua condição de pessoa, mas a razão em que essa privação de direitos se baseia, isto é, quando alguém é privado de algum direito apenas por ser considerado um ente perigoso.

Esta situação representa para este autor, o debilitamento do direito penal liberal de garantias. Isto é percebido:

- a) na valorização da conduta omissiva (omissão) em relação à ação, sem que interesse o que o agente realmente fez, a não ser o dever violado por ele;
- b) na criação do dolo pelo simples conhecimento — que era antes próprio do campo da negligência;
- c) na antecipação das barreiras da punição até os atos preparatórios;
- d) na desproporção das conseqüências jurídicas (penas com medidas de repressão sem proporção com a lesão realmente inferida);
- e) na multiplicação de tipos de perigo sem perigo<sup>24</sup>;

---

<sup>24</sup> Conforme Anderson (2016), os crimes de perigo não exigem a efetiva produção de um dano, mas apenas que a prática de uma conduta típica produza um perigo ou a possível lesão a um bem jurídico tutelado pelo Estado. Assim, o perigo seria entendido como probabilidade de um dano a um bem jurídico-penal. O crime de perigo abstrato ou presumido é o perigo que já é considerado pela lei (de maneira presumida) por simplesmente praticar a conduta típica. Diferentemente, no crime de perigo concreto a consumação se dá com o resultado, exige-se uma comprovação de que realmente houve perigo de risco e de que houve uma lesão ao bem jurídico.

- f) na lesão da legalidade mediante tipos confusos e vagos;
- g) na delegação da função legislativa nas chamadas leis penais em branco<sup>25</sup>;
- h) e, na debilitação das garantias processuais.

Zaffaroni (2011) defende a tese de que o poder punitivo sempre discriminou os seres humanos e lhes conferiu um tratamento punitivo não correspondente à condição de pessoa quando considerados perigosos ou nocivos. Então são assinalados como inimigos da sociedade ou “estranhos” e não como pessoas com autonomia ética. Dessa maneira, lhes são negados o direito de terem suas infrações sancionadas dentro dos limites das garantias do direito internacional dos direitos humanos. Segundo Zaffaroni (2012), todo o direito penal do século XX, na medida em que teoriza admitindo que seres humanos são perigosos e, por isso devem ser segregados ou eliminados, deixa de considerá-los como pessoas e, sem dizer, os coisifica, ocultando esse fato com racionalizações.

Portanto, ao ocultar a admissão da categoria de inimigo no direito penal por intermédio das racionalizações da doutrina penal, o Estado liberal faz concessões ao Estado absoluto. Assim, para Zaffaroni (2012), o tratamento diferenciado concedido aos inimigos da sociedade como seres humanos privados do caráter de pessoa só é conciliável com um modo de Estado absoluto, sendo, por isso, incompatível com a teoria política do Estado de Direito. Isto é, existe uma contradição permanente entre a doutrina jurídico-penal que admite e legitima o conceito de inimigo e os princípios internacionais do Estado de Direito. Por conseguinte, a negação dos teóricos ao fenômeno do endurecimento das legislações penais não se sustenta mais, haja visto que os pretextos de situações de emergência, invocadoras de Estados de Exceção, tem-se convertido em exceções constantes, como ocorreu com a legislação de segurança latino-americana.

---

<sup>25</sup> É um preceito incompleto, genérico ou indeterminado, que precisa da complementação de outras normas. A doutrina distingue as normas penais em branco em sentido lato e em sentido estrito. As primeiras são aquelas cujo complemento é originário da mesma fonte formal da norma incriminadora. Nesse caso, a fonte encarregada de elaborar o complemento é a mesma fonte da norma penal em branco, e há, portanto, uma homogeneidade de fontes legislativas. As normas penais em branco em sentido estrito, por sua vez, são aquelas cuja complementação é originária de outra instância legislativa, diversa da norma a ser complementada, e aqui há heterogeneidade de fontes, ante a diversidade de origem legislativa (DIREITONET, 2015).



Segundo Meliá (2012), são características do Direito Penal do Inimigo tanto o Direito Penal simbólico quanto o ressurgimento do punitivismo (incremento da pena como único instrumento de controle da criminalidade).

### **2.1.3 O direito penal simbólico**

O Direito Penal simbólico se refere ao fato de determinados agentes políticos terem o objetivo de dar a impressão de serem legisladores atentos e decididos e, desse modo, na hora de aprovar uma legislação, terem como motivação seus efeitos “simbólicos”, obtidos mediante sua mera promulgação. Então, não se trata de um grupo definido de infrações penais, caracterizadas por sua inaplicabilidade (promulgação de normas penais meramente simbólicas), mas identificado a importância outorgada pelo legislador aos aspectos de comunicação política na aprovação das respectivas normas a curto prazo.

Nesse caminho, o Direito Penal simbólico não trata só de identificar um determinado “fato”, mas, sobretudo, um tipo específico de autor, que é definido não como igual, mas como “outro”. Dessa maneira, o Direito Penal simbólico implica na colocação em cena de uma (auto)representação por parte de determinados agentes políticos e da sociedade em seu conjunto. Em tais casos, o que se pretende é construir uma determinada identidade social mediante o direito penal, e a criminalização funciona como um instrumento criador parcial de identidades e não de sua confirmação.

Nesse rumo, a existência da norma penal persegue a construção de uma determinada imagem da identidade social, mediante autores como “outros”, não integrados nessa identidade, mediante a exclusão do “outro”. E, para isso também são necessários os traços de um punitivismo exacerbado, especialmente quando a conduta em questão já está apenada (MELIÁ, 2012: 88).

Então, o que seria o punitivismo?

### **2.1.4 O punitivismo**

Paralelamente à produção de tranquilidade mediante o mero ato de promulgação de normas destinadas a não serem aplicadas, também existem outros processos de criminalização em decorrência da introdução de novas normas penais

com a intenção de promover sua efetiva aplicação. Trata-se de processos que produzem normas penais que são aplicadas ou o endurecimento das penas de normas já existentes. Conforme leciona Meliá (2012), a novidade deste processo de criminalização é a de que na hora de reclamar a intervenção do Direito Penal, isso se realiza através de um consenso esquerda-direita, sem se considerar as coordenadas políticas tradicionais: esquerda política demandas de descriminalização/direita política demandas de criminalização.

Então, há uma mudança de atitude no que tange à esquerda política, de uma linha que identificava a criminalização de determinadas condutas como mecanismos de repressão para a manutenção do sistema econômico-político de dominação, para outra que descobre as pretensões de neocriminalização especificamente de esquerda: delitos de discriminação, delitos em que mulheres são vítimas maltratadas. Nessa direção, tem-se apreendido o quanto proveitoso pode ser o discurso *law and order* (lei e ordem), antes monopolizado pela direita política. O resultado disso, para Meliá (2012), é uma situação em que ninguém está disposto a discutir, verdadeiramente, questões de política criminal no âmbito parlamentar, em que a demanda indiscriminada de maiores e mais eficazes penas já não aparece como tabu político para ninguém.

Assim, no que se refere à realidade do direito positivo no marco da luta contra a criminalidade, a tendência atual é a de se reagir com firmeza dentro de uma gama de setores a serem regulados através de um incremento das penas previstas. Logo, se desenvolve uma cruzada contra malfeitores cruéis, mais “inimigos” no sentido pseudorreligioso do que na acepção tradicional militar. Bauman (2005) destaca que a partir de finais dos anos 1970, quando o Estado não mais poderia cumprir sua tarefa de minimizar os impactos do mercado e assistir a todos (produtivos ou não), houve um recuo do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos. Então, naturalmente, isso desencadeia uma crise de legitimidade desse Estado, pois se questiona a necessidade do Estado sem o bem-estar-social. A resposta dada, segundo Rodrigues (2008), foi a reafirmação de sua razão de ser através do provimento da segurança pessoal e da ordem social. Isso, do ponto de vista doméstico, significa evitar a sublevação das hordas de “lixo humano” pelos confinamentos ampliados: a) as prisões; b) o campo de refugiados; c) as favelas. E, do ponto de vista internacional, trabalhar para que o terrorismo — a “grande ameaça” atual —, não agisse. Por conseguinte, para Wacquant (1999), a contraface

do enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social é a sua substituição por um Estado Penal. Para Zaffaroni (2013a), esse novo rosto do sistema penal estadunidense oferecido como modelo mundial tem recebido várias denominações como “neopunitivismo” (*newpunitiveness*), “punitivismo vindicativo”, “populismo penal”, “terrorismo midiático”, “pânico moral”, “nazismo penal”, “populacherismo penal” e “demagogia punitiva”.

Também para Simon (2011), a explosão repressiva americana é atribuída à lenta e incessante deslegitimação do Estado de bem-estar, que tem seu início na campanha do conservador Barry Goldwater à presidência dos EUA em 1964, baseada quase completamente em palavras de “lei e ordem”. Logo depois aconteceram as “guerras” contra as “drogas” de Nixon, Reagan e Bush (pai), para culminar com a “guerra ao terrorismo” de Bush (filho), depois de 11 de setembro de 2001. Nessa perspectiva, Simon salienta que o medo dominante nos tempos de Nixon era do câncer que evoluiu até chegar ao medo do terrorismo. Assim, aponta como chave para governar valer-se da centralização do medo em um objeto. Para ele, tudo isso configura uma técnica de governo — uma *governance* — que se caracteriza como um governo “referenciado pelo crime”, completamente oposto à tradição liberal. Desse modo, o modelo punitivo — e vingativo — torna-se uma técnica geral de governo.

Para este autor, o *Safe Streets Act* de 1968, do presidente americano Lyndon Johnson, marcou a mudança fundamental no imaginário coletivo que fez a passagem do modelo do trabalhador manual como representante do cidadão comum para o da vítima, determinando o começo do “governo mediante o crime”. Simon ainda adverte sobre a ameaça à democracia (americana) que constitui a vítima-herói do delito como modelo dominante do cidadão, como representante da gente comum, cujas necessidades e capacidades definem a missão do governo representativo.

Segundo Zaffaroni (2013a), este processo se acelera com Reagan até Bush, porque todos os presidentes (exceto Bush pai, que vinha da CIA, o que não altera a perspectiva), tinham sido antes governadores de estado e levaram para o governo federal a modalidade vingativa da política provinciana, na qual os promotores são eleitos por voto popular e adquirem a prática de fabricar vítimas-heróis como modo a alcançar o governo, com base em campanhas vingativas. Essas campanhas estigmatizam os juízes garantistas como inimigos, como se fossem aliados, encobridores de criminosos ou responsáveis pela insegurança frente ao crime. E,

motivam reformas legislativas que impõem fixação de penas ou reduzem a possibilidade de avaliação judicial. Então, desse modo, os políticos que legitimaram o desmantelamento do Estado de bem-estar têm a oportunidade de se firmar mediante leis mais autoritárias, atendendo ao clamor público de que as vítimas-heróis são a vanguarda. Por conseguinte, o modelo punitivo-vingativo se estende a todas as formas sociais, instituições públicas, privadas, desde o Estado nacional até a escola e às relações familiares. Logo, se trata de uma maneira de governar mediante a administração dos medos e de se obter o consenso para exercer um poder policial sem controle.

Governar mediante o medo importa a fabricação de inimigos e a consequente neutralização de qualquer obstáculo ao poder punitivo ilimitado, supostamente usado para destruir o inimigo, ainda que todos saibamos que é materialmente utilizado para aquilo que o poder quiser (ZAFFARONI, 2013a: 176).

Para Birman (2005), nos períodos de crise do capital nos quais aumentam as dispensas de trabalho e o desemprego, as instituições penal e psiquiátrica inflacionam as suas populações de internos para cuidar da mão-de-obra excedente, para relançá-los posteriormente no espaço de trabalho quando a crise é finalmente ultrapassada. Tudo isso, para manter o funcionamento da ordem social, pela mediação destas instituições de controle social. É nessa direção que Rusche & Kirchheimer (1999) apontam a relação do sistema penal com o capitalismo, que em momentos de abundância de mão de obra tende a aplicar penas mais duras, e, por outro lado, em momentos em que se necessita de mais mão de obra, os discursos mais liberais ganham espaço.

Por sua vez, para Meliá (2012), a identificação de um infrator como inimigo por parte do ordenamento penal, por mais que à primeira vista possa parecer uma qualificação como “outro”, na realidade não se trata de uma identificação como fonte de perigo e nem de uma declaração de um fenômeno natural a se neutralizar, mas, de um reconhecimento da função normativa do agente mediante a atribuição da sua perversidade e da sua demonização. Por conseguinte, a característica especial das condutas frente às quais se reclama o “Direito penal do inimigo” está em quem afetam elementos de especial vulnerabilidade na identidade social. Portanto, não é somente um determinado fato que está na base da tipificação penal, mas também outros elementos que servem à caracterização do autor como pertencente à

categoria dos inimigos. O que está em jogo é que os comportamentos delitivos afetam os elementos essenciais e especialmente vulneráveis das sociedades em questão, não no sentido de um risco fático extraordinário para esses elementos essenciais, mas antes de tudo em um determinado *plano simbólico*. Isto é, toda a infração criminal supõe a quebra da norma, entendida como colocação em dúvida da vigência dessa norma e a pena reage reafirmando sua validade.

Nesse contexto, os “inimigos” se caracterizam por produzir esse rompimento da norma a respeito de configurações sociais estimadas essenciais, mas que são especialmente vulneráveis, mais além das lesões de bens jurídicos de titularidade individual. Então, na perspectiva do processo simbólico, mais do que de defesa frente aos riscos, o elemento decisivo que se produz é uma exclusão de uma determinada categoria de sujeitos do círculo de cidadãos.

Nessa direção, para Teubner (2005), o conceito inclusão/exclusão adquire cada vez maior relevância teórica para as Ciências Sociais e se converte no metacódigo do Século XXI, que mediatiza todos os demais, debilitando a própria diferenciação funcional e dominando outros problemas sociopolíticos com o potencial explosivo da exclusão de grupos inteiros da população. Nessa linha, da perspectiva da Teoria Social dos Sistemas, é que Luhmann (2016) formula a tese de que a diferenciação moderna entre a inclusão e a exclusão é estruturalmente mais profunda do que jamais foi a diferenciação entre classes sociais. Por conseguinte, a função da pena no Direito Penal do inimigo tem que ser vista nessa perspectiva da criação (artificial) de critérios de identidade entre os excludentes, mediante a exclusão.

Quem irá estabelecer os critérios e as leis que formalizam essas relações de poder serão os governantes e os legisladores.

### **2.1.5 Empresários morais**

Segundo Becker (1977), antes que qualquer ato seja rotulado como desviante e antes que qualquer classe de pessoas possa ser rotulada e tratada como marginal, por haver cometido um ato, alguém deve ter criado a regra que define o ato como “desviante”. Então, o “mal” — prática prejudicial num sentido objetivo para um grupo — precisa ser descoberto e mostrado, e as pessoas devem ser levadas a sentir que algo está sendo feito em relação a ele. Assim, alguém deve chamar a atenção

pública para essas questões, dar o empurrão necessário para que as coisas sejam feitas, e orientar tais energias, à medida que são despertadas, na direção adequada para conseguir que uma regra seja criada.

Para este autor, o desvio e os marginais que personificam a concepção abstrata devem ser vistos como uma consequência de um processo de interação entre pessoas — algumas das quais a serviço de seus próprios interesses —, que criam e impõem regras que capturam outras pessoas, também a serviço de seus próprios interesses, e que cometem os atos rotulados como “desviantes”. Então, como as regras são produtos da iniciativa de alguém, se pode pensar nas pessoas que demonstram tal iniciativa como “empresários morais”, que relacionam duas classes entre si: os criadores e os impositores de regras.

Para Becker (1977), o protótipo do criador de regra é o “cruzado reformador”, ardoroso e virtuoso, exigindo a virtude não só dos outros, mas também de si próprio, e que acredita que sua missão é sagrada. Assim, se interessa pelo conteúdo das regras, pois as existentes não o satisfazem, já que um mal o perturba profundamente. Então, sente que nada pode estar certo no mundo até que as regras sejam feitas para corrigi-lo. Então, opera com uma ética absoluta: o que se vê é, sem restrição, total e verdadeiramente mal, e qualquer meio para eliminar esse mal é justificável. Dessa forma, para o autor, o cruzado moral é uma pessoa intrometida, interessada em impor sua própria moral às outras pessoas. Exemplo é o proibicionista, assim como a pessoa que deseja eliminar o vício e a delinquência sexual ou a pessoa que quer acabar com o jogo.

Contudo, para Becker (1977), essa é uma perspectiva unilateral, pois muitos cruzados morais têm fortes motivações humanitárias ao acreditarem que se as pessoas fizerem o que é “certo”, isso será bom para elas. Portanto, ele não está apenas interessado em fazer com que elas façam o que ele considera correto. De tal modo, devido à importância do motivo humanitário, os cruzados morais emprestam apoio a outras causas humanitárias, a despeito de sua devoção relativamente sincera à sua causa particular. Dessa forma, os cruzados morais querem ajudar aqueles que estão abaixo deles a conseguir um *status* melhor, sendo apenas uma outra questão o fato daqueles que estão abaixo deles nem sempre gostarem dos meios propostos para sua salvação.

Segundo o autor, muitos cruzados morais recebem apoio de pessoas cujos motivos são menos “puros” do que os deles, por estarem mais preocupados com os

fins do que com os meios. Por exemplo, quando vão estabelecer regras sob forma de legislação, apoiam-se frequentemente no conselho de especialistas ou de escritórios governamentais que tem a perícia necessária. Assim, em algum ponto do desenvolvimento de sua cruzada, muitas vezes exigem os serviços de um profissional que possa estabelecer as regras apropriadas, de uma forma adequada. Então, ao deixar a elaboração da regra específica nas mãos de outros, o cruzado abre a porta para muitas influências não previstas, porque aqueles que rascunham a legislação para os cruzados têm seus próprios interesses, que podem afetar a legislação que eles preparam.

Uma das consequências principais de uma cruzada bem-sucedida é o estabelecimento de uma nova regra, ou conjunto de regras, geralmente com o apoio simultâneo da máquina de sua imposição. Isto é, a criação de um novo conjunto de regras frequentemente estabelece um novo conjunto de agências e funcionários de imposição. E, com o estabelecimento de organizações de impositores de regras, a cruzada torna-se institucionalizada. Logo, o que começou como um movimento para convencer o mundo da necessidade moral de uma nova regra, torna-se, finalmente, uma organização devotada à imposição da regra. Por conseguinte, o resultado final da cruzada moral seria uma força policial.

Então, para se entender como as regras que criam uma nova classe de desviantes são aplicadas às pessoas particulares, deve-se compreender as motivações e interesses da polícia: os impositores de regras. Portanto, o impositor pode não estar interessado no conteúdo da regra enquanto tal, mas somente no fato de que seu trabalho é impor a regra, e a existência da regra lhe proporciona um emprego, uma profissão, uma razão de ser, um poder. Logo, como a imposição de certas regras fornece justificativa para seu estilo de vida, o impositor tem dois interesses que condicionam sua atividade de imposição: em primeiro lugar, ele deve justificar a existência de sua posição e, em segundo, ganhar o respeito daqueles com quem lida. Dessa forma, ao justificar a existência de sua posição, o impositor da regra se defronta com um duplo problema. Por um lado, deve demonstrar aos outros que o problema ainda existe: as regras que ele deve impor têm algum objetivo, porque as infrações ocorrem. Por outro, deve demonstrar que suas tentativas de imposição são eficazes e vantajosas, que o mal com o qual se supõe que ele vá lidar esta na verdade sendo tratado adequadamente.

Para Becker (1977), as organizações de imposição, particularmente quando estão buscando fundos, oscilam caracteristicamente entre dois tipos de afirmativas. A primeira que em virtude de seus esforços o problema com o qual lidam está se aproximando de uma solução. A segunda que o problema é, na verdade, mais sério do nunca (embora não exista de sua parte nem uma falha) e, por isso, exigem esforços renovados e crescentes para ser mantido sob controle. Desse modo, os funcionários de imposição podem ser mais veementes do que qualquer outra pessoa ao insistirem em que o problema com o qual se supõe que eles vão lidar ainda existe e na verdade é maior do que nunca. Dessa forma, os funcionários da imposição fornecem boas razões para que a posição que eles ocupam continue existindo. Assim, o cruzado moral e o impositor de regras podem se unir na luta contra um inimigo comum e sofrerem a influência dos meios de comunicação de massa.

Um outro tipo de cruzada moral é assinalado por Badiou (1995) ao se referir à “intervenção civilizadora”. Este autor faz uma crítica a uma certa concepção de humanismo e a uma certa ética dos Direitos Humanos. São pressupostos dessa ética:

- a) supõe-se um sujeito humano geral tal que o que lhe sucede de mal seja identificável universalmente, de modo que esse sujeito é ao mesmo tempo um sujeito passivo, ou patético, ou reflexivo: aquele que sofre; e um sujeito de julgamento, ou ativo, ou determinante: aquele que, identificando o sofrimento, sabe que é preciso fazê-lo cessar por todos os meios disponíveis;
- b) os “direitos humanos” são os direitos do não-Mal: não ser ofendido ou maltratado em sua vida (horror à morte e à execução), em seu corpo (horror à tortura, às sevícias e à fome), nem em sua identidade cultural (horror à humilhação das mulheres, minorias etc.). Para ele, essa ética subordina a identificação do sujeito ao reconhecimento universal do mal que lhe é feito. Essa “ética, portanto, define o homem “como uma vítima [...] o homem é ‘aquele que é capaz de reconhecer a si mesmo como vítima’” (BADIOU, 1995: 22). E, essa ética debruçada sobre a miséria do mundo esconde, por trás de seu Homem-vítima, o Homem-bom, o Homem-branco. E, essa cisão colocaria sempre os mesmos nos mesmos papéis.

Assim, para este autor, a barbárie de uma situação é refletida em termos de “direitos humanos” como o incivilizado que exige do civilizado uma intervenção



civilizadora. Entretanto, toda intervenção em nome da civilização exige um desprezo primordial à situação completa, incluindo às vítimas. Então, trata-se de uma concepção ética do homem que no final das contas é biológica (imagem de vítimas) ou “ocidental” (satisfação do benfeitor armado), que proíbe toda visão positiva e ampla dos possíveis. O que essa ética legitima é na realidade a conservação, pelo pretense “Ocidente”, daquilo que ele possui. Baseada nessa posse (posse material, mas também posse de seu ser), essa ética determina o Mal, como aquilo que de certa maneira, não é o que ela goza. Por fim, para Badiou é preciso rejeitar o dispositivo ideológico dessa “ética”, não fazer concessões à definição negativa e vitimária do homem, porque esse dispositivo identifica o homem com um simples animal mortal e é sintoma de um conservadorismo inquietante e, por sua generalidade abstrata e estatística, impede pensar a singularidade das situações.

### **2.1.6 A criminologia midiática**

Desde fins do século XIX, o poder da “criminologia midiática” foi detectado pelos sociólogos. Por exemplo, Gabriel Tarde (2005) denunciou a força extorsiva dos meios de comunicação de massa (no seu tempo, os jornais), e a grande dificuldade para neutralizar os efeitos de uma difamação jornalística e de uma exploração da credulidade pública. O autor também destacou o poder inverso, o do “silêncio cúmplice”, como o que acontecia diante do genocídio armênio ou da negociata do Panamá. Desta forma, apontava o crescente poder da construção social da realidade que a comunicação de massa anunciava.

Nessa direção, Zaffaroni (2013a) aponta que uma das características da questão criminal atual é o discurso do neopunitivismo dos Estados Unidos que se expande pelo mundo globalizado através de “criminologia midiática”. E, esta constrói a visão das pessoas sobre a “questão criminal”. A característica central da versão atual desta criminologia é oriunda do veículo empregado: a televisão e internet, cuja mensagem se impõe mediante imagens. Como uma das características da comunicação por imagens é o seu impacto na esfera emocional, logo, a televisão se investe de um poder singular. Segundo Sartori (2001), uma comunicação por imagens refere-se sempre a coisas concretas, pois é o que as imagens podem mostrar. Em consequência, o receptor dessa comunicação é induzido, de forma permanente, ao pensamento concreto, e isto debilita seu treinamento para o

pensamento abstrato, para a ambiguidade da imagem. Como, o pensamento abstrato é a base da linguagem simbólica que caracteriza o humano, tem-se a afirmação de Bourdieu (1997: 38): “a televisão não é muito propícia à expressão do pensamento”.

Para Zaffaroni (2013a), a criminologia midiática cria a realidade de um mundo de pessoas decentes diante de uma massa de criminosos identificada por estereótipos, que configuram um “eles” separado do resto da sociedade, por serem um conjunto de diferentes e maus. Este “eles” é construído por semelhanças, para o qual a televisão/internet é o meio ideal, pois joga com imagens, mostrando alguns dos poucos estereotipados que delinquem e, também, os que não delinquiram ou que só incorrem em infrações menores, mas que são parecidos. Então, não é preciso verbalizar para comunicar uma vez que, a qualquer momento, os parecidos farão o mesmo que o criminoso. Portanto, como o “eles” da criminologia midiática incomoda, “eles” têm que ser separados da sociedade para ela viver tranquila e sem medo. Logo, assume o discurso da higiene social.

Para o autor Zaffaroni, na configuração deste “eles” são cuidadosamente selecionados os delitos mais carregados de perversidade ou violência gratuita; os outros são minimizados ou apresentados de modo diferente, porque não servem para reforçar o “eles” dos inimigos. Desse modo, para os meios de comunicação o homicídio por roubo ou por motivo torpe causa mais entusiasmo comunicacional, enquanto outros, por ciúme, paixão, inimizade, não são tratados como questão de segurança.

Por isso, a criminologia midiática sempre existiu e sempre apela a uma criação da realidade através de informação, subinformação e desinformação em convergência com preconceitos e crenças, baseada em uma etiologia criminal simplista, assentada na “causalidade mágica”. Esclarecemos que o mágico não é a vingança, e sim a “ideia da causalidade” especial que se usa para canalizá-la contra determinados grupos humanos, o que, nos termos da tese de Girard, os converte em “bodes expiatórios” (ZAFFARONI, 2013a: 194)

Por conseguinte, a criminologia midiática se lança não contra os assassinos, violadores e psicopatas que sempre foram condenados a penas longas em todo o mundo, mas, contra um “eles” de parecidos, que abrange todo um grupo social jovem e adolescente, como por exemplo, os negros de Nova York: “Eles nunca merecem piedade. Eles são os que matam, não os homicidas entre eles, mas todos

eles, são todos assassinos, só que a imensa maioria ainda não matou ninguém” (ZAFFARONI, 2013a).

Desse modo, o “eles” é construído sobre bases simplistas que se internalizam à força da reiteração de mensagens emocionais mediante imagens, valendo-se da indignação frente a alguns fatos aberrantes, todos estereotipados; e por impulso vingativo por identificação com a vítima desses fatos. Quando não há nenhum homicídio mostrável no dia, repetem-se as notícias de dias anteriores; e se nada acontece no lugar, mostra-se o “caso” de outra cidade, minimizando a referência geográfica. Desta forma, para Zaffaroni (2013a), o “eles” desenha um mundo de “nós os bons” e “eles os maus”, que não deixa espaço para a neutralidade, do mesmo modo como ocorre numa guerra. Conseqüentemente, para a criminologia midiática todos os efeitos letais do sistema penal são um produto inevitável da violência “deles”. Essas mortes são naturalizadas ao ponto de se encobrir casos de fuzilamentos com disfarces de mortes em confrontos, apresentados como episódios da “guerra contra o crime”, nos quais se mostra o cadáver do fuzilado como indicador de eficácia preventiva; como um soldado inimigo morto na guerra.

Por conseguinte, na criminologia midiática, não há espaço para a prudência, ao contrário toda “cautela” seria demonstração de cumplicidade com o “crime”, com o “inimigo”, porque se construiu um mundo bipolar e maciço. Então, a criminologia midiática deve responder imediatamente ao caso concreto, à urgência conjuntural, já que a falta de uma resposta imediata é prova de insegurança. Mas, como ninguém pode fazer que o que aconteceu não tenha acontecido, a urgência de uma resposta frente ao passado só pode ser a vingança.

Desta forma, a urgência de resposta concreta e conjuntural leva a duas grandes contradições etiológicas:

- a) atribui-se à criminalidade uma decisão individual;
- b) estigmatiza-se um conjunto com características sociais parecidas.

A consequência dessa visão para Zaffaroni (2013a) é a proclamação da confiança absoluta na função preventiva, dissuasória da pena. Também da promoção da compra dos meios físicos de impedimento e de defesa (aumento dos consumidores da indústria da segurança). Isto é, ao criar-se a necessidade de proteger-se “deles”, justifica-se todos os controles estatais, tanto os primitivos

quanto os sofisticados para prover “segurança”. Portanto, interessa ao poder punitivo o controle não somente do “eles”, como também do “nós”.

Para o autor, tudo isso é potencializado pela criminologia midiática que envia a mesma mensagem para a América do Norte, Central e do Sul. Desse modo, ela demonstra não se importar pela frequência criminal, pelo grau de violência que existe em uma sociedade, pelos criminosos e suas vítimas. Como em todas as partes se comete algum delito violento, jamais faltará material para a criminologia midiática construir um “eles” maligno, responsável por toda a angústia e a quem é preciso fazer crer que se precisa aniquilar. Dessa forma, a criminologia midiática no Norte reforça a política de prisionização de negros e latinos; na Europa, a expulsão de extracomunitários; no Sul, reproduz o discurso do desbaratamento do Estado de bem-estar do Norte, em países que não ou tiveram-no apenas parcialmente. A relação entre regimes autoritários e a criminologia midiática na América Latina é assim salientada:

Cabe observar que, embora a criminologia midiática atual se globalize a partir dos Estados Unidos, o certo é que a criação midiática de uma realidade caótica para desprestigiar os governos populares é muito velha na América Latina e desde sempre foi preparatória dos golpes de Estado; seu discurso foi o prólogo que nunca faltou a todas as ditaduras militares. Não houve proclamação revolucionária em nenhum golpe de Estado latino-americano que não tenha invocado a necessidade de deter a criminalidade (ZAFFARONI, 2013a).

Para Gomes (2014), no Brasil, existe um enfoque puramente repressivo da questão criminal reivindicado pela:

- a) criminologia populista-midiática-vingativa que propõe:
  - a.i) a edição de novas leis penais cada vez mais severas (foram 150 de 1940 a 2013, sendo 72% de agravamento do castigo penal) e;
  - a.ii) o encarceramento massivo (abusivo quando se trata de criminoso não violento, que poderia ser castigado com penas alternativas);
- b) política criminal neopunitivista norte-americana (do direito penal máximo), de encarceramento massivo - técnica muito difundida nos Estados populistas, que consiste em explorá-lo simbolicamente, vendendo a sensação, a imagem, a impressão de que todas as prisões seriam

legítimas, e de que todas elas em conjunto baixariam a criminalidade, assim como gerariam mais segurança para a população.

### **2.1.7. Os empresários morais na era da criminologia midiática**

Segundo Zaffaroni (2013a), o poder punitivo seleciona conforme as determinações da criminologia midiática. Assim, o “empresário moral” da atualidade são atores da política midiática: os “comunicadores”, os “formadores de opinião”, os “intérpretes” das notícias. Por detrás deles é que os interesses conjunturais das empresas midiáticas se encontram e operam segundo o marco político geral, quase sempre em oposição a qualquer tentativa de construção do Estado social. Em regra geral, são interesses justapostos aos de outras corporações ou grupos financeiros, dado o considerável volume de capital que controlam.

Para Zaffaroni (2013a), aqueles que mais se amedrontam com a criminologia midiática são os políticos que, desconcertados, se colocam ao seu lado e redobram as apostas repressivas que são amplamente difundidas. Desse modo, os políticos, atemorizados ou oportunistas ou autoritários, somam ou se submetem à criminologia midiática. A criminologia midiática vale-se do mesmo veículo que o político atual necessita: a TV/internet. Assim, o político atual passa a ser um “telepolítico”. Logo, a política atual se torna uma “política-espetáculo” e o próprio Estado, em alguma medida, um “Estado-espetáculo”. Como a criminologia que os políticos conhecem é a midiática, para demonstrar que estão preocupados com a segurança, se curvam às suas exigências. Segundo o autor, a maioria dos políticos não tem ideia do problema e atuam conforme a criminologia midiática porque não conhecem outra e não sabem como se defender dela. Eles ignoram que a criminologia midiática é extorsiva e não tem limites. Por sua vez, ela acaba reclamando pena de morte, expulsão dos imigrantes, demolição dos bairros precários, deslocamentos de população, castração dos violadores, legalização da tortura, redução da obra pública de construção de prisões, supressão de todas as garantias penais e processuais e destituição dos juízes.

Por conseguinte, o público reclama cada vez mais repressão através de uma criminologia midiática que responde a muitos interesses gerados por ela mesma, como também os das indústrias de “segurança”. Deste modo, segundo o autor

Zaffaroni, a criminologia midiática se torna parte da tarefa de neutralização de qualquer tentativa de incorporação de novas camadas sociais.

Quais são os personagens da criminologia midiática?

### **2.1.8 A vítima-herói e o herói-justiceiro**

A criminologia midiática, segundo Zaffaroni (2013a), também encontra a vítima ideal para seu propósito, capaz de provocar identificação em um amplo setor social e, nesse caso, converte-a em porta-voz de sua política criminológica, consagrando-a como vítima-herói. Por conseguinte, é instada a reclamar repressão e é proibido se opor, pois qualquer objeção se projeta como indiferença diante da sua dor. Quem não ratifica o que as vítimas ou seus parentes expressam é estigmatizado como “débil”, perigoso, acobertador e de ser insensível à dor da “pobre vítima”.

Para a criminologia midiática, as garantias penais e processuais são para “nós”, mas não para “eles” que não respeitam os direitos de ninguém. “Eles” — os estereotipados (incluindo os jovens) — não têm direitos, e porque matam, não seriam pessoas; são os “diferentes”, os “outros”. Se a vítima pertence a outro grupo, a violência intragrupal é considerada própria da sua “condição inferior”, pois “eles” se matam porque são brutos. Assim, a criminologia midiática não admite que alguém questione seu efeito de reprodução do delito funcional do estereotipado, que é imprescindível para sustentar sua mensagem e para infundir o pânico moral. Logo, perante o peso da pressão midiática são poucos os que se animam a desafiá-la e a fazer objeções a suas reclamações. Embora, muitas vezes, a criminologia midiática e a guerra contra “eles” esbarram no obstáculo de juízes garantistas.

Para o autor Zaffaroni, a criminologia midiática entra em conflito quando o poder punitivo comete um erro e vitimiza alguém que não pode ser identificado como “eles” e que, como vítima, não pode negar-lhe espaço midiático. Nesses casos, as agências entregam o executor material para acalmar a onda midiática e aproveitam para demonstrar que estão se depurando dos elementos indesejáveis. É o dano colateral da “guerra ao crime”.

Zaffaroni (2013a) acrescenta que a criminologia midiática não se alimenta somente de notícias, mas principalmente, da comunicação de entretenimentos que banaliza os homicídios e da imaginação da ideia de um mundo em guerra. Por

exemplo, num dia de televisão, tem-se mais assassinatos ficcionais do que os que acontecem na realidade durante um ano em todo país, e cometidos com uma crueldade e violência que quase nunca, e raramente ocorrem no Brasil. Alguns seriados transmitem a certeza de que o mundo se divide em bons e maus e que a única solução para os conflitos é punitiva e violenta. Não há espaço para reparação, tratamento, conciliação; pois só o modelo punitivo violento defende a sociedade. Além do mais, há sempre um herói que termina fazendo justiça, geralmente matando o criminoso. Alguém que não tem medo, é hiperativo, hiperssexual, ultrarresistente, hipossensível à dor. Ele aniquila o inimigo sem nenhum trauma por ter provocado a morte de um ser humano, e impõe sua solução violenta às expensas do burocrata que a obstaculiza com formalidades.

## 2.2 LÓGICA DA INIMIZADE COMO FUNDAMENTO DO POLÍTICO

Para Schmitt (2009), o político tem suas próprias categorias. Assim, enquanto no âmbito do moral o critério diferencial é entre “bom” e “mau”; no estético, é entre “belo” e “feio”; no econômico, “útil” e “prejudicial” ou “rentável” e “não-rentável”; no político é entre “amigo” e “inimigo”. A diferenciação entre “amigo” e “inimigo” tem o propósito de caracterizar o extremo grau de intensidade de uma união ou separação, de uma associação ou desassociação.

O inimigo é precisamente o Outro que de um modo intenso seja existencialmente estranho (*fremde*), de modo que, no caso extremo, seja possível ocorrer com ele conflitos que não podem ser decididos nem através de um sistema de normas pré-estabelecidas, nem mediante a intervenção de um terceiro (*tertius*), não envolvido e por isso imparcial. Assim, o caso de conflito extremo só pode ser resolvido pelos próprios envolvidos entre si, e cada um deles só pode decidir se o caráter diferente do desconhecido significa a negação do próprio tipo de existência, e se será repellido ou combatido a fim de resguardar o tipo de vida próprio e ôntico.

Para Schmitt (2009), inimigo é um conjunto de pessoas em combate ao menos eventualmente, segundo a possibilidade real e que se defronta com um conjunto idêntico. Então, o conceito de “inimigo” corresponde à eventualidade de um combate, evento existente no âmbito do real e que implica a possibilidade de morte física de pessoas. Trata-se do “inimigo público”, pois se refere a um conjunto

semelhante de pessoas, e não ao concorrente, ao infrator ou ao adversário privado, a quem se odeia por sentimentos de antipatia.

Assim, para Schmitt (2009), inimigo são os *hostis* e não o *inimicus*, que como dito anteriormente, é o inimigo pessoal. *Hostis* são o verdadeiro inimigo político em relação ao qual é sempre colocada a possibilidade de guerra, como negação absoluta do outro ser ou realização da extrema hostilidade. Assim, a guerra<sup>26</sup>, como realização extrema de inimizade — que é a negação ôntica de um outro ser, — tem que permanecer existente como possibilidade real, na medida em que o conceito de inimigo conserva seu sentido.

Deste modo, para o autor, a contraposição mais intensa e extrema é a política, e toda dicotomia concreta é tão mais política quanto mais ela se aproxima do ponto extremo: o agrupamento do tipo amigo-inimigo. Portanto, todas as representações, palavras e conceitos políticos têm em vista uma divergência concreta; estão vinculados a uma situação concreta, cuja última consequência constitui um agrupamento do tipo amigo-inimigo (que se expressa em guerra ou revolução), ou se convertem em abstrações vazias e fantásticas quando desaparece essa situação.

Portanto, palavras como, “república”, “sociedade”, “classe”, “soberania”, “absolutismo”, “ditadura”, “Estado”, “Estado de direito”, “Estado neutro” ou “Estado total”, são incompreensíveis quando não se sabe quem deve ser, *in concreto*, atingido, combatido, negado e refutado com tal palavra. Em consequência, questões terminológicas se tornam questões de alta política, e uma palavra ou expressão pode ser, simultaneamente, reflexo, sinal, distintivo e arma de um conflito inimigo. Porém, a existência política não é tratada somente como guerra sangrenta, e nem toda ação política é uma ação militar de combate, como se, ininterruptamente, todo povo fosse colocado constantemente perante outro povo, diante da alternativa entre amigo ou inimigo, como se o politicamente correto não fosse evitar a guerra.

Para Schmitt (2009), a definição de política não é uma definição belicista nem militarista, nem imperialista, nem pacifista. Nem tampouco de apresentação da

---

<sup>26</sup> Para Schmitt (2009), “guerra” é um combate armado entre unidades políticas organizadas, enquanto “guerra civil” é um combate armado no interior de uma unidade organizada (que se torna, por isso problemática). Ele cita que Platão (Politeia, livro V, cap. XVI, p. 470) faz a distinção entre *polemios* (guerra) e *stasis* (tumulto, levante, rebelião, guerra civil), afirmando que entre helenos e bárbaros é realmente guerra (inimigos por natureza), enquanto as lutas entre helenos são *staseis* (discórdia). O pensamento aqui é de que um povo não poderia fazer guerra contra si mesmo e uma “guerra civil” significaria somente autodilaceramento e não formação de um novo Estado ou mesmo de um povo.



guerra vitoriosa como continuação da política por outros meios, como disse Von Clausewitz (2003)<sup>27</sup>, ou da revolução bem-sucedida como “ideal social”. Mas, sim, que a política pressupõe a existência da decisão política de quem é o “inimigo”, e que enquanto guerra possui seus próprios pontos de vista, suas próprias estratégias e táticas.

Claro está para o autor, que de modo nenhum a guerra é o objetivo, a finalidade e o conteúdo da política, sendo antes o pressuposto sempre existente como real possibilidade, e que determina de forma singular a ação e o pensamento humano, provocando, dessa maneira, um comportamento especificamente político. Nesse rumo, o caso da guerra é o caso crítico, o caso excepcional que tem um significado decisivo e revelador do cerne das coisas, pois é no combatente real que primeiramente se manifesta a extrema consequência do agrupamento político em amigo-inimigo.

Por conseguinte, a possibilidade do combate real é apenas normativa, e a decisão é se este caso está dado ou não. Logo, o fato desse caso ocorrer apenas excepcionalmente não elimina seu caráter definidor, mas o fundamenta. Isso não significa que a neutralidade não possa ser possível ou politicamente razoável, mas que, como todo conceito político, estaria subordinada ao pressuposto de uma possibilidade real de agrupamento do tipo amigo-inimigo. Se só houvesse neutralidade, com isso terminaria não apenas a guerra como também a própria neutralidade, da mesma forma com toda política. Conforme Schmitt,

Um mundo no qual a possibilidade de semelhante combate estivesse completamente eliminada e desaparecida, um planeta definitivamente pacificado, seria um mundo sem a distinção entre amigo e inimigo, por conseguinte, um mundo sem política (SCHMITT, 2009: 37).

Para Schmitt (2009), é a partir desta mais extrema possibilidade que a vida do ser humano adquire sua tensão especificamente política. Logo, não interessa para a definição do conceito de político se o mundo sem política é desejado como estágio ideal, mas, sim, que o fenômeno político só pode ser compreendido por meio de referência à possibilidade real do agrupamento do tipo amigo-inimigo. Assim, a guerra como o mais extremo meio político evidencia a possibilidade da distinção

---

<sup>27</sup> Para Clausewitz *apud* Schmitt (2009: 36), “a guerra não é um entre muitos instrumentos da política, mas a *ultima ratio* do agrupamento amigo-inimigo”.

“amigo” e “inimigo” subjacente a toda representação política, e só tem sentido enquanto esta distinção estiver realmente na humanidade ou ser realmente possível.

Para o autor, seria absurdo uma guerra conduzida por motivos puramente religiosos, morais, jurídicos, econômicos, porque a partir das contraposições específicas desses âmbitos da vida humana não se pode derivar o agrupamento amigo-inimigo, e, por conseguinte, tampouco uma guerra. Mas, as contraposições religiosas, morais, entre outras, podem aprimorar-se como contraposições políticas, a ponto de provocar o agrupamento decisivo de combate segundo o tipo amigo-inimigo”. Logo, se ocorrer esse agrupamento de combate, a contraposição normativa passa a ser não mais a puramente religiosa, moral ou econômica, mas política.

Assim, a questão continua sendo apenas se tal agrupamento do tipo amigo-inimigo existe ou não como possibilidade real ou realidade, não importando quais motivos humanos são fortes o suficiente para suscitá-lo (SCHMITT, 2009: 38).

Portanto, só teria força política o que é forte o suficiente para grupar os seres humanos em “amigos” e “inimigos”, ao ponto de se não temer a própria guerra. Ou seja, se um motivo se afirma como político, se assume a guerra, mesmo como eventualidade extrema. Então, para a distinção entre “amigo” e “inimigo” e para o conhecimento político, o que unicamente interessa é a guerra como possibilidade real. Se as guerras são, necessariamente, guerras intensas e desumanas, são porque ultrapassando o âmbito do político, simultaneamente rebaixam o inimigo quanto a categorias morais e se veem forçadas em transformá-lo em um monstro desumano, que há de ser repellido e definitivamente eliminado, ou seja, não se trata mais apenas de um inimigo que se deve rechaçar a seus limites (SCHMITT, 2009).

Para Gil (2013), Carl Schmitt é o teórico do Estado absoluto e do binarismo adversarial. Ele tinha a consciência da natureza ambivalente do seu conceito de inimigo e de seu poder performativo, pois em sua teoria do decisionismo, o inimigo que fundamenta a existência do político é constituído para possibilitar a ação antagonística. Isto é, a natureza do inimigo se define pela sua capacidade real de possibilitar a existência do conflito, levada à sua expressão máxima na guerra. A hostilidade se apresenta então como categoria que estrutura o sentido do político, e que legitima a ação.

Para a autora, Schmitt considera que a decisão que determina a nomeação do inimigo é essencialmente política e subjacente a qualquer ato bélico – é a partir

da decisão política soberana de nomeação do inimigo interno e externo que a guerra, enquanto possibilidade resultante da hostilidade, revela o seu acontecer. Ou seja, a partir de um ato performativo que o sujeito (o soberano) estabelece o objeto da decisão (o inimigo, enquanto categoria pública coletiva *hostis*). Por conseguinte, na economia totalitária de Schmitt, não há lugar a qualquer alternativa ao binarismo que subjaz ao político e que, apresenta, literalmente, o legal como o letal. Então, como a relação política fundada numa lógica da inimizade se transforma numa relação de dominação?

### **2.2.1 A guerra, a dominação, a verdade e o direito**

Para Foucault (2005), o sistema do direito e o campo judiciário são os veículos permanentes de relações de dominação, de técnicas de sujeição polimorfos. Logo, o direito precisa ser examinado além do aspecto de uma legitimidade a ser fixada, mas também sob o aspecto dos procedimentos de sujeição que ele põe em prática. Em suma, fazer que apareça no lugar da soberania e da obediência o problema da dominação e da sujeição. Tomar o poder no ponto em que esse poder, indo além das regras de direito que o organiza e o delimita, investe-se em instituições, consolida-se nas técnicas e fornece instrumentos de intervenções materiais, eventualmente até violentos, e se prolonga mais além dessas regras.

A repressão, para Foucault (1979), seria a prática de uma relação perpétua de força no interior da “pseudo-paz”, isto é, a repressão seria a consequência política da guerra, assim como a opressão, na teoria clássica, na ordem jurídica, era o abuso da soberania. Portanto, se o poder político acaba a guerra e tenta impor a paz na sociedade civil, é para inscrever perpetuamente as relações de força por meio de uma guerra silenciosa nas instituições e nas desigualdades econômicas, na linguagem e até no corpo dos indivíduos. Por conseguinte, a política é a sanção e a reprodução do desequilíbrio das forças manifestadas na guerra. Já no interior desta “paz civil”, as lutas políticas, os confrontos a respeito do poder, com o poder e pelo poder, as modificações das relações de força em um sistema político, tudo isso deve ser interpretado apenas como continuações da guerra, como episódios, fragmentações, deslocamentos da própria guerra.

Portanto, para o autor, sempre se escreve a história da guerra, mesmo quando se escreve a história da paz e de suas instituições. Logo, a decisão final só pode vir da guerra, de uma prova de força em que as armas deverão ser os juízes. No final, a política seria a última batalha que suspenderia finalmente o exercício do poder como guerra prolongada. Nessa perspectiva, Foucault (2005) destaca que as práticas e as instituições de guerra passaram por uma evolução muito acentuada com o crescimento e o desenvolvimento dos Estados ao longo de toda a Idade Média, e no limiar da época moderna, ao se concentrarem cada vez mais nas mãos de um poder central. Então, pelo fato dessa estatização, aquilo que se poderia chamar de guerra cotidiana, a chamada "guerra privada", encontra-se apagada do corpo social, da relação de homem com homem, de grupo com grupo. Desse modo, pouco a pouco, o corpo social inteiro fica "limpo" dessas relações belicosas que perpassaram integralmente o período medieval; elas tendem a se tornar uma atribuição profissional e técnica de um aparelho militar ciosamente definido e controlado. Logo, aparece um certo discurso, o primeiro discurso histórico-político sobre a sociedade, e que foi muito diferente do discurso filosófico-jurídico que se costumava fazer até então. Um discurso sobre a guerra entendida como relação social permanente, como fundamento indelével de todas as relações e de todas as instituições de poder<sup>28</sup>.

Portanto, no início, a guerra preside o nascimento dos Estados: o direito, a paz e a lei nascem das batalhas reais, das vitórias, dos massacres, das conquistas que tem sua data e seu heróis. Nessa perspectiva, a lei não é pacificação, pois, sob a lei, a guerra continua a fazer estragos no interior de todos os mecanismos de poder, mesmo nos mais regulares. A guerra é que é o motor das instituições e da ordem: a paz, na menor de suas engrenagens, faz surdamente a guerra. Por conseguinte, se vive numa guerra de uns contra os outros; uma frente de batalha perpassa a sociedade inteira, continua e permanentemente, e é essa frente de batalha que coloca cada um num campo ou no outro.

---

<sup>28</sup> Para Foucault (2005), isso está claramente formulado no início das grandes lutas políticas inglesas do século XVII, no momento da revolução burguesa inglesa. E aparece em seguida, na França, no fim do século XVII, no fim do reinado de Luís XIV, nas lutas de retaguarda da aristocracia francesa contra o estabelecimento da grande monarquia absoluta e administrativa.

Não há sujeito neutro. E, todos são forçosamente adversários de alguém. Trata-se de uma estrutura binária que perpassa a sociedade: há dois grupos, duas categorias de indivíduos, dois exércitos em confronto.

Isto quer dizer que os inimigos que estão à nossa frente continuam a ameaçar-nos, e não se pode chegar ao termo da guerra por algo como uma reconciliação ou uma pacificação, mas somente na medida em que se for efetivamente vencedores (FOUCAULT, 2005: 60).

Assim, o sujeito que fala nesse discurso não procura ocupar a posição do jurista ou do filósofo, isto é, a posição do sujeito universal, totalizador ou neutro. Nessa luta geral, aquele que fala, aquele que diz a verdade, aquele que narra a história, aquele que recobra a memória e conjura os esquecimentos, está forçosamente de um lado ou do outro: ele está na batalha, ele tem adversários, ele trabalha para uma vitória particular. Portanto, faz o discurso do direito e faz valer o direito, os "seus" direitos singulares, fortemente marcados por uma relação de propriedade, de conquista, de vitória, de natureza. Será o direito de sua família ou de sua raça, o direito de sua superioridade ou o direito da anterioridade, o direito das invasões triunfantes ou o direito das ocupações recentes ou milenares.

Trata-se de um direito arraigado na história e descentralizado em relação a uma universalidade jurídica. Isto quer dizer que a verdade é uma verdade que só pode se manifestar a partir de sua posição de combate, a partir da vitória buscada, de certo modo, no limite da própria sobrevivência do sujeito que está falando. Dessa forma, a verdade é um mais de força que só se manifesta a partir de uma relação de força. A verdade vai atuar e só é procurada na medida em que puder efetivamente se tomar uma arma na relação de força. Quanto mais se acentua a relação de força, mais efetivamente a verdade vai se manifestar nessa perspectiva do combate, da sobrevivência ou da vitória. Tem-se, então, um discurso histórico e político que tem pretensão à verdade e ao justo direito, a partir de uma relação de força, para o próprio desenvolvimento dessa relação de força. Trata-se, antes, de impor um direito marcado pela dissimetria, o de fundar uma verdade vinculada a uma relação de força, uma verdade-arma e um direito singular.

Para Foucault (2005), é um discurso que se apoia e que em geral se envolve em formas míticas muito tradicionais. Em suma, é um discurso em que a verdade funciona explicitamente como arma para uma vitória exclusivamente partidária. Para o autor, o fato existência da guerra pode ser efetivamente considerado primeiro em

comparação a outras relações (de desigualdade, de divisões de trabalho, de exploração, etc.). E, também podem ser agrupados nesse mecanismo geral, nessa forma geral que é a guerra, os fenômenos de antagonismo, de rivalidade, de enfrentamento, de luta entre indivíduos, ou entre grupos, ou entre classes. Logo, pode valer efetivamente como análise das relações de poder e como matriz das técnicas de dominação. Isto porque redescobre-se uma espécie de guerra primitiva e permanente sob o Estado, sob os aparelhos do Estado, sob as leis, sob a autoridade, sob a ordem calma das subordinações, sob a paz, a ordem, a riqueza, etc.

Então, para Foucault (2005), a ideia segundo a qual a guerra constitui a trama ininterrupta da história aparece sob uma forma precisa. Isto é, a guerra que se desenrola sob a ordem e sob a paz, a guerra que solapa a sociedade e a divide de um modo binário é no fundo a guerra das raças. Pois os elementos fundamentais que constituem a possibilidade da guerra e que lhe garantem a manutenção, o prosseguimento e o desenvolvimento são as diferenças étnicas: das línguas, de força, de vigor, de energia, de violência, de selvageria, de barbáries. Enfim, de conquista e servidão de uma raça por uma outra. É essa ideia segundo a qual a sociedade é, de um extremo a outro, percorrida por esse enfrentamento e que já se encontra formulada no século XVII, como que matriz de todas as formas e mecanismos de guerra social. Para Foucault (2005), a primeira transcrição dessa teoria da luta permanente, da luta das raças, foi biológica. Depois, uma segunda transcrição vai se operar a partir do grande tema da teoria da guerra social, que se desenvolve já nos primeiros anos do século XIX, e que vai tender a apagar todos os vestígios do conflito de raça para definir-se como luta de classes.

Contudo, a outra raça, no fundo, não é aquela que veio de outro lugar, não é aquela que, por uns tempos, triunfou e dominou, mas é aquela que, permanente e continuamente se infiltra no corpo social, ou melhor, se recria permanentemente no tecido social e a partir dele. Em outras palavras: não é o enfrentamento de duas raças exteriores uma a outra como polaridade, como fratura binária na sociedade; é o desdobramento de uma única e mesma raça em uma super-raça e uma sub-raça. Assim, o discurso da luta das raças vai tornar-se o discurso do poder, de um poder centrado, centralizado e centralizador; o discurso de um combate que deve ser travado não entre duas raças, mas a partir de uma raça considerada como sendo a verdadeira e a única, aquela que detém o poder e aquela que é titular da norma,

contra aqueles que estão fora dessa norma, contra aqueles que constituem outros tantos “perigos” para o patrimônio biológico. Nesse momento, o que se percebe é o discurso biológico-racista sobre a degenerescência, e também todas as instituições que, no interior do corpo social, vão fazer o discurso da luta das raças funcionar como princípio de eliminação, de segregação e finalmente de normalização da sociedade.

Para o autor, a temática racista não vai mais parecer ser o instrumento de luta de um grupo social contra um outro, mas vai servir à estratégia global dos conservadorismos sociais. Tem-se nesse momento, um racismo de Estado, um racismo que uma sociedade vai exercer sobre ela mesma, sobre os seus próprios elementos, sobre os seus próprios produtos; um racismo interno, o da purificação permanente, que será uma das dimensões fundamentais da normalização social.

Por fim, ao encontrar na guerra um princípio de inteligibilidade e de análise das relações de poder, um princípio do poder político decifrado em termos de guerra, de lutas, de enfrentamentos, no aspecto da relação belicosa, do lado do esquema das lutas, Foucault (2005) analisa como o poder é capaz de produzir discursos de verdade. São discursos, na sociedade ocidental, dotados de efeitos muito potentes, constituídos na relação entre poder, direito e verdade. Isto é, as relações de poder lançam mão das regras de direito para produzir discursos de verdade. Para ele, o poder exige essa verdade e dela necessita para funcionar, já que só se pode exercer o poder mediante a produção da verdade. Por isso, é necessário se produzir a verdade como se tem que produzir riquezas, e produzir a verdade para se produzir riquezas. Aqui, a verdade é a norma, ela submete, é o discurso verdadeiro que decide, veicula, propulsa efeitos de poder, ao menos em parte. Dessa forma, em função de discursos verdadeiros que trazem consigo efeitos específicos de poder, as pessoas são julgadas, condenadas, classificadas, obrigadas a tarefas, destinadas a uma certa maneira de viver ou a uma certa maneira de morrer.

### 2.3 LÓGICA DA EXCEÇÃO COMO MAIS ALÉM DA LÓGICA DA INIMIZADE

Conforme Serrano (2016b), a expressão “Estado de exceção” tem origem no direito constitucional alemão, diretamente vinculada ao ato de suspender direitos e conceder ao Estado maior soberania. Esse conceito acaba sendo apropriado pela

Teoria Geral do Estado e passa a caracterizar um modelo de Estado autoritário e totalitário que se constitui a partir da ideia do ataque do inimigo. Para este autor, Carl Schmitt é quem teoriza como esse regime jurídico da guerra, relacionado ao ataque do inimigo e à necessidade de combatê-lo é transplantado para o campo interno das nações, para a relação entre Estado e indivíduo ou grupo de pessoas, e não mais somente entre Estados.

Então, partir deste modelo, Schmitt constrói uma teoria do Direito e do Estado que fala da possibilidade de se tratar como inimigos indivíduos ou grupos que estejam associados à ideia de ameaça à unidade e à homogeneidade de um determinado povo. E, todos que ofereçam risco a essa unidade social ou à pureza que dela emana podem ser tratados como inimigos e, assim, ter seus direitos suspensos.

Logo, para Serrano (2016a), a figura do inimigo público continua presente na contemporaneidade, sempre como a razão silente e fundamento para a produção jurisdicional da exceção. Em decorrência, o totalitarismo se faz presente nas democracias contemporâneas por meio do estado de necessidade gerado pelos inimigos arbitrariamente e voluntariamente escolhidos pelo soberano. Assim, as marcas de um Estado autoritário acompanham todo o percurso da história humana, mesmo após as revoluções democráticas. O que muda são as formas dos discursos de justificação/legitimação do autoritarismo estatal. Para comprovar essa tese, Serrano menciona que Agamben (2004) recupera o instituto do direito romano — *iusstium* — que significa “interrupção, suspensão do direito”. Ao sinal de perigo para a República, o Senado emitia um *senatus consultum ultimum*, requerendo alguma medida necessária à salvação do Estado. Esse pedido baseava-se num decreto que declarava o *tumultus* (uma situação de emergência) e dava lugar, habitualmente, à proclamação do *iusstium*. Assim, Agamben inscreve o tema da exceção como um estado *kenomatico*, ou seja, um espaço vazio e de anomia, e não um estado *pleromatico*, próprio das ditaduras e dos plenos poderes, como fez Schmitt. Logo, o *iusstium*, enquanto efetua uma interrupção e uma suspensão da ordem jurídica, não poderia ser interpretado segundo o paradigma da ditadura.

Para Agamben (2004), o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Perfazendo-se por instrumentos que “de provisório e excepcional” tornam-se uma



“técnica de governo”, cujos exemplos podem ser encontrados nos cotidianos de governos ditos democráticos. Assim, o estado de exceção se justifica através de uma “guerra civil legal”, em que a ordem jurídica vigente é suspensa a fim de restabelecer a normalidade. Entretanto, o caráter provisório que deveria marcar a exceção se desvirtua com a criação voluntária de um “estado de emergência permanente”, que permite um agir soberano, em que a decisão se torna superior à norma jurídica.

O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos (AGAMBEN, 2004: 140-107).

Então, para Agamben, na atualidade, a exceção não se localiza, apenas no âmbito da crise política ou na situação temporária imaginada por Carl Schmitt, em que surge o Estado de necessidade estatal como razão para submissão do direito ao poder soberano do governo. Ela ocorre também no interior da rotina de nossas sociedades democráticas, como espaço de soberania absoluta, suspensiva dos direitos. Assim sendo, nos países de capitalismo tardio e periférico, como na maior parte da América Latina, há um Estado de exceção permanente (de fato), que convive com um Estado de direito permanente (formal) (SERRANO, 2016a). Isto é sintetizado pela expressão de Agamben (2004: 13): “o estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo”.

Para Serrano (2016a), os exemplos são vários e pertencem a quase todas as sociedades democráticas ocidentais: a prisão de Guantánamo, o *Patriot Act* nos EUA, o trato não humano destinado a estrangeiros em países europeus, o excesso de medidas provisórias no Brasil, as façanhas do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (BOPE), além de medida judiciais legitimadoras de exceção, tais como decretos de prisão preventiva com finalidades transversas (obtenção de delações premiadas e confissões de culpa). Portanto, a exceção é compreendida como decisão ocorrente na rotina democrática, ou mesmo técnica ocasional de

exercício do poder político no interior da democracia, em que se verifica duas categorias de exceção nos Estados contemporâneos, inclusive no Brasil:

- a) exceção meramente aparente, estabelecida de forma autorizada e regulada pelo direito, em que a suspensão de direitos se concretiza em uma forma de “direito especial”, próprio a ser aplicado em situações de guerra ou grave conflito interno. No Brasil se verifica no Estado de defesa e de sítio (arts. 136 a 141 da CF/88);
- b) exceção verdadeira ou real, em que por vontade política soberana, decisionista, suspende-se o direito, implicando a submissão do jurídico ao político, sem qualquer racionalidade transversal entre essas dimensões da vida social.

Logo, na concepção de exceção, a lógica do lícito-ilícito, própria do direito, é superada pela lógica do poder própria da política. Esse tipo de exceção, para Serrano, se caracteriza pela simplificação da decisão a si mesma, sem qualquer mediação real pelo direito, por uma provisoriedade inerente. Não se trata de extinguir o direito, mas de suspendê-lo em situações específicas, e por seu fim eminentemente político-soberano, em que o poder se apresenta de forma bruta. Para Agamben, tanto a decisão como aquilo sobre o que ela decide é na verdade algo indecidível de fato e de direito. Ele esclarece (2011: 48-49):

Longe de responder a uma lacuna normativa, o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor.

Para Serrano (2016a), Carl Schmitt abandona a distinção entre poder constituinte e constituído como base da ditadura soberana e a substitui pela decisão. Nesse sentido, a soberania é definida pelo poder de decidir sobre o estado de exceção, suspendendo o direito. Por mais paradoxal que aparente Schmitt busca inscrever a decisão sobre Estado de exceção no interior do direito e trata o tema

topograficamente numa relação dentro-fora do direito. Esta perspectiva será rechaçada por Giorgio Agamben por considerá-lo uma zona de indiferença.

Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica (AGAMBEN, 2011: 39).

Dessa forma, Serrano (2016a) observa que a decisão soberana e subjetiva acerca da anormalidade e da emergência para instaurar a suspensão do direito e propiciar o Estado de exceção permitiu, ao longo da história recente das democracias contemporâneas, a continuidade dos mecanismos excepcionais que violam os princípios democráticos, fazendo com que o “entulho autoritário” que se quis extirpar permaneça vivo como técnica de governo. Para melhor explicar o fenômeno do Estado de exceção, Agamben utiliza a expressão “força de lei” (2011: 61 e 63):

Ele define um “estado da lei” em que, de um lado, a norma está em vigor, mas não se aplica (não tem “força”) e em que, de outro, de outro lado, atos que não têm valor adquirem sua “força”.

[...]

O estado de exceção é um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei (que deveria, portanto, ser escrita: força de lei).

[...]

O Estado de exceção é, nesse sentido, a abertura de um espaço em que a aplicação e norma mostram sua separação e em que uma pura força de lei realiza (isto é, aplica desaplicando) uma norma cuja aplicação foi suspensa. Desse modo, a união impossível entre norma e realidade, e a conseqüente constituição do âmbito da norma, é operada sob a forma da exceção. Isso significa que, para aplicar uma norma é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzir uma exceção.

Para Valim (2017), a rigor, não existe um estado de exceção, mas sim estados de exceção, ou sejam parcelas de poder que lícita ou ilícitamente, escapam aos limites estabelecidos pelo Estado de Direito. E os três elementos centrais do estado de exceção são: o soberano, o inimigo e a superação da normatividade. Então, como o estado de exceção se relaciona com a vida matável?

### 2.3.1 Logica da exceção e a vida matável

Para Agamben (2007), a primeira vez que a história do direito se depara com a expressão "direito de vida e de morte" (*vitae necisque potestas*), ela designa o incondicional poder do *pater* sobre os filhos homens, e não o poder soberano. Nesse ponto, a vida aparece, originariamente no direito romano, apenas como contraparte de um poder que ameaça com a morte, sem derramamento de sangue. Trata-se de um poder absoluto que irrompe única e imediatamente da relação pai-filho. No instante em que o pai reconhece o filho varão elevando-o do solo, adquire sobre ele o poder de vida e de morte. Ele não é concebido como sanção de uma culpa e nem como a expressão do poder (jurisdição) mais geral que compete ao *pater* enquanto chefe da família (*domus*).

Desse modo, não se confunde com o poder de matar que compete ao marido ou ao pai sobre a mulher ou sobre a filha surpreendidas em flagrante adultério, e ainda menos com o poder do proprietário (*dominus*) sobre seus servos. Para Agamben (2007), nos romanos existia uma afinidade essencial entre o "direito de vida e de morte" do pai e o poder (*imperium*) do magistrado. Para eles, o registro do direito dos pais (*ius patrum*) e o do poder soberano acabam por ser estreitamente entrelaçados.

Portanto, o tema do poder paterno (*pater imperiosus*) acumula na sua pessoa a qualidade de pai e o ofício de magistrado que desempenha uma função importante na anedótica e na mitologia do poder. Em Roma, o poder paternal (*patria potestas*) era tido como uma espécie de ofício público e uma "soberania residual e irredutível" (*imperium privatum*). Portanto, o "direito de vida e de morte" que investe ao nascer todo cidadão varão livre parece definir o próprio modelo do poder político em geral, ao ponto do epíteto "pai da pátria" ser reservado em todos tempos aos chefes investidos no poder soberano. Trata-se de uma espécie de mito genealógico do poder soberano em que o *imperium* do magistrado nada mais é que o "direito de vida e de morte" do pai estendido em relação a todos os cidadãos. É também nessa direção a afirmação de Foucault (1999: 127): "Por longo tempo um dos privilégios característicos do poder soberano foi o direito de vida e de morte".

Percebe-se assim que todo cidadão varão livre (que, como tal pode participar da vida pública) encontrava-se imediatamente em uma condição de matabilidade virtual, e de certo modo sagrada em relação ao pai. Então, os romanos se

apercebiam do caráter paradoxal deste poder que, com uma exceção flagrante ao princípio sancionado nas XII Tábuas — segundo o qual um cidadão não podia ser mandado a morte sem processo (*indemnatus*) —, configurava uma forma de ilimitada autorização a matar (*lex indemnatorum interficiendum*). Poder que investe imediatamente a vida do filho e que não pode ser de modo algum assemelhado à morte ritual em execução de uma condenação capital.

Tudo acontece como se os cidadãos varões devessem pagar a sua participação na vida política com uma incondicional sujeição a um poder de morte, e a vida pudesse entrar na cidade somente na dupla exceção da matabilidade e da insacriticabilidade. Então, para Agamben (2007), se a política clássica nasce através da separação das esferas da família (*domus*) e da cidade (*civitas*), a vida matável e insacriticável é o fecho que lhes articula e o limiar no qual elas se comunicam, indeterminando-se. Por conseguinte, somente através do abandono a um poder incondicionado de morte, a vida humana se politiza.

Segundo o autor, os gregos não possuíam um termo único para exprimir a palavra “vida”. Assim, serviam-se de dois termos, semântica e morfológicamente distintos: *zoe*, que exprimia o simples fato de viver comum aos seres vivos (animais, homens, deuses) e *bios*, que indicava a forma ou maneira de viver própria de um indivíduo ou de um grupo, a vida qualificada, um modo particular de vida. Logo, o ingresso da *zoe* na esfera da *pólis*, a politização da vida nua como tal constitui o evento decisivo da modernidade. Dessa circunstância, somente uma reflexão que interroga tematicamente a relação entre a vida nua e a política que governa secretamente as ideologias da modernidade, aparentemente distantes entre si, poderá fazer sair o político de sua ocultação.

Portanto, as análises do modelo jurídico-institucional e do modelo biopolítico do poder em que a vida é objeto dos cálculos e das previsões do poder estatal não podem ser separadas, pois a implicação da vida nua na esfera política constitui o núcleo originário do poder soberano, ainda que encoberto. Enfim, o Estado moderno implica na aparição do vínculo secreto que une o poder à *vida nua*. Esta significa aquilo que deve ser politizado desde sempre, e que tem, na política ocidental, o privilégio de ser aquilo sobre cuja exclusão se funda a cidade dos homens. Assim, a política ocidental é constituída primeiramente através de uma exclusão/implicação da vida nua.

Por conseguinte, para o autor, a dupla categorial fundamental da política ocidental não é aquela amigo-inimigo, mas vida nua/existência política, *zoe-bios*, exclusão/inclusão. Logo, se mostra importante analisar a estrutura de exceção, no qual a vida nua era, ao mesmo tempo, excluída e capturada pelo ordenamento, e que constitui o fundamento oculto sobre o qual repousa o sistema político. Assim, o espaço da vida nua, situado originariamente à margem do ordenamento, vem progressivamente coincidir com o espaço político, em que exclusão e inclusão, externo e interno, *bios* e *zoe*, direito e fato entram em uma zona de irreduzível indistinção, como se estivessem no campo da exceção: fossem um caso singular que é excluído da norma geral, uma espécie da exclusão.

Contudo, o que caracteriza propriamente a exceção, para Agamben (2007), é que aquilo que foi excluído não está absolutamente fora da relação com a norma, mas se mantém em relação a ela na forma da suspensão. Isto é, a norma se aplica a exceção desaplicando-se, retirando-se desta. Então, a situação, que vem a ser criada na exceção possui este particular, o de não poder ser definida nem como uma situação de fato nem como uma situação de direito, mas institui entre essas um paradoxal limiar de indiferença.

Segundo o autor, o soberano decide a implicação originária do ser vivente na esfera do direito e não entre lícito e ilícito. É diferente de Schmitt, com o qual a soberania se apresenta na forma de uma decisão sobre a exceção: o soberano é aquele no qual o ordenamento jurídico reconhece o poder de proclamar o estado de exceção e de suspender, deste modo, a validade do ordenamento. Portanto, a chave da captura da vida pelo direito não é a sanção, mas a culpa (a dívida por um posicionamento consciente de fins contrários ao ordenamento jurídico). Ou seja, o ser incluído através de uma exclusão, o estar em relação com algo do qual se foi excluído ou que não se pode assumir integralmente. Assim, a culpa não se refere à transgressão, ou seja, à determinação do lícito e do ilícito, mas a pura vigência da lei, ao seu simples referir-se a alguma coisa.

Logo, a estrutura "soberana" da lei tem a forma de um estado de exceção, em que fato e direito são indistinguíveis (e devem ser decididos). A vida somente pode ser implicada na esfera do direito através da pressuposição da sua exclusão inclusiva, numa exceção (*exceptio*). Isto é, existe uma figura-limite da vida, um limiar em que ela está, simultaneamente, dentro e fora do ordenamento jurídico, e este

limiar é o lugar da soberania. E, a decisão soberana traça e renova este limiar de indiferença entre o externo e o interno, exclusão e inclusão.

Assim sendo, para Agamben (2007), a soberania não é um conceito exclusivamente político nem uma categoria exclusivamente jurídica, nem uma potência externa ao direito (Schmitt), nem a norma suprema do ordenamento jurídico (Kelsen): ela é a estrutura originária na qual o direito se refere à vida e a inclui em si através da própria suspensão. Isso tudo pode ser observado na figura enigmática e contraditória do direito romano arcaico, que para alguns é a mais antiga pena do direito criminal romano: o *homo sacer*: aquele que qualquer um podia matar impunemente (*impune occidi*), contudo, não devia ser levado à morte nas formas sancionadas pelo ritual (veto ao sacrifício, proibição de imolação).

Desse modo, a vida dele se situa no cruzamento entre uma matabilidade e uma insacrificabilidade, fora tanto do direito humano (*ius humanum*), porque suspende a aplicação da lei no homicídio — uma *exceptio* em sentido técnico —, porque o assassino quando chamado a juízo, pode opor-se a acusação invocando a sacralidade da vítima. Mas também uma exceção do *ius divinum*, de qualquer forma de morte ritual, na qual a vida humana é incluída no ordenamento unicamente sob a forma de sua exclusão.

Nota-se assim aquilo que define a condição do *homo sacer*: o caráter particular da dupla exclusão em que se encontra preso e, por conseguinte, da violência a qual se encontra exposto. Essa violência — a morte insancionável que qualquer um pode cometer em relação a ele — não é classificada como sacrifício, nem como homicídio, nem como execução de uma condenação e sacrilégio. No caso do *homo sacer*, a pessoa é simplesmente posta para fora da jurisdição humana sem ultrapassar para a divina. Trata-se de uma espécie de conceito-limite entre dois direitos do ordenamento social romano, e por isso, de uma estrutura política originária que tem seu lugar numa zona de indistinção entre o religioso (sacro) e o jurídico (profano). Isto porque subtraindo-se das formas sancionadas dos direitos humano e divino, abre-se uma esfera do agir humano que não é a do sagrado ofício e nem a da ação profana.

Então, a estrutura topológica que esta dupla exceção desenha é a de uma dúplice exclusão e de uma dúplice captura, que se apresenta semelhante à estrutura da exceção soberana. Isto porque, segundo Agamben (2007), a esfera da decisão soberana ao suspender a lei no estado de exceção, e assim implicar nele a vida nua

(matável), é uma esfera limite do agir humano que se mantém unicamente numa relação de exceção. Do mesmo modo que o *homo sacer* é excluído na forma da insacrificabilidade ao pertencer a Deus e incluído na comunidade na forma da matabilidade, na exceção soberana, a lei se aplica ao caso excepcional desaplicando-se, retirando-se deste.

O espaço político da soberania constitui-se, então, de uma dupla exceção, como um excesso do profano no religioso e do religioso no profano, que configura uma zona de indiferença entre sacrifício e homicídio. Pois, soberana é a esfera na qual se pode matar sem se cometer homicídio, sem se celebrar um sacrifício, e matável e sacrificável é a vida que foi capturada nessa esfera. Assim, nos dois limites extremos do ordenamento, “soberano” e *homo sacer* apresentam duas figuras simétricas, que têm a mesma estrutura e são correlatas, no sentido de que soberano é aquele em relação ao qual os homens são potencialmente matáveis, e *homo sacer* é aquele em relação ao qual todos os homens agem como soberanos. Ambos comunicam na figura de um agir que se excepcionando tanto do direito humano quanto do divino, delimita o primeiro espaço político em sentido próprio, distinto tanto do âmbito religioso quanto do profano, tanto da ordem natural quanta da ordem jurídica normal.

Portanto, para Agamben (2007), o *homo sacer* — restituído ao seu lugar próprio —, além do direito penal e do religioso, é a forma originária da implicação da vida nua na ordem político-jurídica, e conserva a memória da exclusão originária através da qual se constituiu a dimensão política. Isto é, a figura originária relacionada a exclusão da comunidade, da vida presa no *bando* soberano que exclui incluindo, uma vida matável e insacrificável:

Uma outra notável usança hebraica é o *bando* (*herem*) com o qual um pecador ímpio, ou então inimigos da comunidade e do seu Deus, eram votados a uma total destruição. O *bando* é uma forma de consagração a divindade, e é por isto que o verbo “banir” é as vezes vertido como “consagrar” (Miq. 4.13) ou “votar” (Lev. 27.28). Nos tempos mais antigos do Hebraísmo, ele implicava, porém, a completa destruição não somente da pessoa, mas de suas propriedades. (Smith<sup>29</sup> apud Agamben, 2007: 84)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> SMITH, Robertson. *Lectures on the religion of the Semites*. London: Adam and Charles Black, 1894, p. 454;

<sup>30</sup> No original em inglês, SMITH (1894) usa o termo ‘ban’ (proibição oficial ou legal, interdito, banimento, proscricção, excomunhão) e não *bando*, da seguinte maneira: *The ban is a form of devotion to the deity, and so the verb “to ban” is sometimes rendered “consecrate” (Alicah iv. 13) or “devote” (Lev. xxvii. 28 sq.)*.



Por conseguinte, aquele que foi banido não é simplesmente posto fora da lei, mas é abandonado por ela, ou seja, exposto e colocado em risco no limiar em que vida e direito, externo e interno, se confundem. Então, o que foi posto em bando é remetido a própria separação e, entregue a vontade de quem o abandona, ao mesmo tempo é excluído e incluído, dispensado e, simultaneamente, capturado. Para Agamben (2007: 36): “A relação originária da lei com a vida não é a aplicação, mas o Abandono. A potência insuperável do *nómos*, a sua originária “força de lei”, é que ele mantém a vida em seu bando abandonando-a”.

Para Agamben (2007), esta zona de indiferença, semelhante à do *homo sacer*, da vida de exilado, matável e insacrificável, indica a relação política originária, mais original até que a oposição schmittiana entre amigo e inimigo, entre concidadão e estrangeiro, pois a externalidade daquele que está sob o bando é mais íntima do que a estranheza do estrangeiro. Por isso, destaca que “bandido” significa tanto “excluído”, “banido” quanto “aberto a todos”, “livre” e *abandono* e *in bando*, em italiano quer dizer “à mercê de...”. Então, o bando é propriamente a força, simultaneamente atrativa e repulsiva, que liga os dois pólos da exceção soberana: a vida nua e o poder. E, esta estrutura deve ser reconhecida nas relações políticas e nos espaços públicos em que se vive.

Portanto, o relacionamento jurídico-político originário é o bando, estrutura formal e material da soberania, porque o que ele mantém unidos são justamente a vida nua e o poder soberano. Assim, a constituição da vida nua (matável) é o conteúdo primeiro do poder soberano, a produção da vida nua é a utilidade original da soberania (poder político). Na origem, portanto, se tem a sujeição da vida a um poder de morte, a sua exposição na relação de abandono. Desta forma, o sintagma *homo sacer* nomeia algo como a relação política originária, ou seja, a vida enquanto, na exclusão inclusiva, serve como referente a decisão soberana. Trata-se de um fenômeno político jurídico, de formulação política original da imposição do vínculo soberano, e não de categoria religiosa que sanciona o caráter de estranho e enigmático de algo.

---

Não a simples vida natural, mas a vida exposta à morte (a vida nua ou a vida sacra) é o elemento político originário [...] Não se poderia dizer de modo mais claro que o fundamento primeiro do poder político é uma vida

absolutamente matável, que se politiza através de sua própria matabilidade (AGAMBEN, 2007: 96).

Logo, o seu assassinato não constitui nem uma execução capital nem um sacrifício, mas apenas a realização de uma mera "matabilidade" que é inerente à sua condição de *sacer*. Por conseguinte, para Agamben (2007), o fundamento do poder soberano não deve ser buscado em Hobbes, na cessão livre, da parte dos súditos, do seu direito natural, mas, sobretudo, na conservação, da parte do soberano, de seu direito natural de fazer qualquer coisa em relação a qualquer um, e que se apresenta como direito de punir. Portanto, do ponto de vista da soberania, somente a vida nua é autenticamente política, e não ao que se está acostumado a representar como seu espaço, em termos de direitos do cidadão, de livre-arbítrio e de contrato social.

Então, a violência soberana na verdade, não é fundada sobre um pacto, mas sobre a inclusão exclusiva da vida nua no Estado. E, o referente primeiro e imediato do poder soberano é, neste sentido, a vida matável e insacrificável que tem seu paradigma no *homo sacer*. Logo, é preciso dispensar sem reservas todas as representações do ato político originário como um contrato ou uma convenção, que assinalaria de modo pontual e definido a passagem da natureza ao Estado. O que existe é uma complexa zona de indiscernibilidade, na qual a liame estatal, tendo a forma do bando, é também desde sempre não-estabilidade e pseudonatureza, e a natureza se apresenta desde sempre como estado de exceção.

Isto somente é possível porque a relação de bando constitui desde a origem a estrutura própria do poder soberano. De tal modo tem-se, conforme Badiou (1996: 91), que "o Estado não se funda sobre o vínculo social, que ele exprimiria, mas sobre a des-vinculação, que ele interdita". Para Agamben (2007), essa des-vinculação não deve ser entendida como a dissolução de um vínculo preexistente (que poderia ter a forma de um pacto ou contrato). Mas que o vínculo tem originariamente a forma de uma dissolução ou de uma exceção, na qual o que é capturado é, ao mesmo tempo, excluído. Por isso, o vínculo soberano é mais originário que o vínculo da norma positiva ou do pacto social.

Na verdade, é uma dissolução que implica e produz a vida nua, que, do ponto de vista da soberania, é o elemento político originário. Enfim, para Agamben (2007), soberano é o ponto de indiferença entre violência (*Bia*) e justiça (*Dike*), o limiar em que a violência traspassa em direito e o direito em violência. Dessa forma, para o

autor, a dimensão na qual o extermínio tem lugar não é nem religião nem direito, mas biopolítica. E, se hoje não existe mais uma figura predeterminável do homem sacro, é, talvez, porque todos são virtualmente matáveis.

Isto posto, ao fazer uma genealogia do conceito de segurança, Agamben (2014) comenta que se pode pensar que os objetivos das políticas de segurança sejam simplesmente prevenir os perigos, todavia remontam ao provérbio romano *Salus Publica Lex Suprema* (“a salvação do povo é a lei suprema”). Isto é, se inscrevem no paradigma do estado de exceção, pois os procedimentos de exceção visam uma ameaça imediata e real, que deve ser eliminada ao se suspender por um período limitado as garantias da lei. Por isso, as “razões de segurança” constituem hoje uma técnica de governo normal e permanente que funciona como um argumento de autoridade que corta qualquer discussão pela raiz, e permite impor medidas que seriam inaceitáveis sem ela. Portanto, seria vão, ou de qualquer modo custoso, governar as causas, e mais útil e mais seguro governar os efeitos. Esse axioma, atualmente, rege as sociedades. Então, como no debate democrático são tratadas as categorias fundamentais da política ocidental: amigo-inimigo, vida nua/existência?

#### 2.4 A SUPERAÇÃO DA LÓGICA DA INIMIZADE NA DEMOCRACIA

Mouffe (2015) entende como “político” a dimensão de antagonismo constitutiva das sociedades humanas, enquanto por “política” o conjunto de práticas e instituições por meio das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto conflituoso produzido pelo político. Então, as questões estritamente políticas envolvem sempre decisões que exigem que se escolha entre alternativas conflitantes. Para a autora, alguns teóricos, como Hannah Arendt, encaram o político como um espaço de liberdade e de discussão pública, enquanto outros pensadores o consideram um espaço de poder, de conflito e de antagonismo.

Nessa perspectiva, Mouffe (2015) destaca dois paradigmas liberais essenciais. O primeiro, chamado de “agregativo”, encara a política como o estabelecimento de um compromisso entre forças sociais concorrentes e discordantes. Os indivíduos são retratados pelo pensamento liberal como seres racionais, movidos pela maximização de seus próprios interesses, e que atuam no mundo político de uma forma basicamente operacional. É um modelo instrumental

de aplicação da ideia de mercado à esfera política. O outro paradigma reação a esse modelo é o “deliberativo” que busca criar uma ligação entre moralidade e política. Seus defensores querem substituir a racionalidade instrumental pela racionalidade comunicativa. Eles apresentam o debate político como um campo específico de aplicação da moralidade e acreditam que é possível criar na esfera política um consenso moral racional por meio da discussão livre. Aqui, a compreensão da política não se dá por meio da economia, mas por meio da ética (moralidade).

Para a autora, na teoria democrática predomina a hegemonia do liberalismo, da abordagem racionalista que impede a capacidade de pensar politicamente. Isto porque a principal deficiência do liberalismo no campo político é a negação do caráter inerradicável do antagonismo. Salvo raras exceções, a tendência predominante no pensamento liberal se caracteriza por uma abordagem racionalista e individualista (individualismo metodológico) que impede o reconhecimento da natureza conflituosa das identidades coletivas. Assim, esse tipo de liberalismo é incapaz de compreender de maneira adequada a natureza pluralista do mundo social, com os conflitos que o pluralismo acarreta, para os quais não existe solução racional. Logo, certos sociólogos afirmam que há uma “segunda modernidade”, na qual os indivíduos, liberados dos vínculos coletivos, passam a cultivar diferentes estilos de vida sem serem “incomodados” por compromissos obsoletos. Ou, que o “mundo livre” venceu o comunismo e com o enfraquecimento das identidades coletivas é possível viver em um mundo “sem inimigos”.

Portanto, os conflitos sectários fariam parte do passado e o consenso pode ser alcançado por meio do diálogo. Então, graças à globalização e à universalização da democracia liberal pode-se esperar um futuro cosmopolita que trará a paz, a prosperidade e a implementação dos direitos humanos em todo o mundo. Enfim, para Mouffe (2015), o que define a perspectiva pós-política é a afirmação de que chegou uma nova era em que o antagonismo potencial desapareceu. Contudo, essa razão pode pôr em risco o futuro da política democrática.

Na visão pós-política, com uma perspectiva otimista da globalização, feita por defensores de uma forma consensual de democracia, aparecem as palavras de ordem “democratizar a democracia”, “democracia sem partidos”, “democracia dialógica”, “democracia cosmopolita”, “boa governança”, “sociedade civil global”, “soberania cosmopolita”, “democracia absoluta”. Para a autora, essa é uma visão antipolítica que recusa a aceitar a dimensão antagonística do “político”, e tem o

propósito de criar um mundo “além da esquerda e da direita”, “além da hegemonia”, “além da soberania” e “além do antagonismo”. Desse modo, revela uma falta de compreensão do que está em jogo na política democrática, e também na dinâmica da constituição das identidades políticas. Por conseguinte, isso contribui para exacerbar o potencial de antagonismo presente na sociedade.

Para Mouffe (2015), imaginar o objetivo da política democrática em termos de consenso e reconciliação é um equívoco conceitual. Pois, o anseio por um mundo no qual a dicotomia nós/eles estivesse superada está baseado em falsas premissas, e aqueles que compreendem essa visão não entendem a verdadeira tarefa que a política democrática tem diante de si. Por conseguinte, a crença na possibilidade de um consenso racional universal pôs o pensamento democrático no caminho errado. Isto porque a teoria democrática confia em que a bondade interior e a inocência original do ser humano são condições necessárias para assegurar a viabilidade da democracia.

Desse modo, uma visão idealizada da sociedade humana, como algo induzido essencialmente pela empatia e pela reciprocidade, fornece as bases do moderno pensamento político democrático; nele, a violência e a animosidade são consideradas um fenômeno arcaico que será eliminado graças ao avanço do diálogo e ao estabelecimento de uma relação transparente entre indivíduos racionais por meio de um contrato social. Trata-se do predomínio de uma antropologia otimista em face de uma antropologia que reconhece o caráter ambivalente da sociabilidade humana, e o fato que não se pode dissociar reciprocidade de animosidade. Logo, aqueles que contestam a visão otimista são automaticamente considerados “inimigos da democracia”. Deste modo, percebe-se que a resistência à psicanálise ainda é extremamente forte na teoria política mais de meio século depois da morte de Freud, e que suas lições sobre o caráter ineliminável do antagonismo ainda não foram assimiladas.

Mouffe (2015) se utiliza do pensamento Schmittiano para sustentar seu argumento, pois Schmitt declara que o princípio liberal não poderia dar origem a uma concepção inequivocamente política, pois todo o individualismo coerente precisa negar o político, uma vez que exige que o ponto de referência fundamental seja o indivíduo. E também revela a impossibilidade de um consenso “racional” plenamente inclusivo ao demonstrar que todo consenso se baseia em atos de exclusão. Por um lado, isso demonstra que além do individualismo, outro traço

fundamental da maior parte do pensamento liberal é a crença racionalista na viabilidade de um consenso universal baseado na razão. Por outro, que o liberalismo nega o antagonismo quanto este revela o limite de qualquer consenso racional ao colocar em primeiro plano o momento da decisão (decidir em um terreno indefinido). Por conseguinte, o racionalismo liberal não compreende o político ao exigir a negação da irreduzibilidade do antagonismo.

Dessa forma, a autora aproveita os principais *insights* de Schmitt, como a tese de que as identidades políticas consistem num certo tipo de relação nós/eles; a relação amigo/inimigo que pode surgir de formas diversas de relações sociais. E também o fato de que ele destaca o caráter relacional das identidades políticas, antecipando-se as correntes do pós-estruturalismo que enfatiza a natureza relacional de todas as identidades. Isto é, que toda antítese (religiosa, moral, econômica, ética), se for suficientemente forte para reunir eficazmente os seres humanos em grupos de amigos e inimigos, se transforma numa antítese política. Enfim, Mouffe sustenta que para Schmitt a medida do político é a dicotomia amigo/inimigo que lida com a formação de um “nós” contrário a um “eles”. E, isso tem a ver com o conflito, com o antagonismo, com a esfera de decisão, sempre relacionada a formas coletivas de identificação e não do livre debate.

Consequentemente, para Mouffe (2015), somente reconhecendo a dimensão antagonística do “político” é que a questão fundamental da democracia política pode avançar. Não se trata de negociar um compromisso entre interesses contrários, nem de alcançar um consenso “racional” totalmente inclusivo, sem nenhuma exclusão, pois a especificidade da política democrática não é a da superação da oposição nós/eles, mas a da forma diferente pela qual ela se estabelece. Isto é: a democracia exige que a distinção nós/eles seja formulada de um modo compatível com a aceitação do pluralismo constitutivo da democracia moderna.

Para isso, a autora, utiliza o conceito de “exterioridade constitutiva” por revelar o que está em jogo na identidade. O objetivo é ressaltar o fato de que a criação de uma identidade implica o estabelecimento de uma diferença que muitas vezes se constrói com base numa hierarquia. Assim, toda identidade é relacional e a afirmação de uma diferença é a precondição de um “outro” que constitui seu “exterior”. Portanto, no campo das identidades coletivas, sempre se lida com a criação de um “nós” que só pode existir pela demarcação de um “eles”. Isso não quer dizer que tal relação seja necessariamente uma relação amigo/inimigo, ou seja

uma relação antagonística, mas que em determinadas situações sempre existe a possibilidade de que essa relação nós/eles possa se tornar uma relação amigo/inimigo (antagonística). Dessa forma, o que se pode afirmar é que a distinção nós/eles, que é a condição da possibilidade de formação de identidades políticas, sempre pode se tornar um espaço de antagonismo. E isso decorre porque, e se, se acredita que o “eles” está questionando a identidade do “nós” e ameaçando sua existência.

Uma vez que todas as formas de identidade política envolvem uma distinção nós/eles, isso significa que nunca se pode eliminar a possibilidade do surgimento de antagonismos. Portanto, é uma ilusão acreditar no advento de uma sociedade da qual o antagonismo tivesse sido erradicado (2015: 15)

Segundo Mouffe (2015), com base em Schmitt, para que essa relação nós/eles seja política ela tem de assumir a forma antagonística de uma relação amigo/inimigo. Portanto, não se pode aceitar a presença dessa relação no interior de uma comunidade política pois o antagonismo pluralista traz riscos para a sobrevivência do ente político. A solução para tal distinção amigo/inimigo pode ser considerada numa das formas possíveis de expressão da dimensão antagonística constitutiva do político, isto é, pode-se imaginar outros métodos políticos de construção do nós/eles além da possibilidade sempre presente do antagonismo.

Para a autora, a priori, o que se apresenta à política democrática é tentar manter sob controle o surgimento do antagonismo por meio de uma forma diferente de nós/eles. Então, é preciso reconhecer o caráter hegemônico de todos os tipos de ordem social, e o fato de que toda sociedade é o resultado de um conjunto de práticas que tentam estabelecer ordem em contexto de contingência. Assim, a questão do “político” também está identificada com os atos da instituição da hegemonia. Sendo o social a esfera das práticas sedimentadas, da prática que encobre os atos originais de sua instituição política contingente e que são aceitas sem contestação, como se fossem auto justificáveis, então, toda ordem é a articulação temporária e precária de práticas contingentes. Isto é: como existe sempre a possibilidade de que as coisas sejam diferentes, toda ordem se baseia na exclusão das outras possibilidades. É nesse sentido que se pode chamá-la de “política”, uma vez que expressa uma estrutura específica de relações de poder. É o que esclarece Mouffe (2015: 17): “Para fazer uma síntese desse tema: toda ordem é

política e se baseia em alguma forma de exclusão. Sempre existem outras possibilidades, que foram reprimidas e que podem ser reativadas”.

Logo, as práticas de articulação por meio das quais se estabelece uma determinada ordem e se determina o significado das instituições sociais são denominadas “práticas hegemônicas”. Deste modo, toda ordem hegemônica é passível de ser desafiada por práticas anti-hegemônicas, que tentarão desarticular a ordem existente para instalar outra forma de hegemonia. Para a autora, as identidades coletivas se encontram numa situação semelhante e são o resultado de processos de identificação que nunca podem ser inteiramente determinados. Então, o “eles” representa a condição de possibilidade do “nós”, sua exterioridade constitutiva, e isto quer dizer que a constituição de um “nós” específico depende sempre do tipo de “eles” do qual o “nós” se diferencia. Logo, as identidades não se confrontam com oposições “nós/eles” que expressam identidades essencialistas preexistentes ao processo de identificação.

Portanto, essa questão é crucial porque permite imaginar a possibilidade de coexistirem diferentes tipos de relação nós/eles, segundo a forma como o “eles” é construído. Isto significa o cabimento de uma espécie de relação de antagonismo “domesticada”. Desse modo, Mouffe (2015) afirma simultaneamente a postulação da inerradicalidade do antagonismo e a possibilidade do pluralismo, ao contrário de Schmitt em que essas duas afirmações se anulam. Enfim, a questão crucial é transformar o antagonismo para que ele disponibilize uma forma de oposição nós/eles que seja compatível com a democracia pluralista. Pois sem essa possibilidade, restariam as seguintes alternativas:

- a) acreditar em Schmitt, na natureza contraditória da democracia liberal, que embora se reconheça o político, exclui-se a possibilidade de uma ordem democrática pluralista; ou,
- b) crer, como os liberais, na eliminação do modelo adversarial como um passo a mais na direção da democracia, em que se postula uma visão de democracia liberal totalmente inadequada e antipolítica. Isto é, com uma recusa a aceitar a dimensão antagonística do “político”, em que a violência e a animosidade são consideradas um fenômeno arcaico que será eliminado graças ao avanço do diálogo e ao estabelecimento de uma



relação transparente entre indivíduos racionais, por meio de um contrato social.

Nesse panorama, Mouffe (2015) defende que uma das principais tarefas da política democrática é neutralizar o antagonismo potencial que existe nas relações sociais. Contudo, isso não pode ser feito transcendendo a relação nós/eles, mas elaborando-a de modo diferente. Logo, tem-se a seguinte pergunta: o que constituiria uma relação de antagonismo “domesticada”, e que forma de nós/eles implicaria? Em suma, o conflito precisa assumir uma forma que não destrua o ente político para ser aceito como legítimo. Tal medida instaura a necessidade da existência de algum tipo de vínculo comum entre as partes em conflito para que elas não tratem seus oponentes como inimigos que devem ser erradicados, nem considerem que suas pretensões são ilegítimas — é o que ocorre na relação antagonística amigo/inimigo.

Então, os oponentes não podem ser considerados simplesmente como concorrentes, cujos interesses podem ser tratados por meio de uma simples negociação ou acomodados através da discussão porque, nesse caso, o elemento antagonístico teria sido eliminado. Logo, se se quer reconhecer a permanência da dimensão antagonística do conflito, e igualmente permitir a possibilidade de que ele seja “domesticado”, é necessário considerar um terceiro tipo de relação que Mouffe chama de “agonismo”. Ou seja, enquanto o antagonismo é uma relação nós/eles em que os dois lados são inimigos que não possuem nenhum ponto em comum, o “agonismo” é uma relação nós/eles em que as partes conflitantes, embora reconhecendo que não existe nenhuma solução racional para o conflito, ainda assim reconhecem a legitimidade de seus oponentes. Conforme Mouffe (2015: 19): “Eles são ‘adversários’, não inimigos. Isso quer dizer que, embora em conflito, eles se consideram pertencente ao mesmo ente político, partilhando um mesmo espaço simbólico dentro do qual tem lugar o conflito”.

Mouffe clarifica essa relação pontuando que quando não existem canais disponíveis por meio dos quais os conflitos podem assumir uma forma “agonística”, eles tendem a surgir de uma forma antagonística. Por exemplo, quando o político é jogado para a esfera moral, a dicotomia nós/eles continua, porém, em vez de ser definido por meio de categorias políticas, é estabelecido em termos morais. Então, no lugar do conflito entre “direita e esquerda” tem-se o conflito entre “certo” e

“errado”. Logo, em vez de ser formulado como um confronto político entre “adversários”, o confronto nós/eles é visto como um confronto moral entre “o bem e o mal”, e, por conseguinte, o oponente só pode ser percebido como um inimigo a ser destruído, e isso não favorece um tratamento “agonístico”. Enfim, deduz-se que as identidades coletivas que sempre acarretam uma dicotomia nós/eles desempenham um papel fundamental na política, e a tarefa da política democrática não é superá-las por meio do consenso, mas elaborá-las de uma forma que estimule o confronto democrático.

Nesse contexto, o erro do racionalismo liberal é ignorar a dimensão afetiva que as identidades coletivas mobilizam, e imaginar que essas “supostas paixões” arcaicas irão desaparecer com o crescimento do individualismo e o avanço da racionalidade. O papel desempenhado pelas “paixões” na política revela que para chegar a um acordo com o “político” não basta que a teoria liberal reconheça a existência de uma multiplicidade de valores e se exalte a tolerância. Por conseguinte, a teoria democrática está despreparada para compreender a natureza dos movimentos políticos “de massa” e de fenômenos como o nacionalismo. Isto significa que a política democrática não pode se limitar a estabelecer uma solução conciliatória entre interesses ou valores ou a deliberar acerca do bem comum, uma vez que necessita apoiar-se nos desejos e fantasias do povo. Isto é, a política democrática prescinde de um caráter partidário para ser capaz de mobilizar paixões, e essa é a função da diferenciação “esquerda” e “direita”. Assim sendo, é necessário resistir aos apelos teóricos pós-políticos para que se pense “para além da esquerda e da direita”.

Mouffe (2015) também ressalta que seu conceito de “adversário” se diferencia da interpretação que o discurso liberal dá a esse termo como se fosse um simples competidor, porque, neste caso, a presença do antagonismo não é eliminada, mas sublimada. Visto que para os liberais o espaço da política é um terreno neutro no qual grupos diferentes competem pelas posições de poder e seu objetivo é simplesmente desalojar os outros para ocupar seu lugar. Assim, se eles, por um lado, não questionam a ideologia dominante e nem existe uma tentativa de transformar as relações de poder — pois trata-se de uma competição entre elites —, por outro, o que está em jogo no conflito agonístico é a própria configuração das relações de poder em torno das quais a sociedade está estruturada: um conflito entre projetos hegemônicos opostos que jamais pode ser acomodado racionalmente.

Desse modo, a tarefa da democracia é transformar antagonismo em agonismo, na qual o “adversário” se transforma numa categoria crucial para a política democrática.

Logo, preconiza Mouffe:

Assim, o modelo adversarial tem de ser considerado constitutivo da democracia porque permite que a política transforme antagonismo em agonismo. Em outras palavras, ele nos ajuda a imaginar como a dimensão do antagonismo pode ser “domesticada”, graças ao estabelecimento de instituições e de práticas pelas quais o antagonismo potencial pode ser desenvolvido de forma agonística (MOUFFE, 2015: 19).

Nesse caso, embora a dimensão antagonística nunca deixe de estar presente e o confronto seja real, ele se desenvolve sob condições que são reguladas por um conjunto de procedimentos democráticos aceitos pelos adversários. Por isso, enquanto houver canais políticos legítimos para que as vozes discordantes se manifestem, a probabilidade de surgirem conflitos antagonísticos é menor. Caso contrário, a discordância tende a assumir formas violentas, e isso vale tanto para a política interna como para a internacional. Deste modo, para a autora, é preciso reconhecer a insuprimibilidade da dimensão conflituosa da vida social. E, em vez de tentar projetar as instituições, que por meio de procedimentos supostamente “imparciais” reconciliam todos os interesses e valores contraditórios, é necessário a criação de uma esfera pública “agonística” de contestação, na qual diferentes projetos políticos possam se confrontar.

#### **2.4.1 A disputa pela hegemonia ideológica**

Um exemplo de como ocorre a disputa na esfera pública de contestação de projetos é apresentado por Žižek (2005), na qual cada noção ideológica universal é sempre hegemonizada por algum conteúdo particular que colore sua própria universalidade, e é responsável pela sua eficiência. Na rejeição do sistema de bem-estar social pela Nova Direita nos EUA, a noção universal de que o *welfare* é ineficiente sustenta-se na representação pseudoconcreta da mãe solteira afro-americana, como se, em última instância, o bem-estar social fosse um programa para mães solteiras negras. Logo, o caso particular da mãe solteira negra é tacitamente concebido como “típico” do Estado de bem-estar social e do que este tem de errado.

Já no caso do aborto, o caso “típico” é exatamente o oposto: uma profissional sexualmente promíscua que valoriza mais a carreira do que a atribuição “natural” da maternidade — ainda que esta caracterização esteja em patente contradição com o fato de que a grande maioria dos abortos ocorre em família de classe mais baixa e com muitos filhos. Para o autor, esta distorção específica de um conteúdo particular ser declarado como “típico” da noção universal é o pano de fundo da noção ideológica universal. Isto se manifesta quando um conceito universal vazio é traduzido em uma noção que se relaciona diretamente às “experiências concretas” e a ela se aplica. Este curto-circuito entre o Universal e Particular é chamado pelo nome de “sutura”, no qual a operação de hegemonia “sutura” o Universal vazio a um conteúdo particular<sup>31</sup>.

Para Žizek (2005), é nesse nível que as batalhas ideológicas são ganhas ou perdidas. Tanto que a perspectiva mudaria radicalmente ao se perceber como caso “típico” o aborto numa família numerosa de baixa renda sem condições de assumir mais um filho. Assim, para o autor, o Universal adquire existência concreta quando algum conteúdo particular começa a funcionar como seu substituto. Em vista disso, o fato da ligação entre o Universal e o conteúdo particular, que funciona como substituto ser contingente, significa precisamente que ele é o resultado de uma luta política pela hegemonia ideológica.

No entanto, a lógica dessa luta é mais complexa do que supõe a versão marxista, segundo a qual interesses particulares assumem a forma de universalidade<sup>32</sup>. Pois, para funcionar, a ideologia dominante tem que incorporar uma série de características nas quais a maioria explorada seja capaz de reconhecer suas aspirações autênticas. Em outras palavras, cada universalidade hegemônica tem de incorporar pelo menos dois conteúdos particulares — o conteúdo popular autêntico e a sua distorção pelas relações de dominação e exploração. Portanto, para realizar essa distorção da aspiração autêntica é preciso primeiro incorporá-la. Desta forma, o cristianismo se torna a ideologia dominante incorporando temas e aspirações cruciais dos oprimidos, como a verdade está do lado dos sofredores e humilhados. Depois, o poder corrompe e os rearticula de tal maneira que se tornam compatíveis com as relações de dominação existentes.

---

<sup>31</sup> O que segundo Žizek (2005), em termos Kantianos cumpre o papel de “esquematismo transcendental”.

<sup>32</sup> Por exemplo, que “os direitos humanos universais são, na verdade, os direitos dos proprietários brancos do sexo masculino”.

De modo análogo, o antissemitismo nazista se alicerça na aspiração utópica a uma vida comunitária autêntica e na rejeição, plenamente justificada, da irracionalidade da exploração capitalista. O que torna essa aspiração ideológica é sua articulação, a maneira como se faz essa aspiração funcionar como legitimação de uma noção muito específica sobre o que seja a exploração capitalista: resultado da influência judaica, do predomínio do capital financeiro sobre o produtivo (este o único que tende a uma pareceria harmoniosa com os trabalhadores), e como será superada (livrando-se dos judeus).

Para Žizek (2005), a ideologia fascista manipula a aspiração popular à “verdadeira” comunidade, e a solidariedade social contra a concorrência feroz e a exploração, ao distorcer a expressão dessa aspiração no intuito de legitimar a manutenção de relações de dominação e explorações sociais. Logo, a luta pela hegemonia ideológica e política é sempre a luta pela apropriação dos termos que são espontaneamente vivenciados como apolíticos, ao transcender fronteiras políticas. Hoje em dia, como se aplicam estes conceitos?

## 2.5 LÓGICA DA INIMIZADE NO SÉCULO XXI: MEDIDAS DE EXCEÇÃO NA DEMOCRACIA

Para Serrano (2016b), o “modelo”, nomeado como “Estado de exceção”, prevalece desde o bonapartismo e vai até ao fim do século XX (1989, com a queda do muro de Berlim). Durante todo esse período, o que se observa foi o autoritarismo manifestando-se por meio de governos e Estados de exceção que, sob o pretexto de combater o inimigo, suspenderam os direitos individuais e o Direito pelo prazo necessário ao enfrentamento desse inimigo. Foram governos de exceção, totalitários, que se assenhoraram do poder não só pela via do golpe militar, como ocorreu na América Latina, mas também pela via democrática, como foi o caso do nazismo e do fascismo na Europa.

Contudo, com o surgimento do neoliberalismo, que começa a ser gestado a partir das décadas de 60 e 70, com o capital financeiro passando cada vez mais a assumir um papel central no capitalismo, os modelos de autoritarismo vão se transformando. O autoritarismo passa a se manifestar sob uma nova fórmula: pelas medidas de exceção presentes no interior das democracias. Os governos declarados democráticos nos quais estruturas próprias da democracia, como eleição

e voto, são mantidas —, passam a produzir medidas características de regimes autoritários, totalitários, elegendo e combatendo inimigos, suspendendo direitos e estabelecendo um regime jurídico próprio da guerra na relação entre Estado e indivíduo.

Para o autor, na Europa e nos Estados Unidos essas medidas de exceção, em geral, são produzidas pelo poder legislativo ou pelo próprio poder executivo, sempre no sentido de fortalecer este último como agente soberano. Outro aspecto do regime jurídico da exceção no primeiro mundo é o fato de as medidas de exceção estarem inseridas geralmente no ambiente de um regime jurídico especial de proteção à segurança nacional, que elege como inimigo o estrangeiro, o “terrorista”, por exemplo identificado com o muçulmano.

Na América Latina, por sua vez, as medidas de exceção são capitaneadas ou produzidas pelo sistema de justiça e contam com forte respaldo da mídia para obtenção de apoio social. Há também medidas autoritárias produzidas pelo legislativo e pelo executivo, mas elas não são preponderantes na estrutura do sistema. Além disso, não há a criação de um regime especial de segurança nacional que defina o alcance dessas medidas de exceção e o inimigo a ser combatido. Aqui, o inimigo não é o estrangeiro, mas sim o pobre, associado à figura do bandido. As medidas se produzem rotineiramente no interior do ordenamento do direito penal, o que traz um impacto muito mais autoritário no âmbito do funcionamento estatal.

Nesse ponto, Paixão e Lourenço Filho (2016) ressaltam que uma onda conservadora não só atingiu o direito penal, mas também o direito do trabalho no Brasil, em 2016. E, que o órgão responsável por essa desconstrução das regras e princípios que regem o mundo do trabalho foi o Supremo Tribunal Federal, que em duas decisões permitiu que determinadas categorias de servidores fossem privadas, por princípio, da possibilidade de entrar em greve<sup>33</sup>. Para Paixão e Lourenço Filho, o Supremo criou a figura do “direito do trabalho do inimigo”, ao adotar a mesma lógica utilizada na teoria do “direito penal do inimigo”: para evitar que o “mal” se concretize — a greve no setor público, na visão do STF—, adotaram medidas que combatem, “na raiz” — desconto na remuneração que incidirá assim que o movimento paredista for desencadeado —, qualquer movimento de paralisação, inviabilizando, em termos

---

<sup>33</sup> Reclamação nº 24.597/SP sobre a greve deflagrada pelos empregados públicos do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e o RE 693.456-RJ sobre o corte do ponto dos servidores públicos em greve.

práticos, o exercício do direito. Em suma, o trabalhador do setor público que procurar, por meio da ação coletiva da greve, apresentar demandas e lutar por seus direitos, passa a ser visto como inimigo do Estado e da sociedade, já que a repressão do poder público pode ser ativada de imediato. Guamán (2019) complementa que o aumento do trabalho em situações análogas à escravidão na contemporaneidade faz parte desse “direito do trabalho do inimigo”.

Para Serrano (2016b), alguma dessas características específicas se manifestam inicialmente pela política de guerra às drogas, implantada nos EUA na década de 1970, e importada pelo Brasil no início dos anos 1990, redundando no encarceramento em massa da população pobre e periférica, dentro do que se pode definir como a primeira modalidade de medidas de exceção produzidas pelo sistema de justiça brasileiro: “o processo penal de exceção” para designar a utilização da forma democrática do processo penal para produzir conteúdo tirânico próprio de um agenciamento autoritário das funções estatais. Isto porque o processo penal se dá como fraude ou farsa, já que o direito de defesa, princípio jurídico fundamental constitucionalmente garantido, existiria apenas no plano da forma (LACERDA, 2018).

No século XXI, não há mais a interrupção do estado democrático para a instauração de um estado de exceção, mas a inserção dos mecanismos de autoritarismo típico de exceção no interior da rotina democrática, como uma verdadeira técnica de governo [...] E, nos países da América Latina, esse processo acaba sendo ainda um pouco mais complexo, com dois modelos de estado, de fato, convivendo entre si: o estado democrático de direito formal, localizado nos grandes centros expandidos, e um estado de polícia, autoritário, de exceção, localizado nas periferias das grandes cidades (SERRANO: 2016a).

Para Serrano (2016b), o que se percebe no mundo contemporâneo é o esvaziamento de sentido dos direitos humanos, fundamentais e das constituições do pós-guerra, fenômeno apontado por diversos estudiosos, como Ronald Dworkin (2002) que aponta a perda de *common grounds*, de consensos civilizatórios mínimos, para evidenciar a erosão de significado do pacto democrático humanista estabelecido no pós-guerra. Também salientado por Norberto Bobbio (2016) que os denomina de “novos despotismos” e por Luigi Ferrajoli (2011) que os identifica com um “processo desconstituente” fruto de “poderes selvagens”. Já o professor Boaventura Sousa Santos (2016) os trata por “democracia de baixa intensidade”. Aqui no Brasil, Rafael Valim (2017) chama a atenção para o estado de exceção

como forma jurídica do neoliberalismo; Rubens Casara (2017) vale-se do termo “estado pós-democrático”; e o próprio Pedro Serrano (2016b) na sua Teoria das Medidas de Exceção e do Autoritarismo Líquido.

Para o autor Serrano, a produção de medidas de exceção geradoras de um poder desconstituente é uma forma mais aperfeiçoada de autoritarismo. São medidas de alcance cirúrgico, atingindo grupos ou pessoas segundo os interesses de quem as pratica, e mais flexíveis no plano político, convivendo com institutos e medidas democráticas e mantendo, portanto, uma aparência de respeito às instituições e ao Estado de Direito. Portanto, a convivência entre estruturas autoritárias e democráticas em um mesmo sistema, ambas tendo caráter estrutural, gera uma complexidade que torna o fenômeno de difícil percepção.

Isso porque não se trata de mera disfunção de um Estado democrático em pleno funcionamento, mas segundo Ferrajoli (2011) de uma patologia instalada, um novo paradigma capaz de obter uma eficácia autoritária sem o ônus de um governo declaradamente autoritário. Isto significa que os mecanismos autoritários das medidas de exceção foram de certa forma aperfeiçoados em relação aos de governos de exceção. Assim, eles impõem maior dificuldade em localizar o agente, já que não há o lugar do ditador, e conseguem ter maior justificação discursiva no âmbito da narrativa histórica, uma vez que não existe a figura da ditadura, que é mais facilmente identificável e passível de ser contestada e combatida. Para Serrano (2016b), a grande tarefa democrática e humanista da contemporaneidade é defender com veemência os direitos de liberdade face às medidas de exceção, incluindo esforços no campo discursivo para jogar luz e explicitar onde e quais são esses mecanismos autoritários que esfacelam os direitos fundamentais de todos — diuturna e sorrateiramente —, para que possam ser denunciados e combatidos.

Portanto, com o rápido desmoronamento do muro de Berlim, para Dal Ri Júnior (2006), os ideólogos das políticas criminais da última década do século XX tiveram que construir e apresentar à população novos “inimigos de Estado”, que substituíssem as ultrapassadas figuras do “comunista”, do “anarquista” e de outros “elementos subversivos”. O fato de serem concebidos como ameaças externas e de agirem inspirados em doutrinas com teores políticos, aproximaram o “terrorista islâmico” dos seus predecessores comunistas enquanto inimigo da segurança nacional:



Não foi difícil encontrar no fundamentalismo islâmico e no “terrorista árabe” ótimos sucessores para os “comunistas”. De atentado em atentado, a mídia, os preconceitos culturais e religiosos que persistem desde os tempos das Cruzadas e os homens que se encarregam de elaborar os discursos que mantêm viva a doutrina de segurança nacional, souberam aproveitar bem cada segundo na construção do novo inimigo [...] No caso do comunismo, a doutrina inimiga era eminentemente política. No caso do islâmico, é religiosa, com um forte componente político (DAL RI JÚNIOR, 2006: 355).

Então, os ideólogos do movimento *law and order* tem delineado a imagem dos recentes inimigos do Estado, através de anos de violência sistemática contra negros e latinos nos subúrbios das grandes cidades dos Estados Unidos da América. Outras estratégias significativas ocorrem pela atuação da mídia na construção de um novo inimigo e como instrumento de propagação do pânico.

Os mesmos discursos e práticas que por décadas foram utilizadas na meticulosa construção da imagem do “comunista subversivo” como inimigo de Estado, passaram a construir a figura do “delinquente de rua” como novo inimigo da nação. Daí a legitimação do uso de mecanismos típicos de combate aos “inimigos” da segurança nacional em relação aos “inimigos” da segurança pública” (DAL RI JÚNIOR, 2006: 358).

Desta forma, para Dal Ri Júnior, na associação entre pobreza e narcotráfico, o criminoso de rua, o pequeno delinquente associado a uma das várias etapas da cadeia do narcotráfico, como revendedor ou consumidor, vai ser culpabilizado por toda violência e criminalidades vividas na grande maioria dos países capitalistas do Ocidente. Trata-se de um processo que identifica no assaltante, no homicida, no criminoso sexual e no traficante o novo inimigo da segurança da nação. Portanto, o discurso que legitima a nova guerra contra o “inimigo interno” parte da presunção de que a segurança pública estaria acima das leis e de que as normas penais vigentes seriam incapazes de proteger os cidadãos. Somente com um novo pacto de segurança, baseado em um sistema de máxima eficiência, autônomo o bastante para ir além do texto da lei, se garantiria a segurança contra os novos inimigos.

No Brasil, a Portaria 666 de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece, estabelece que para os efeitos da Portaria são consideradas pessoas perigosas ou que tenham praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal aqueles suspeitos de envolvimento em tráfico de drogas (art. 2º, III). Nota-se que o número 666 da

Portaria de acordo com a tradição cristã contida no livro Apocalipse. (13:18)<sup>34</sup>, faz alusão à “marca” ou “sinal” da besta representante do “anticristo” (imagem do mal). Então pergunta-se, como o traficante/usuário de drogas foi colocado nessa posição de inimigo público, no Brasil?

---

<sup>34</sup> “Aqui há sabedoria. Aquele que tem entendimento, calcule o número da besta; porque é o número de um homem, e o seu número é seiscentos e sessenta e seis”.

### 3 A CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS

Através da criminalização de uma conduta, um malfeitor (criminoso) que ataca o direito penal estabelecido pode se tornar um “inimigo” a ser combatido. Então, inicialmente, neste capítulo, é problematizado o conceito de drogas e são classificados alguns dos discursos realizados sobre ela. Depois é descrita a influência da cultura estadunidense na política internacional sobre drogas e como ocorreu a evolução dessa política no Brasil, especialmente no deslocamento da figura do inimigo comunista para o usuário/traficante de drogas no regime militar. Em seguida, são trazidos argumentos que criticam o proibicionismo na política brasileira sobre drogas. Com isso, se pretende, mais tarde, verificar em que medida estas atitudes se fazem presente no debate legislativo nacional sobre o tema.

#### 3.1 O CONCEITO DE DROGAS

Para Kehl (2008), segundo a psicanálise, o mundo das drogas não implica necessariamente o mundo das substâncias, mas o mundo do “*no limits*”, da adição, e isso pode ser no esporte, na dança, porque é o mundo do gozo em que se extrapola todos os limites. O esporte tem valor como lazer, de uma forma leve e lúdica, mas, em contraponto, se for privilegiada uma maneira mais competitiva, mais violenta, se for visto como puro desafio de competitividade, de ganhar de ser melhor, ele não é o contrário da droga-substância, pois a lógica é a mesma, a de apagamento do sujeito.

Logo, para a psicanálise, “droga” é tudo aquilo que se fixa como o único objeto capaz de satisfazer e dar uma sensação única ao sujeito, tudo que deixa de ser objeto do prazer de que se poderia dispor, para se tornar em objeto-de-necessidade, do qual se depende. Então, no momento do encontro com esse objeto perfeito-com-seu-gozo, nada faltaria ao sujeito, como se ele não precisasse falar e nem pensar, ficando tudo em suspenso, como se o sujeito desaparecesse. Desse modo, para a autora, não seria tão grave que adolescentes experimentassem drogas ilícitas de vez em quando, mas sim o fato deles acharem que sem isso eles não viveriam.

Para Simões (2008), na linguagem mais técnica, “droga” serve para designar amplamente qualquer substância que, por contraste a “alimento”, não é assimilada

de imediato como meio de renovação e conservação pelo organismo, mas é capaz de desencadear no corpo uma reação tanto somática quanto psíquica, de intensidade variável, mesmo quando absorvida em quantidades reduzidas. E, “psicoativo” é um dos termos cunhados para referir as substâncias que modificam o estado de consciência, humor ou sentimento de quem as usa – modificações essas que podem variar de um estímulo leve, como o provocado por uma xícara de café, até alterações mais intensas na percepção do tempo, do espaço ou do próprio corpo, como as que podem ser desencadeadas por alucinógenos vegetais, como a ayahuasca, ou anfetaminas psicodélicas sintéticas, como o “Ecstasy” (metilenodioximetanfetamina - MDMA).

Por outro lado, Simões (2008) assinala que ao lado das significações atuais mais costumeiras de “medicamento” e de “psicoativo”, nas línguas européias encontra-se uma utilização mais antiga do termo para designar ingredientes empregados não só na medicina, mas também na tinturaria e na culinária, provenientes de terras estrangeiras distantes, como as especiarias do Oriente e, posteriormente, o açúcar, o chá, o café e o chocolate. Para o autor, “drogas”, na linguagem mais comum, significam substâncias psicoativas ilícitas (maconha, cocaína, crack, heroína, LSD, ecstasy etc.), cujo uso é tido necessariamente como abusivo e que são alvo dos regimes de controle e proibição.

Araújo (2014) destaca que a maioria das pessoas entende que drogas são coisas proibidas, mas uma menor parte usa a palavra para o álcool e o tabaco porque considera que droga “é aquilo que faz mal” ou “mexe com o cérebro”. O conceito é vago e admite várias interpretações e apenas os médicos e farmacêuticos vão chamar a Aspirina de droga. Deste modo, os farmacologistas consideram droga “qualquer substância capaz de alterar o funcionamento normal do organismo”. Como os gregos antigos, ao se referirem à palavra *phármakon* tanto para remédio como para veneno, entendem que nenhuma substância é boa ou má em si, pois é o uso que se faz dela que ditará suas consequências. Portanto, essa interpretação considera que maconha e cocaína são drogas da mesma forma que Aspirina e até o chá de camomila, tomado para se dormir melhor.

Para o autor, há pessoas que não chamam de “droga” os remédios convencionais de farmácia, mas incluem a cafeína, por entender que droga é “qualquer substância que dá barato”. Então, a definição corresponde, tecnicamente, a um grupo mais específico de drogas, chamadas de psicotrópicas ou psicoativas,

definidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (2017)<sup>35</sup> como: substâncias “que afetam a mente e os processos mentais”. Já o grupo de pessoas que não considera o álcool como droga adota a interpretação mais restritiva da palavra, ou seja, a de que drogas são substâncias psicotrópicas e proibidas. Esse é o significado da palavra no contexto internacional de controle de drogas, e que ganhou força a partir dos tratados da ONU de 1961 e 1971, os quais visam controlar a distribuição e a produção de mais de cem substâncias e proibir cerca de metade delas.

Assim, a palavra “narcótico” (do grego *narkóticos*) — aquilo que adormece —, desde o século 14 era usada por médicos para se referir apenas às substâncias opióides, conhecida há milênios por sua capacidade de anestesiá-los. Como essas substâncias foram, no início do século 20, o foco das primeiras leis nacionais e internacionais sobre controle de drogas, o termo “narcótico” passou a ser usado para qualquer substância proibida, bem como seus sinônimos “entorpecente” e “estupefaciente”, e, até a cocaína que não deixa ninguém dormir passou a ser chamada de narcótico. Por esse motivo, o primeiro tratado da ONU sobre psicotrópicos (1961) foi batizado de Convenção Única sobre Entorpecentes (“drogas narcóticas”). Como as línguas evoluem, hoje, em toda a América de língua espanhola, “narco” é a palavra corrente para “traficante”.

Rodrigues (2012) assinala que o primeiro conceito a ser desnudado na sua impropriedade é o de “narcotráfico”, inaplicável, por definição, às substâncias excitantes e/ou alucinógenas, mas que é usado para designar um conjunto de drogas, a maioria das quais não é narcótica, e cuja única característica comum é o estatuto jurídico de ilicitude. Para o autor, a imprecisão na classificação, como todos os mal-entendidos ou equívocos fazem parte de um “imaginário” social meticulosamente construído ao longo das décadas de proibicionismo que se sucede desde que nos Estados Unidos grupos puritanos se articularam para impor a Lei *Volstead*, em 1919, proibindo o comércio de álcool.

Por sua vez, também salienta que o monopólio da autoridade científica dos especialistas biomédicos exercido sobre o tema reforça a representação socialmente predominante da “droga” como um perigo em si mesma. Esse é o viés de ameaça à saúde, à juventude, à família e à ordem pública que ainda organiza em grande parte

---

<sup>35</sup>Glossário Álcool e Drogas. Disponível em [http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/who\\_lexicon/en/](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/who_lexicon/en/). Acesso em: 23 abr. 2017.

a discussão do tema; e assim promove uma distorção decisiva, pois tende a atribuir à existência de “drogas” o sentido universal de encarnação do mal e a tratá-la como um problema conjuntural que poderia ser definitivamente eliminado por meio da proibição e da repressão.

Segundo Zaffaroni (2013b), “droga” é uma palavra criada pela proibição, pois na realidade, o que existe são tóxicos e alguns deles são proibidos, e justamente os que são proibidos são chamados de drogas. Dessa forma, tem-se tóxico de uso comum, sendo o que causa mais mortes no mundo é o álcool, não só pelo uso, abuso ou dependência, mas também porque é o tóxico mais criminógeno. Para o autor, os outros tóxicos proibidos realmente causam mortes, mas não tanto pelo uso, pelo abuso ou pela dependência, mas pela proibição.

Já para Olmo (1990), a palavra “droga” na linguagem científica, a que é representada pela Organização Mundial de Saúde, significa toda substância que introduzida em um organismo vivo pode modificar uma ou mais funções deste. Logo, é um conceito intencionalmente amplo, pois abarca não apenas os medicamentos destinados sobretudo ao tratamento de enfermos, mas também outras substâncias ativas do ponto de vista farmacológico. Por sua vez, na linguagem cotidiana, trata-se como “droga” toda substância capaz de alterar as condições psíquicas, e às vezes físicas, do ser humano, do qual, portanto, pode-se esperar qualquer coisa.

Segundo essa autora, a grande popularidade da droga gerou um excesso de informações (livros, artigos e entrevistas) muitas vezes distorcidas, cheias de preconceitos morais, dados falsos e sensacionalistas, nos quais são misturadas a realidade e a fantasia, e que só contribuiu para que a droga fosse assimilada à literatura fantástica, e se associasse ao desconhecido, ao proibido, e, em particular, ao temido, à difusão e concretização posterior do terror. Segundo Olmo: “Converte-se desta maneira na ‘responsável’ por todos os males que afligem o mundo contemporâneo porque a própria palavra está funcionando como estereótipo, mais do que como conceito; como crença, mais do que como descoberta científica pesquisada. É o bode expiatório por excelência” (OLMO, 1990: 22).

Logo, para a autora, trata-se de uma palavra sem definição, imprecisa e de uma excessiva generalização, porque em sua caracterização não se conseguiu diferenciar os fatos das opiniões e tampouco dos sentimentos. Por conseguinte, a palavra “droga” não pode ser definida corretamente, uma vez que ela é utilizada de maneira genérica para incluir toda uma série de substâncias muito distintas entre si,

inclusive em sua capacidade de alterar as condições psíquicas e/ou físicas, que só têm em comum o fato de haverem sido proibidas. Portanto, o importante não parece ser nem a substância nem a sua definição, e muito menos a sua capacidade ou não de alterar de algum modo o ser humano, mas o discurso que se constrói em torno dela.

Por esta razão Olmo (1990) salienta o papel dos meios de comunicação como “os guardiões do consenso”, indicados para difundir o terror, já que têm a possibilidade de hierarquizar os problemas sociais e de criar o pânico moral sobre determinado tipo de conduta de uma maneira surpreendentemente sistemática (YOUNG, 1974). Desse modo, foram construídos vários discursos em torno da droga que permitiram a criação de estereótipos — expressão do controle social informal —, necessários para legitimar o controle social formal, cuja expressão no caso das drogas é a normativa jurídica. Em consequência, se inclui no mesmo discurso não apenas as características das substâncias, mas também as do ator consumidor ou traficante — o indivíduo se converterá na expressão concreta e tangível do terror, algumas vezes será a vítima e outras, o algoz. Tudo dependendo de quem fale: para o médico, será “o doente”, ao qual se deve ministrar um tratamento para reabilitá-lo; para o juiz será o “perverso” que se deve castigar como dejetos.

### 3.2 A CRIAÇÃO DE ESTEREÓTIPOS E CONTROLE SOCIAL

Para Cecarelli (2010), regular sobre o prazer é uma ação que parece ser inerente ao trabalho de cultura (*Kulturarbeit*), para que a coesão dos grupos seja mantida. Todavia, sempre foram prerrogativa das elites dominantes, da religião e do Estado, os discursos sobre a “normalidade”, daquilo que pode ou não patologizá-la. Desse modo, nas sociedades em que a religião tem o controle, são os sacerdotes, inspirados pelos deuses, que ditam as normas de conduta aceitáveis e as patológicas; assim, as referências eticomorais a serem seguidas são ditadas e controladas pela religião. Entretanto, com a secularização da visão do mundo, a ciência substituiu a religião e o ideal passa a ser a objetividade.

A partir desse pressuposto, são lançadas as bases para a patologização da normalidade, em que o saber “científico”, carregado de ideologia normativa, é utilizado para transformar singularidades em anomalias e atos espontâneos em desvios. Logo, valendo-se das nomenclaturas propostas pelo Manual Diagnóstico e

Estatístico de Transtornos Mentais (DSM)<sup>36</sup>, adotadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), a “ideologia científica” busca inventariar os problemas psíquicos a fim de prescrever o tratamento adequado. A partir delas, ser anormal é uma patologia, cuja avaliação é ditada pelo DSM, que prescreve os limites e as regras de conduta aos quais se deve responder. Portanto, ao se mudar a definição de padecimento, novas “doenças” surgem. Para se ter uma ideia, entre 1987 e 1994, o DSM-IV introduziu 77 novas doenças mentais: a timidez passou a ser uma “fobia social”; o regurgitar normal dos bebês tornou-se o “refluxo esofágico patológico”; a senilidade, uma “insuficiência da circulação cerebral”; e a expressão “traumatismo do bilhete que perde” é utilizada para quem se preocupa por não ter ganhado na loteria.

Para Olmo (1990), os estereótipos servem para organizar e dar sentido ao discurso em termos dos interesses das ideologias dominantes. Então, no caso das drogas, oculta-se o político e o econômico, dissolvendo-os no psiquiátrico e no individual. Em decorrência, mostra-se útil estabelecer a polaridade entre o bem e o mal para o discurso se manifestar pois, o sistema social necessita criar consenso em torno dos valores e normas que são funcionais para sua conservação. Assim, a autora cita os estereótipos propostos por Zorrilla<sup>37</sup> ao falar da função deles como fator de coesão e de consenso:

- a) o estereótipo médico, mais especificamente o “estereótipo da dependência”, sendo que o problema se centra concretamente na saúde pública. É criado pelo discurso médico (produto da difusão do modelo médico sanitário), ao considerar o drogado um "doente" e a droga um "vírus", uma "epidemia" ou uma "praga";
- b) o estereótipo cultural, criado pelo discurso dos meios de comunicação ao chamar o consumidor de “drogado” e apresentá-lo como "o que se opõe ao consenso", independente se é rico ou pobre (estudante ou desempregado), mas sempre "jovem";
- c) o estereótipo moral difundido pelo discurso jurídico (produto da difusão do *modelo ético-jurídico*), que qualifica o usuário como "viciado" e "ocioso"

---

<sup>36</sup> Em inglês: *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – DSM*.

<sup>37</sup> ZORRILLA, Carlos Gozález. Drogas y cuestión criminal. In: ROBERTO BERGALU, JUAN BASTOS RAMÍREZ e outros, *El pensamiento criminológico II*. Bogotá: Ed. Temis, 1933, p. 200 e segs.



(segundo o caso), e a droga de "prazer proibido", "veneno da alma" ou "flagelo".

Para a autora, estes estereótipos dirigem-se fundamentalmente ao consumidor. Eles se reforçam com o discurso jurídico que designa todas as drogas agrupadas em estupefacientes e psicotrópicos, assim como quem as consome e as trafica, como "perigosos", minimizando suas importantes diferenças. Ao mesmo tempo, legitima a diferença "entre o bem e o mal" ao declarar ilegal apenas a conduta que tenha a ver com a droga definida por esse mesmo discurso como ilegal, "não por suas qualidades farmacológicas, mas porque se percebe como ameaça sócio-ética, apesar de no fundo a razão real de sua ilegalidade ser econômica" (OLMO, 1990: 24).

Olmo (1990) assinala também a existência do estereótipo criminoso (político-criminoso), presente desde que existem legislações sobre drogas, e que recorre a um quarto discurso, o político, para legitimar-se com discurso jurídico (produto da difusão do modelo geopolítico). Nesta perspectiva, a droga é vista como "inimiga", e o traficante – objeto central de interesse deste discurso — como "invasor", "conquistador", ou mais especificamente como "narcoterrorista" e "narcoguerrilheiro". Então, o traficante pode ser um país e não mais um indivíduo. E, isto explica porque o discurso político-jurídico (geopolítico) foi bastante difundido na década de oitenta no continente americano ao concordar com os postulados da Doutrina de Segurança Nacional, e os incorporar não só como elemento teórico legitimador, mas também como metodologia de ação.

Desse modo, para Olmo (1990), a eliminação da fronteira que separa a guerra contra a subversão daquela contra a criminalidade comum é uma característica do discurso da droga e de seu controle, o que é confirmado por Mendez (1986: 183):

No caso da periferia, a involução autoritária se manifesta na incorporação dos postulados da Doutrina da Segurança Nacional, tanto como elemento teórico legitimante, como uma metodologia de ação no campo do sistema de justiça penal, que traz como consequência a tendência à eliminação das fronteiras que dividem a guerra à "subversão" da guerra à "criminalidade comum" (Tradução do autor).

Outra questão que agrava a situação, segundo Olmo (1990), é a difusão de um mesmo discurso universal e a-histórico sobre "o problema da droga", como se a condição de cada país e de cada droga fossem semelhantes. E, mais, como se os

condicionantes estruturais dentro de um mesmo país fossem estáticos e nada tivessem a ver com o tema. Nesta linha, a autora salienta que a partir da II Guerra Mundial foram os organismos internacionais, particularmente a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU), que contribuíram para universalizar os diversos modelos — com seus respectivos discursos sobre as drogas proibidas e suas características. E, os Estados Unidos o seu difusor fundamental no campo internacional.

Deste modo, a primeira organização internacionaliza o discurso médico e a segunda o discurso jurídico; a OMS, fundamentalmente por meio de seus informes técnicos elaborados por especialistas da medicina e da farmacologia, e a ONU, não só através de suas comissões de Especialistas (muitos das ciências médicas, mas também juristas), mas, principalmente com a promulgação de seus diversos convênios e protocolos e a criação de uma série de organismos encarregados de sua aplicação.

Nessa direção, Garcia (2017) pergunta se toda guerra implica na declaração de um inimigo, quem seria o verdadeiro inimigo da guerra as drogas? Para então destacar o ocultamento discursivo de se tentar desumanizar o ponto de partida, ao falar-se de que a droga é o inimigo, que ela é o grande mal que precisa ser exterminado. Portanto, para o autor, a disposição discursiva desse combate é um mascaramento, pois não é contra a droga que se luta, já que quem sofre a repressão estatal não é a droga, mas as pessoas que são alvo dessa política: o comerciante de drogas ilícitas colocado no patamar mais alto de periculosidade, da figura danosa, causador de todo o mal. Desse modo, ele é construído como inimigo: “Trata-se da construção de um inimigo enquanto um sujeito não merecedor de sua humanidade, sendo levado a uma condição de bestialidade. É o monstro que vive entre nós e que deve ser exterminado” (GARCIA, 2017: 198).

Portanto, para este autor, trazer a questão para o direito penal é acreditar que o combate não se realiza no nível médico, no nível da saúde, dos direitos humanos ou de qualquer outro tipo de direito (à cidade, à moradia, ao emprego). Isso porque o direito penal está preocupado com a responsabilização, com o castigo e com a punição e não com a recuperação de viciados, com o tratamento dos envolvidos, com a família. Então, no caso de repressão às drogas, essa não é somente uma questão de encontrar o criminoso e puní-lo, mas também de se criar uma sensação

de batalha para aqueles que, de forma estigmatizada, encontram-se na condição de inimigo.

Assim, para as classes demandantes da guerra às drogas, cria-se a sensação de insegurança e para as classes alvos, a sensação de terror. Por isso, o aparato político propício para tratar dessa situação é a militarização da força policial. Por conseguinte, a questão militar faz referência, de um lado, à “existência de corpos políticos institucionalizados e armados, cujas funções e objetivos estão estreitamente ligados à gestão dos territórios, das pessoas e das coisas por um aparelho central que os dirige, o Estado (SANTOS, 2011: 124).

Por outro lado, estes corpos políticos militares apresentam um *ethos*, que se concretiza com a construção de valores políticos e culturais a partir de canções, estratégias e símbolos (“faca na caveira”, por exemplo). Para tanto, desde a formação o policial aprende a cultura da guerra, mesmo sabendo que o inimigo é um cidadão do país que irá teoricamente defender. Logo, a crítica à formação da polícia implica no reconhecimento de que qualquer estrutura de guerra, conseqüentemente militar, somente se justifica quando há um inimigo a ser combatido.

Conforme Carvalho (2006), a guerra às drogas com o processo de naturalização da exceção inverte o sentido originário do direito penal e das instituições jurídicas, com a minimização de direitos e garantias a determinadas (não) pessoas, adquirindo feição eminentemente punitiva. E, é desse modo que o discurso liberal que sustenta o direito penal como freio do poder estatal se perde. Assim, a consequência efetiva da guerra as drogas se dá mais no nível social do que precisamente no combate ao tráfico e ao consumo: “É facilmente visível a tragédia na vida das pessoas atingidas pela mão de ferro do estado penal. Ao mesmo tempo são bastante obscuros os números que demonstram a motivação original dessa política repressora” (GARCIA, 2017: 203). Mas, qual a origem de tanta repressão e “guerra às drogas”?

### 3.3 A CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS NOS EUA

Como os movimentos de proibição às drogas começaram nos Estados Unidos, será descrito algumas características daquela cultura que possam ter contribuído para a fixação de determinados valores sociais que influenciaram essa política.

### 3.3.1 O puritanismo estadunidense e o proibicionismo

Bell (1992) destaca a influência do pensamento teocrático puritano na história da cultura estadunidense, onde os principais intelectuais americanos eram clérigos até meados do século XVIII. E salienta que a ética protestante e o temperamento puritano foram os códigos que exaltavam o trabalho, a sobriedade, a frugalidade, o freio sexual e uma atitude proibitiva da vida. Logo, essa ética protestante e o temperamento puritano foi a visão de mundo de um modo de vida agrário, de pequena cidade, mercantil e artesanal. O autor ressalta também que a vida e o caráter da sociedade norte-americana foram moldados pela pequena cidade e suas religiões, necessárias para impor enérgicos códigos de sanções comunitárias em um meio hostil que davam sentido e justificação ao trabalho bem como as restrições em uma economia de subsistências.

Deste modo, a comunidade era governada por uma moralidade racional, em que a lei moral era uma fria e virtuosa necessidade, e uma vez despojado da casca teológica, o núcleo do puritanismo era um intenso zelo moral pela regulação da conduta humana. Isso porque os puritanos haviam fundado uma comunidade sob um pacto em que todos os indivíduos compartilhavam responsabilidades e não porque eram rudes ou lascivos. Então, para Bell (1992), dados os perigos externos e as tensões psicológicas de se viver em um mundo fechado, o indivíduo não deveria se preocupar somente por sua conduta, mas também pela da comunidade, pois os pecados de uma pessoa não só a punham em perigo, mas também o grupo todo, e, ademais, ao não se observar as exigências do pacto, se podia atrair a cólera de Deus sobre toda a comunidade.

Portanto, os puritanos americanos haviam firmado um pacto que comprometia a cada homem levar uma vida exemplar, cujos termos faziam todos conscientes dos pecados da tentação e das tentações da carne. Assim, o puritanismo norte-americano se converteu numa ideologia, num meio para mobilizar a comunidade, reforçar a disciplina e manter um conjunto de controles sociais que funciona como fonte de conservadorismo ao persistir e, até se fazer mais forte muito depois de desaparecer sua congruência com o movimento social. Ao trazer consigo a autoridade e as sanções do passado, essa ideologia sobre a vida é instilada já na mente das crianças. Logo, se converte num esquema conceitual de mundo e de normas morais da conduta para justificar os códigos sociais estabelecidos e os

controles sociais que sustentam o poder social da classe dominante, mesmo sendo seu conteúdo sutilmente redefinido ao longo do tempo (conceito funcional de ideologia).

Para Bell (1992), esse foi o destino do puritanismo, pois muito depois de mitigar-se a dureza do ambiente que promoveu a ideologia original, subsiste a força de sua crença. Deste modo, a regra da abstinência havia formado parte da moral pública da sociedade norte-americana, tendo sido um recurso para assimilar o imigrante, o pobre e o desviado ao *status* da classe média, já que isso não era possível devido à sua situação econômica. Contudo, no final do séc. XIX, essa regra já não era mais voluntária, mas uma arma coercitiva de um grupo social, cujo estilo de vida já não tinha autoridade moral. Sendo assim, uma vez que os novos grupos urbanos não aceitavam de bom grado a temperança como forma de vida, então, a coercitividade deveria ser imposta pela lei e convertida em assunto de deferência cerimonial para os valores da classe média tradicional.

Assim, a moralidade se converteu em moralização e a proibição converteu-se em uma saída para as perturbações de toda libido freada. Durante o movimento de proibição, a lascívia e o temor foram explorados por aqueles que se detinham no vínculo do sexo com o álcool, no temor da loucura e da degeneração racial, e da autoafirmação do negro. Se não podiam converter o pecador, se poderia suprimir o pecado e o pecador também. Então, a proibição foi mais do que uma questão sobre o álcool, foi um problema de caráter e um momento de alteração no modo de vida. Após a reflexão sobre esses fatos, como a proibição se relaciona ao combate ao uso de drogas?

### **3.3.2 Proibicionismo e controle social**

Rodas (2017b) informa que o uso de drogas era legalizado em todo o mundo até o início do século XX, salvo uma ou outra experiência isolada. Por exemplo: o ópio era um produto monopolizado pela Companhia Britânica das Índias Orientais; as Guerras do Ópio (1839-1842 e 1856-1860) foram iniciadas pela Inglaterra após a China proibir sua importação. Somente na virada dos anos 1800 para os 1900, impulsionado pelos EUA, o panorama começa a mudar, e, a onda de proibição das drogas teve seu início.

Segundo Ribeiro (2016), foi na transição para o século XX que a conjunção de diversos fatores, com ênfase no aspecto moral, contribuiu para a criação de um movimento que entendia a proibição do consumo de substâncias psicoativas como a melhor política para sanar os prejuízos clínicos, psicológicos e sociais dele derivados (proibicionismo). Dessa forma, para Rodrigues (2009), na passagem do século XIX para o século XX drogas como a maconha, a cocaína e a heroína, que não eram proibidas, passaram a ser alvo de uma cruzada puritana, levada adiante por agremiações religiosas e cívicas dedicadas a fazer *lobby* pela proibição. Foi assim que racismo, xenofobia, negócios e moralismo foram as raízes da atual conjuntura proibicionista, e então as drogas que sempre fizeram parte da cultura humana, foram divididas em lícitas e ilícitas.

Portanto, para Zaffaroni (2013b), o proibicionismo não foi baseado na saúde pública, mas no preconceito, fundamentalmente racial, que se origina nos “donos” da cultura americana descendentes do *Mayflower*<sup>38</sup> — pois um grupo republicano branco, puritano, reacionário e fundador, para quem a virtude era a abstinência, reafirmava sua supremacia e hegemonia cultural, rejeitando e punindo os grupos imigrantes. É desse modo que Rodas (2017b) destaca que, diferentemente do que se imagina, as bases da reprovação ao uso de drogas não foram científicas ou médicas, mas sociais, econômicas, morais e religiosas. E cita como uma de suas causas o preconceito contra imigrantes e seus descendentes que começavam a competir pelos empregos norte-americanos. Assim, entorpecentes como ópio (associado aos chineses), maconha (mexicanos), cocaína (negros) e mesmo álcool (irlandeses) foram considerados produtos consumidos por “vagabundos” e “criminosos”. Além disso, havia também a pressão da crescente indústria farmacêutica, que defendia a proibição das drogas que ela não produzia.

O outro motivo que merece destaque era a força da ética protestante que pregava uma vida livre de vícios e práticas hedonistas, focada no trabalho duro, que levaria à salvação por Deus. Como exemplo tem-se a associação *Anti-Saloon League*, criada em 1895, que lutava contra os *saloons*, bares típicos da região centro-oeste dos EUA. Segundo essa entidade, o uso de álcool (e outras drogas) atentava contra o moralismo puritano da classe média norte-americana. Esse grupo

---

<sup>38</sup> Literalmente “flor de maio”, foi o famoso navio que, em 1620, transportou os chamados Peregrinos, do porto de Southampton, Inglaterra, para o Novo Mundo.

atingiu milhares de associados e assim os políticos passaram a ter medo de desafiar a exigência deles por uma “América limpa”. Nos Estados Unidos, essa tendência ganha um corpo teórico e se transforma em um movimento político estruturado que promove várias medidas de controle: *Pure Food and Drug Act* (1906), que exigia o detalhamento da composição dos medicamentos; *Harrison Narcotics Act* (1914), determinando que a cocaína e o ópio fossem utilizados apenas com prescrição médica; *Volstead Act* (Lei Nacional de Proibição), banindo o consumo de álcool, após a aprovação da 18ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos (1919).

É neste contexto que esse cenário moralizador é exportado pelos norte-americanos a outras nações. Segundo Carvalho (2014), o ano de 1906 pode ser considerado o marco para que o proibicionismo ascendesse de um movimento doméstico e puritano para um movimento político de caráter internacional, visando à restrição de substâncias psicoativas. É Lima (2009) quem destaca os resultados da Conferência Internacional do Ópio em Xangai, 1909:

- a) fazer do governo dos Estados Unidos o líder da agenda internacional sobre o controle de drogas no mundo;
- b) fazer a legitimação passar pela autoridade médica, através do fortalecimento da ideia de “uso legítimo” que delimitava que “todo consumo não relacionado à propósitos médicos e científicos (ocidentais) deveria ser considerado ilícito;
- c) estabelecer o alvo: o combate à fonte da oferta, o combate às drogas nas áreas de produção, que significava uma ofensiva a países produtores.

Também houve a cooptação mundial dessa tendência nos seguintes eventos: Encontros de Xangai (1906 e 1911), com o objetivo de suprimir gradualmente o comércio de ópio; as duas Conferências em Haia (1912 e 1914), a institucionalização, na Liga das Nações como conduta mundial-padrão (1920); o retorno do debate pela ONU, adotando o proibicionismo como a ideologia predominante e a repressão como a estratégia central de atuação, tendo os Estados Unidos (a nova potência mundial) como seu principal incentivador.

Por conseguinte, por intermédio da ONU se criou a Comissão de Narcóticos (CND) (1946), responsável pela formulação de políticas de drogas que contribuiriam para o fortalecimento do sistema de controle internacional dessas substâncias;

igualmente houve a realização da Convenção Única sobre Estupefacientes (1961), a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971), da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas (1988) — chamadas Convenções-Irmãs da ONU — que estabeleceram o sistema internacional de controle das drogas e reafirmaram o proibicionismo como a política a ser seguida por todas as nações.

A primeira convenção da ONU (1961) recupera e detalha as determinações oriundas da Liga das Nações (anos 20). A segunda (1971) reafirma o propósito proibicionista frente aos movimentos contraculturais dos anos sessenta. A terceira (1988) confirma e fortalece a estratégia repressiva como instrumento de combate ao crescimento do crime organizado. Atualmente essas posições são confirmadas pelas Assembléias Gerais das Nações Unidas de Sessões Especiais (UNGASS)<sup>39</sup>, dedicada à discussão da política mundial de drogas.

Para Rodrigues (2009), a utopia proibicionista apostou que combinando leis punitivas com repressão policial eliminar-se-iam hábitos relacionados a drogas que eram, muitas vezes, seculares. Desse modo, abriu-se um campo de ilegalidade que apenas cresceu nas décadas de vigência da proibição onde um mercado inteiro passou à ilegalidade. Por conseguinte, muitos criminosos foram fruto da proibição, pois produtores, negociantes e consumidores de drogas foram lançados na ilegalidade. Com isso, inúmeras pessoas, com seus hábitos e negócios tornaram-se criminosas. Logo, na busca para extinguir os perigos para a sociedade, a proibição acabou por criminalizar condutas.

Contudo, Rodrigues (2009) destaca que nem todos, na prática, são alvos da lei pois, seletivamente, a maioria dos novos criminosos é encontrada entre as classes pobres (negros, mexicanos etc.) e entre os subversivos (contestadores, hippies, artistas e “desajustados”). Por exemplo, nos Estados Unidos, a maioria dos presos por crimes relacionados a drogas é negra ou hispânica, apesar de ambos os grupos serem minorias no país. Algo similar aparece nos dados prisionais brasileiros em que a maioria da população encarcerada por drogas é formada por negros/mulatos, favelados, migrantes, pobres, quase todos jovens (BRASIL, 2009).

Para Zaffaroni (2013b), o primeiro problema criado pela proibição das drogas foi a discriminação, pois nos Estados Unidos as campanhas contra certas drogas

---

<sup>39</sup> *United Nations General Assembly Special Session.*



psicoativas foram, desde o início, mescladas a preconceitos, racismo e xenofobia, uma vez que as drogas passaram a ser associadas a grupos sociais e minorias considerados perigosos pela população branca e protestante, majoritária no país. Desse modo, o proibicionismo, fruto da ética protestante e puritana, foi a moral prevalente para lidar com a questão do consumo de substâncias psicoativas nos Estados Unidos e no mundo. Apesar disso, nem por decreto, nem por repressão, o mercado de drogas foi eliminado.

Como este trabalho estuda a política sobre drogas a partir dos anos 1980 no Brasil, fica o questionamento: como foi a política sobre drogas nesse período nos EUA e como esta influenciou o maior país latino-americano?

### **3.3.3 A política sobre drogas norte-americana nos anos 1980**

Nesse momento ganhava repercussão internacional a primeira colaboração entre guerrilha e narcotráfico ocorrida na Colômbia em 1985, na tomada do Palácio de Justiça, com a finalidade de queimar as provas que a Suprema Corte tinha contra os traficantes, bem como a derrubada de um Boeing da empresa colombiana Avianca em Bogotá, em 1989, pelo Cartel de Medellín — organização criminosa colombiana com rede de distribuição de drogas aos Estados Unidos pelo México, Porto Rico e República Dominicana. Segundo Rodrigues (2002), Ronald Reagan, então presidente dos Estados Unidos, assinou em 1986 o documento *Narcotics and National Security* (NSDD-221)<sup>40</sup>, que tinha como propósito regular problemas de segurança já estabelecidos na América Latina – as guerrilhas de esquerda rurais e urbanas – e adicionar um novo e complicador elemento: o narcotráfico. Esse novo fator redimensionava a política estadunidense de repressão ao narcotráfico nos anos 1980, ao se contrapor a uma intrincada conexão com os grupos subversivos<sup>41</sup>. Desta forma, indicou a necessidade de alterações legais nos Estados Unidos a fim de permitir um maior envolvimento dos militares em ações contra o narcotráfico.

Então, num contexto de fim da Guerra Fria e de crescente crítica aos orçamentos militares, houve um esforço para redefinir as prioridades da segurança

---

<sup>40</sup> *National Security Decision Directive* é um instrumento confidencial pelo qual os mandatários norte-americanos podem estabelecer prioridades e diretrizes para a política exterior e de defesa do país antes que sejam publicizados ou apreciados pelo Congresso (RODRIGUES, 2013).

<sup>41</sup> Relação que o embaixador norte-americano na Colômbia, Lewis Tambs, nomeara de narcoterrorismo (RODRIGUES, 2013).

nacional dos EUA, cuja legitimidade das demandas por manutenção de efetivos e de gastos dependia da capacidade de identificar um novo inimigo que exigisse constante e intensa atenção. Em razão disso, a adesão dos militares à *war on drugs* torna-se mais ampla e eles experimentam oito anos de crescimento do orçamento de defesa nos governos de Reagan. Essa política foi reforçada por Bush (pai), em 1989, que ao assumir a presidência coloca o Departamento de Defesa (e, portanto, as Forças Armadas) na linha de frente da coordenação e execução da luta antidrogas do país. Assim, delineia-se um plano de ação destinado aos três países andinos identificados como fontes principais da cocaína direcionada aos EUA – Colômbia, Peru e Bolívia – denominado *Estratégia Andina*.

Foi assim, segundo Rodrigues (2008), que o tema do narcotráfico cresce de importância na agenda diplomático-militar dos EUA ao longo dos anos 1980, na medida em que diminui a atenção dada ao “perigo comunista”. Um aspecto importante da política externa estadunidense ocorre devido à hibridização das ameaças nas chamadas “narco-guerrilhas”, que a partir dos anos 1990 consolidou-se na forma da associação tráfico-terrorismo — como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Sendero Luminoso peruano. Já no Brasil, como se efetiva a criminalização das drogas?

### 3.4 A CRIMINALIZAÇÃO DAS DROGAS NO BRASIL

Segundo Maciel (2006), o sistema jurídico que vigora durante todo o período do Brasil-Colônia foi o mesmo que existia em Portugal, ou seja, as Ordenações Reais, compostas pelas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e, por último, as Ordenações Filipinas. Estas ficam prontas durante o reinado de Filipe I, em 1595, mas entram efetivamente em vigor em 1603, no período de governo de Filipe II. As Ordenações Filipinas, em seu V Livro, Título LXXXIX, incrimina o uso, porte e venda de algumas substâncias tidas como “tóxicas”, como: rosalgar, solimão, escamonea e ópio, cujas penas eram confisco de bens e degredo para a África.

Para Carvalho (2011), o Código Criminal do Império do Brasil de 1830 não chega a tratar da matéria e a temática continua sendo objeto de posturas

municipais<sup>42</sup>. O Regulamento de 29 de 1851, disciplina o assunto ao tratar da polícia sanitária e da venda de substâncias medicinais e de medicamentos. Em seguida, o Código Penal de 1890 considera crime expor à venda ou ministrar substâncias venenosas sem legítima autorização e sem formalidades previstas nos regulamentos sanitários. Este documento se insere na tradição que remonta à matriz colonial de denotar um matiz de delito profissional dos boticários. Contudo, tratavam-se de artigos isolados.

Depois, o país continua na mesma linha ao assinar a Conferência Internacional do Ópio, realizada em 1911, em Haya, e aderir à Conferência Internacional do Ópio, de 1912. Assim, através do Decreto 2.861 de 1914, aprova medidas para impedir o abuso crescente do ópio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína e, com o Decreto 11.481 de 1915, determina o cumprimento da Convenção. Tem-se, assim, o início de uma sistematização legal fundamentada em acordos internacionais. Somente em 1921 surge um texto legislativo específico com o objetivo de estabelecer restrições ao uso de drogas em âmbito nacional: o Decreto 4.294 de 1921, que estabelece penalidades para a venda de cocaína, ópio, morfina e seus derivados, cuja pena era prisão de 1 a 4 anos. Essa é considerada a primeira lei do proibicionismo contemporâneo no Brasil, dando origem a uma seqüência de normas e reformas que, progressivamente, adequou a legislação brasileira ao enrijecimento decisivo do proibicionismo em escala mundial.

Entretanto, a posse ilícita só foi criminalizada pelo Decreto 20.930 de 1932, no governo Vargas, que também criminalizou a venda de *cannabis indica* (maconha), cocaína e ópio, cuja pena era prisão de 1 a 5 anos (art. 25). Quem fosse encontrado tendo consigo essas substâncias, recebia pena de 3 a 9 meses de prisão (art. 26). Com esse último decreto, o consumo propriamente dito passa a integrar a lista de ações criminalizadas. Em 1936, o Decreto 780 cria a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), que se justifica à medida que competia ao Estado brasileiro cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. No Estado Novo, o Decreto 2.994 de 1938 promulga a Convenção para a Repressão do Tráfico Ilícito das Drogas Nocivas de 1936, e o Decreto-Lei 891 de 1938 aprova a “Lei de Fiscalização de Entorpecentes”, que tinha como objetivo

---

<sup>42</sup> Como a expedida pela Câmara do Rio de Janeiro, em 4 de outubro de 1830, que proibia a “venda e o uso do pito de pango, bem como a conservação dele em casas públicas”, disposição que é considerada como “o primeiro ato legal de proibição de venda e uso da maconha no mundo ocidental” (MACRAE; SIMÕES, 2000).

dotar o país de uma legislação capaz de regular eficientemente a fiscalização de entorpecentes. Este Decreto-Lei menciona a necessidade de a legislação brasileira estar de acordo com as mais recentes Convenções sobre a matéria e estabelece pena de prisão de 1 a 5 anos para quem instigasse a aquisição e o uso (art. 33), e pena de 1 a 4 anos para quem tivesse consigo substâncias proibidas (art. 35). Assim, percebe-se no Estado Novo um endurecimento da repressão, pois houve um aumento da pena para o usuário de substâncias ilícitas de 3 a 9 meses de prisão para 1 a 4 anos. Contudo, o Código Penal Brasileiro (CPB) de 1940 (Decreto-Lei 2.848) mantém a pena de reclusão de 1 a 5 anos para a venda de substância entorpecente, mas, para instigação e incentivo ao uso estabelece pena de prisão de 6 meses a dois anos, e não menciona pena para o seu uso. Depois, segundo Ribeiro (2016), segue-se um período no qual se arrefeceram as preocupações sociais.

Para Carvalho (2011), embora a classe médica não cessasse de trabalhar e promover junto aos políticos a pressão para aprovação de leis e o aumento da repressão, no período antes do golpe militar de 1964 os usuários, dependentes e experimentadores não eram criminalizados e a fiscalização mais rigorosa só veio a se efetivar após o golpe. Para o autor, o ano de 1964 é um divisor de águas na política criminal do país. Isso significa dizer que o modelo de política criminal passa de sanitário (1914-1964) para bélico, pois a droga, a partir dos anos 60, é associada aos movimentos de “subversão”, já que para os militares se tratava de mais uma característica comunista. A partir de 1964, a repressão torna-se a terminologia usual e a guerra fria justifica o aumento do aparato repressivo. Em conjunto, a Doutrina de Segurança Nacional vai possibilitar o desencadeamento de uma política de repressão integrada, e a otimização de um projeto transnacional de “guerra às drogas”.

Batista (1998) também separa a política criminal brasileira sobre drogas em dois períodos: no primeiro período impera um modelo sanitário (1914-1964), no qual prepondera nas normas reguladoras uma concepção sanitária para o controle do tráfico que se alimenta do desvio da droga, do seu fluxo autorizado. Tem-se os sanatórios para toxicômanos e as colônias de alienados (Decreto 14.969 de 1921). Contudo, além da consideração do viciado como “doente” por este modelo, no qual autoridades sanitárias, policiais e judiciárias exerciam funções contínuas, a designação de “sanitário” é devida em razão do aproveitamento de saberes e

técnicas higienistas, para as quais as barreiras alfandegárias são instrumentos estratégicos no controle de epidemias, na montagem da política criminal.

Para cumprir as normas desse modelo, o Decreto 20.930 de 1932 converte a drogadição e a toxicomania em doença de notificação compulsória (art. 44), e fica estabelecido que os usuários de drogas estavam sujeitos à internação que poderia ser obrigatória ou facultativa por tempo determinado ou não (art. 45). Para reforçar, o Decreto-Lei 891 de 1938, proíbe "o tratamento de toxicômanos em domicílio (art. 28). Todavia, no contexto liberalizante da redemocratização, após 1946, o tema das drogas cai para um segundo plano. Porém, segundo Batista (1998), o eixo mítico-repressivo central ainda repousa na "completa perdição moral" ou na predisposição para "a prática de atos criminosos", do Decreto 4.294 de 1921, e assim permanecerá até aos anos sessenta. Entretanto, a irrelevância estatístico-criminal do tráfico e do abuso de drogas não atrai a atenção dos juristas, dos criminólogos e mesmo dos legisladores. Assim, o Decreto-Lei 4.720, de 1942, fixa as "normas gerais para o cultivo de plantas entorpecentes e para a extração, transformação e purificação de seus princípios ativo-terapêuticos", e o Decreto-Lei 8.646, de 1946, centraliza em determinada repartição pública o poder de autorizar importação e exportação de entorpecentes para "drogarias, laboratórios, farmácias e estabelecimentos fabris". O Decreto-Lei 20.397, de 1946, regulamenta a indústria farmacêutica no país, detendo-se, nos artigos 19 a 26, sobre os laboratórios que fabricam especialidades contendo entorpecentes.

Já no segundo período (1964 em diante), para Batista impera o modelo bélico. A escolha de 1964 como marco divisório entre o modelo sanitário e o modelo bélico de política criminal para drogas se prende ao golpe de estado que cria as condições para a implantação do modelo bélico, o que não significa que motivos do modelo sanitário, na consideração do "estereótipo da dependência", continuassem a operar residualmente. Então, em 1964, o Brasil promulga a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961<sup>43</sup>; a Lei 4.451 de 1964, altera o CPB de 1940 para equiparar as condutas de "venda de substância entorpecente" com a de "trazer consigo", mantendo a pena de reclusão de 1 a 5 anos. Tem-se a Lei 4.483 de 1964, que cria o Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes (SRTE) e reorganiza o

---

<sup>43</sup> Promulgada pelo Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964.

Departamento de Polícia Federal, que expande e radicaliza o controle e a vigilância policial sobre o cotidiano.

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1967 estabelece que compete à União a repressão ao tráfico de entorpecentes (art. 8º, Inc. VII, 'b'), e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 acrescenta que também compete sua prevenção e das drogas afins. Também o Decreto-Lei 385 de 1968 do regime militar altera o art. 281 do Código Penal para equiparar a conduta do usuário à do traficante, além de outros aspectos recrudescedores. A Lei 5.726 de 1971 aumenta a penalidade de 1 a 6 anos, tanto para a venda quanto para o porte/uso de substância entorpecente; essa passa a ser também a pena para induzimento e incentivo ao uso. Em 1973, o Brasil deposita o instrumento de ratificação do Convênio sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971<sup>44</sup>. A Lei 6.368 de 1976 separa o crime de venda (tráfico), induzimento, incentivo ao uso de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica (art. 12), com pena de reclusão de 3 a 15 anos, do crime de uso, com pena de detenção de 6 meses a 2 dois anos (art. 16).

Em 1988, a Constituição Federal equipara o crime de tráfico de entorpecentes e drogas afins à prática da tortura, ao terrorismo e aos definidos como hediondos (art.5º, XLIII) e determina a expropriação de propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas (art. 243). Em 1991, o Brasil promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988<sup>45</sup>. Após, a Lei 11.343 de 2006 estabelece pena de 5 a 15 anos de reclusão para o crime de tráfico de drogas (art. 33), de 1 a 3 anos de detenção para o induzimento ao uso de drogas (art. 33, § 2º), e para o uso de drogas penas restritivas de direitos (advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade, medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo). Em 2019, a Lei 13.840 altera a legislação anterior autorizando a internação involuntária de usuários e o acolhimento em Comunidades Terapêutica Acolhedoras (arts. 23-A, § 5º e 26-A).

Para Ribeiro (2016), embora a partir do restabelecimento do Estado Democrático de Direito, houvesse em 1988 um contexto histórico interno propício a

---

<sup>44</sup> Promulgada pelo Decreto nº 79.388 de 14 de março de 1977.

<sup>45</sup> Promulgada pelo Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991.

mudanças legislativas liberalizantes, o fim da Guerra Fria, simbolicamente representada pela queda do muro de Berlim, contribui para o fomento do comércio das substâncias psicoativas, agora num ambiente globalizado. Nesse contexto, se fortalece a criminalidade transnacional, dando margem à implementação oportunista de uma política declaradamente militar, capitaneada notadamente pelos Estados Unidos da América e outros países centrais. Assim, as pressões internacionais tornaram-se cada vez maiores e a partir dos anos 1990 a legislação penal sobre drogas experimenta uma escalada repressiva. Nesse rumo, a Lei nº 10.409 de 2002 substitui a Lei nº 6.368 de 1976, mas por ter sofrido vários vetos que fulminaram sua eficácia, é sucedida pela Lei nº 11.343 de 2006, que é alterada, em 2019, pela Lei 13.840.

### **3.4.1 O tráfico de drogas no Brasil nos anos 1980**

Para Silva, Fernandez e Braga (2008), a presença do tráfico de drogas nas favelas cariocas remonta aos anos 50, quando a maconha era comercializada por pequenos traficantes e vendida, sobretudo, para os moradores das próprias favelas. No entanto, com a chegada da cocaína nos anos 80 e o aumento da demanda por drogas por parte da classe média, o cenário do comércio das drogas ilícitas se modifica e seu controle passa a ser exercido por quadrilhas organizadas.

Portanto, a chegada da cocaína sinaliza a passagem do paradigma “maconha-38” para o paradigma “cocaína-AR15”. Para os autores, os anos de 1983 e 1984 podem ser considerados o marco temporal da chegada e consolidação do comércio ilícito de cocaína no Rio de Janeiro, já que nesse período mafiosos italianos — ligados ao tráfico internacional de drogas —, bem como os grupos que controlavam a cocaína na América Latina foram ao Rio de Janeiro negociar com grupos criminosos locais. No período, o governo Brizola (1983-1985) é caracterizado por uma política de segurança pública branda nas favelas cariocas, resultado de uma tentativa de humanização da polícia. Esse fato, somado às características do contexto sócio espacial do Rio de Janeiro — como o sítio das favelas, a condição de pobreza de seus moradores e um mercado consumidor promissor — tornaram a cidade um ponto estratégico da venda de drogas, e não mais apenas um ponto de passagem de seu comércio internacional.

Para Rodríguez (2003), no início dos anos 80, com o primeiro governo Brizola, os morros convertem-se em redutos fortes da marginalidade e começa a surgir um novo tipo de fora-da-lei mais agressivo que o tradicional bicheiro: o traficante. Este desponta inicialmente como servidor do bicheiro, como aquele comerciante audaz do novo mercado que chega na cidade: o dos tóxicos. Inicialmente com a maconha, mas com a entrada da cocaína na cena carioca, ao longo da década de 80, e com os grandes lucros que os contraventores auferiram a partir desse novo negócio, alguns bicheiros abandonam o perfil de contraventores *soft* e convertem-se em traficantes. Como resultado, o que passa a valer é somente o enriquecimento ou a manutenção, a qualquer preço, da primazia obtida no meio pelo terror. Deste modo, alguns traficantes surgem das hostes que prestavam serviços aos antigos bicheiros e passam a exercer um crescente domínio, alicerçados exclusivamente no amedrontamento e na violência indiscriminada. Segundo o autor, no período compreendido entre 1985 e 1991, houve 70.061 homicídios no Rio de Janeiro, enquanto que nos sete anos da guerra do Vietnã houve 56.000 americanos mortos, tendo sido de 70.000 o número de mortos nos quatro anos da guerra da Bósnia e de 25.000 o total das vítimas da guerra travada entre o Sendero Luminoso e o Estado peruano.

Conforme Ribeiro, Dias e Carvalho (2008), nas décadas de 1980-1990 a construção da política de segurança militarizada na cidade do Rio de Janeiro já se baseava no discurso de combate ao “tráfico de drogas”. Para Rodrigues (2003) há, por parte da opinião pública, a sustentação de um forte “discurso epidemiológico” que, num tom catastrofista, insiste em diagnosticar o alastramento do uso de drogas e da corrupção das instituições pelo crime organizado, fatos que tornariam o Brasil uma quase-Colômbia. Assim, o alarmismo que ecoa pela mídia brasileira parece operar como produtor de uma situação de exceção ideal para gerar consenso no esforço estatal de ampliação da repressão ao tráfico e consumo de drogas. Haveria uma relação entre esta situação de exceção e aquelas reguladas pela Lei de Segurança Nacional?

### **3.4.2 A Lei de Segurança Nacional e tráfico de drogas no Brasil**

Conforme Dal Ri Júnior (2006), desde a proclamação da República até 1935 os crimes contra a segurança do Estado eram regulados no ordenamento penal



brasileiro do mesmo modo que os crimes comuns. Somente com a ascensão de Getúlio Vargas, ocorrida pela revolução de 1930, e, posteriormente, com o surgimento do Estado Novo e sua característica repressão política, iniciou-se o processo que culminaria na exclusão dos crimes contra a segurança do Estado da codificação penal. Desse modo surge em 1935 a primeira Lei de Segurança Nacional (LSN) (Lei 38, de 1935) e, por conseguinte, tais crimes se ausentaram do Código Penal de 1940.

O governo autoritário do Estado Novo mantinha laços estreitos com o fascismo italiano e o nazismo alemão, por conseguinte, a ideologia e a tradição autoritária que marcaram estas experiências condicionou algumas normas brasileiras. Por exemplo, a Consolidação da Leis do trabalho (CLT) e também a LSN de 1935 (art. 40 e 42), que definiu os crimes contra a ordem política e social, tornando inafiançáveis seus crimes, com cumprimento de pena em locais diferentes dos presos comuns e sem sujeição ao regime penitenciário.

A principal finalidade da LSN, segundo Dal Ri Júnior (2006) foi transferir para uma legislação especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono das garantias processuais. Após a promulgação da LSN, o Governo Vargas continuou a emanar novas normas destinadas a aperfeiçoá-la, tornando cada vez mais rigorosa e pormenorizada a repressão dos crimes políticos. Assim, em 1938, o Decreto-Lei 431 introduziu a pena de morte para os crimes contra a segurança externa, inclusive de ressurreição armada, guerra civil, devastação, saque, depredação ou quaisquer atos com o fim de suscitar o terror. Foi estabelecido, como na normativa anterior, a inafiançabilidade dos crimes e a inaplicabilidade da suspensão da execução da pena e do livramento condicional (art. 22).

A lógica da doutrina de segurança nacional imposta pelo Estado Novo também teve uma extensão significativa na severidade da elaboração e aplicação das normas que regulamentavam a presença e a atividade política de estrangeiros no território brasileiro, em razão da possibilidade de suas atividades se tornarem subversivas. Assim, no primeiro período do Estado Novo, que antecedeu o envolvimento brasileiro no conflito mundial, o governo Vargas identificava no anarquista, preferencialmente italiano, a figura do inimigo externo, portador de uma mensagem subversiva que se infiltrava nos sindicatos e se escondia sob o manto protetor das comunidades de cunho cultural e de “mútuo socorro”. Conforme Dal Ri

Júnior (2006: 276): “Juntamente com os comunistas (na sua grande maioria nacionais), os anarquistas italianos eram apresentados ao imaginário popular como baderneiros exaltados, provocadores de greves e de tumultos, desafiadores da ordem e do progresso nacional”.

Com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, esta construção simbólica é alterada. Os elementos que delineavam o perfil do inimigo externo abandonam a imagem do anarquista e passam a se referir ao conjunto de homens e mulheres que nascidos em Estados inimigos do Brasil se estabeleceram aqui, que renunciaram à nacionalidade de nascimento e adquiriram formalmente a brasileira e, na época, mantinham qualquer tipo de atividade política favorável às suas pátrias de origem. Logo, as normas emanadas pelo governo Vargas em relação aos imigrantes italianos, alemães e japoneses – considerados “súditos” dos países que compunham o “eixo” – foram duríssimas.

Para Dal Ri Júnior (2006), com a queda da ditadura do Estado Novo em 1945, os princípios que guiavam a legislação de segurança nacional foram mantidos no ordenamento brasileiro, passando por uma espécie de flexibilização até as vésperas da ditadura militar. A doutrina de segurança nacional ganha novamente importância no período dos governos militares (1964-1985) com sua reformulação realizada pela Escola Superior de Guerra, inspirada na doutrina elaborada no *National War College*, nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial. Foi uma reação ao avanço dos movimentos de ideologia comunista que estavam multiplicando a sua influência em todo o mundo, principalmente nos países estrategicamente importantes para o projeto de expansão norte-americanos, como o Brasil. A primeira norma jurídica a trazer consigo a nova doutrina adotada pelo regime militar foi o Decreto-Lei 314 de 1967. O Ato Institucional 5 de 1968, a Emenda Constitucional de 1969 e o Decreto-Lei 510 de 1969, contribuíram para consolidar ainda mais sua aplicação.

Segundo Dal Ri Júnior (2006), do ponto de vista conceitual, ficou claro o deslocamento do eixo da segurança externa para a segurança interna, da noção de defesa nacional que coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança para a de defesa global das instituições. Então, mais explicitamente do que o conceito de defesa, o de segurança leva em consideração a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica. Logo, os fundamentos da doutrina de segurança nacional até a publicação da Lei de Segurança Nacional de

1983 (Lei 7.170), segundo este autor (2006: 294): “fazia constante a confusão entre criminalidade comum e criminalidade política”. E, desde o fim da ditadura militar e da promulgação da Constituição Federal de 1988, a lei foi aplicada raríssimas vezes, tendo sido esvaziada de seu conteúdo autoritário que caracterizava as normas anteriores.

Conforme Batista (1997), o instrumento teórico desse projeto de segurança foi a Doutrina da Segurança Nacional (DSN), elaborada no Brasil pela Escola Superior de Guerra (ESG), com a ajuda de uma missão militar americana diante do alinhamento geopolítico do Brasil, no quadro da chamada Guerra Fria. Um de seus conceitos que refletem o autoritarismo da DSN, expressamente adotada na legislação de defesa do Estado durante a ditadura militar foi o de “inimigo interno”<sup>46</sup>. E, nesta perspectiva, dois aspectos podem ser visualizados sobre o combate às drogas.

De um lado, tem-se a ditadura militar com a DSN, que ganhou positividade jurídica, numa conjuntura em que a mera manifestação do pensamento poderia constituir-se num ato de “guerra psicológica adversa”. Nela, o conceito de inimigo interno foi internalizado pelos operadores da repressão aos crimes políticos, para o qual a tortura de suspeitos era um instrumento investigatório rotineiro. Por outro, a partir dos anos 60, tem-se os movimentos jovens, que fizeram da droga um signo de recusa e crítica de um modo de vida fundado na competição e na própria guerra.

Com a explosão do consumo das drogas, criou-se, especialmente a partir dos mercados dos países centrais, uma fantástica economia clandestina, fora do controle dos financeiro-eletrônicos transnacionais. Então, num mundo dividido pela Guerra Fria, a questão das drogas ilícitas ofereceu um campo fértil para a cultura do inimigo interno, por ter certa plasticidade que adere tanto a discursos religiosos como sanitários, morais, químicos, étnicos. Assim, além de um mero delito criminal, ela foi considerada parte da estratégia comunista para a dominação das mentes.

Desta forma, chega a merecer uma declaração de guerra dos Estados Unidos (primeiro de Nixon e depois de Reagan), se transformando no eixo de uma nova guerra contra “o crime organizado”, capaz de mobilizar astronômicos recursos econômicos para a “indústria do controle do crime”. Tal contexto produz uma política

---

<sup>46</sup> Conforme as leis que definiram os crimes contra a segurança nacional § 2º do art. 3º dos Decretos-Lei 314 de 1967; 898 de 1969 e da Lei 6.620 de 1978.

criminal que obedece a um modelo bélico em que se observa sua aptidão para um exercício severo de controle social penal sobre os extratos sociais excluídos, cujos filhos são recrutados para as diversas etapas do circuito da produção e do tráfico. A chamada guerra às drogas também se presta à identificação internacional de inimigos (opiáceos-Oriente, maconha-Jamaica e México, cocaína-América do Sul), sempre associável a tensões políticas concernentes à hegemonia imperialista ocidental.

Para Batista (1997), ainda que a prisão, processo e julgamento de grandes produtores ou atacadistas de drogas ilícitas seja excepcional, a política criminal do projeto neoliberal tem sua eficácia na intervenção cotidiana, que introduz sondas investigatórias e repressivas, prende e mata extratos sociais excluídos, onde se amontoam os inimigos internos. Por conseguinte, os novos inimigos são os excluídos que caminham por certas condutas do Código Penal, sendo útil ao sistema penal interligado a um projeto econômico com taxas crescentes de marginalização social e estruturalmente apartador. Assim, o número de mortos nas chacinas de enfrentamentos diários, especialmente comparado ao número de mortos por abuso de drogas ilícitas, introduz a discussão acerca da racionalidade do tratamento legal dessa matéria, que tem na criminalização a matéria-prima de sua expressão econômica, e no desempenho das agências penais, o fator essencial da variação de seus preços.

Desta forma, para o autor, o conceito do inimigo interno sobrevive à ditadura, sendo recuperado em documentos militares já em pleno processo de redemocratização, deslocado da criminalidade política para a criminalidade comum, para a compreensão da violência urbana. Conseqüentemente, uma característica do sistema penal é a militarização da segurança pública que se dá ao influxo de dois fatores: a reinvenção do conceito de inimigo interno e a questão das drogas. Uma outra característica desse sistema é o panpenalismo — a ideia de que o direito penal deve permear o maior número possíveis de relações sociais, da forma mais minuciosa possível. Sua expansão começa no nível legislativo, com o mecanismo de prover proteção penal a matérias mais diversificadas, como se qualquer regulamentação legal estivesse incompleta caso faltasse artigos que criminalizam as infrações.

Nesse contexto, ressalta-se o caráter segregador de se considerar, no plano processual penal, o acusado como inimigo, perante o qual ele se vê espoliado em

seus direitos civis, pois já não se trata de um cidadão sujeito a restrições legais em face de uma fundamentada indicição, mas de um diferente, um estranho, um inimigo ao qual não podem socorrer as garantias legais. Enfim, para Batista (1998), o modelo bélico da política criminal imprime suas marcas também no procedimento judiciário, a começar pela contradição de julgar alguém que, por constituir-se num inimigo, deve ser implacavelmente abatido (=condenado). Tal contradição ficará exposta nas múltiplas tolerâncias para com violações ao devido processo penal, no preconceito generalizado contra as garantias constitucionais dos acusados por tráfico de drogas, que alcançam também os democratas que não transigem com os direitos humanos. Isto é verificado na tolerância dos tribunais para com as nulidades, com o excesso do prazo da prisão preventiva em processos concernentes ao tráfico de drogas e à questão da prova ilícita, que está para a investigação policial como a espionagem para a guerra. Portanto, a substituição de um modelo sanitário por um modelo bélico de política criminal representa, no Brasil, a intervenção dura e frequentemente inconstitucional de princípios de guerra no funcionamento do sistema penal.

Para Batista (1998), a política criminal é parte da política social e a política criminal para drogas no Brasil é uma política dependente de certas articulações internacionais, que lhe faculta ser apresentada como uma guerra. Esta contempla operações militares em territórios estrangeiros, que distingue grupos aliados e beligerantes, promove acumulação e intercâmbio de informações em plano internacional e intervenção permanente da rede diplomática, administra orçamentos astronômicos, celebra crescentemente tratados que versam desde compromissos criminalizadores até erradicação de culturas e extradições, passando por patrulhas marítimas e helicópteros, e na qual se pretende envolver a cada dia mais intensamente as forças armadas. Enfim, se percebe as características da política criminal que elege a própria guerra como método, da política criminal que se vê e se pretende guerra contra as drogas.

Então, para este autor, certas correspondências são percebidas ao se analisar um sistema penal cujo funcionamento é concebido como uma guerra. Enquanto sob o modelo sanitário procuravam-se soluções semelhantes para usuários de drogas ilícitas e para o alcoolismo, o modelo bélico os distingue completamente. Tanto as mulheres pobres latino americanas que operam como transportadoras de pequenas partidas, as "mulitas", ou o "traficante famélico", ou

aquele que se envolve em decorrência do consumo, ou ainda o usuário que adquire também para seu colega, todos são sujeitados à mesma escala penal de um atacadista cruel. Logo, somente por uma lógica de guerra se compreende essa situação que abstrai toda a fragilidade daqueles personagens, transformados magicamente em inimigos temíveis. Como anota Carvalho (1996: 28): "nas leis de entorpecentes não há ofensividade causal, apenas jurídica, eis que o resultado das condutas não produz dano empírico, apenas normativo". Deste modo, percebe-se que as vítimas da guerra contra as drogas, além da extração social comum, são jovens — tal como na guerra convencional. Assim, até se autoriza Batista a concluir com o auxílio da psicanálise que a nova ordem internacional reservou ao sistema penal as tarefas do filicídio, antes cumpridas pela guerra:

Entre as diversas causas que desencadeiam as guerras, destaca-se a necessidade de perpetuar o sacrifício humano na forma de holocausto dos filhos, com seus primitivos significados sócio-culturais implícitos [...] A guerra mantém a ameaça de morte sobre a juventude, que deve se submeter totalmente ao exército e deslocar seus laços emocionais do lar para a comunidade" (RASCOVSKY, 1947: 164)

Portanto, para Batista (1998), a questão da inimputabilidade por menoridade, e dentro dela particularmente a tendência para rebaixar o marco etário, guarda impressionante correspondência com a questão da idade e recrutamento militar dos jovens; questão que historicamente também sofria alterações ao sabor das necessidades de estorço bélico da ocasião.

Ademais, para este autor, numa política criminal que resolve se opor à droga com os métodos da guerra é indispensável uma referência ao capitalismo industrial de guerra. Isso implica a chamada "guerra fria" que produz nos Estados Unidos uma aliança de setores militares e industriais para a qual a iminência da guerra era condição de desenvolvimento, a ponto do fracasso das conferências sobre desarmamento no final dos anos cinquenta repercutir favoravelmente. Segundo Leontief (1986), o gasto militar mundial duplica entre 1951 e 1970, passando de cem bilhões a duzentos bilhões de dólares. Estas cifras fantásticas, nesse período fortemente concentradas nos dois blocos (Estado Unidos e OTAN de um lado e União Soviética e Pacto de Varsóvia de outro) de cujo antagonismo dependiam, aglutinavam interesses para os quais era fundamental não apenas a militarização das relações internacionais (geopolítica), mas também a nível interno dos países incorporados.

Nessa perspectiva, Christie (1998) aponta que com o fim da guerra fria, numa situação de profunda recessão econômica, e quando as mais importantes nações industriais não têm mais inimigos externos contra quem se mobilizar não parece improvável que a guerra contra inimigos internos receba prioridade máxima. Pois, por um lado, uma política criminal de guerra tem efeitos benéficos para a indústria do controle do crime, seja no aquecimento dos gastos públicos com equipamentos adequados, com a reengenharia das divisões encarregadas da inteligência e do confronto, e com a ampliação do sistema penitenciário, seja no âmbito desse novo setor que é a segurança privada.

Essa máquina gigantesca, capaz de redirecionar as frustrações orçamentárias oriundas do fim da guerra fria, deve uma considerável fatia de suas engrenagens à ilegalidade da droga, que trata de realimentar todos os mitos que, a partir dela, desatam pânicos sociais e instam por repressão penal. Portanto, é fácil perceber que os lucros da indústria do controle do crime são tributários da política criminal adotada. Assim se compreende algumas razões pelas quais as orientações político-criminais passam, neste período, a assumir uma posição de destaque no debate político em geral, bem como os verdadeiros compromissos dos representantes das correntes chamadas de "lei e ordem". Por conseguinte, para Batista (1998), ocorre a mudança de identidade do inimigo, da guerra fria para a guerra contra as drogas e o "crime organizado" internacional. Isso se reflete também na indústria cultural do crime: o agente soviético ruivo sai de cena e entra um homem latino, perverso traficante. Nesse contexto, como o traficante de drogas se transforma no inimigo interno no Brasil?

### **3.4.3 O deslocamento do inimigo comunista para o traficante de drogas**

Para Brandão (2018), a Lei 1.802 de 1953 que sucedeu a anterior (Lei 38, de 1935) definia os crimes contra o Estado e a sua Ordem Política e Social, bem como as punições cabíveis e já apresentava traços explicitamente anticomunistas. A grande inflexão foi representada pelo Decreto-Lei 314 de 1967 e o posterior Decreto-Lei 898 de 1969, promulgados pela ditadura militar, com o objetivo de promover desta vez o combate a um inimigo interno, que seria considerado estranho aos interesses nacionais – definidos, nos termos do regime –, de modo a suprimir as

garantias constitucionais e instrumentalizar política e operativamente as Forças Armadas para a perseguição e, não raro, extermínio dos próprios habitantes do país.

Portanto, as novas leis de segurança nacional impostas pela ditadura militar nos anos 1960 significaram a implementação, no Brasil, da chamada DSN, que era a aplicação latino-americana da política imperialista estadunidense de alcance mundial formulada em 1947 e conhecida como “Doutrina Truman”. Sua tese central versava sobre a necessidade de defesa da civilização cristã ocidental contra a penetração perniciosa da ideologia marxista-leninista. Assim, desempenhou um papel central na implantação de regimes ditatoriais em todos os países sob influência estadunidense, em especial os países latino-americanos. Segundo Greco (2003: 47):

Trata-se de um projeto geral para a sociedade compreendendo, portanto, todos os aspectos da vida coletiva e todas as decisões políticas do país. Seus princípios, sintetizados por Golbery do Couto e Silva, principal ideólogo da ditadura militar, são os seguintes: o Ocidente como ideal; a ciência como instrumento de ação; o cristianismo como paradigma ético. A partir do combate cerrado ao comunismo internacional em nome da democracia, adota-se o conceito de “guerra de subversão interna”, compreendendo “guerra insurrecional” e “guerra revolucionária” e a noção de “fronteiras ideológicas” em oposição a “fronteiras territoriais” – é, assim, estatuída a categoria de “inimigos internos” cuja contenção e eliminação se tornam a razão de ser do Estado de Segurança Nacional (GRECO, 2003).

Então, ao identificar a coesão social à segurança do Estado, a ditadura precisou combater todo tipo de discurso político, manifestação artística, conjunto de hábitos ou referenciais teóricos que apontassem para problemas estruturantes do modelo socioeconômico que o regime procurava impor, como a luta de classes, relações de exploração ou desigualdade socioeconômica, identificando estas ideias como nocivas à unidade nacional e, portanto, como subversivas. Houve uma articulação entre o estabelecimento de uma estrutura repressiva com um conjunto mais ou menos coeso de valores morais, que acabou por engendrar a criação de um “inimigo” (interno) – definido por critérios progressivamente arbitrários –, mas também que pressupunha um tipo de cidadão desejável.

Nota-se aqui, conforme Brandão (2018), uma dimensão positiva, no sentido da afirmação criadora de um tipo de sujeito, de um estilo de vida considerado correto, moral e útil, adaptado à uma moralidade burguesa, à uma produtividade capitalista, à uma sexualidade heteronormativa e monogâmica, e a um regime farmacológico proibicionista. Logo, ao suprimir o comunista, o “pederasta”, a mulher “promíscua”, o “terrorista” e o “viciado em entorpecentes” reafirma-se o “cidadão de



bem”, o trabalhador “sóbrio”, comprometido com a “unidade nacional”, a defesa da família, da moral e dos “bons costumes”, ou seja: o sujeito disciplinado, produtivo, dócil e útil.

Carvalho (2011) acrescenta que o regime militar tendo a polarização política gerada pela Guerra Fria como força motriz, representa um ponto de inflexão no que se refere à radicalização de um processo moralizante, racista e xenófobo do proibicionismo. Segundo Samways (2014), o que aparecia inicialmente como uma inflexão relativa a mudança no alvo principal do terror de Estado, apresenta-se então como uma continuidade: a mobilização de preconceitos morais com a finalidade de deslegitimar a oposição e criar uma caricatura do “inimigo interno” no imaginário político como, técnica de governo.

Conforme Vieira (2010), ao adotar a moralidade conservadora como fator de coesão e a unidade nacional como critério da segurança de Estado, a ditadura militar não apenas sistematiza e impõe o pensamento de setores significativos das elites civis e militares, mas opera a transformação em política pública de práticas como a espionagem, perseguição política/moral, sequestro, tortura e assassinato em nome da defesa da família e dos bons costumes.

Para Rodeghero (2003), isto acontece porque o anticomunismo havia se apropriado do discurso religioso de combate ao ateísmo como também associado o comunismo a uma prática demoníaca nas décadas anteriores. Todavia, a partir do final da década de 1960, ele se associa a um discurso moralizador, de defesa das estruturas tradicionais, em especial da família, da propriedade privada e dos costumes. Chirio (2012) complementa que embora o anticomunismo tenha desempenhado um papel central para a legitimação do golpe de 1964, a partir de 1968 ele muda de tom, com temas como a destruição da família, a corrupção da moral e dos bons costumes ou os estragos provocados pelo materialismo ateu, que passam a ser vistos como provas autoevidentes do progresso da subversão. Desta forma, para compreensão desta inflexão para o endurecimento, é necessário levar em conta um contexto de disputas e mudanças globais:

- a) o período situado em plena Guerra Fria, no qual uma ampla maioria dos militares via na China e na URSS as principais ameaças relativas à Segurança Nacional, já que estas potências estariam articulando um plano de expansão mundial do comunismo;

- b) o crescimento dos movimentos que ficaram conhecidos como “contracultura”, da defesa da liberdade sexual e do consumo de drogas psicodélicas recém descobertas. Os militares atribuíam estas mudanças à penetração silenciosa das táticas do Movimento Comunista Internacional (MCI) que visavam destruir as estruturas do mundo ocidental, facilitando assim a conquista pelos comunistas. Logo, o MCI seria o grande responsável por trás das práticas imorais: a produção e o incentivo ao consumo de drogas e o apoio ao amor livre, cujo alvo principal seria a juventude (SAMWAYS, 2014).

Para Ridenti (1997), na medida em que o Movimento Estudantil ganhava força e conquistava legitimidade, as universidades passaram a ser reconhecidas como um dos principais redutos de resistência e contestação ao regime militar. Logo, fica cada vez mais evidente a urgência estratégica de deslegitimar organizações estudantis para que sua perseguição e criminalização fosse amparada pela opinião pública. A caricatura do comunista ateu e terrorista não desaparece do discurso alarmista amparado pela DSN, mas passa a agregar o estudante “viciado em entorpecentes”, “promíscuo” e “pederasta”, operacionalizando o conceito de “tóxico-subversão” como uma nova ferramenta de perseguição política, novamente perpetrada com base em critérios moralizantes. Percebe-se assim, segundo Rodrigues (2003), a instrumentalização da proibição às drogas como artifício de política e recurso para a governamentalização — disciplinarização, vigilância e confinamento — de grupos sociais ameaçadores à ordem interna.

Um relatório da Assessoria de Segurança e Informações da Universidade de Brasília (ASI-UnB) — um dos braços do Serviço Nacional de Informação (SNI) que atuava dentro da estrutura burocrática daquela universidade —, produzido em 1973 pelo Ministério do Exército sobre a “infiltração subversiva no meio universitário de Brasília”, relaciona diretamente “índices de higiene”, “uso de tóxicos”, “pederastia” e “erotismo” como indícios do sucesso obtido pelo MCI na corrupção moral dos estudantes em Brasília:

A incidência do uso dos tóxicos no meio estudantil é um alarmante indício do sucesso parcial já obtido pelo MCI em Brasília. As investigações realizadas não tiveram o objetivo de esgotar o problema, tal é a sua amplitude e complexidade. Foi, entretanto, uma oportunidade aproveitada para se obter uma amostragem da ligação efetiva tóxico-subversão. Por

outro lado, o baixo índice de higiene em que vivem nas “repúblicas”, o aspecto pessoal de muitos estudantes sujos, barbudos e cabeludos – aliado ao relaxamento das convenções sociais e morais, a incidência dos pederastas, a atividade fotográfica, como arte, deturpada para o erotismo e em alguns casos, uma atividade sexual desregrada e quase grupal, demonstra o interesse em utilizar a corrupção dos costumes, como auxiliar do binômio tóxico-subversão<sup>47</sup>.

Por conseguinte, para Samways (2014) o “inimigo” passa a ser caracterizado sob uma nova roupagem: tinha o cabelo comprido e usava drogas, pregava o amor livre, a paz e o desarmamento. Táticas pacifistas que escondiam o verdadeiro objetivo dos comunistas de destruir o ocidente e seus valores. A análise feita por Brandão (2018) de documentos produzido pela ASI-UnB, identifica a percepção do estudante universitário como corruptor da juventude que chega à Brasília para aprimorar sua formação, mas é rapidamente “desencaminhado” pela liberdade sexual, uso de “tóxicos” e discussões políticas de viés marxista. Logo, para o diagnóstico do “elemento subversivo” é dada bastante importância a sexualidade dos “suspeitos”, além do envolvimento com “tóxicos” (tóxicos, promiscuidade e ideologia de esquerda). Nesse rumo, as ações do SNI se distribuíam em três frentes principais: política, tóxicos e pornografia. Para Lagôa (1983: 19):

Com o aprimoramento dos meios de comunicação, como o rádio, a televisão e o cinema, os setores anticomunistas acreditavam que os “subversivos” estariam se apropriando dessas armas psicológicas para conquistar corações e mentes, buscando também debilitar a juventude através do incentivo ao consumo de drogas e pregando o amor livre. Em um país de maioria católica e ainda permeada por um pensamento conservador, as drogas e a pornografia eram vistas como um grande mal à sociedade, pois estariam a serviço de Moscou para debilitar os valores tão defendidos pelo ocidente. [...] A política, os tóxicos e a pornografia eram então considerados como vírus que ameaçavam não somente a estrutura militar, mas também o mundo ocidental como um todo. Esses vírus seriam agentes transmissores das doenças propagadas pelo comunismo internacional

De acordo com Brandão (2018), a política de drogas importada dos Estados Unidos de Nixon pela Ditadura Militar marca a progressiva militarização da política criminal de drogas e faz surgir o estereótipo do traficante como inimigo interno. Nesta época, o conceito de “viciado” aplicava-se a qualquer modalidade de relação com qualquer tipo de substância ilícita; todas as substâncias ilícitas eram tidas como aditivas e eram chamadas de “tóxicos”, mesmo o LSD, que não possui efeitos

---

<sup>47</sup> Arquivo Nacional. Fundo ASI-UnB. Documento BR AN, BSB.AA1.0.ROS.33.

aditivos de nenhuma natureza. Em suma, não havia a distinção entre usuário ocasional e viciado e a toxicidade das substâncias era definida pela sua situação legal, e não o contrário. Circunscrito a isso, a equiparação do “problema dos tóxicos e entorpecentes” ao “terrorismo” é sintomática da aplicação do conceito de “tóxico-subversão”, pois o problema do uso de drogas se mostra tão urgente quanto o do terrorismo, e o discurso sobre ambos é concebido em termos bélicos.

Brandão informa que apesar de a ditadura não ter sido o primeiro regime a operar medidas proibicionistas, foi o primeiro a se dedicar declaradamente ao que se conhece como “Guerra às Drogas”. Então, por meio das campanhas de lei e ordem e da reelaboração do significado de “Segurança Nacional” foi construído o estereótipo político-criminal de um novo inimigo interno: o traficante. Como lembra Batista (2014: 194):

A guerra contra as drogas pôde assim garantir a permanência do aparato repressivo, aprofundando seu caráter autoritário e assegurando investimentos crescentes para o controle social e a segurança pública. Não foi só a infraestrutura que se manteve após o regime militar: o novo inimigo propiciou também a renovação dos argumentos exterminadores, o aumento explosivo das execuções policiais e a naturalização da tortura. Tudo é normal se o alvo é o traficante nas favelas. Temos hoje no Rio de Janeiro um projeto de ocupação militar nas áreas de pobreza em nome dessa guerra.

Para Batista (1998), o “inimigo interno” é intensamente vivenciado pelos operadores policiais, militares e judiciários que do âmbito dos delitos políticos, transborda para o sistema penal em geral e sobrevive à própria guerra fria. Isto é comprovado pela Lei 5.726 de 1971, que se utiliza da estrutura normativa da imposição de um dever jurídico — que se não for cumprido fundamenta os delitos omissivos —, para converter qualquer opinião dissidente da política repressiva numa espécie de cumplicidade moral às drogas. E, também que iguala uso e o tráfico de drogas aos crimes contra a segurança nacional nas regras para expulsão de estrangeiros (art. 22).

Lei 5.726 de 1971

Art. 1º É dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar no combate ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.

[...]

Art. 22. O caput do artigo 81 do Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 81. Tratando-se de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como nos casos de comércio,

posse ou facilitação de uso de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica ou de desrespeito à proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, a expulsão poderá ser feita mediante investigação sumária, que não poderá exceder o prazo de 5 (cinco) dias, dentro do qual fica assegurado ao expulsando o direito de defesa".

Conforme Batista (1998), no quadro da guerra fria, a produção jurídico-penal daquela conjuntura absorveu a ideia de que a generalização do contato de jovens com drogas devia ser compreendida como uma estratégia do bloco comunista para solapar as bases morais da civilização cristã ocidental, e que o enfrentamento da questão devia valer-se de métodos e dispositivos militares. A divisa política da ditadura "segurança e o desenvolvimento", relacionada com a toxicomania, apontava para uma "ação conjunta" entre o judiciário e outras agências governamentais para coibir o tráfico, "pois só assim o mal será eliminado", conforme estabelecia as medidas adotadas pelo governo americano.

Ademais, para o autor, a reunião do elemento bélico e do elemento religioso-moral resultava na metáfora da guerra santa, da cruzada, que tem uma vantagem extremamente funcional para as agências policiais — a de exprimir uma guerra sem restrições, sem padrões regulativos, na qual os fins justificam todos os meios. Também, no plano internacional, o novo *front* das drogas reforçava as fantásticas verbas orçamentárias do capitalismo industrial de guerra. Consequentemente, tanto o discurso penalístico quanto a prática do sistema penal apontavam que a guerra contra as drogas adotara as mesmas pautas estabelecidas para enfrentar a "ameaça comunista".

Naquela época, para Brandão (2018), dos generais que ocuparam a Presidência da República durante o período ditatorial, Médici foi o que mais ostensivamente se utilizou do discurso da "guerra às drogas" para fins de promoção política. Foi durante o seu governo que se aprovou a Lei 5.726 de 1971, que altera o Código Penal Brasileiro através do artigo 281, atualizando a criminalização da "posse e guarda de substância que determina dependência física e psíquica" alinhando-se à política de "tolerância zero" levada a cabo nos EUA pelo presidente Nixon no mesmo período. Médici também articulou uma ampla mobilização entre os três setores das Forças Armadas, as polícias civis e militares, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde numa campanha de moralização da juventude através do "combate ao uso de entorpecentes". O peso político dessa mobilização pode ser notado, por exemplo, numa reportagem em primeira página publicada pelo

Correio Brasiliense em 1971 com o título “Médici lidera a luta contra o tóxico”. Nela, o jornal informa que “as autoridades qualificaram o problema dos tóxicos e entorpecentes no País como da mesma gravidade que a eliminação do terrorismo”<sup>48</sup>. Ao mesmo tempo, a manchete menciona a reabertura do Congresso e alerta para a necessidade e urgência da campanha antitóxicos encabeçada pelo presidente que deveria ser votada com prioridade, já que a mesma deveria identificar, por exemplo, policiais envolvidos com o tráfico de drogas, contribuindo para a “saúde moral do País”<sup>49</sup>.

Por sua vez, nas décadas de 1980 e 1990, segundo Coimbra (2000), a DSN que durante a ditadura militar enraizou-se no cotidiano e estava voltada contra os opositores políticos do regime autoritário, influencia a concepção hegemônica de segurança pública. Para tal, o uso da DSN contra “inimigos internos” torna possível a crescente criminalização dos pobres, negros e moradores de favelas entendidos como pertencentes às “classes perigosas”. Dessa forma, segundo Batista (2015), a droga se converte em eixo moral, religioso, político e ético para reconstrução e atualização do “inimigo interno” brasileiro, ator fundamental para as políticas de Segurança Nacional. E, com base nessa política criminal de drogas imposta ao mundo pelos Estados Unidos engendra-se uma nova guerra e um novo inimigo: a ponta pobre do mercado varejista. Para a autora, o “inimigo interno” passa a ser as parcelas mais miseráveis da população. Consequentemente, na transição da ditadura para a “democracia” no Brasil (1978-1988), o deslocamento do inimigo interno para o criminoso comum, com o auxílio da mídia e de investimentos na “luta contra o crime”, se permite manter intacta a estrutura de controle social.

Para Batista (1998), a determinação de que o tráfico de drogas constituísse crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia na Constituição da República de 1988 (art. 5º, inc. XLIII) em conjunto com a Lei dos Crimes Hediondos de 1990, essas alterações na disciplina jurídico-penal do tráfico de drogas ilícitas, todas no sentido de uma severidade e um rigor são comparáveis ao modelo repressivo dos crimes contra a segurança nacional durante a ditadura militar, mas num quadro político internacional distinto pois, nos anos oitenta, uma sequência vertiginosa de entendimentos e articulações conduziram ao fim da guerra fria. O capitalismo monopolista de base industrial — que compreendia a indústria bélica — se

---

<sup>48</sup> Edição 03454, 1971. p. 1.

<sup>49</sup> Ibidem.

reorganiza, ao impacto do surto dos serviços e da corrida tecnológica; com a emergência de novas potências econômicas atuando transnacionalmente; e o advento de uma sociabilidade urbana na qual o consumo e as comunicações de massa passam a exercer funções estratégicas. Desse modo, para as classes hegemônicas do mundo ocidental e suas corporações, as perspectivas de expansão sobre os destroços do bloco socialista eram deslumbrantes, e as possibilidades de deslocamento de recursos e investimentos de tal envergadura, a nível planetário, só podiam ser emparelhadas, guardadas todas as peculiaridades dos respectivos processos histórico, aos horizontes abertos, com a descoberta da América, meio milênio atrás.

Dessa forma, para o autor, no fim de um mundo antagonicamente bipolarizado, a droga se converte no grande eixo sobre o qual se pode reconstruir a face do inimigo (interno) também num compatriota. E o rigor de nossa legislação exprime a funcionalidade mítica da droga para o exercício de um controle social penal máximo sobre as classes marginalizadas. Então, as drogas ilícitas convenientemente demonizadas e suas ilegalidades satélites vieram a constituir o campo de batalha dos experimentos e táticas dessa guerra.

Guerra que se utilizou, no Brasil, do mesmo discurso moral-religioso para alcançar o “comunista subversivo” e o usuário/traficante de drogas, a fim de legitimar e deslocar práticas e mecanismos típicos de combate ao inimigo da segurança nacional para os da segurança pública. Tática que procura explorar aquilo que o “comunista-subversivo” e o toxicômano tem em comum e que serve de pretexto para eleger “bodes-expiatórios”, em períodos diversos.

#### **3.4.4 Duas categorias de acusação**

Conforme Velho (1981), pode-se estudar um sistema de acusações como estratégia mais ou menos consciente de manipular poder e organizar emoções, delimitar fronteiras e exorcizar dificuldades. Para tanto, o grau de consciência envolvido e deliberação é uma questão empírica a ser verificada em cada caso, pois no processo acusatório está se lidando com emoções e não apenas com interesses claros, objetivos, dentro de um esquema ultra racionalista. Então, os atores envolvidos, socializados, participantes de um determinado código cultural, acreditam

e vivem uma escala de valores, uma visão de mundo e um *ethos*<sup>50</sup> particular. Suas motivações são um estilo de vida internalizado por meio de um conjunto de símbolos socializadores e não apenas ligadas à manutenção de posições privilegiadas, à manipulação e ao exercício de poder.

Para esse autor, dentro do conflito político se encontra a expressão de modelos culturais contraditórios que se revelam através de padronizações particulares dos aspectos afetivos e emocionais dos indivíduos, e não apenas da particularização de interesses materiais, propriamente ditos. Assim, a acusação de desvio tem sempre uma dimensão moral que denuncia a crise de certos padrões ou convenções que davam ou dão sentido a um estilo de vida de um grupo, de uma classe, de uma sociedade ou de um segmento social específico. Por conseguinte, o cientista social procura ir além da denúncia moral para perceber as razões políticas que sustentam ou municiam a indignação. Desta maneira, para Velho (1981), a existência de uma ordem moral identificadora de determinada sociedade faz com que o desviante funcione como marco delimitador de fronteiras, símbolo diferenciador de identidade, permitindo que a sociedade descubra, se perceba pelo que não é ou pelo que não quer ser.

Essa ordem moral é sempre resultado provisório de uma negociação entre forças desiguais e em constante transformação. Logo, para o autor, a categoria de “doente mental” tem sido uma das mais acionadas enquanto categoria de acusação, legitimando visões de mundo e explicações do incompreensível. Trata-se de acusação com alto poder de contaminação, nem sempre aparecendo isolada e explicitada, mas muitas vezes misturada com outros tipos de acusação. Uma vez explicitada, implica elaborado ritual de exorcização que envolve todo um aparato institucional legitimado por um “saber oficial”, respaldado pela lei e pela possibilidade de coerção do aparelho do Estado. Logo, cumpre observar como, concretamente, em contextos específicos certos comportamentos são estigmatizados e determinados indivíduos acusados.

Assim, para Velho (1981), na sociedade brasileira contemporânea há, pelo menos, dois tipos de acusação em que se pode perceber como a ideia de doença mental funciona como elemento explicativo e exorcizador: as categorias de

---

<sup>50</sup> Segundo Velho (1981), *Ethos* se referindo predominante a estilo de vida, a sentimentos e afetos, estética e etiqueta enquanto *Eidos* ou visão de mundo, aos aspectos de padronização dos aspectos cognitivos da personalidade dos indivíduos.



“drogado” e “subversivo” — em que as acusações têm sido feitas, predominantemente, a indivíduos jovens — o que assinala claramente uma fronteira etária, geracional, transparecendo a clássica situação de tentativa de uma geração mais velha exercer o controle social sobre grupos mais jovens. Por conseguinte, a própria participação em rituais acusatórios cria ou estimula sentimentos e emoções vigorosas, através da dramatização de situações sociais, em que essas categorias de acusação totalizadoras atacam a identidade dos acusados de forma radical.

Segundo o autor, no Brasil, há uma linha de trabalho que aponta a tradição de centralização autoritária, remontando a Portugal, assinalando o Estado como entidade todo-poderosa, regulando e fiscalizando em detalhe a chamada sociedade civil<sup>51</sup>. Tem-se, então, uma estrutura social marcadamente rígida, com normas e regras bastante estritas, com um forte controle social sobre o comportamento dos indivíduos. Por conseguinte, no caso brasileiro, tanto a natureza do Estado como da cultura não seriam propícias para a legitimação da diversidade.

Dessa forma, no nível do cotidiano e das biografias, é a família quem desempenha essa função atualizando o código de emoções — porque é ao nível do desempenho dos papéis familiares que se dá a socialização contínua nos aspectos afetivos e emocionais da cultura, e tudo que perturbe ou torne ambíguos os desempenhos desses papéis ou os projetos a eles associados é visto como altamente perigoso. Daí a centralidade da família e o seu caráter de foco legitimador de sociabilidade.

Também para Velho (1981) o trabalho constitui um outro tema crucial para a criação de áreas perigosas e comportamentos disruptivos. Logo, numa sociedade em que se dá ênfase ao desenvolvimento e crescimento econômicos, o uso de tóxicos, especialmente em grupos sociais com fortes projetos de ascensão social, é encarado como impeditivo ao progresso e à acumulação. Desse modo, para o autor, o “drogado” e o “subversivo” ameaçam de forma diferente os setores gêmeos da reprodução da sociedade, tanto ao nível da família (consumo < = > demanda) como do trabalho (produção < = > oferta). Por isso, o “drogado” e o “subversivo” são explicitamente acusados de doença, pois ao questionar os domínios e criticar os papéis, põem em dúvida uma ordem e uma concepção de mundo que devem ser

---

<sup>51</sup> Conforme FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

vistas como naturais e indiscutíveis. Daí a correção normalizadora, a repressão institucional, a fabricação ininterrupta de desviantes.

Quadro 1 — Características das categorias de acusação “subversivo” e “drogado”

<b>SUBVERSIVO</b>
<p>Basicamente liga-se à problemática do Estado e de sua legitimidade, ameaça a distribuição de poder oficial, institucional e pode ser percebido como perigoso para a própria continuidade da estrutura social. Sua gênese se dá no domínio político. Ameaça às regras vigentes quanto ao trabalho, a repartição de riquezas e a organização da produção propriamente dita. É visto contra as regras, a maneira de se realizar o processo produtivo, mesmo não sendo contra o trabalho. É perigoso porque é uma ameaça política à ordem vigente e deve ser identificado e controlado. No domínio político desejaria derrubar, fazer ruir o <i>status quo</i> para implantar um regime comunista, socialista. Por outro lado, se imagina que o ‘subversivo’ deve estar organizado, articulado a algum grupo, movimento mais ou menos clandestino e que dificilmente age sozinho. Existe também a ideia de que a sua mente é corrompida por agentes externos às fronteiras de sua sociedade, tornando-se massa de manobra de interesses “de fora”. Ele traz coisas “de fora”, contamina a sua sociedade com o exógeno, desarruma e desorganiza uma ordem “natural”, com ideias e comportamentos deslocados e disruptivos. Portanto, é um traidor que renega sua pátria. A lógica do discurso acusatório faz com que se passa de uma denúncia política para uma acusação mais globalizada em que a própria humanidade dos acusados é posta em questão. Portanto, considera-se que o ‘subversivo’ não está indo apenas contra o governo, mas contra a religião, a família, a moral, a civilização, tornando-se um ser antissocial.</p>
<b>DROGADO</b>
<p>Trata-se de uma acusação moral e médica que assume explicitamente uma dimensão política, sendo também uma acusação totalizadora que contamina a vida toda dos indivíduos acusados, estigmatizando-os talvez de forma definitiva. Com certa constância, o problema das drogas aparece associado a um plano subversivo de origem externa para minar a juventude brasileira, tornando-a presa fácil de ideologias externas. Uma linguagem nacionalista situa o tóxico como algo que vem “de fora”, que tem como resultado um processo de alienação dos jovens diante da cultura e da ideologia de países capitalistas decadentes. A ideia é que a droga enfraquece a moral, fazendo com que os indivíduos sejam mais facilmente seduzidos, corrompidos ou enganados. O drogado pode aparecer como indivíduo fraco, sem vontade, manipulado pelos traficantes para fins escusos ou como subversivo-drogado, que é perigosíssimo, pois encara todos os males, e é um agente consciente de contestação à sociedade.</p>

Fonte: Velho (1981: 55-64).

Logo, em qualquer contexto a ameaça à ordem tem conotações de grande periculosidade e violência. Uma outra relação interessante para se analisar a questão da equiparação do “drogado” com o “subversivo” é a relação da droga com o terror. Nessa direção, para ampliar a compreensão de por que o álcool é mais aceito na sociedade atual em detrimento de outras drogas, também será feita uma distinção entre o alcoolista e o toxicômano. Para Rassial (1999), o alcoolismo e a toxicomania parecem provir de duas lógicas diferentes. Por um lado, aquele que bebe é o outro semelhante que valoriza a boca, com a via digestiva em torno do qual

se constrói a imagem do corpo, e que está em continuidade com a “natureza”. O alcoolista ensina que andar é vaguar de lugares vazios a lugares vazios de sujeitos, até a cidade se revelar deserta, oferecida a uma embriaguez sem deus, a buscar lugares que não são mais do que miragens. E produz um afeto: o nojo.

Por outro, aquele que se droga está entre o outro semelhante e deus, que vai visitar sozinho lugares plenos (de monstros) e que tenta gozar de um gozo estético de espaço. Gozo estético que fora da arte ou da feminilidade talvez seja horror. Se trata, então, de um químico que muitas vezes ao usar um instrumento médico para perfurar o corpo com outros buracos além dos orifícios ditos naturais, revela que a distinção do dentro e do fora se subverteu. Assim, o sentimento que se experimenta em relação ao toxicômano é o horror.

Então, para o autor, ambos desencadeiam uma reação negativa no seu interlocutor, uma posição materna em relação ao alcoolista e paterna em relação ao toxicômano. O fato do alcoolista e o do toxicômano não provocarem os mesmos sentimentos está menos ligado à natureza do tóxico do que ao que move o sujeito intoxicado em sua relação com o gozo e a questão religiosa.

Conforme Rassial (1999: 103):

Há coincidência entre o declínio das religiões e o desenvolvimento das toxicomanias [...] A fórmula não poderia ser mais justa; ‘A religião é o ópio do povo’, e poderíamos acrescentar; ‘O ópio é a religião do descrente’; uma religião voltada não para o pai, o Nome-do-Pai, mas para a Mãe, a Mãe natureza.

Por sua vez, o alcoolista está num mundo pronto para se apresentar como seu dejetivo, como o objeto produzido como resto pela “sociedade”. De modo paradoxal, ele valoriza o laço social: as mulheres, os homens do bar. Ele tenta participar do ordenamento social sustentando até demais a sociabilidade. Assim o alcoolista mentirá para ser aceito ou rejeitado por seus semelhantes, tentando o diálogo com os outros. Já, o toxicômano apresenta-se voluntariamente como um extraterrestre, explorador, ele está alhures, tentando inventar um outro mundo, um outro laço social, uma outra religião. Assim, esconderá suas práticas ou vangloriar-se-á delas contra seus semelhantes.

Além dessas distinções entre o alcoolista e o toxicômano, o autor ainda destaca:

Quadro 2: Outras diferenças entre o alcoolista e o toxicômano

ALCOOLISTA	TOXICÔMANO
Bem ou mal, torna-se adulto até mesmo um velho antes da hora. Se fracassa é tentando participar, sustentando ativamente, até demais, a sociabilidade.	Rejeita o ordenamento social.
Desencadeia no outro uma posição materna ou feminilizada, oscilando entre a evocação atenuada do pai, de um pai forte e autoritário, e o apoio a uma narcisificação forçada: “deverias parar de beber, pois, sem o álcool, serias uma pessoa de bem”.	Lança o outro num lugar de mestre: ou que não compreende nada ou que deve lhe prometer uma felicidade nova, um meio de acesso, equivalente ao da droga.
Usa de um desprezo por si mesmo levado até ao desprezo pelo humano. Engloba o interlocutor na constatação de que a “vida é uma merda”.	Engaja-se imediatamente numa luta de morte, por um desprezo declarado pelo interlocutor.
Deus pode ser o álcool, deus de um politeísmo que dá lugar para o semelhante poder participar do mesmo culto ou respeitar um outro equivalente	Deus não é a droga, pode buscar outras vias de gozo, às vezes contra a droga, em práticas sadomasoquistas ou no suicídio.
O pai está como de férias. É do lado da mãe que se pode pensar, esperar a chave do ser e do gozo. Maternalização do pai.	A mãe aparece como “um mau pai”. Paternalização da mãe.
Tem uma mulher do qual muito se fez piada.	Se caracteriza por ter pais.
Se apresenta como aquele que fede, tal qual um cadáver, insiste no que há de morte na vida. Beber até morrer é sua meta.	Não fede, preocupado com higiene e limpeza (até por temor de infecções).
Revela imediatamente o uso da mentira, não para se acreditar nela, mas para manter a sociabilidade.	Não mente, movido mais pelo segredo do que pela mentira.

Fonte: Rassial (1999:114-120).

Rassial (1999) ressalta que a toxicomania vem acompanhada de um proselitismo de aparência sagrada, quando o sujeito se faz porta-voz de um paraíso do qual ele mesmo voltou e que leva o toxicômano, frequentemente, a se tornar traficante, a participar de um tráfico clandestino. Esclarece igualmente que do lado “terapêutico” desenvolve-se um proselitismo inverso, que toma as mesmas características, com suas gírias, seus ritos, seus grandes padres e suas redes: “assim, do melhor ao pior, o especialista da toxicomania se apresenta como um guru cercado por seu bando de alunos” (RASSIAL, 1999: 116).

Isto porque, como dito, uma das posições que o toxicômano coloca o outro é na posição de mestre (garante de um gozo “bom”), de saber tudo e prometer-lhe uma nova felicidade. Por conseguinte, se apresenta nesse ponto para o autor, a temeridade da instituição especializada na toxicomania: a do “curandeiro de

viciados” se transformar em mestre perverso — no melhor dos casos num tom moralista e no pior num tom místico-religioso. Deste modo, há o risco do toxicômano se fechar num funcionamento que desencadeie um outro tipo de dependência em contrapartida à não-validação de qualquer promessa de felicidade, em vez de vivenciar a necessária depressão diante do abandono do objeto, que produz efeitos de deslocamentos do investimento libidinal através de um trabalho de luto.

Uma vez exposta as linhas gerais dos argumentos que sustentam o proibicionismo relativo a política sobre drogas, haveria aqueles favoráveis a legalização delas?

### 3.5 LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS E APOLOGIA AO CRIME

Batista (1998) relata que o Decreto 78.992, de 1976, proibia a divulgação de qualquer texto, cartaz, representação, curso, seminário, conferência ou propaganda sobre o tema das substâncias que causam dependência física ou psíquica, ainda que a título de campanha de prevenção, sem prévia autorização do órgão competente (art. 8º). A Lei de Drogas 10.409 de 2002 (art. 2º) do mesmo modo que as anteriores, Lei 5.726 de 1971 (art. 1º) e Lei 6.368 de 1976 (art. 1º), estabeleceram na sua estrutura normativa a imposição de um dever jurídico para toda pessoa física ou jurídica colaborar na prevenção do uso e do tráfico indevido de drogas ilícitas — que se não for cumprido fundamenta um delito omissivo. Este tipo de comando legal, para Batista (1998) pode converter qualquer opinião dissidente da política repressiva numa espécie de cumplicidade moral às drogas.

No caso da Marcha da Maconha — um evento que ocorre anualmente em diversos locais do mundo considerado um dia de luta e manifestações em favor da legalização da *cannabis*, regulamentação de comércio e uso (tanto recreativo quanto medicinal, industrial e religioso, tendo em vista as suas aplicações em várias áreas) — era comum, no Brasil, uma grande repressão policial devido decisões judiciais que a proibiam, alegando desde apologia ao uso de drogas até formação de quadrilha. Somente em 15 de junho de 2011 o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, pela legitimidade da manifestação, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 187, entendendo que a Marcha não faz apologia ao crime, considerando que sua proibição é uma ameaça à liberdade de expressão, garantida pela Constituição. Então, percebe-se que desde

antes de 1988, quando a Constituição Brasileira foi votada, e até 2011, defender a legalização das drogas era uma posição que podia ser considerada não só imoral, mas passível até de ser criminalizada. Nesse sentido, para Vidal (2009), as políticas de drogas no Brasil foram implantadas durante períodos marcados pelo autoritarismo estatal e, por conseguinte, pela restrição de direitos e liberdades adquiridos.

Deste modo, argumentos como apresentados por Casara e outros abaixo não poderiam ou teriam muita dificuldade em fazer parte do debate “democrático” que produziram a legislação sobre drogas naquele período (Lei 10.409 de 2002 e Lei 11.343 de 2006).

### **3.5.1 As falácias sobre drogas**

Para Casara (2013), a Constituição e a legislação brasileira sobre drogas se sustentam no proibicionismo, o mesmo paradigma das Convenções da ONU sobre drogas, de 1961, 1971 e 1988. Para o autor, o legislador constituinte cedeu ao clima paranóico que cerca a questão das drogas e fez do traficante o novo herege. Assim, tem sido usada a “Teoria dos Bens Jurídicos”— teoria de que a saúde pública é um bem jurídico coletivo — para justificar a criminalização de condutas de tráfico de drogas. Portanto, o crime de tráfico seria um delito de lesão, de perigo<sup>52</sup> à Saúde Pública, logo, uma violação a um direito coletivo.

Entretanto, para Casara (2013), o tratamento penal da questão das drogas ilícitas só se mantém por causa das seguintes mentiras e fraudes, muitas vezes difundidas pelos meios de comunicação de massa:

- a) a crença de que a droga ilícita é um mal em si, independentemente do uso que se faz dela. Contudo esta posição desconhece a influência do contexto para o uso abusivo das drogas;

---

<sup>52</sup> Conforme Anderson (2016), os crimes de perigo não exigem a efetiva produção de um dano e sim exigem apenas que a prática de uma conduta típica produza um perigo ou a lesão a um bem jurídico tutelado pelo Estado, isso significa dizer a possível ocorrência de um dano. Assim sendo, o perigo seria entendido como probabilidade de um dano a um bem jurídico-penal.

- b) a crença que “maconha” é a porta de entrada para as demais drogas, inclusive para o crack. Todavia, pesquisa do Instituto de Medicina da Academia Nacional das Ciências dos Estados Unidos concluiu que:
- II.1) o fato da maconha ser a droga ilícita mais fácil de ser encontrada, é natural (e previsível) que a maioria dos usuários de drogas ilícitas comece por ela. Essa mesma pesquisa apontou que a maioria dos usuários de drogas começa pelo álcool e pela nicotina antes da maconha. Pode-se pontar que provavelmente antes do álcool e da nicotina muitos já tinham experimentado café e açúcar, que também são drogas;
- II.2) outra pesquisa, da Organização Mundial da Saúde (OMS), apontou que é muito mais provável que o mercado ilegal de droga, a ilegalidade, seja a verdadeira “porta de entrada para drogas mais pesadas”, na medida em que a proibição força o encontro do usuário de drogas leves com comerciantes de todos os tipos de drogas;
- c) a confusão entre as figuras do “usuário” e do “dependente” de drogas ilícitas. Este preconceito faz com que o uso predominantemente recreativo seja confundido com os usos mais problemáticos das drogas. E, não raro, essa insistência em tratar o mero usuário como se dependente fosse, acarreta mais respostas estatais inefetivas (para não dizer perversas);
- d) a pré-compreensão dos atores jurídicos sobre a questão das drogas recheada de moralismos e mitos, que parte da crença no uso da força para resolver os mais variados problemas sociais;
- e) os atores jurídicos, a grosso modo, descontextualizam a questão das drogas ilícitas, desqualificam a relação do homem com as drogas e a redefinem como mero caso de segurança pública, a ser resolvido com a exclusão do “diferente”, do outro (usuário ou “traficante”), com o qual o ator jurídico não se identifica;
- f) a tradição que enxerga o acusado pelo crime de tráfico como um inimigo a ser combatido. Inimigo que, por definição, é um não-cidadão, alguém despido dos direitos conferidos aos cidadãos.

Desta forma, para Casara (2013), em nome da necessidade de atender aos anseios punitivos produzidos por grupos de interesse, por mais impressionante que

possa parecer, essas versões influenciam mais os atores jurídicos e o legislador do que todas as pesquisas e análises que estão sendo produzidas no Brasil e no resto do mundo. Este autor contesta a “Teoria dos Bens Jurídicos”, uma vez que ela já foi denunciada e também desconstruída<sup>53</sup> devido à “saúde pública” por ser a soma das saúde individuais, só aparentemente se trata de um bem coletivo. Então, seria uma distorção considerar como coletivo o que, na verdade, constitui vários bens jurídicos individuais. Logo, não haveria lesão, ou sequer risco concreto de lesão, a qualquer bem jurídico coletivo no ato de uma pessoa entregar um cigarro de maconha ou qualquer outra droga, lícita ou ilícita, para outra.

Então, para Casara (2013), o “Direito Penal das Drogas”, no Brasil, viola o princípio da lesividade, princípio que pode ser traduzido no axioma *nullum crimen sine injuria* – “não há crime sem lesão”. Esse princípio fundamental à democratização do sistema penal enuncia que só pode ser castigado o comportamento que lesione concretamente direitos de outras pessoas. Ou seja, como é o consumidor individual que se autocoloca em perigo de modo livre e consciente, não há lesão juridicamente considerável, portanto, não há se falar em lesividade. Dessa forma, quem quer comprar uma droga, lícita ou ilícita, em princípio, sabe o que está comprando, e, se há risco, ele livre e conscientemente se coloca nessa situação. Então, nesses casos, o Estado tem que respeitar a autonomia do cidadão, por mais que os agentes do Estado possam considerar um erro, um mal, a conduta de fumar um cigarro de maconha, de usar cocaína, heroína, o que quer que seja.

Isto porque se não for respeitada a autonomia da pessoa, não há Estado Democrático de Direito. Então, como a própria concepção de “contrato social”, que ainda é a base de todo o Direito Penal liberal e parte da premissa de que o cidadão abre mão apenas, e tão somente, da liberdade necessária para possibilitar a proteção recíproca diante dos demais, os cidadãos têm, em linha de princípio, o direito de manter o poder de disposição sobre os seus próprios bens, precisando do Estado apenas em situações em que não sejam capazes de proteger esses bens com suas próprias forças, respeitados os direitos dos demais. Por conseguinte, o

---

<sup>53</sup> SCHÜNEMANN, Bernd. "O direito penal é a *ultima ratio* da proteção de bens jurídicos! Sobre os limites invioláveis do direito penal em um Estado de Direito liberal". In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais** 53/2005, mar.abr./2005; HASSEMER, Winfried. **Direito penal: fundamentos, estrutura, política**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008.



Direito Penal das Drogas viola também o princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que desrespeita a autonomia que é inerente ao indivíduo.

Também para Casara (2013), a determinação constitucional não é intransponível, podendo ser superada empregando recursos hermenêuticos. Ou seja, a interpretação/aplicação do Direito permite afastar ou reduzir consideravelmente os danos causados pelo Direito Penal das Drogas. Assim, é possível considerar que existem “normas constitucionais inconstitucionais”, ou seja, se reconhece a existência de normas formalmente constitucionais, mas que se revelam suicidas, na medida em que, se forem aplicadas, concretizam a violação de regras, de princípios ou do próprio sistema constitucional. Isso, segundo ele, porque a aplicação desse tratamento às diversas condutas atualmente descritas no artigo 33 da Lei 11.343/2006, gera uma verdadeira prática genocida que implica no desrespeito a diversos direitos fundamentais, que dão expressão ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Então, Casara (2013) apresenta outra solução hermenêutica que consiste em redimensionar o crime de tráfico de drogas para se adequar essa figura típica aos direitos fundamentais, tanto ao já mencionado princípio da dignidade da pessoa humana como o da necessidade de se respeitar o princípio de proteção de bens jurídicos. Assim, a partir da premissa de que o controle social, por meio do Direito Penal, só pode se dar em situações muito excepcionais, para Casara (2013), o crime de tráfico de drogas só pode abranger condutas que visem proteger pessoas sem capacidade de exercer conscientemente a aquisição e o consumo de drogas. Ou seja, o controle estatal de drogas ilícitas só poderia ter lugar para proteger pessoas incapazes de tomar decisões responsáveis, basicamente crianças, adolescentes, doentes e loucos. Portanto, apenas em relação às condutas que atentassem contra o interesse desse círculo limitado de pessoas seria legítimo atuar o comando normativo constitucional que determina o uso do direito penal no trato da questão das drogas. Em outras palavras, o que deve ficar claro é que, se, por um lado, a Constituição da República determina um tratamento penal para a questão das drogas ilícitas, por outro, cabe ao Estado e aos seus agentes dar concretude, ou melhor, definir o que se entende por “tráfico de drogas” à luz dos princípios constitucionais.

Enfim, para Casara (2013), no Estado Democrático de Direito só é legítimo sustentar políticas públicas que tenham por objetivo preservar a vida humana digna,

isto é, o Estado deve fazer opções de atuação que reduzam os níveis de violência lesiva à integridade e à vida. Contudo, o proibicionismo atenta contra o ideal de vida digna para todos, na medida em que amplia a violência do sistema penal, reforça a crença no uso da força e da repressão para resolver os mais variados problemas sociais, propicia a corrupção de agentes estatais e não reduz os danos do consumo abusivo de drogas, sejam elas lícitas ou ilícitas. Desse modo, para Casara (2013), o Direito Penal das Drogas é um modelo de política criminal, textos legais e decisões judiciais que produzem efeitos concretos e perversos em um país periférico como o Brasil. Um Direito que contribui decisivamente para o controle social de uma multidão de brasileiros que não interessam à sociedade de consumo: pessoas a que Bauman (2008) chamou de “consumidores falhos”. Nessa perspectiva, para Zaffaroni (2013b), o maior problema das drogas continua a ser a proibição. Se a Constituição Federal estabelece um tratamento penal para as drogas ilícitas, qual a opinião do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre este assunto?

### **3.5.2 O STF e os direito da personalidade, da autonomia individual e da privacidade**

O STF, desde 2011, discute no Recurso Extraordinário (RE) 635.659 SP a constitucionalidade do art. 28 da Lei 11.343 de 2006, que define como crime o porte de drogas para uso pessoal. Até o momento, três dos onze ministros do Supremo votaram a favor da descriminalização do uso e porte da maconha. Eles fundamentaram sua decisão, em parte, no direito de constituição e desenvolvimento da personalidade. O ministro Gilmar Mendes, relator do recurso, ao declarar a inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei de Drogas, destaca que a criminalização inflige o direito de constituição e desenvolvimento da personalidade dos usuários, em suas várias manifestações, principalmente dos jovens, mais sujeitos à rotulação imposta pelo tipo penal, que são classificados como criminosos por uma conduta que, se tanto, implica apenas autolesão. Para ele, o uso de drogas é conduta que coloca em risco à pessoa do usuário, não cabendo associar a ele o dano coletivo possivelmente causado à saúde e segurança públicas. Portanto, a criminalização estigmatiza o usuário e compromete as medidas de prevenção e redução de danos (MENDES, 2015).

O Ministro Luiz Edson Fachin sustenta seu voto no respeito à “liberdade e autonomia privada”, nos limites que devem existir na “interferência estatal sobre o indivíduo”. Ele propõe a declaração de inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei 11.343/2006, mas exclusivamente em relação à maconha. Assim, afirmou que criminalizar o porte de drogas para uso pessoal devido a argumentos morais é medida “paternalista” do Estado e que a escolha de não a utilizar deve ser “produto da escolha de cada indivíduo” (FACHIN, 2015). Por sua vez, o ministro Luís Roberto Barroso apoia sua decisão na violação ao direito à privacidade (esfera do cidadão imune à interferência de terceiros, inclusive do Estado) e na autonomia individual. O ministro destacou que o direito à privacidade é a esfera do cidadão imune à interferência de terceiros, inclusive do Estado. Ele considerou, ainda, que a criminalização é uma clara violação à autonomia individual. Explicou que apesar da liberdade (valor essencial nas sociedades democráticas) não ser absoluta, tem um núcleo essencial e intangível, que é autonomia do indivíduo (BARROSO, 2015).

Então, uma vez que os argumentos usados pelo STF para obstaculizar a intervenção estatal na vida dos indivíduos foram os direitos à privacidade, a autonomia individual e ao desenvolvimento da personalidade, isso de certo modo aponta uma relação existente entre políticas de repressão e sociedade autoritária. Por isso, Casara (2013: 35) afirma que:

É importante – e isso me parece fundamental – compreender, e a sociedade brasileira bem como os agentes estatais têm que se conscientizar disso, que tomar decisões pelos outros é uma postura autoritária. A minha vontade não pode prevalecer sobre a vontade do “outro” em situações que apenas esse outro vai arcar com as consequências de sua conduta.

Se o porte de maconha para consumo tende a não ser considerado crime pelo STF, seria possível a exploração desta planta para outras finalidades além do uso recreativo?

### **3.5.3 O uso industrial do cânhamo**

No município de São Leopoldo/RS, onde é hoje a Casa da Feitoria ou Casa do Imigrante, funcionou a Real Feitoria do Linho Cânhamo que fabricava velas e cordas para embarcações, além de tecidos grosseiros empregados na confecção de roupas e sacaria, de 1788 até o fim de março de 1824. “Cânhamo” é o nome comum

para *cannabis sativa*, planta herbácea que, segundo Szas (1992), produz fibra e uma droga narcótica. A palavra “cânhamo” surge como um anagrama — transposição de letras de palavra ou frase para formar outra palavra ou frase diferente — de maconha.

Para Szas (1992), o cânhamo é uma das plantas mais úteis conhecidas pelos homens. Durante o período em que as colônias americanas se converteram em Estados Unidos, o cânhamo foi amplamente utilizado para a fabricação de cordas, vestidos, papel<sup>54</sup>, fonte de azeite e de droga sedante. A planta é chamada de cânhamo industrial quando destinado ao uso industrial e alimentar, para distingui-la de outros usos e variedades da planta. Por exemplo, o termo maconha (ou *marijuana*) é usado para descrever a planta *cannabis sativa* criada pelas suas potentes glândulas resinosas, conhecidas como tricômonas que contém grandes quantidades de tetra-hidrocanabinol (THC) — um canabinóide conhecido por suas propriedades psicoativas. Por outro lado, o cânhamo é utilizado para descrever a planta *cannabis sativa* que contém quantidades muito baixas e vestigiais de THC, não ultrapassando 1% da composição da resina, que devido à capacidade do corpo humano processar essa quantidade de canabinóide, antes mesmo de absorvê-lo, não gera efeitos psicoativos nem mesmo se consumido em altas doses. Assim, embora seja a mesma espécie, cânhamo e maconha são totalmente diferentes em caráter quando cultivadas para o consumo industrial ou para o consumo médico, recreativo ou social.

Logo, duas são as principais diferenças do cânhamo para a maconha: as técnicas de cultivo e a genética. As técnicas de cultivo podem garantir se a planta terá galhos e, conseqüentemente, flores, caso o foco do crescimento seja ou não o tronco para obtenção de fibras. Por sua vez, a seleção genética e o cruzamento de linhagens específicas garantem que as plantas tenham entre 0,2% e 1% de THC, dependendo da legislação do país em questão. Se o cânhamo é cultivado em proximidade a variedades destinadas à produção da maconha, existe o risco de polinização cruzada, o que pode gerar plantas mestiças de baixa qualidade e de pouco valor para ambas as destinações (industrial e recreativa). Dessa forma, é de se esperar que os produtores de *cannabis* não se dediquem ao cultivo de ambas as variedades – maconha e cânhamo –, num mesmo terreno.

---

<sup>54</sup> Conforme Veríssimo (1996: 34), até 1883, 75% a 90% de todo o papel do mundo era feito a partir de fibras de cânhamo.

Small (1979) desenhou uma linha arbitrária no *continuum* de tipos de *cannabis* e decidiu que 0,3 por cento de THC, em um lote de peneirada de flores, era a diferença entre cânhamo e maconha. Este índice é o também adotado pelo Regulamento de Cânhamo Industrial (Hemp) do Departamento Federal de Saúde do Canadá (Health Canada)<sup>55</sup>, que trata como “cânhamo industrial” as plantas de *cannabis* e partes de plantas, de qualquer variedade que contém 0,3% de THC, ou menos, nas folhas e inflorescências. Este país também estabeleceu um limite de dez partes por milhão (PPM) para resíduos de THC nos produtos alimentícios derivados do cânhamo, tais como farinha e óleo.

Segundo Jonhson (2015), o mercado global do cânhamo é dividido em nove segmentos: agrícola, têxtil, reciclagem, automotivo, moveleiro, alimentício, papel, construção civil e cosméticos/cuidados pessoais, que consiste em mais de 25 mil produtos. Aproximadamente três dezenas de países permitem fazendeiros plantarem o cânhamo. A China está entre os maiores produtores e exportadores de têxteis de cânhamo e derivados e estima-se que nos EUA, mesmo sem produção local, o mercado é estimado em meio bilhão de dólares anuais, totalmente abastecido por meio de importações (BRASIL, 2014). A União Europeia (UE) suspendeu o banimento ao cultivo do cânhamo durante a década de 1990 e existe um mercado ativo, especialmente na França, Reino Unido, Romênia e Hungria, sendo o interesse alemão atribuído a um forte movimento Verde.

Percebe-se que a coalizão em prol do cânhamo industrial se fortalece a cada dia, abrangendo agricultores, financistas, indústrias multinacionais e jovens empresários pois atualmente existem feiras de exposição para os produtos do cânhamo industrial, medicinal e recreativo em vários lugares do mundo. Entre elas cita-se, a título de exemplo:

- a) Espanha: a,i) Spannabis, Barcelona/Madrid, desde 2002; a,ii) Expogrow, Irún, desde 2011; a.iii) Expocânhamo, Sevilla, desde 2015;
- b) Checoslováquia: *Cannafest*, Praga, desde 2009;
- c) Chile: *Expoweed*, Santiago, desde 2012;
- d) Uruguai: *Expocannabis*, Montevideo, desde 2014;

---

<sup>55</sup>Disponível em: <http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/substancontrol/hemp-chanvre/about-props/faq/index-eng.php#a6>. Acesso em: 19 ago. 2016.

e) e outras: na Holanda: Amsterdam; e nos EUA: estados do Oregon, Califórnia e Flórida.

Deste modo, vê-se que em vários países do mundo diminui a oposição ao cultivo e exploração do cânhamo industrial. E, já existe o museu do cânhamo em Montevideo<sup>56</sup> no Uruguai, em Amsterdam<sup>57</sup>, na Holanda e em Barcelona, na Espanha<sup>58</sup>.

Segundo Robinson (1999), o cânhamo foi proibido exatamente no momento em que a maquinaria estava prestes a introduzi-lo na era industrial. Assim, não existe maquinaria para fiar fibras longas como as do cânhamo, mas, este pode ser encurtado, como algodão para a maquinaria existente. Na década de 1990, os preços do papel de cânhamo foram bem mais altos do que os de polpa de celulose, mas comparáveis com os papéis feitos de outras fibras como o de algodão. Um dos maiores obstáculos à comercialização de produtos de sementes de cânhamo é a exigência legal de que as sementes sejam esterilizadas, pois isso reduz seu frescor e seu potencial nutritivo. Algumas pessoas criticam os produtos de cânhamo que estão no mercado como expressão de mero modismo, outros repreendem alguns membros da indústria de cânhamo por misturar a questão da planta com a da legalização da maconha, já que muitos dos produtos à venda têm estampada uma folha de cânhamo, imagem que a maioria das pessoas associa à maconha.

Para o Estudo 765, de 2014, do Senado Federal (BRASIL, 2014), pesquisadores de diversas instituições, inclusive do *U.S. Department of Agriculture* (USDA), mostraram otimismo com a indústria do cânhamo, citando a elevação da demanda por seus derivados. Para esses, os estados que suspendessem as proibições seriam economicamente beneficiados. Contudo, outros estudos, também com participação do USDA, chegaram a conclusões menos animadoras sobre o prognóstico do mercado de cânhamo naquele país. Para seus autores, o mercado de cânhamo tem pouco potencial de crescimento, permanecendo sempre pequeno, pois a cultura não conseguiria concorrer com outras bem estabelecidas e com produção e processamento industrial já consolidados.

---

<sup>56</sup>Museu del Cannabis de Montevideo. Disponível em: [http://www.museocannabis.uy/presentacion\\_02.php](http://www.museocannabis.uy/presentacion_02.php). Acesso em: 28 maio 2017.

<sup>57</sup> Hash Marihuana & Hemp Museum. Disponível em: [hashmuseum.com](http://hashmuseum.com). Acesso em: 30 maio 2017.

<sup>58</sup> Hash Marihuana & Hemp Museum. Disponível em: [hashmuseum.com/en/barcelona](http://hashmuseum.com/en/barcelona). Acesso em: 30 maio 2017.

Em 1997, o então deputado federal Fernando Gabeira tentou trazer sementes de cânhamo industrial do exterior para serem objeto de pesquisas aqui no Brasil, mas sua iniciativa foi rechaçada e as sementes foram destruídas. No portal e-cidadania do Senado federal tem um link chamado “Ideia Legislativa” pelo qual se pode propor e apoiar ideias legislativas que podem criar novas leis e alterar as que já existem. As ideias que registrarem 20 mil apoios são encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberão parecer dos senadores. Em 2014, foi apresentada uma proposta para regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha que, por ter recebido 20 mil apoios, recebeu o nome de Sugestão nº 8, de 2014, tendo sido encaminhada ao senador Cristóvam Buarque para relatoria. Neste caso, apesar da Consultoria do Senado Federal no Estudo nº 765, de 2014, ter feito uma análise minuciosa do uso medicinal, recreativo e industrial da planta, e o relatório apresentado pelo Senado Cristóvam Buarque ter registrado que as “reuniões preparatórias e as manifestações de estudiosos apontaram para o fato de o uso industrial ser uma questão consensual e relativamente fácil em sua regulamentação”, e de ter recomendado a criação de uma subcomissão especial no âmbito da CDH para dar continuidade ao debate, e que essa fosse incumbida de apresentar as soluções legislativas para cada um dos aspectos envolvidos, o último andamento que se tem notícia é de que o relatório foi aprovado em 02.09.2015<sup>59</sup> e passou a constituir o Parecer da Comissão. Atualmente, existem alguns Projetos de Lei (PL) em tramitação no Congresso Nacional para aprovar o uso industrial, social e medicinal da *cannabis*: o PL 7210/2014 do deputado federal Jean Wyllys (PSOL-RJ) e o PL 10.549/2018 do deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP).

#### **3.5.4 O uso medicinal da cannabis**

Para Robinson (1999), o primeiro uso documentado do cânhamo como remédio aparece por volta de 2.333 a.C. quando o imperador chinês Chen Nong prescreveu a *chu-ma* (cânhamo fêmea) para o tratamento de constipação, gota, beribéri, malária, reumatismo e problemas menstruais. Também o sistema aiurvédico da medicina hindu quanto o sistema árabe Unani Tibbi faz amplo uso do cânhamo

---

<sup>59</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/116101>. Acesso em: 7 out. 2016.

como medicamento. Os médicos aiurvédicos da Índia usavam o cânhamo para tratar dezenas de doenças e perturbações médicas entre as quais diarreia, epilepsia, delírio e insanidade, cólica, reumatismo, gastrite, anorexia, consumpção, fístula, náusea, febre, icterícia, bronquite, lepra, distúrbios do baço, diabetes, resfriado, anemia, dor menstrual, tuberculose, elefantíase, asma, gota, constipação e malária.

Na Europa medieval, o cânhamo era um remédio popular apreciado; no final do século XIX a *cannabis* foi incluída em dezenas de remédios disponíveis mediante prescrição ou diretamente no balcão, como o digestivo *Chlorodyne* e o *Corn Collodium*, manufaturados pela *Squibb Company*, o *Casadein*, *Utroval* e medicamentos para cólica veterinária pela Parke-Davis, tabletes sedativos *Dr. Brown's*, *Xarope* composto *Tolu*, *Lobelia*, *Neurosine*, o *Cura a Tosse em Um Dia* pela Eli Lilly, e cigarro de *cannabis* como remédio para asma pela empresa Grimault. Para Robinson (1999) o declínio do uso da *cannabis* por essas empresas foi devido a incapacidade de estabilizar ou padronizar a forma de preparo de extratos, o que impedia de auferirem lucro com a planta. Ademais, a ampla disponibilidade e o baixo preço da *cannabis* desestimulavam essas empresas a mostrar interesse e a usar sua influência junto aos órgãos reguladores.

Então, com a oficialização de sua proibição, a *cannabis* foi eliminada da farmacopeia inglesa em 1932, expurgada da americana em 1942 e suprimida do catálogo *Merck Index* em 1950. A farmacopeia indiana incluía a *cannabis* até 1966. Entretanto, centenas de artigos científicos sobre os efeitos médicos da *cannabis*, dos principais canabinóides – tetraidrocanabinol (THC), canabinol (CBM), canabidiol (CBD) continuaram a ser publicados relatando seus benefícios para a saúde, em especial para combater o glaucoma, como antimético (em pacientes submetidos à quimioterapia e grávidas), dificuldades respiratórias (asma, efisema, tosse, coqueluche), como anticonvulsivo (espasmofilia, epilepsia, esclerose múltipla, coréia, neuralgias associadas), inibição de tumores, antibiótico, antiartrítico, antidepressivo, controle da inflamação, analgésico, tratamento do alcoolismo e da dependência de opiáceos, alívio da insônia, herpes, enxaqueca, tratamento de úlcera (colites, ileítes, cólon espástico, gastrite), problemas ginecológicos (mastites, dismenorreia, dor menstrual e pós-parto, aumento da lactação).

Conforme Robinson (1999) a semente do cânhamo já serviu de alimento básico em fomes que assolaram a China, a Austrália e a Europa, inclusive na Segunda Guerra Mundial. Ela contém todos os aminoácidos e ácidos graxos



essenciais, sendo a mais completa proteína encontrável do reino vegetal. O peso da semente é constituído de 30 a 35% de óleo, sendo este composto em 80% por dois ácidos graxos essenciais não saturados (linoleico e linolênico) que não são produzidos pelo corpo humano e devem ser supridas pela alimentação. Estes ácidos graxos contidos no óleo da semente de cânhamo são a mais elevada percentagem total encontrada entre as plantas comuns usadas pelo homem. Esses ácidos graxos não saturados são precursores das séries prostaglandinas (PGE 1, 2 e 3) que promovem a redução de colesterol, dilatam os vasos sanguíneos, diminuem a pressão sanguínea, além de evitar a coagulação de plaquetas de sangue nas artérias. A farmacologia também identifica que a globulina edestina encontrada na proteína de cânhamo assemelha-se àquela presente no plasma sanguíneo e é facilmente digerida, absorvida e utilizado pelo corpo humano. Por isso, é considerada vital para a manutenção de um sistema imunológico saudável, sendo usada para a produção de anticorpos para agentes invasores. Além disso, qual seria o impacto econômico caso as drogas fossem legalizadas?

### **3.5.5 O impacto econômico da legalização das drogas**

Miron & Waldock (2010) e também Lobato (2013) ressaltam que uma mudança na política das drogas seria muito bem-vinda para combater os enormes déficits fiscais enfrentados pelos governos estadual e federal dos Estados Unidos. Os autores demonstraram que a legalização das drogas pouparia cerca de 41,3 bilhões anuais em despesas governamentais, eliminando os gastos com a “guerra contra as drogas”. Desse montante, 25,7 bilhões seriam poupados pelos governos estaduais e quase 16 bilhões pelo governo federal. Por outro lado, aproximadamente 8,7 bilhões resultariam da legalização da maconha, 20 bilhões da cocaína e 12,6 bilhões das demais drogas. A legalização também geraria receitas tributárias da ordem de 46,7 bilhões de dólares anuais, utilizando-se tarifas compatíveis com as aplicadas ao álcool e ao tabaco, sendo que 8,7 bilhões proviriam do comércio da maconha e 38 bilhões das demais drogas. Assim, destacam que a soma entre redução de despesas e arrecadação tributária adicional acrescentaria aos cofres públicos cerca de 88 bilhões de dólares anuais, sendo que não foram consideradas outras vantagens correlacionadas com a legalização, como a questão medicinal e industrial.

Conforme Brasil (2014), o estado americano do Colorado iniciou a comercialização de maconha para uso recreativo no início de 2014 e arrecadou cerca de dois milhões de dólares em tributos no mês de janeiro de 2014: 12,9% sobre vendas (2,9% de imposto estadual de vendas e 10% de imposto adicional sobre a venda de maconha) e 15% em taxas especiais. Os primeiros quarenta milhões de dólares arrecadados em taxas especiais serão utilizados para a construção de escolas. E no Uruguai, estima-se que a legalização da maconha permitirá reduzir a fuga de capitais de um negócio de trinta milhões de dólares ao ano.

Também Teixeira (2016), ao analisar o impacto econômico da legalização das drogas no Brasil (maconha, cocaína, crack, ecstasy) — com base nas taxas de prevalência mensal do uso de drogas no Brasil de 2005, e que, portanto, não refletem o crescimento do número de usuários ao longo de mais de uma década; e também nos preços para a *cannabis* das estimativas do Uruguai e para as demais drogas do Relatório Mundial de Drogas de 2009 do UNODC —, indica a possibilidade de um faturamento anual total de R\$ 14.532.092.094,00 (quatorze bilhões, quinhentos trinta e dois milhões, noventa e dois mil e noventa e quatro reais).

Tabela 8 — Estimativas do mercado consumidor de drogas no Brasil (2016).

<b>Droga</b>	<b>Número de usuários mensais</b>	<b>Preço do grama/comprimido</b>	<b>Gasto anual com drogas por pessoa</b>	<b>Faturamento anual do mercado de drogas (R\$)</b>
<b>CANNABIS</b>	2.744.712	4,32	2,073,60	<b>5.691.434.803,00</b>
<b>COCAÍNA</b>	609.935	220,00	7,700,00	<b>4.696.499.500,00</b>
<b>CRACK</b>	142.483	10,80	20.736,00	<b>2.954.527.488,00</b>
<b>ECSTASY</b>	284.996	43,20	4.147,20	<b>1.189.630.303,00</b>
<b>TOTAL</b>		<b>14.532.092.094,00</b>		

Fonte: Teixeira (2016: 49).

Ao considerar os mesmos tributos e alíquotas que em 2016 incidiam sobre o tabaco e assumir que, com a legalização, em um primeiro momento, não haveria crescimento da demanda por drogas, Teixeira estima uma arrecadação tributária total de R\$ 12.818.290.933,81 (doze bilhões, oitocentos dezoito milhões, duzentos noventa mil, novecentos trinta e três reais e oitenta e um centavos) que, segundo a autora, representa cerca de 80% da arrecadação das bebidas em 2014, e 150% da

arrecadação do tabaco no mesmo ano. A proximidade entre os valores da tabela 8 e 9 podem gerar indagações, mas foram registrados como apresentados por Teixeira (2016).

Tabela 9 — Arrecadação Tributária por tipo de droga no Brasil (2016)

<b>DROGA</b>	<b>ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA*</b>	<b>PARTICIPAÇÃO DAS DROGAS NO TOTAL DE ARRECAÇÃO (%)</b>
<b>MACONHA</b>	R\$ 5.022.874.796,91	39,19
<b>COCAÍNA</b>	R\$ 4.144.834.579,23	32,34
<b>CRACK</b>	R\$ 2.607.479.825,68	20,34
<b>ECSTASY</b>	R\$ 1.043.101.731,99	8,14
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 12.818.290.933,81</b>	<b>100,00</b>

\*Em bilhões de reais  
Fonte: Teixeira (2016: 50).

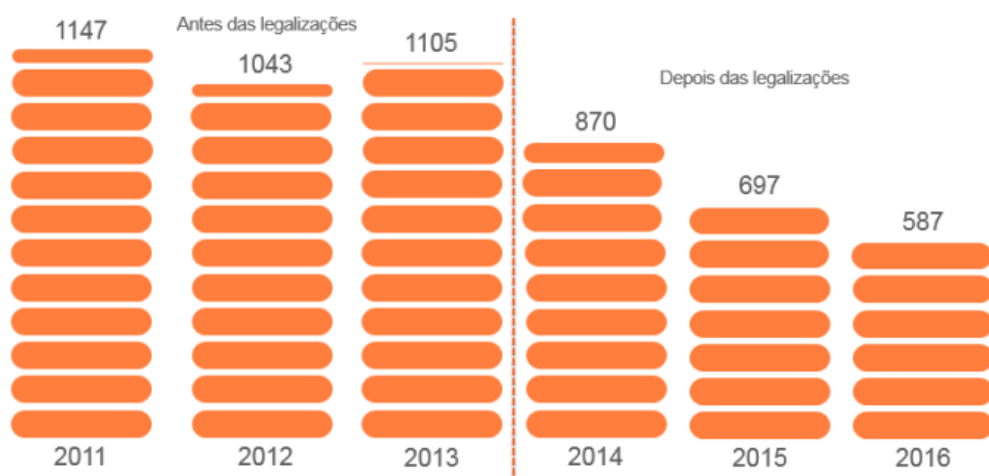
A legalização das drogas também levaria a redução de despesas governamentais com os custos de intervenção (de repressão, e de encarceramento) do sistema de justiça criminal (polícia, ministério público, juízes, penitenciárias). Conforme o Anuário de Segurança Pública (2014), em 2013, foram gastos com segurança pública R\$ 61,1 bilhões (sessenta um bilhão, cem milhões); com custódia e reintegração social, R\$ 10.950.187.425,55 (dez bilhões, novecentos cinquenta milhões, cento oitenta e sete mil, quatrocentos vinte cinco reais e cinquenta e cinco centavos), e; outros R\$ 4,9 bilhões (quatro bilhões, novecentos milhões) com prisões e unidades de medidas socioeducativas. Então, de maneira geral, se considerar o valor de 25%, o percentual de presos por crimes envolvendo uso e tráfico de drogas, tem-se aproximadamente que foram gastos, respectivamente, com o tráfico de drogas: R\$ 15,2 bilhões, com repressão e R\$ 3,9 bilhões com isolamento. Logo, se fosse legalizado o tráfico de drogas, em tese, haveria uma redução de despesa da ordem de R\$ 19,1 bilhão de reais. Isso, sem contabilizar a redução de custos jurídicos-processuais com despesas relativas ao Ministério Público e Poder Judiciário.

Assim, tem-se um cenário de, aproximadamente, R\$ 12 bilhões de arrecadação tributária, mais 19 bilhões de redução de despesas com repressão e encarceramento, num total aproximado de R\$ 31 bilhões de reais de recursos disponíveis ao erário com a legalização das drogas ilícitas, recursos que poderiam ser utilizados no sistema educativo, em campanha publicitárias para inibir o

consumo (como é feito com o tabaco) e no sistema único de saúde para tratamento da toxicod dependência, assim como para a ampliação dos programas de redução de danos.

Por outro viés, segundo Faria (2017), a legalização da maconha em diversos estados dos Estados Unidos fez o preço do quilo de maconha cair cerca de 50%, já que valia de U\$ 60 a U\$ 90 dólares em 2014, e agora vale de U\$ 30 a U\$ 40 dólares. E, isto está afetando o tráfico nas fronteiras americanas, já que, segundo a *United States Border Patrol*, as apreensões de maconha caíram de 1147 toneladas, em 2011, para cerca de 587 toneladas no ano 2016.

Gráfico 2 — Apreensões de maconha nas fronteiras dos EUA, 2011-2016



Fonte: Faria (2017).

Nesse caso tem-se que o preço da droga diminuiu com a legalização dela. Não se obteve informações relativas ao aumento do preço quando diminui sua oferta através do aumento da repressão policial. Mas, sobre o que acontece com a violência no mercado quando isso acontece.

### 3.5.6 Violência e repressão ao tráfico de drogas

Para Favero (2016), a investida da polícia contra as quadrilhas de tráfico de drogas provoca um efeito de migração da criminalidade. Isso porque os bandidos cometem outros crimes violentos (latrocínio, assaltos a bancos, furtos de veículos e roubo de cargas) em busca de dinheiro para comprar novas drogas, manter o aparato de armamento e proteção, bem como para o recrutamento de novos integrantes. A prisão dos líderes do tráfico costuma gerar a disputa pelos pontos de

tráfico, pois as facções rivais aproveitam o afastamento das lideranças para investir no domínio territorial, o que gera ainda mais violência.

A Comissão Global de Políticas sobre Drogas (2011), através do relatório elaborado por um grupo de acadêmicos e especialistas em saúde, numa revisão sistemática<sup>60</sup> sobre o impacto do incremento da aplicação da lei na violência relacionada com o mercado de drogas — por exemplo na luta de grupos armados pelo controle do comércio de drogas ou os homicídios e roubos conectados com o comércio de drogas — concluem que, em muitos lugares dos Estados Unidos e em Sydney, Austrália, o aumento das prisões e pressões das forças de ordem sobre os mercados de drogas se associavam consideravelmente com o aumento das taxas de homicídios e outros delitos violentos. Assim, este trabalho revela que 91% de todos os estudos que analisaram o efeito do aumento da aplicação da lei sobre a violência do mercado de drogas concluíram que o incremento na aplicação da lei, de fato, aumenta a violência do mercado de drogas.

Por isso, ao avaliar as estratégias de desmantelamento rápido das organizações de tráfico de entorpecentes, o World Drug Report (2016) ressalta que isso pode gerar mais violência. Nesse cenário, o exemplo do México é ilustrativo, onde desde o final de 2006, quando o governo iniciou a política de tolerância zero aos cartéis, até setembro de 2011, o número de mortes no país causadas pela guerra contra o narcotráfico subiu para 47.515 (RODAS, 2017b). Percebe-se, assim algumas funcionalidades/externalidades do neopunitivismo como política criminal.

### **3.5.7 A individualização do conflito e sua despolitização**

Segundo Batista (1997), a relegitimação cotidiana do sistema penal e a campanha por sua expansão é funcional para a despolitização ou encobrimento dos conflitos e para o empobrecimento crítico das controvérsias. Isso porque as categorias penais que definem o criminoso, abstrai as inserções de classe concretas do sujeito, para religá-lo, depurado da história, ao ordenamento legal. Por essa

---

<sup>60</sup> Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J. y Wood, E.(2011) "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review" *International Journal of Drug Policy* vol. 22 p.87–94; Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T. Montaner, J. y Wood, E.(2010) *Effect of Drug Law Enforcement on Drug-related Violence: Evidence from a Scientific Review* Urban Health Research Initiative, British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS [http://www.icsdp.org/Libraries/doc1/ICSDP-1\\_-\\_FINAL\\_1.sflb.ashx](http://www.icsdp.org/Libraries/doc1/ICSDP-1_-_FINAL_1.sflb.ashx) Consultado 19.04.11; McSweeney, T., Turnbull, P.J. y Hough, M (2008) *Tackling Drug Markets & Distribution Networks in the UK* Londres: UK Drug Policy Commission [http://www.ukdpc.org.uk/resources/Drug\\_Markets\\_Full\\_Report.pdf](http://www.ukdpc.org.uk/resources/Drug_Markets_Full_Report.pdf). Acesso em: 19 abr. 2017.

perspectiva, o sistema penal é capaz de testemunhar sobre o processo econômico-social que se inscreve e se orienta por compromissos e princípios que regem o projeto econômico e social correspondente, não sendo mera emanção da lei. E, um regime que produz intensamente insegurança econômica e marginalização social só é capaz de gerir um sistema penal intensamente repressivo e exterminador. Por conseguinte, só mudanças no primeiro seriam capazes de transformar o segundo.

Para Cruz Neto *et al* (2001), a inclusão de questões sobre o tráfico de drogas nos fóruns decisórios e agendas políticas das diversas instâncias de poder no País, configura-se como pontual e isolada, descolada de discussões acerca das relações estruturais que as originam e ambientam. E, assim, determinadas atitudes são incentivadas com o objetivo de encobrir graves distorções socioestruturais:

- a) apreende-se os conflitos interpessoais e sociais sob uma ótica de causa/efeito, remetendo sempre a epifenômenos conjunturais que são transformados no problema em si e per se;
- b) desconsidera-se e reifica-se toda gama de relações sociais, econômicas e políticas que concorrem e manifestam-se na gênese e no desenvolvimento da situação-problema;
- c) recorre-se mecanicamente a um saudosismo que advoga como tipo ideal de sociedade aquela na qual, supostamente, os dramas de hoje em dia não existiam por causa da desejável intervenção do Estado.

Segundo esses autores, essa associação conduz, via de regra, ao recrudescimento do apelo pela intensificação da ordem, tradição, autoridade e repressão, que gera no corpo social um sentimento de mal-estar que minora e descrê do valor altruísta e solidário do ser humano, numa situação propícia ao estabelecimento de estereótipos que incriminam, culpabilizam e perseguem classes e segmentos populacionais já previamente marginalizados pelo processo de acumulação capitalista:

No município do Rio de Janeiro, essa situação vem sendo vivenciada de forma preocupante ao não se conseguir especificar plenamente a responsabilidade do Estado e suas políticas, como a ineficácia dos pactos individuais e sociais, fazendo recair nos jovens em conflito com a lei o papel de 'agentes portadores da violência'. Com seus atos infracionais e delitos, eles são vistos como os principais – talvez mesmos os únicos –

responsáveis pela violação da tranquilidade urbana, devendo por isso, ser duramente reprimidos (CRUZ NETO *et al*, 2001: 34).

Desse modo, o estigma que assola os jovens em conflito com a lei transcende a fronteira jurídica, estendendo-se por contiguidade aos jovens pobres (segmento composto majoritariamente por negros e mulatos) que, pelo simples fato de não terem livre acesso aos bens de consumo e à propriedade privada, estariam dispostos a utilizarem-se de meios ilícitos para deles se apropriarem. Então, a potencialização do antagonismo é incentivada por uma elite política e econômica que além de sentir-se atemorizada, necessita obscurecer suas responsabilidades e vinculações históricas com a crise social do País. Logo, aproveitando-se de fatos concretos, como o aumento do número de atos infracionais cometidos por adolescentes, esses setores adaptam seus interesses particulares de forma a apresentá-los como legítimos, universais e preconizadores do bem-estar e da segurança pública. E, obstinadamente, não poupam esforços para mobilizarem a chamada opinião pública e amealharem a simpatia de pessoas honestas, bem-intencionadas e mesmo oriundas dos próprios segmentos marginalizados. Para tanto, compram e contam com o apoio de parte da mídia, que assume a tarefa de extrapolar a dimensão real dos crimes, elevando-os a níveis tão dramáticos que causam comoção e medo, bem como dispõe de substanciais aportes financeiros, utilizados para eleger seus porta-vozes e assecclas, que divulgam os apelos pela intensificação do aparato jurídico-militar-repressivo.

Também para Serra (2015), a cultura vindicativa produz e reproduz de forma incessante a lógica do “inimigo”, em que este é fabricado pelo poder punitivo, cuja existência se justifica por despolitizar os conflitos sociais e sacralizar o castigo. Assim, uma “legalidade autoritária”, considerada uma permanência histórica na formação social brasileira e no cenário político contemporâneo, produz de forma incessante discursos e práticas, principalmente, por parte dos “operadores do sistema penal”, que fabricam a cada instante os sujeitos considerados “inimigos” e “indignos de vida”, bem como defendem, também, intransigentemente, toda essa cultura punitiva.

Finalmente, tentando utilizar esses elementos todos para pensar o caso brasileiro, como tudo isso tem se refletido nos debates legislativos sobre drogas no Brasil desde a Constituição de 1988?

## 4 OS CASOS CONCRETOS: A PESQUISA EMPÍRICA

Nesse capítulo, serão analisados os seguintes documentos: os Diários da Assembléia Nacional Constituinte e os projetos de leis (PL) que deram origem às leis sobre drogas pós-88: a) Lei 10.409 de 2002 (PL 1873/1991 e PL 4591/1994); b) Lei 11.343 de 2006 (PLS 115/2002 e PL 6108/2002, PL 7134/2002); c) Lei 13.840 de 2019 (PL 7663/2010, PL 7665/2010, PL 440/11; PL 888/2011, PL 623/2011; PL 1144/2011, PL 1931/2011, PL 2372/2011, PL 3121/2012, PL 3167/2012, PL 3365/2012, PL 3450/2012, PL 4871/2012).

### 4.1 O DEBATE SOBRE DROGAS NA CONSTITUINTE DE 1987

Segundo Sampaio (2009), a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) instalou-se em 1º de fevereiro de 1987. Na Comissão nomeada para redigir seu Regimento Interno, parlamentares de centro e de direita uniram-se e conseguiram manter a vigência das leis da ditadura durante o tempo de preparação do novo texto constitucional. Mas, esse movimento da direita possibilita a aprovação de um procedimento de elaboração do texto constitucional favorável à participação popular.

O Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) determinou um procedimento dividido em três etapas: 24 subcomissões redigiriam separadamente partes do futuro texto da Constituição; e com base nos trabalhos das Subcomissões, oito Comissões Temáticas preparariam anteprojetos dos capítulos constitucionais; por fim, uma Comissão de Sistematização harmonizaria esses trabalhos e prepararia o texto a ser votado pelo Plenário. Então, as discussões do novo texto constitucional na ANC tiveram início nas 24 Subcomissões, agrupadas em 8 Comissões Temáticas. Com objetivo de colher elementos para suas propostas, as Subcomissões realizaram audiências públicas, nas quais ouviram entidades da sociedade civil, assim como pessoas de notório saber e experiência em relação ao tema de cada uma delas.

Aprovou-se, ainda, uma norma que instituía as emendas populares apresentadas por entidades da sociedade civil e subscritas por um mínimo de 30 mil assinaturas, que deveriam ser apreciadas pela Assembleia e poderiam ser defendidas em plenário por oradores designados pelas próprias entidades



proponentes. Isso levou a uma explosão de participação popular. Foram apresentadas 122 emendas populares que somaram 12 milhões de assinaturas, o que representava, na época, cerca de 20% de eleitorado.

Quadro 3: Comissões e Subcomissões Temáticas da ANC/87

<b>I – COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER</b>
I-A – Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
I-B – Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
I-C – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
<b>II – COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO</b>
II-A – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
II-B – Subcomissão dos Estados
II-C – Subcomissão dos Municípios e Regiões
<b>III – COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO</b>
III-A – Subcomissão do Poder Legislativo
III-B – Subcomissão do Poder Executivo
III-C – Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público
<b>IV – COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES</b>
IV-A – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
IV-B – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
IV-C – Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
<b>V – COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS</b>
V-A – Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
V-B – Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
V-C – Subcomissão do Sistema Financeiro
<b>VI – COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA</b>
VI-A – Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
VI-B – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
VI-C – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
<b>VII – COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL</b>
VII-A – Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
VII-B – Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
VII-C – Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
<b>VIII – COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO</b>
VIII-A – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
VIII-B – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
VIII-C – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Fonte: Incisos I a VIII do art. 15 do RIANC (DANC, 25/03/1987: 874-875).

Assim, a ANC/87 se desenvolveu em 7 etapas, as quais, por sua vez, desdobraram-se em 25 fases distintas.

Quadro 4: Etapas e Fases da ANC/87

Etapas	Fases
--------	-------

1. Preliminar	- Definição: do Regimento Interno da ANC - Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	<b>A:</b> Anteprojeto do Relator <b>B:</b> Emenda ao Anteprojeto do Relator <b>C:</b> Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	<b>E:</b> Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão <b>F:</b> Substitutivo do Relator <b>G:</b> Emenda ao Substitutivo <b>H:</b> Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	<b>I:</b> Anteprojeto de Constituição <b>J:</b> Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto <b>K:</b> Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto <b>L:</b> Projeto de Constituição <b>M:</b> Emenda (1P) de Plenário e Populares <b>N:</b> Substitutivo 1 do Relator <b>O:</b> Emenda (ES) ao Substitutivo 1 <b>P:</b> Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	<b>Q:</b> Projeto A (início 1º turno) <b>R:</b> Ato das Disposições Transitórias <b>S:</b> Emenda (2P) de Plenário <b>T:</b> Projeto B (fim 1º, início 2º turno) <b>U:</b> Emenda (2T) ao Projeto B <b>V:</b> Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	<b>W:</b> Proposta exclusivamente de redação <b>X:</b> Projeto D – redação final
7. Epílogo	<b>Y:</b> Promulgação

Fonte: Oliveira (1993: 11-12).

Conforme o Portal da Constituição Cidadã da Câmara dos Deputados, entre março de 1986 e julho de 1987 a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, por meio do projeto "Diga Gente e Projeto Constituição", lançou uma campanha para os cidadãos encaminharem suas sugestões para a nova Constituição. Foram coletadas 72.719 sugestões em todo o país e como resultado da compilação das sugestões foi criada a base de dados Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC) que reúne a íntegra das sugestões enviadas pelos cidadãos; uma fonte importante para entender a realidade brasileira à época da Constituinte de 1987. Nessa fase Preliminar, foi apresentada uma tabela na qual se percebe que existia posições favoráveis tanto à liberação da maconha como ao combate às drogas:

Tabela 10: Da Liberação e Combate as Drogas

Sugestão	Faixa Etária	Sexo	Nível de Instrução	Estado Civil
<b>Liberação da maconha</b>	15 – 24 - 62,5% 25 – 34 - 37,5%	M - 100% F -	Colegial completo/super. Incompleto - 65% Superior completo - 35%	Solteiro– 100%
<b>Combate às</b>	45 - 54 - 33,3%	F - 100%	Primário	Casado-

<b>drogas</b>	35 – 44 - 33,3% 55 ou mais 33,3%	F - 100%	completo/colegial incompleto - 83% Ginásio completo/colegial incompleto - 17%	33,3% Viúvo-66,6%
---------------	-------------------------------------	----------	--	----------------------

Fonte: DANC (06/08/1987, Supl. 116: 832).

O que dizem as posições liberais na Constituinte?

#### 4.1.1 Posições liberais favoráveis à legalização das drogas (uso e venda).

Dos documentos pesquisados da ANC, não foram encontrados nenhum parlamentar que defendesse a legalização de ambas as condutas. Entretanto, apesar de não ser uma posição propriamente favorável a descriminalização das drogas, mas por conter uma proposição supressiva de texto que produziria esse efeito, foi aqui inserida. Também aquelas que salientavam os efeitos perversos da criminalização sobre a juventude e a relatividade da proibição:

1 – Em 08/07/1988, o deputado Antônio Mariz (PMDB-PB) apresenta a Emenda 331, em plenário, Projeto B<sup>61</sup> (Fase U), para suprimir do texto a expressão “o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os hediondos”, por considera-las fora do campo da violência do poder estatal cujo paradigma era a prática de tortura:

O capítulo dos direitos individuais e coletivos não é o lugar próprio para açular o Estado contra a pessoa. Aí, ao contrário, se estabelecem os limites do poder do Estado e reserva-se o espaço inexpugnável do indivíduo e da coletividade. Se o inciso XLIV determina a criminalização da tortura, e o faz com propriedade, isso decorre do fato de a tortura, tal como a conceitua a Comissão dos Direitos do Homem, da ONU, tipificar-se como crime do Estado (do agente do Estado) contra o cidadão. Daí a sua inclusão nesse capítulo.

2 - Em 05/05/1987, a menina Luzimar, com doze anos, do Movimento Meninos e Meninas de Rua, na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, fala do uso de drogas como resultado da violência policial (DANC 01/07/1987, Supl. 86: 109):

Quero falar, primeiro, da violência da cidade satélite do Gama. Como nós sabemos, violência gera violência. E a violência está gerando das polícias

<sup>61</sup>V. 301, p. 43. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-301.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

mesmo (sic), porque a polícia pega a criança, pega o menor, coloca na DM, e a tortura. E de lá, eles vêm revoltados, se jogando no mundo da droga. Então, para isso não acontecer, nós estamos pedindo, fazendo um apelo, para não vivermos num mundo de violência, porque no Gama está demais.

3 - A professora Carmem Claide, representante do Movimento Criança e Constituinte, no mesmo dia e na mesma Subcomissão, menciona o fato do “menor” ser vítima de várias violências entre elas a do crime organizado (DANC 01/07/1987, Supl. 86: 113):

E aqui, inclusive, caberia uma ressalva, aos diferentes tipos de violência do qual o nosso menor é vítima. Ele é vítima da violência social, que não permite que se desenvolva adequadamente; ele é vítima da violência policial, da repressão; é vítima do crime organizado, que já foi aludido aqui também; dos empresários do crime que empresariam a prostituição de menores, empresariam drogas e, empresariam roubo. E quem trabalha com menor sabe a grande dificuldade que é trabalhar com um menino ou uma menina que foi captada pelo crime organizado. Os meninos não são prioritariamente infratores, nem delinquentes. Eles são prioritariamente oprimidos. E uma das formas mais violentas de opressão que eles sofrem é a manipulação pelo crime organizado, que tem que ser efetivamente reprimido. Assim como a violência contra o menor em todas as suas formas, inclusive, nesta do crime organizado.

4 - Em 06/05/1987, Mario Rigatto, assessor do Ministério da Saúde para o Controle do Tabagismo, na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente enfatiza que o tabaco causa mais mortes que as outras drogas (DANC, 20/07/1987, Supl. 99: 183):

O tabagismo é atualmente o maior problema de saúde pública do Brasil, com exceção, talvez, da fome. Estamos perdendo cento e vinte mil irmãos por ano, diretamente em decorrência das práticas tabágicas. Este número é cinco vezes superior ao que nós perdemos em decorrência do alcoolismo e é pelo menos cem vezes superior ao que nós perdemos por todas as outras drogas somadas.

5 - Em 09/06/1987, o senador José Paulo Bisol (PSDB-RS), na Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, discorre sobre a seletividade do sistema penal devido a mudança na posição dos juízes, nos julgamentos sobre drogas, quando o problema acontece na mesma classe social deles (DANC, 27/06/1987, Supl. 85: 22).

Vamos dar um exemplo vivido pela magistratura brasileira recentemente: os que eram jovens quando eu também o era, viviam como estudantes, e tinham acesso, em qualquer farmácia, sem exigências, sem nenhum requisitório médico, à anfetamina e outros estupefacientes e estimulantes. Mas, culturalmente, não havia o hábito do consumo. Não havia uma cultura

que nos estimulasse a esse consumo. De repente — não nascido aqui no Brasil, mas nos países mais civilizados — o fenômeno cultural da ingerência de drogas difundiu-se e tomou conta também da juventude brasileira. Antes disto, os juízes e legisladores brasileiros eram rigorosíssimos com o delito. A primeira lei relativa a drogas no Brasil chega a ser iníqua, de tão rigorosa, e nós, juízes, a aplicávamos rigorosamente. Marginal por marginal, enterrávamos no fundo do presídio, objetivamente, a partir da concepção, da técnica básica do Direito Penal, segundo a qual o direito existe a partir da norma. Se a norma prevê o fato, e se o fato ocorreu, há crime! E está acabado! De repente, meus amigos, começaram a sentar no banco dos réus, por crime de uso de drogas, os filhos dos juízes, os filhos dos Deputados, os filhos das pessoas abastadas. A droga tornou-se muito mais difundida nas classes privilegiadas do que nas pobres [...]

Quando os nossos filhos começaram a aparecer no banco dos réus como autores, agentes de crime pelo uso de drogas, surgiu na jurisprudência brasileira um fenômeno curiosíssimo. Os juízes examinavam a prova, concluíam que o crime ocorrera, que a autoria estava provada, mas apertavam o botão cibernético de um processo ideológico, que até lhes escapava em boa parte da consciência, e ultimavam as sentenças assim: "Tendo em vista as particularidades do caso, absolvemos".

O que disseram as posições intermediárias?

#### **4.1.2 Posições intermediárias: descriminalização somente do usuário**

1 - Em 06/05/1987, o deputado José Genuíno (PT-SP), na Sugestão 7763 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), na Emenda 550-4, apresentada em 15/05/1987, na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (Fase B), na Emenda 6630-1, apresentada em 30/07/1987, no Plenário (Etapa Comissão de Sistematização: Fase M) defendeu que a lei não punisse o consumo individual de drogas, por ser uma questão de consciência pessoal e concepção existencial (DANC 23/05/1987, Supl. 65: 218-9):

Trata-se de distinguir a produção e o tráfico, que devem ser considerados crimes e coibidos com rigor, do consumo individual de drogas, que é uma questão de consciência pessoal e de concepção existencial, a qual não pode ser tratada como mero caso de polícia e de prisão, o que vale também para o alcoolismo e o tabagismo.

O problema das drogas está colocado para uma parcela bastante expressiva da juventude e deve ser enfrentado com um enfoque sociológico realista.

Não se trata, como pretendem alguns, da liberação das drogas, e sim de enfrentar o problema pela sua verdadeira natureza, que é da subjetividade individual, só podendo ser tratado, no que diz respeito ao consumo, ao nível das idéias, e não da repressão.

Do ponto de vista prático, a descriminalização do uso individual levaria, no processo, a uma liberação de fato da maconha, que passaria a ser produzida pessoalmente pelos que a consomem.

Esta maneira de encarar equacionar o problema das drogas já vem sendo adotada em países capitalistas desenvolvidos.

2 – Em 19/05/1987, na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais José Genuíno condena a tráfico de drogas (DANC, 25/06/1987, Supl. 83: 26):

O tráfico de drogas fere a vida humana e atenta contra ela, enquanto o seu uso individual não. O tráfico é uma coisa planejada. É exatamente por causa da atual legislação — todo mundo o sabe — que as quadrilhas de tráfico de drogas são as mais ricas. Tráficos de entorpecentes é o negócio mais rendoso do mundo, que envolve grandes interesses de grupos econômicos. Veja-se o escândalo da Pan Am! É algo fabuloso! Mesmo que a lei penal estabeleça três a quinze anos, a processual oferece uma série de vantagens e acaba facilitando.

3 – Em 05/05/1987, a profa. Marina Bandeira, presidente da Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso salienta o fato das crianças que participam do tráfico de drogas serem vítimas dessa situação e, portanto, da necessidade de se distinguir quem comete infração grave das menos graves (DANC 01/07/1987, Supl. 86: 117 e 119):

O volume de crianças prostituídas — não me refiro só a meninas — é enorme. Temos que nos organizar cada vez melhor, para dar um atendimento a esse quadro. Crianças que participam de grupos de assaltantes e de tráfico de drogas são vítimas de tudo isso: temos que dar prioridade a elas. As crianças exploradas no mundo do trabalho; crianças que fazem da rua o seu meio de trabalho e seu lar, sua residência temos que dar-lhe atenção especial. Entre essas, também os infratores, procurando distinguir os que cometeram infração grave dos que cometeram infração não tão grave [...]

Outro problema levantado foi o das drogas, que é um problema gravíssimo, especialmente no que se refere à cola e, por exemplo, além de serem levados a participar de tráfico de drogas, à mercê de traficantes, o que depois leva à morte e a situações terrivelmente trágicas.

O que disseram as posições conservadoras?

#### **4.1.3 Posições conservadoras favoráveis à criminalização das drogas (uso e venda)**

1 - A cidadã Darlene de Conti Medina, do Rotaract Club de Londrina, na Sugestão 10866 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), por considerar a maconha a porta de entrada para outras drogas mais pesadas e um mal para o país, manifesta seu repúdio pela posição do deputado Aécio Neves que segundo ela seria favorável a liberação da maconha (DANC, 06/08/1987, Supl.116: 823):

Estamos encaminhando-lhe uma cópia da carta enviada ao Sr. Aécio Cunha Neves de manifestação do nosso repúdio à proposta encaminhada à Assembléia Nacional Constituinte para liberação da maconha em nosso País [...]

O Rotaract Club Londrina-Norte, filiado ao Rotary Internacional e composto por jovens de 18 a 29 anos, cujo objetivo maior é servir à comunidade, vem por meio desta manifestar o repúdio pela infeliz iniciativa de V. Ex<sup>a</sup> em apresentar uma proposta à Assembléia Nacional Constituinte para liberação da maconha no Brasil.

Gostaríamos de expressar nossa decepção em relação a sua pessoa, pois sendo jovem teria o dever de lutar pelas nossas necessidades. Nós, um grupo de jovens universitários, estamos vendo os jovens de nosso País destruindo-se nas drogas. É inacreditável que V. Ex<sup>a</sup> não esteja percebendo isto, a não ser que não saia nas ruas e em sua comunidade, sendo um deputado de gabinete. Assim, sugerimos que acompanhe o mal que esta droga, chamada maconha, tem feito ao nosso País, sendo a porta de entrada aos tóxicos mais "pesados".

Dizem os políticos que o nosso País está nas mãos dos jovens. Isto nos apavora, pois nós não estamos bem representados. Nós somos maciçamente contra esta proposta absurda e esperamos que V. Ex<sup>a</sup> use suas capacidades para elaborar projetos que os jovens brasileiros realmente necessitam.

Importante destacar que pesquisa realizada no Sistema de Sugestão dos Constituintes, (SGCO), que reúne as sugestões dos parlamentares sobre temas que gostariam que fossem debatidos na ANC/87, não localizou a citada proposta do deputado Aécio Neves.

2 - A Associação dos Proprietários do Brasil, na Sugestão 10748 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), propõe a criação de centros de recuperação para retirar os indigentes das ruas e combater o uso de drogas (DANC, 06/08/1987, Supl. 116: 639):

Combate à malandragem — É urgente que se retirem os pedintes, prostitutas e crianças abandonadas de nossas ruas. Que péssimo cartão de visitas para os estrangeiros que se dignam a nos visitar: ruas imundas, o mau cheiro, restos de comida, etc. É urgente que se criem centros de recuperação onde serão encaminhados estes indigentes para o trabalho, o estudo e que os realmente doentes sejam tratados. Vamos recuperá-los para a sociedade? Seria mais um passo para o combate à criminalidade, à prostituição, ao uso de drogas etc.

3 - Em 22/04/1987, o deputado Eliel Rodrigues (PMDB-PA), na justificativa das Sugestões 2065-6 e 3483 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), na Emenda 5321-4, apresentada em 02/07/1987 (Etapa Comissão de Sistematização: Fase J), na Emenda 7494-1, apresentada em 08/08/1987, no Plenário (Etapa Comissão de Sistematização: Fase M), defende a pena de prisão perpétua para o crime de

produção e tráfico de drogas, a fim de diminuir sua prática (DANC, 09/05/1987, Supl. 57: 50):

A avalanche dos grupos de mafiosos da droga, corrompendo e levando à degradação e à destruição de vidas preciosas de tantos jovens, para o enriquecimento ilícito desses traficantes, é outro fato marcante em nossos dias. Como se poderá proteger o cidadão indefeso, se as atuais leis penais não têm a força de persuasão necessária?

Enquanto os criminosos estão soltos, com plena liberdade de ir e vir em qualquer hora do dia e da noite, a grande maioria da população brasileira está cada vez mais acuada, desprotegida, medrosa, apavorada e sem condições de exercer o mesmo direito, consagrado na Lei maior do país. Os cidadãos honestos e trabalhadores não podem mais sair de casa, a partir de determinadas horas da noite, sem correr o risco de serem assaltados e assassinados. As mulheres e crianças sofrem constante perigo de estupro e morte, da maneira mais selvagem e monstruosa.

Esta situação tende a piorar se não houver uma ação mais enérgica por parte do Estado. Na história do direito penal, encontramos várias correntes que defendem penas mais rigorosas para criminosos reincidentes, de alta periculosidade e aqueles que cometem crimes hediondos.

Para certo tipo de crime, vários países estão aplicando penas mais severas para tentar diminuir a incidência de delitos contra a vida, chegando em muitos deles a ser adotadas a pena máxima. No Brasil existem correntes favoráveis à pena de morte, entretanto, tendo em vista ser contrária à cultura religiosa do povo brasileiro, entendemos que a prisão perpétua seria um meio termo para punir, com maior rigor, os delinquentes que cometerem crimes de assalto, estupro ou sequestro seguidos de morte e na fabricação e tráfico de drogas.

4 - Em 22/04/1987, o deputado Nelson Aguiar (PMDB-ES), na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais sustenta o “capitalismo ateu” como motivação para a liberalização da droga (DANC, 20/05/1987, Supl. 81: 230):

Estou vendo a luta pela liberalização da droga, legalização do aborto. Atrás dos dois existe uma coisa muito suja; o dinheiro. É o capitalismo ateu, instalado nas consciências e nas contas bancárias. E o homem passando por cima da vida para ter direito a conforto, a luxo, e no meu modo de ver, isto é a degradação do ser humano.

5 - Em 23/04/1987, o deputado Luiz Soyer (PMDB-GO) apresenta a Sugestão 1717 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), pela qual defende ser necessária a participação das Forças Armadas para evitar que a toxicomania se alastre pelo Brasil (DANC, 08/05/1987, Supl. 56: 293):

A toxicomania vem se ampliando no País, transformadas suas principais metrópoles em centros de processamento das diversas substâncias que criam mortais psicoddependências. Por mais eficiente que venha sendo a ação da Polícia Federal e das Delegacias de Tóxicos nos diversos Estados, a cada ano se amplia a atuação dos vendedores das drogas, multiplicando-se as conexões para o exterior, por via marítima, aérea e terrestre.



Somente a participação mais ampla das Forças Armadas evitará que a toxicomania continue a alastrar-se no País.

6 - Em 05/05/1987, o deputado Tadeu França (PMDB-PR), na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, também salienta a relação entre drogas e capitalismo (DANC, 18/07/1987, Supl. 97:183): “E nesse enfoque que estamos dando, vejo, ao lado das drogas e dos tóxicos, a absoluta licenciosidade como uma das formas exatamente a serviço do capitalismo, a serviço da alienação do nosso jovem”.

7 - O deputado José Carlos Greco (PMDB-SP), na justificação da Sugestão 4104 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), defende que o governo combata o tóxico por ser causa de marginalização e prática de delitos, principalmente nos grandes centros (DANC, 16/05/1987, Supl. 61: 45):

O problema do tóxico é internacional, atinge as grandes e pequenas nações. No entanto, mister se toma, na medida do possível, combater tal flagelo, sob pena de os jovens de hoje serem os marginalizados de amanhã [...]

O Estado deve voltar sua atenção aos fatos que marcaram uma verdadeira tragédia, principalmente grandes centros, quando milhares de delitos são cometidos, e que seriam evitados se não fossem o álcool e as drogas.

8 - Em 05/05/1987, o deputado José Lins (PFL-CE) na Sugestão 4792 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), na Emenda Aditiva 16234-3, apresentada em 13/08/1987 no Plenário (Etapa Comissão de Sistematização: Fase M), considera a generalização do vício nas drogas causa de abalo na estabilidade social e na segurança nacional (DANC, 16/05/1987, Supl. 61: 244):

O número de viciados em drogas e o comércio clandestino de tóxicos representa hoje um dos mais graves problemas que malsinam a juventude em todo o mundo. A própria estabilidade social e a segurança nacional tendem a ser abaladas pela generalização do vício, que põe em cheque, cada vez com mais ousadia, a nossa mocidade. O problema merece, pois, a atenção dos constituintes.

9 - O deputado Fausto Rocha (PFL-SP), na Sugestão 9209 (Etapa Preliminar: Fase Sugestões), na Emenda Aditiva 8833-4, apresentada em 13/08/1987, no Plenário (Etapa Comissão de Sistematização: Fase M), defende o banimento do país como pena mínima para o traficante de drogas (DANC, 29/05/1987, Supl. 68: 98):

Só o banimento dos traficantes poderá significar efetivo combate à expansão do tóxico entre nós, que já atingiu índices alarmantes de degeneração humana, da família e da sociedade.

Locupletar-se, inoculando o vício nos jovens e crianças, é agir contra todas as leis naturais, morais, éticas e jurídicas.

10 - Em 06/05/1987, o delegado Romeu Tuma, Diretor-Geral da Polícia Federal, na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, ressalta a presença de crianças no uso e tráfico de drogas em razão da impunidade (DANC, 24/07/1987, Supl. 103: 82 e 85):

Levanto, aqui, um problema muito sério, enfrentado não só pela Polícia Federal, como por outras polícias o caso de menores, não só na atividade do tráfico de entorpecentes. Hoje, há vários alertas, a própria imprensa tem veiculado, crianças de 9 anos, 10 anos, no uso da droga e servindo praticamente de pombos-correios na entrega da droga, pela impunidade. Há necessidade de se tratar do aspecto do menor infrator numa polícia especializada, dentro de critérios especiais, porque, infelizmente, o primeiro contato do menor infrator é com a polícia e muitas das polícias estaduais são despreparadas para esse tipo de atividade [...]  
Hoje, com grande tristeza, vemos que os traficantes do crime organizado tentam instalar-se em nosso Território, para o refino da droga, a fim de facilitar o seu trabalho e a sua exportação...

11 - Em 14/05/1987, o deputado José Viana (PMDB-RO), na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, discorre sobre a infiltração de traficantes de drogas nas escolas (DANC, 24/06/1987, Supl. 82: 41):

Sr. Presidente, outro crime que se vem alastrando em nosso País é o tráfico de drogas. Poderíamos inseri-lo também no anteprojeto, pois os traficantes de droga se infiltram nas escolas, e centenas de milhares de famílias sofrem com essa situação. No meu Estado, por exemplo, Rondônia, na fronteira com a Bolívia, estamos passando por difícil situação, eis que o traficante de drogas espalha a droga em toda a região, criando graves problemas para as famílias. Gostaria, então, que também nos referíssemos ao tráfico de drogas, juntamente com os demais crimes.

12 - No mesmo evento, o deputado Ubiratan Spinelli (PDS-MT) afirma a necessidade de fixar regras mais rígidas sobre o tráfico de drogas na Constituição para balizar a legislação penal, por debilitar a juventude (DANC, 24/06/1987, Supl. 82: 41):

Quanto ao problema das drogas, estamos de acordo com o Constituinte José Viana, nosso colega de Rondônia, quando diz que o tráfico de drogas é um crime que prolifera cada vez mais, acabando com nossa juventude. É um crime hediondo, tanto quanto o sequestro seguido de morte, pois debilita e acaba com o embrião de nossa sociedade. Minha cidade, Cuiabá, por exemplo, que era só passagem de tóxicos, hoje é centro consumidor, assim como Brasília e quase todo o País. O Sr. Presidente diz que não estamos aqui para elaborar o Código Penal, mas penso que se não fixarmos regras rígidas na Constituição, o Código Penal passará por cima de muita coisa,

posto que se baseará na Lei Maior. Entretanto, o Código Penal e as leis ordinárias deveriam tratar do assunto. Trata-se de algo muito amplo, realmente, e, como já conversamos aqui, a Constituição deve ser sucinta e objetiva. Mas poderíamos inserir no parágrafo primeiro, que trata da pena de morte, bem como da legislação aplicável em caso de guerra externa e da prisão perpétua, alguma coisa referente aos traficantes de drogas [...]

Acho importante fazer referência à questão da droga; do contrário, o Código Penal poderá passar ao largo. Será mais eficaz incluirmos esse crime na Constituição. Concordo plenamente com o nobre colega que sugere sua inclusão no artigo que se refere ao aborto, pois o tráfico de drogas é um crime horrendo, que se alastra pelo País e, portanto, precisa ser combatido.

13 – Para o deputado Darcy Pozza (PDS-RS) o crime de tráfico de drogas se equivale a pratica da tortura (DANC, 24/06/1987, Supl. 82: 51):

Trata-se do direito do cidadão, do indivíduo à integridade física e mental a uma existência digna. O crime de tortura fere esses princípios, e o tráfico de drogas, no nosso entendimento, também. Digo mais: é um crime tão horrendo que, hoje, além de ferir a vida — em muitos casos os contraventores matam — é um caso específico de enriquecimento ilícito. Parece-me que um crime desses, no mínimo, tem de ser inafiançável, inaniçável, imprescritível, restrito à sua liberdade condicional, à suspensão da pena. A lei, evidentemente, definirá isso. A mim me parece um crime.

14 - Em 18/05/1987, o deputado Eliel Rodrigues (PMDB-PA) ressalta a nocividade do traficante e principalmente do fabricante de drogas (DANC, 24/06/1987, Supl. 82: 63):

A justificação da nossa emenda aditiva é que não constituem crime menor do que os enunciados no item objeto de alteração os crimes de assalto à mão armada, os de mando e a produção de drogas, porquanto se tratam de crimes hediondos, especialmente os relativos a tóxicos, que estão afetando as gerações futuras. Os jovens são as vítimas por excelência desses criminosos. A punição, tanto para quem produz — e aqui vai a produção em todo o seu aspecto, tanto na natureza, como a plantação de drogas, quanto o fabrico químico — como para quem trafica, deve ter o maior rigor possível. A fabricação alimenta o tráfico, sendo, portanto, atividades complementares. O traficante pode, inclusive, estar a serviço e ser um agente menos pernicioso à sociedade do que o fabricante. Convém ter-se em mente, inclusive, que a fabricação é um processo mais complexo, envolvendo um nível de conhecimento e determinação criminosa superior ao tráfico. Porquanto, ambos merecem a nossa repulsa.

15 - Em 19/05/1987, o deputado Narciso Mendes (PDS-AC), também na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, sustenta que o crime de tráfico de drogas é a origem dos demais (DANC, 25/06/1987, Supl. 83: 28):

Para mim, um dos crimes mais hediondos e cruéis — e a origem de todos os outros — é o tráfico de drogas. Se não apenarmos, da forma mais violenta, o tráfico de drogas, não debelaremos os demais crimes. No meu

Estado, por exemplo, que hoje se constitui no corredor de entrada de 90% (noventa por cento) do tráfico de drogas no Brasil, já foi flagrado traficante que conduzia trezentos quilos de cocaína. Dentro de trezentos quilos de cocaína estão embutidos mais de mil assaltos à mão armada, mas de mil estupros, mais de mil assassinatos e toda sorte de crimes. Se existe um crime para o qual eu teria a coragem de defender publicamente a pena de morte, este é tráfico de drogas. Para o elemento que é flagrado com trezentos quilos de drogas não existe a justificativa do vício. Para mim, o viciado é aquele flagrado com cem, duzentos gramas de cocaína, mas não com trezentos quilos da droga, como já ocorreu no aeroporto do meu Estado.

16 - Em 27/05/1987, o deputado Costa Ferreira (PFL-MA), na Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, defende que a não proibição das drogas seria um atentado contra o desenvolvimento do país e à segurança nacional (DANC, 17/06/1987, Supl. 78: 13):

Pasma-nos ver certos Constituintes ou alguns Relatores manifestarem-se, com relação às drogas, defendendo a tese de que não se deveria proibi-las, porque cada qual dever usar o que quer. Parece-me que isso é até um atentado contra a segurança nacional. Essa é uma palavra que muita gente nem gosta de ouvir, mas precisamos manter os padrões de desenvolvimento de nosso País dentro de uma ética, dentro de uma moral, a fim de que não sejamos uma Nação completamente deturpada e desmoralizada, onde os nossos filhos possam ser completamente destruídos pelo tráfico de drogas, que o mundo inteiro condena. Não poderíamos deixar que isso constasse da nossa legislação maior sem nosso protesto.

17 - Em 09/06/1987, o deputado Darcy Pozza (PDS-RS), na justificativa da Emenda 99-6, na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher<sup>62</sup> (Etapa Comissão Temática: Fase G), afirma que a maioria dos crimes “odiendos” são cometidos sob efeito de alucinógenos:

Nossa intenção, com a emenda, é arrolar, ao lado da tortura, a produção e tráfico de tóxicos, como crimes inafiançáveis e insusceptíveis de anistia, substituição ou suspensão da pena, ou livramento condicional, ou prescrição.

A juventude brasileira é a que mais sofre as consequências danosas dos seus efeitos.

Por outro lado, é sabido que a maioria dos crimes odiendos são praticados sob efeito de alucinógenos.

---

<sup>62</sup>V. 67, p. 24. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-67.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

18 - Em 04/09/1987, o deputado José Carlos Martinez (PMDB-PR), na justificativa da Emenda 31659-1, oferecida em plenário ao substitutivo do relator<sup>63</sup> (Etapa Comissão de Sistematização: Fase O), sustenta que é preciso mais rigidez na legislação contra o traficante de drogas por ele causar mal à juventude:

A legislação atual, num verdadeiro descalabro, admite a prisão de um indivíduo envolvido no tráfico de entorpecentes e a sua soltura ocorre quase que em ato contínuo.

É preciso uma maior rigidez para coibir tais elementos que tantos males têm causado a sociedade, em especial aos jovens.

19 - Em 06/01/1988, o deputado Carlos Mosconi (PMDB-MG), na justificativa da Emenda 199-8, oferecida em plenário<sup>64</sup>, Projeto A (Fase S), defende que o crime de tráfico de drogas deve ser tratado com extremo rigor porque o traficante é um elemento perigoso, difusor do vício que degrada e despersonaliza, e o tráfico uma força de degeneração da espécie humana:

A alteração que propomos é apenas para incluir entre os crimes inafiançáveis e imprescritíveis o delito de tráfico de drogas.

O extremo rigor com que o legislador constituinte deve tratar esse tipo de crime é exatamente a resposta adequada ao grande mal causado pelo tráfico de drogas, que atua mesmo como força de degeneração da própria espécie humana.

O traficante é um elemento perigoso, pois é por seu intermédio que se dá a difusão do vício que degrada e despersonaliza. A sanção penal deve ser mais rigorosa para os traficantes que são a casa primeira de toda a degradação.

20 - Em 11/01/1988, o deputado José Elias Murad (PTB-MG), na Emenda 486-5, oferecida em plenário<sup>65</sup>, Projeto A (Fase S), sustenta que para diminuir a dependência é preciso endurecer a penalização do crime de tráfico:

Nossa intenção ao reformular a presente emenda, incluindo nela o crime de tráfico de drogas é justamente fazer ver que tal crime tem beneficiado marginais e traficantes que se aproveitam de um dos maiores dramas desse quartel de século: o abuso de drogas.

---

<sup>63</sup>V. 239, p. 125. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>64</sup>V. 254, p. 78. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>65</sup>V. 254, p. 185. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

Para diminuir essa dependência é necessário combater com firmeza a oferta das drogas e isso só poderá ser conseguido com uma penalização dura e inflexível aos traficantes.

Não se combate o abuso de drogas com benevolência e tolerância.

21 - Em 13/01/1988, o constituinte Geovah Amarante (PMDB-SC), na justificativa da Emenda 1074-1, oferecida em plenário<sup>66</sup>, Projeto A (Fase S), defende a inclusão da inafiançabilidade de crimes odiosos como o tráfico de drogas na Constituição, para garantir a segurança do povo e a intimidação de sua prática:

Entre os chamados crimes odiosos, acreditamos que o terrorismo, o tráfico de drogas e entorpecentes e o sequestro devam ser incluídos na Constituição, pois qualquer cidadão que venha a praticá-los devem ser inafiançáveis (sic).

Queremos garantir uma segurança maior para o povo em geral, bem como intimidar a prática de tais crimes.

22 - Em 13/01/1988, o deputado Virgílio Távora (PDS-CE), na justificativa da Emenda 1982-0, oferecida em plenário<sup>67</sup>, Projeto A (Fase S), entende que o crime de tráfico de drogas merece o mesmo tratamento dado a nível constitucional à prática de tortura, inclusive a imprescritibilidade:

Por entendermos que os crimes de sequestro, de tráfico de drogas e de terrorismo merecem o mesmo tratamento, a nível constitucional, que a prática de tortura, apresentamos esta emenda visando a sua inclusão na disposição normativa tipificadora da tortura como crime inafiançável, imprescritível e insuscetível de graça ou anistia.

23 - Em 27/01/1988, o deputado José Elias Murad (PTB-MG), na comunicação da Liderança, menciona o assassinato do Procurador-Geral da Colômbia por criminosos do narcotráfico e faz considerações sobre a relação das drogas com a corrupção, o contrabando de armas, o terrorismo e a AIDS (DANC, Nº 172, 28/01/1988: 6628):

Sr. Presidente, caros colegas Constituintes, em editorial do dia de hoje, o jornal Correio Braziliense publica um assunto da mais alta importância, que diz respeito à morte — assassinado pelos criminosos do narcotráfico — do Procurador-Geral do país nosso irmão, a vizinha Colômbia.

O referido editorial faz uma advertência relacionada com o problema das drogas, particularmente em países da América Latina, e da ousadia cada vez maior dos narcotraficantes. Mostra o seu relacionamento com três

<sup>66</sup>V. 255, p. 48. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>67</sup>V. 255, p. 380. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-254.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

problemas vitais que afetam vários países: o primeiro deles, o contrabando de armas; o segundo, o terrorismo; e o terceiro, essa moléstia nova que vem preocupando o mundo inteiro, a AIDS.

Conhece-se bastante a respeito do contrabando de armas e as suas relações íntimas com o contrabando de drogas. Sabe-se também que está interrelacionada ao terrorismo, porque em muitos países, como na vizinha Colômbia, os narcotraficantes — com o seu elevado poder de corrupção e a quantidade de dinheiro que se envolve no tráfico de drogas — representam quase que um governo paralelo a enfrentar e a desafiar o governo legalmente estabelecido. Basta dizer que há poucos anos assassinaram o Ministro da Justiça Lara Bonilla e, agora, o Procurador-Geral da República naquele país. Há também o problema que se está difundindo no mundo inteiro, relacionado com a AIDS. Hoje, já se sabe que enquanto o primeiro grupo de risco na AIDS, os homossexuais, está percentualmente caindo, o outro, o segundo grupo de risco — os usuários de drogas injetáveis —, está aumentando dramaticamente. Daí a nossa advertência, lembrando aos colegas Constituintes a importância de algumas emendas e propostas à nova Constituição brasileira no sentido de proteger o nosso País do flagelo das drogas em futuro próximo.

24 - Em 03/02/1987, na votação da Emenda Modificativa 486, o dep. José Elias Murad (PTB-MG) repete e complementa o discurso que havia feito na comunicação de Liderança no dia anterior, sobre o uso da droga como arma política por governos para dominar sua população (DANC, Nº 177, 04/02/1988: 6898):

Sr. Presidente, colegas Constituintes, em minha opinião, um dos graves erros da Comissão de Sistematização foi tirar o tráfico de drogas do rol dos crimes inafiançáveis. Aliás, acredito que tenha sido muito mais um lamentável engano do que um erro. Por isto, não só apresentei emenda ao Plenário, como apoiei os destaques de vários colegas no sentido de retomar dispositivo deste teor ao corpo de nossa Carta Constitucional.

O tráfico de drogas é mais do que um crime contra a pessoa humana — como acontece com a tortura. É também um crime contra a sociedade, contra a comunidade, contra o País.

Como já disse desta tribuna outras vezes, para se combater com eficiência o grave problema das drogas, deve-se adotar um binômio fundamental, que é o seguinte:

- 1) Diminuir a demanda.
- 2) Reduzir a oferta.

A diminuição da demanda se faz principalmente através da conscientização e educação do possível usuário. Daí a importância do trabalho educativo junto às famílias e, principalmente, os jovens.

O indivíduo cientificamente educado sobre os malefícios das drogas, raramente se tomará dependente delas.

Quanto à redução da oferta, isto só será possível com o reforço do controle da repressão, ou seja, o controle rigoroso das drogas através dos órgãos competentes a repressão às atividades ilegais relacionadas com elas.

Um fator dos mais importantes na repressão é o reforço das leis, e, entre eles, sem dúvida mais sugestivo é capitular o tráfico de drogas como crime inafiançável.

A não ser assim, ficará favorecido o traficante rico, que poderá pagar a fiança e responder a seu crime em liberdade, enquanto o traficante pobre ficará na cadeia.

Não é pertinente, em um momento como este, falar dos malefícios das drogas. Permito-me, no entanto, salientar alguns pontos que estão dentro de um dos meus pronunciamentos recentes. É o uso da droga como arma

política. Existem alguns exemplos que são históricos, e outros que são profundamente atuais. Vejamos alguns deles.

1º) A Guerra do Ópio — Nos fins do século passado aconteceu uma guerra entre a Inglaterra e a China que foi denominada "Guerra do Ópio" Isto porque a Inglaterra desejando ganhar a guerra mais rapidamente e dominar aquele país, inundou a China com toneladas deste produto entorpecente, o ópio. Ganhou a guerra e dominou parte do território chinês por muitos anos. MaoTséTung, ao assumir o poder em 1945, se não me falha a memória — tomou, como uma das principais providências, a luta contra o ópio no seu país, tendo conseguido reduzir, após vários anos de trabalho, o número de opiômanos, na China, de cerca de 20 milhões, para menos de 450 mil, um número perfeitamente suportável nos dias atuais para o seu país.

2º) O chá da Abissínia — No norte da África, entre a Somália e a Etiópia, existe um pequeno país de nome Djibuti. É um país pobre, carente de recursos naturais e com enorme escassez de alimentos. Seus habitantes costumam preparar uma infusão — espécie de chá — utilizando uma planta natural chamada Khat, que tem como princípio ativo a norpseudo-efedrína, um estimulante que é classificado no grupo das substâncias anfetamínóides, cuja ação farmacológica principal é a inibição do apetite, inibição esta que costuma atingir também outros setores e funções do organismo. Como existe um traço cultural no uso de tal droga, são milhares os nativos do País que usam diariamente tal infusão, que também os ajuda a disfarçar a fome, ficando alheios a todos os problemas, a não ser aqueles relacionados com a obtenção da droga.

Tendo em vista manter os habitantes do País dependentes da droga e completamente alienados por ela, além de diminuir as suas exigências alimentares, o governo costuma distribuir gratuitamente a droga entre os nativos da região.

3º) A folha de coca nos Andes — Nos altiplanos andinos, certas tribos nativas da Bolívia e do Peru tradicionalmente mastigam a folha de coca, costume que é chamado de "coqueio". Como se sabe, a folha da coca contém cerca de 0,5% de cocaína. Assim os nativos mitigam a fome, através do efeito anestésico local da cocaína sobre a mucosa da boca e do estômago, e obtém também o estímulo respiratório para resistir a rarefação de oxigênio das grandes altitudes onde vivem, além de uma maior resistência — transitória e artificial, porque química — para resistir ao trabalho.

Dizem vários autores que o "coqueio" é estimulado, entre os índios, pelos brancos da região que, assim retiram maior produtividade no seu trabalho. Média de vida dos índios da região: trinta e poucos anos de idade.

4º) O haxixe no Marrocos e a maconha na Jamaica — No Marrocos, várias tribos nômades de beduínos usam tradicionalmente o haxixe, que é uma resina obtida da planta *cannabis sativa*, a maconha ou marijuana. Dizem alguns especialistas que o Governo do Marrocos vê com complacente tolerância este uso e não procura reprimi-lo, alegando não querer interferir nos traços culturais e folclóricos dos nativos da região. Mas, segundo o Prof. Gabriel Nahas, da Universidade de Colúmbia, nos Estados Unidos, os motivos reais são outros. Seria uma maneira de manter tranquilos os aguerridos beduínos do deserto, alienados pelo uso da droga.

Algo semelhante está ocorrendo na Jamaica, onde os negros que labutam na colheita da cana trabalham cantando, apesar das miseráveis e precárias condições em que vivem. E, que no fim da tarde, cada um deles recebe, de seus patrões, pacotes de maconha para fumar. E de graça. Em compensação não se tem notícias de greves, reivindicações salariais ou protestos contra suas condições miseráveis de vida. Tudo continua na santa paz de Deus.

5º) Os guetos de Nova Iorque — Nova Iorque, a megalópolis dos EUA, tem também as suas mazelas. São as favelas de cimento armado, onde existem guetos formados principalmente por negros e porto-riquenhos.



Entre eles o uso de drogas é uma constante. Até pouco tempo atrás o negro americano representava o maior percentual de usuários de drogas daquele país. Mas, há alguns anos, houve uma reação chefiada principalmente pelo grande líder negro, Muhamed Ali ou Malcolm-X. e que foi, talvez o maior campeão de box de todos os tempos.

Enquanto os negros nos EUA permaneceram alienados pela droga, pouco puderam fazer para se impor na sociedade americana. Mas, no momento em que adquiriram consciência de sua situação, passaram a se orgulhar de suas raízes e lutar por seus direitos sociais. Hoje a situação mudou, e seus líderes negros pregam a necessidade de se absterem das drogas a fim de lutar melhor por seus direitos.

Sr. Presidente, caros colegas Constituintes, nunca, como hoje, se pôde ver a íntima relação do crime organizado com o tráfico de drogas. Os casos que citamos anteriormente são mais políticos e sociais do que criminais. Mas os exemplos recentes da Colômbia estão vivos na mente de todos. O assassinato do Ministro da Justiça Lara Bonilla há cerca de três anos atrás e, agora, este ano, o do Procurador-Geral do Estado mostram o poder e o perigo do narcotráfico. Hoje pode-se dizer que no vizinho país amigo há um verdadeiro governo paralelo: o dos narcotraficantes, ricos, poderosos, influentes e com enorme poder de corrupção.

Outrossim, a máfia de drogas liga-se, geralmente, ao contrabando de armas, ao terrorismo, à prostituição e a outras mazelas que afligem o mundo nos dias atuais. Hoje não se sabe bem quem governa aquele país, se o governo democraticamente eleito ou se a máfia dos narcotraficantes.

Não podemos permitir que situação semelhante venha a ocorrer no Brasil. E uma das armas preventivas das mais importantes que podemos dispor no Brasil é tornar, constitucionalmente, tal crime inafiançável. Caso contrário continuaremos a dizer o que afirmamos em um dos nossos primeiros pronunciamentos da tribuna da Assembléia Nacional Constituinte: no Brasil, entre os traficantes de drogas existe uma diferença maciça: o pobre vai para cadeia. O rico, para a Suíça.

25 - Em 03/02/1988, o deputado Geovani Borges (PFL-AP), na votação da Emenda Modificativa 470, apesar de sugerir um tratamento diferenciado entre usuário e o traficante de drogas, mantém a criminalização do consumidor, via lei ordinária<sup>68</sup> (DANC, Nº 177, 04/02/1988: 6904):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, ao tratarmos dos direitos fundamentais da pessoa humana, não há como deixarmos de protegê-la do hediondo crime do tráfico de drogas.

Esse comércio vem sendo incrementado dia a dia, no exclusivo interesse de quadrilhas organizadas, que auferem vultosíssimos lucros, produzindo o surgimento de guerras entre marginais, o desvirtuamento dos mais legítimos valores da juventude e da família, o aumento da criminalidade, entre tantos outros prejuízos morais e sociais.

Imperdoável erro tem sido cometido nos dias que correm, ao se ministrar igual tratamento, tanto ao traficante quanto ao viciado, tratamento este possibilitado pela administração de leis confusas ou omissas que colocam numa mesma linha de crime duas situações distintas.

Os viciados antes de serem culpados, são as vítimas dos traficantes, que se nutrem da fraqueza humana para auferir lucros. Os traficantes, em contrapartida, são os verdadeiros criminosos, que dispõem de recursos e

<sup>68</sup> O § 2º do art. 6º do Projeto de Constituição (A) passa a ter a seguinte redação: "Art. 6º...§ 2º A lei punirá como crime qualquer discriminação dos direitos e liberdades fundamentais, bem como os crimes relacionados ao tráfico e ao consumo de drogas entorpecentes, na forma da lei."

expedientes escusos para burlarem a lei, a polícia e a sociedade, permanecendo impunes e favorecendo o contínuo incremento do tráfico de drogas.

Cumpra que o Poder Judiciário tenha condições de investigação suficientes para detectar a diferença de acusação entre os envolvidos com o crime dos tóxicos: se se trata de um viciado ou se se trata de um traficante, pois este, sim, é merecedor das mais severas sanções penais, por conduzir outros cidadãos à prática do crime e à rota da dependência.

A Emenda 470, de nossa autoria, que determina ser inafiançável e imprescritível o crime relacionado ao tráfico de drogas, deverá sofrer regulamentação em lei ordinária, capaz de estabelecer o tratamento adequado ao culpado de tráfico e ao consumidor da droga.

A redação proposta está longe de tolher as liberdades e os direitos individuais — como parece ser a opinião de alguns desavisados. Ela de fato protege a integridade do cidadão perante a lei, pois permitirá punição mais severa aos criminosos que fazem dos entorpecentes o seu objeto meio de vida.

Temos certeza de que infinitos cuidados e sabedoria serão empregados na elaboração da legislação ordinária complementar à Lei Superior e, portanto, sentimos que a redação proposta em nossa emenda virá acarretar maior tranquilidade à população brasileira, sendo eficaz, se bem complementada, para inibir a escalada do tráfico e do consumo de drogas em nosso País.

26 - Em 03/02/1988, o deputado Eliel Rodrigues (PMDB-PA), na votação da Emenda Substitutiva 59, observa que grupos mafiosos de drogas destroem a vida dos jovens em busca de enriquecimento (DANC, Nº 177, 04/02/1988: 6928):

Se a vida, a existência digna e a integridade física e mental são direitos e liberdades individuais invioláveis, há de se estabelecer medidas drásticas àqueles que atentarem contra tais princípios, ou seja, os assaltantes, os estupradores, os sequestradores, os fabricantes e traficantes de drogas.

A violência urbana e rural caminha a passos largos, para a histeria do medo.

A marginalidade, a ousadia e a violência são praticadas com requintes de perversidade, representando isso, muitas vezes, planos macabros adrede preparados, sem um mínimo respeito pela vida do próximo.

Famílias inteiras são levadas ao desespero e à angústia, ante a expectativa dos seus entes queridos sequestrados: crianças, adolescentes, idosos.

A avalanche dos grupos de mafiosos da droga, corrompendo e levando à degradação e à destruição de vidas preciosas de tantos jovens, para o enriquecimento ilícito desses traficantes, é outro fato marcante em nossos dias.

27 - Em 03/02/1988, o deputado Farabulini Júnior (PTB-SP), na votação da Emenda Modificativa 8 defende a prisão perpétua para o crime de tráfico de drogas (DANC, Nº 177, 04/02/1988: 6936):

Sr. Presidente, nobilíssimos Constituintes, peço que me ouçam, até porque não estou em condições de fazer discursos. Apelo para V. Ex<sup>ª</sup> no sentido de que dêem à Constituinte uma nota alta, tomando a decisão de reprimir, por um modelo qualquer, o avanço da criminalidade.

O que peço a V.Exas.? Apenas que determinem, pelo voto, a aplicação da prisão perpétua nos crimes de sequestro, de roubo, de estupro seguido de morte e no de tráfico de drogas.

A Assembléia Nacional Constituinte, na verdade, está atingindo seu objetivo social, econômico, com a luta em defesa do proletariado.

Esta Assembléia Nacional Constituinte está realmente obtendo pontos altos, o que dignifica a conduta de cada um de nós. Mas, no que tange à segurança da sociedade oprimida, é preciso que façamos alguma coisa. Defendo a prisão perpétua porque quem sequestra e mata, quem rouba e mata, quem estupra e mata e quem promove o tráfico de drogas não pode ficar impune em face de uma legislação que, na verdade, não interessa a nenhum de nós, representantes do povo, manter frouxa. Temos de endurecer a lei penal quando alguém promove um estupro e mata, rouba e mata, sequestra e mata, e para quem promove o tráfico de drogas.

28 - Em 01/09/1988, o deputado Antônio de Jesus (PMDB-GO) manifesta que o Brasil, por ser um país cristão, deve se resguardar da degradação dos valores e proibir severamente o uso e o comércio de drogas (DANC, Nº 305, 01/09/1988: 13923):

Sabedores de que, na maioria dos países, existem leis que proíbem a posse ou venda das drogas comumente mais usadas, o Brasil, também por ser sobretudo um país cristão, deve-se resguardar da degradação dos valores mais nobres do ser humano através de leis justas, condizentes e aplicáveis. O cultivo, o uso, comércio e transporte de drogas devem ser severamente proibidos.

O uso abusivo de entorpecentes prejudica não somente a quem o pratica, mas também pode destruir suas relações com outras pessoas, gerando uma conduta anti-social. Além de provocar dependência psicológica, um ato difícil de se quebrar, causa sérios problemas à saúde.

Prevenir uso das drogas é mais fácil do que pôr fim ao vício depois de arraigado.

29 - O deputado Valmir Campelo (PFL-DF) menciona que a questão das drogas ameaça a estabilidade social, compromete as instituições policiais, sendo a legislação benevolente e favorável ao contraventor, e que para se ter mais crédito precisa ser constitucionalizada (DANC, Nº 305, 01/09/1988: 13931):

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a população brasileira tem acompanhado, com grande preocupação, a interminável série de notícias que dão conta da apreensão e combate ao tráfico de entorpecentes em todo o território nacional.

A questão das drogas no Brasil assumiu proporções extraordinárias, ameaçando, sem nenhum exagero, a estabilidade social e comprometendo seriamente as instituições policiais, que apesar dos louváveis sucessos que vêm obtendo no combate ao tráfico, são importantes para conter este flagelo, cujo crescimento apavora a sociedade como um todo.

As apreensões em quantidade de cocaína e maconha nos principais aeroportos do País, em diversos Estados da Federação, constituem a matéria ordinária que colore, dia após dia, de forma agressiva e extremosa, os vídeos dos televisores da família brasileira, garantindo farta seara de exploração aos meios de comunicação de massa.

O agravamento dessa situação, cuja gravidade salta aos olhos, tem relação direta com a inadequação e a extrema inocuidade da legislação vigente.

Todos sabemos da imensa dificuldade que os órgãos de repressão enfrentam no combate ao tráfico e comercialização de drogas em nosso País. Muito acima das carências estruturais, do despreparo da nossa polícia para combater eficazmente nesta guerra sem quartéis, sobrepõem-se os óbices de natureza jurídica, porquanto os dispositivos ora em vigor têm-se revelado extremamente benevolentes, favorecendo, na maioria das vezes, o contraventor [...]

O que proponho é que o parágrafo único do art. 243 das Disposições Gerais seja mantido, a fim de que o mecanismo inibidor ao cultivo de plantas psicotrópicas surta os efeitos desejados, para que a sua aplicação tenha a força e o respaldo da Constituição, porque está largamente evidenciado que uma lei terá maior crédito em nosso País se fizer parte do arcabouço constitucional.

30 - O deputado Gerson Peres (PDS-PA) justifica a reprovação ao tráfico de drogas devido a ser uma atividade financiadora do terrorismo (DANC, Nº 177, 04/02/1988: 6893):

Pergunto ao orador que me antecedeu qual dos crimes a Constituição conceituaria mais hediondo em relação ao conceito social o terrorismo ou a tortura? Ora, está claro que o terrorismo se dissemina, arrasa, mata inocentes indiscriminadamente.

Portanto, e por isso mesmo, não pode ser tratado de maneira diferente na Constituição.

A Constituição, aí sim, estaria discriminando, no que diz respeito à defesa do bem-estar social, se colocasse apenas a tortura e excluísse o terrorismo. Mas o terrorismo é um crime usado muitas vezes para desestabilizar governos. E o crime de entorpecentes também serve para financiar o terrorismo.

E há um sentido ideológico neste trabalho, quando pretendem excluir o terrorismo e o crime de entorpecentes para se beneficiarem, no futuro, com a graça, a anistia e a própria afiançabilidade. Digo isto, Sr. Presidente, porque vemos diariamente no Oriente Médio o terrorismo ceifando a vida de muitos cidadãos inocentes. Vemos o tráfico de entorpecentes financiando estes crimes para desestabilizar governos.

Na constituinte houve alguma situação em que por vontade política soberana, decisionista, suspendeu-se o direito vigente, implicando a submissão do jurídico ao político?

#### **4.1.4 Ato Excepcional I – A alteração do Regimento da ANC/87**

É importante salientar a discussão que ocorreu na votação do Destaque nº D-1.498 do Deputado Antônio Mariz (PMDB/PB) — para manter a Emenda 331-5, apresentada no Plenário (FASE U), em 08/07/1988, que procurava se antepor a Emenda Substitutiva Coletiva 2038-1, apresentada pelo Deputado Afif Domingos (PL-SP) do "Centrão"— um grande bloco de Constituintes de direita —, que obtivera

291 assinaturas<sup>69</sup> (Fase S). A justificativa do destaque era manter a redação oferecida pela Comissão de Sistematização que tratava somente de matéria sobre tortura da seguinte maneira:

Ninguém será submetido à tortura, a penas cruéis ou a tratamento desumano ou degradante. A lei considerará a prática de tortura crime inafiançável, imprescritível e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo ou denunciá-lo, se omitirem."

Por sua vez, o Substitutivo do Centrão acrescentava na redação, "o tráfico de drogas, os crimes hediondos e o terrorismo":

A lei considerará a prática de tortura, o tráfico de drogas, os crimes hediondos e o terrorismo, crimes inafiançáveis, insuscetíveis, de graça ou anistia, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo, se omitirem.

A votação do destaque foi a seguinte: **SIM-240; NÃO-279; ABSTENÇÃO-6; TOTAL-525**. O destaque foi rejeitado porque o quórum de maioria absoluta para aprovação era de 280 votos. Com a rejeição do destaque, isso gerou uma questão de Ordem pelos deputados José Genoíno e Roberto Freire, pois o número de votos que o substitutivo recebeu não correspondera a maioria absoluta de 280 votos, já que obtivera 279 (DANC, Nº 177, 04/02/1988: 6897-6898):

O SR. JOSÉ GENOÍNO (PT-SP) — Sr. Presidente, a questão de ordem que formulo a V. Exa. é da maior importância, porque a Nação brasileira foi envolvida na campanha pela mudança do nosso Regimento Interno, para que um dispositivo não fosse inserido na Constituição com menos de 280 votos.

O texto base do "Centrão" foi aprovado, ressalvados os destaques. Esse é um destaque substitutivo. Portanto, o § 8º do Projeto do "Centrão" estava destacado e passa a fazer parte do texto constitucional sem os 280 votos. Isso é uma fraude. A emenda recebeu 240 votos. O texto da emenda do "Centrão" obteve 279 votos. Portanto, Sr. Presidente, se ficar o texto do "Centrão", quero deixar claro perante a Nação que se está incluindo na Constituição um dispositivo que não teve 280 votos. Houve uma fraude política, um engodo perante a opinião pública, porque se trata de um texto que não passou por nenhuma Comissão, mas foi feito recolhendo-se assinaturas, como os jornais estão dizendo. Esta é a questão de ordem que formulo a V Exa.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) – A Mesa já resolveu, em questão de ordem anterior, que a emenda não alcançando o quórum de

<sup>69</sup> p.4-7. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255\\_centrao\\_aprovadas.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/vol255_centrao_aprovadas.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

maioria absoluta, e havendo quórum geral de 280 votos ou mais, está rejeitada.

Portanto, a emenda foi rejeitada [...]

O SR. ROBERTO FREIRE (PCB-PE) — Sr. Presidente, eu pediria ao Plenário que respeitasse o fato de levantarmos uma questão de ordem. Evidentemente, não estamos imaginando que algum setor impeça ou tente calar qualquer Constituinte. Vamos respeitar-nos mutuamente. Isto é fundamental.

A questão de ordem que levantamos não é sobre se a emenda destacada foi ou não rejeitada. Ela teve apenas 240 votos a favor. Foi rejeitado o destaque que corresponde a uma emenda referente ao § 8º do art. 6º do Projeto da Comissão de Sistematização. O que estamos levantando aqui é que houve uma mobilização nacional feita por uma articulação chamada "Centrão", que considerava absurdo e antidemocrático admitirmos que em um dispositivo do projeto da Comissão de Sistematização, aprovado por 47 votos, pudesse ficar, mesmo que 279 Constituintes — e é bom observar o número que está registrado no painel — votassem contra o texto da Comissão de Sistematização. Pois bem, em nome da democracia, eles, do "Centrão", modificaram o Regimento e disseram aos quatro cantos da Nação que só iriam ser aprovados aqueles dispositivos que contassem com 280 votos, ou seja, a maioria. O que constatamos aqui é que o artigo que interessa a eles, que agora foi destacado, não conseguiu 280 votos e vai permanecer na Constituição [...]

Sr. Presidente, pediria a V. Exa. que esclarecesse: se o texto aprovado, ressalvados os destaques, não conseguir, quando dos destaques, atingir 280 votos. Permanecerá ele como texto constitucional, ou abre-se aquilo que convencionamos chamar "buraco negro"<sup>70</sup>?

O SR. GERSON PERES (PDS-PA) — Sr. Presidente, os eminentes oradores que nos antecederam laboram em grave erro quando interpretam, da maneira como expuseram suas considerações sobre a questão de ordem levantada. A matéria foi rejeitada. V. Exa. agiu corretamente tão-somente porque esse substitutivo já alcançou, na votação no início do título mais de 280 votos. Logo, para ser rejeitado, terá de ter mais de 280 votos, nos termos regimentais. V.Exa. está com a razão, porque concorda com a vontade da maioria.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães) — A Mesa reiterará sua decisão na questão de ordem. O problema é que o destaque, como qualquer outra matéria votada, tem de alcançar a maioria absoluta, a maioria qualificada, a não ser na hipótese de haver um destaque para votação em separado. Nesse caso se suspende o outro texto, que teria de ser submetido à nova votação. Não é o caso. Não foi solicitada a votação em separado. Estamos agora proclamando um resultado, o que fizemos seguidamente com as 12 ou 15 emendas já votadas.

O que chama a atenção neste acontecimento é o fato de como ocorreu o processo constituinte. Todo o texto fruto de debates, audiências públicas que

<sup>70</sup> Durante a Constituinte, a expressão "buraco negro" era comum de se ouvir no plenário quando nenhuma alternativa de texto conseguia alcançar 280 votos. Nenhum lado conseguia ter força para decidir, isto é, não se conseguia um entendimento definitivo sobre algum tema, mas um entendimento parcial. Então, o texto deixava para lei complementar resolver. Conforme EBC. Disponível em: <http://tvbrasil.ebc.com.br/constituicao-cidada-30-anos/2018/05/buraco-negro-constituente-criou-novas-expressoes>. Acesso em: 3 jun. 2019. Ou, então, seguia o § 3º do art. 1º do Regimento que determinava repetir a votação na sessão seguinte, com 24 (vinte e quatro) horas de intervalo entre uma e outra, para decisão final do Plenário.

ocorreram anteriormente em 75 reuniões nas Subcomissões e Comissões, desde 01/04/1987 (fases A a Q) — por exemplo as 26 reuniões na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (entre 07/04/1987 a 23/05/1987); as 13 reuniões na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e a Mulher (entre 01/04/1987 a 12/06/1987); as 18 reuniões na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso (entre 07/04/1987 a 22/05/1987); e as 13 reuniões mais 5 extraordinárias na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (entre 01/04/1987 a 14/06/1987) — com a alteração ocorrida no Regimento Interno da ANC, por meio da Resolução nº 3, de 1988, puderam ser alterados, por emendas coletivas substitutivas, desde que estas contivessem a adesão da maioria absoluta dos Constituintes, isto é, 280 apoios.

Porque com a alteração do Regimento Interno da ANC, publicada em janeiro de 1988, para se aprovar uma Emenda Substitutiva ao texto anteriormente elaborado no processo Constituinte, bastava que o documento tivesse a assinatura da maioria absoluta dos constituintes, sem ter que passar por nenhuma Comissão, e também sem ser submetido a votos. Vejamos o Regimento Interno, Resolução nº 3, de 1988 que estabeleceu a mudança (DANC, Nº 163, 06/01/1988: 6277):

Art. 1º Fica facultada à maioria absoluta dos membros da Assembléia Nacional Constituinte a apresentação de substitutivos a Títulos, Capítulos, Seções e Subseções e de emendas a dispositivos do projeto da Constituição [...]

§ 2º Os substitutivos e as emendas apresentadas com base neste artigo terão preferência automática, não sendo submetida a votos, e sua aprovação não prejudicará as demais emendas, salvo se forem de idêntico conteúdo.

Para Oliveira (1993), no decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização foram se consolidando manifestações político-ideológicas divergentes de grande vulto, as quais trouxeram transtornos à condução dos trabalhos nos prazos inicialmente previstos, que tinha o 15 de novembro de 1987 reservado para a promulgação do texto. A principal consequência desses conflitos foi a emenda ao Regimento da ANC, apresentada pelo Centrão, em 11/11/1987, que, votada e aprovada, em globo, em 3 de dezembro, mudou o Regimento, até então em vigor, em dois pontos: tornou possível, para a maioria absoluta (280 membros), apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções; e inverter a necessidade da maioria: os antes exigidos

280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.

Para Sampaio (2009), quando os textos produzidos nas Comissões começaram a ser examinados pela Comissão de Sistematização, os setores mais inteligentes do grande capital, temendo sofrer graves derrotas na votação em plenário, resolveram virar o jogo e promoveram a formação do “Centrão”. Logo, com a reforma do regimento interno, nenhum dos textos saídos das subcomissões e comissões contrariaria os princípios básicos da “ordem burguesa”. Então, até que ponto, essas manobras políticas, que possibilitaram a “anulação”/substituição” dos trabalhos onde ocorreram a participação popular, como audiências públicas, o envio de sugestões da sociedade, por outros, mais formais, podem ser considerados um ato de exceção em que o poder se sobrepõe às normas, e dessa forma serve para deslegitimar posições de adversários no processo democrático? A pesquisa demonstra que outras medidas desta natureza acontecerão novamente ao longo do estabelecimento da política brasileira sobre drogas no Brasil.

#### 4.2 AS CPIS DO NARCOTRÁFICO

Como a pesquisa trata da forma como os traficantes e consumidores de drogas são percebidos pelos parlamentares, foi incluído no trabalho a investigação realizada por Comissões Parlamentar de Inquérito (CPI), na Câmara dos Deputados.

Em 18/04/1991, tiveram início os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), na Câmara dos Deputados, destinada a investigar a impunidade dos traficantes de drogas no país e o crescimento do consumo de drogas, conhecida como “CPI Narcotráfico”, tendo como presidente o deputado Elias Murad (PSDB-MG) e relator o deputado Moroni Torgan (PDC-CE), cujo relatório salienta a relação entre criminalidade e consumo de drogas como um fato que coloca em risco a democracia (BRASIL, 1991: 29):

Vale salientar que esta investigação nos proporcionou a convicção de que, descontados os aspectos sociais também determinantes, o aumento da violência no nosso País tem crescido proporcionalmente ao aumento do consumo de drogas, tendo sido relatados casos, a esta CPI, de viciados que mataram a própria família como consequência das drogas. Isto ocorre fruto de dois aspectos: o viciado que na crise de abstinência não tem dinheiro



para comprar o material, com o desespero da crise vende o que tem, furta, assalta e mata para adquirir o dinheiro necessário. O traficante para assegurar o seu negócio supre algumas necessidades sociais de bairros miseráveis e depois recruta, principalmente jovens e muitas vezes crianças (pois são inimputáveis perante a lei), soldados para o seu exército particular, impondo daí para frente sua vontade (colocando em risco a própria democracia), mediante a força das armas. Dando origem a verdadeiras batalhas urbanas por manutenção e conquista de territórios. Fazendo com que crianças e jovens que deveriam estar preocupados em praticar esportes, estudar e, se fosse o caso, trabalhar, se transformem em perigosos delinquentes com armas, muitas vezes, de última geração até melhores do que as utilizadas pelos efetivos policiais.

Em 13/04/1999, a Câmara dos Deputados instalou outra CPI destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico, sob a presidência do deputado Magno Malta (PTB-ES) e relatoria do deputado Moroni Torgan (PSDB-CE), cuja motivação foi o avanço do problema das drogas na juventude e do crime organizado (BRASIL, 2000: 27-28):

Esta iniciativa é plenamente justificável em razão do recrudescimento do terrível flagelo das drogas que teima em permanecer entre nós, ceifando vidas preciosas, sobretudo entre a juventude.

Está mais do que comprovado que o narcotráfico tem como efeito colateral uma série de malefícios, como a prostituição e delitos de toda a espécie, praticados pelo crime organizado.

Não obstante o combate empreendido pelas autoridades policiais, em todo o país, o narcotráfico prossegue inflexível em sua faina destruidora, espalhando a desgraça entre o povo brasileiro.

Dados estatísticos demonstram que a droga é hoje uma ameaça onipresente. Um quarto dos estudantes brasileiros com idade entre 10 e 18 anos já fez uso de alguma droga ilegal. Diariamente, cerca de dois milhões de pessoas consomem algum tipo de psicotrópico. A ameaça das drogas é a 4ª maior preocupação do brasileiro.

Por essa razão, entendemos que o problema tem que ser urgentemente analisado, investigando-se os motivos do insucesso das medidas adotadas que se revelam impotentes diante do avanço e da impunidade do narcotráfico.

Em suas considerações finais, o relator destaca a relação existente entre consumo de drogas e desenvolvimento da nação. Outrossim, apresenta que os problemas de saúde relacionados ao uso das drogas não compensariam os empregos gerados por sua indústria; a relação das drogas com a desagregação familiar e com a desorganização social, sendo por isso o tráfico e o consumo os grandes inimigos a serem combatidos após a guerra fria. Também foi registrada uma crítica a abordagem da questão das “drogas” pelo viés do “amedrontamento” (BRASIL, 2000: 1102):

Um interessante estudo do UNDCP – United Nations Drug Control Programme, intitulado “Drugs and Development” (As Drogas e o Desenvolvimento – Anexo I), estabelece uma relação entre o consumo de drogas e o desenvolvimento das nações. Analisa a sua influência no emprego e na produtividade, os efeitos gerados na sociedade e no meio-ambiente, os conflitos dele resultantes e, numa perspectiva macro, suas implicações nas reformas econômicas dos países em desenvolvimento.

O estudo afirma que nem mesmo o mais ardente defensor do liberalismo econômico argumentaria que o impacto negativo na saúde causado pelo fumo seria, de alguma maneira, suplantado positivamente pelo emprego gerado na indústria do tabaco e na área da saúde. E o mesmo é verdade para a indústria das drogas ilícitas

A partir da desagregação familiar, que se verifica no processo tanto como causa quanto como consequência do uso prejudicial de drogas, a desorganização social gerada alcança as instituições e a economia de um país. Não há como, nos dias de hoje, deixar de lado, ou relegada a segunda plano a luta contra o uso prejudicial de drogas. Segundo o entendimento do Dr. José Elias Murad (Um “Plano Marshall” Para o Combate às Drogas na América Latina” – Anexo II), terminada a guerra fria, as drogas se constituem no grande inimigo a ser combatido, o grande mal de nossa geração, que não respeita nenhuma fronteira [...]

Também nos debates ocorridos na sessão da CPI, a Dra. Ana Glória Melcop alertou para os riscos que ela percebia na abordagem proposta pela equipe do Apóstolo Estevam Hernandes. Uma das situações que mereceram sua restrição foi a metodologia de abordagem de jovens e adolescentes em palestras nas escolas pois procuram conscientizar os estudantes afirmando que a questão das drogas é uma “questão explosiva”, utilizando para isto um objeto que simula uma granada e é atirado nas mãos dos alunos. Segundo ela este tipo de abordagem, que entende ser uma estratégia baseada no medo, traz consequências negativas e não se constitui em auxílio eficaz para o usuário de drogas. O Dr. José Elias Murad, ao analisar a questão em seu livro “Um Plano Marshall para o Combate às Drogas na América Latina”, menciona os argumentos favoráveis e os contrários a esta técnica, à qual denomina “amedrontamento”, sem, no entanto, tomar partido, pois entende que os resultados de campanhas com este teor não foram devidamente avaliados. O Presidente da CPI do Narcotráfico, Magno Malta, intervindo no debate, afirmou que de fato a droga é uma questão explosiva, pois a bomba acaba por estourar na mão do usuário, de sua família, e às vezes ainda envolve outras pessoas.

Os resultados dessa CPI de 1999 produziram alguns projetos de leis que mais tarde originaram a Lei 11.409 de 2002.

#### 4.3 OS DEBATES DA LEI 10.409 DE 2002

A Lei 10.409 de 2002 dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde. Originou-se no PL 1873/1991 do deputado Elias Murad (PSDB-MG), apresentado em 18/09/1991, que foi apensado ao PL 4591/1994 (PLS 94/1993), do Senador Lourival Baptista (PFL-SE). A este também foram

apensados o PL 2454/1991 da CPI do Narcotráfico e o PL 3901/1993 do Deputado Eduardo Jorge (PV-SP).

Devido a proposição ser competência de mais de três Comissões Permanentes [Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN); Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CE); e Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR)] foi constituída uma Comissão Especial para tratar da matéria. Por tratarem do mesmo assunto também foram anexados os PLs 2765/1992 e 441/1995. Na Comissão, em 06/12/1995, é aprovado o parecer do Deputado Ursicino Queiroz (PFL-BA), que aprova os PLs 1873/1991 e 390/1993 na forma do Substitutivo apresentado, e rejeita os PLs 4591/1994; 2454/1991; 2765/92 e 441/1995.

A seguir, em 12/12/1996 é remetido ao Senado Federal, onde recebe a denominação de PLC 105/1996. Em 22/11/2001, é aprovado o requerimento nº 696/2001 de Urgência para a matéria no Senado que dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais (art. 337 do Regimento Interno do Senado Federal - RISF). Em 27/11/2001, é encerrada, em turno único sem debates a discussão em conjunto do projeto, das emendas e subemendas, com aprovação do Substitutivo. O PL retorna à Câmara em 12/12/2001, onde também é aprovado requerimento de Urgência. Isto significa que a matéria poderia ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que fosse apresentada (art. 155 Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD). Desse modo, novamente são dispensadas exigências, interstícios ou formalidades para a proposição seja logo considerada até sua decisão final (art. 152 RICD). Em 27/12/2001 é remetido à Sanção presidencial e em 11/01/2002 é transformado na Lei 10.409 de 2002.

Primeiramente, são destacadas as justificativas e pareceres que se enquadram na posição denominada intermediária que descriminaliza o uso e criminaliza o tráfico. Em seguida, as manifestações que anunciaram uma posição conservadora de criminalização do uso e do tráfico de drogas. Apesar das motivações do PL 1873/1991 enunciarem uma diferenciação de tratamento a ser dado ao usuário distinta do traficante, é importante salientar que apesar de todos os avanços inseridos, como a substituição da pena de prisão por medidas restritiva de direitos, em razão do uso e do consumo de drogas continuarem a ser criminalizados nesta proposição, elas foram enquadradas neste eixo. Não foi identificada nesta fase

nenhuma proposição liberal pretendendo legalizar o uso e a venda de drogas. Ao final é analisada a ausência de discussão pelas Comissões da Câmara das alterações propostas pelo Senado.

#### 4.3.1 Posições intermediárias

1 - Como salientado acima o PL 1873/1991 foi apensado ao PL 4591/1994. Nas motivações do PL 4591/1994, o deputado Lourival Baptista (PFL-SE) pretende deslocar do âmbito do direito penal para o direito administrativo/sanitário as sanções pelo uso/porte de drogas (DCD, Nº 10, 23/01/1996: 2155-2156):

O projeto dirige-se, especialmente, à prevenção do uso indevido de drogas, aspecto que avulta como um dos mais importantes no complexo e bastante diversificado problema do consumo de substâncias psicoativas. E assim sendo, o projeto não poderia, como até agora tem acontecido, deixar de lado qualquer que seja o tipo de droga psicoativa, seja ela lícita ou ilícita [...]

O Estado intervirá para coibir o uso de drogas ilícitas mediante o exercício de seu "poder de polícia", para o que imporá sanções específicas que a lei contemplar. Isso desmente desde logo, as malévolas e bem orquestradas insinuações de que um projeto neste sentido estaria propondo a liberação do uso de drogas, pelo fato de deslocar do âmbito do direito penal os controles relativos ao consumo. A proposição de uma Política Nacional de Drogas está assim definida: "a proposta de que o tratamento do uso de drogas não seja no âmbito do direito penal, não significa absolutamente, liberação do uso. O que se quer é que a infração seja de outra natureza que não a penal, como hoje se contempla no art. 16 da Lei 6.368, de 21 de outubro de 1976. A infração, no caso, pode ser sanitária, ou administrativa".

O consumo de drogas não é apenas um "caso de polícia" ou "doença mental", mas sim casos de prevenção do uso e de fiscalização e repressão ao tráfico. Um jovem que inadvertidamente, cai na tentação ou infelicidade de consumir drogas, ficando dele dependente, não comete o mesmo tipo de crime que um traficante inveterado, o primeiro é lamentavelmente uma triste vítima, o segundo um criminoso [...]

São incompatíveis os procedimentos de criminalização de uso com o direito "a convivência familiar e comunitária" se o adolescente, já penalmente responsável, está sujeito à repressão policial, ao xadrez, ao achaque e à ação penal.

As sanções contempladas no projeto consultam, efetivamente, os superiores interesses sociais, com alcance muito elevado que a exclusiva e inútil incriminação do uso [...]

Quanto ao uso pessoal de droga, além de multa, acarretará ao usuário a suspensão ou cassação de licença para conduzir qualquer veículo terrestre, aéreo ou marítimo, o mesmo acontecendo com quem tenha licença para porte de arma. Prevê, mais, a proposta de novo diploma legal, a suspensão do visto de estada no País, se se tratar de estrangeiro, em viagem de turismo, independentemente da demais sanções cabíveis.

Ponto de excepcional relevância está em que todas as sanções antes referidas serão aplicáveis, independentemente da responsabilidade penal que couber, a quem nos mesmos casos indicados, se apresentar em estado de embriaguez e tudo isso em prejuízo da incidência de todas as demais sanções previstas na legislação, sobre trânsito, por exemplo.

Ora, está aí claríssimo que a finalidade da sanção não é a aplicação da pena pela pena, mas a preservação do interesse público, sempre que o mesmo possa ser prejudicado com a conduta do indivíduo em sociedade [...]

Portanto, a apreensão, sempre da droga, não da pessoa, que tem sido causa maior de tantos desmandos de alguns policiais, com o fomento da corrupção ativa e passiva [...]

O projeto vem assim sanar a ambiguidade, o comportamento moralista e duplo da própria autoridade pública que incentiva a criação e a manutenção de centros de prevenção integral, em que, portanto, se realiza o tratamento de problemas decorrentes do consumo de drogas, e propõe, ao mesmo tempo, a prisão para a clientela desses centros, pela conduta do uso.

2 - Em 13/12/2001, no debate em turno único no Plenário da Câmara do Deputados, na Discussão do Substitutivo, a deputada Telma de Souza (PT-SP) defende a descriminalização do usuário de drogas porque a punição se dá naqueles que são excluídos da sociedade (DCD, Nº 194, 14/12/2001: 66098):

Em síntese, os três [PLs] vêm do Senado e, de qualquer maneira, o avanço seria no sentido da descriminalização maior para o usuário. Daí teria, então, ação de tratamento muito maior do que a de penalidade.

Essa supressão veio antes de eu conversar com os Srs. Deputados, mas não altera em absoluto o sentido do projeto como um todo. Como houve acordo total desta Casa, penso que esses três dispositivos poderiam ser suprimidos sem modificar a essência do projeto, que avança em muito no que diz respeito ao tratamento, à prevenção e principalmente ao tráfico de drogas. A matéria é polêmica. Terá de ser rediscutida no próximo ano, mas entendo que a supressão hoje daria um tom de maior ação moderna, até porque tira do rol de crimes o usuário e não o traficante. Não é possível continuar tratando o dependente de drogas com o mesmo rigor com que se trata o traficante, principalmente porque essa incidência se dá sobre a população de baixa renda e sobre aqueles que, na sua maioria, são excluídos da sociedade.

O que disseram as posições conservadoras?

#### **4.3.2 Posições conservadoras**

1 - O PL 1873/1991, em suas justificativas alega a necessidade de atenuar a situação do usuário de drogas e de se criar a figura intermediária entre usuário e traficante no caso do uso compartilhado de drogas (DCN, Nº 159, 14/11/1991: 23064):

Passados quinze anos de sua efetiva publicação e promulgação e baseados nos princípios estabelecidos pela nova Constituição brasileira, entendemos se fazerem necessárias algumas modificações e adequações com vistas a uma atualização e nos moldes de nossa realidade atual.

De tal forma, três pontos foram considerados fundamentais na elaboração do presente Projeto de Lei: 1º - atenuação da situação atual do usuário,

dependente ou não; 2º criação da figura intermediária entre o usuário e o traficante; 3º - maior rigor no tratamento legal a ser dado ao traficante.

Para o usuário, o Projeto em tela, acompanhando o trabalho de algumas legislações modernas que obtiveram nele absoluto sucesso, prevê menor rigor e estabelece, em alguns casos, suspensão do processo, com possibilidade de tratamento espontâneo através de rede pública ou particular.

Estabelece ainda, em caráter absolutamente inovador, a figura do tipo intermediário entre o usuário e o traficante, ponto em que a atual legislação é relativamente omissa, não dispondo, por exemplo, de preceitos para situações em que o usuário, sem ser traficante fornece, ainda que ocasionalmente, pequena quantidade de entorpecentes a amigos ou pessoas da família.

Finalmente, o Projeto que ora apresentamos, recrudescer as penalizações impostas ao traficante que, atualmente, é punido com penas reduzidas, se comparadas com as reprimendas impostas à crimes de igual, ou até mesmo, menor gravidade. Mais que isso, pretendemos, no caso do traficante, regular de forma destacada a situação do traficante ligado ao crime organizado e ao tráfico internacional.

2 - Na votação do PL 4591/94, em turno único, o deputado Elias Murad (PSDB-MG) defende que a legalização das drogas não é a melhor política, e que em vez de penalizar com pena de prisão ao usuário deve ser aplicada a pena restritiva de direitos (DCD, Nº 230, 11/12/1996: 32699-32700):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, fala-se muito hoje no problema da discriminação das drogas. Ainda mais: fala-se mesmo na legalização das drogas de abuso, ou ainda na sua liberação. Desejamos dar a V. Exas. esclarecimentos sobre tais termos e, no contexto do projeto de lei a ser votado, explicações sobre como tratamos os vários aspectos dessa questão.

Descriminar ou descriminalizar o uso de drogas significa deixar de enquadrar como criminosos seus usuários. De acordo com a lei atual, a Lei nº 6.368, a chamada Lei Antitóxicos, o usuário de drogas, mesmo não sendo traficante, pode ficar de seis meses a dois anos na cadeia. Ora, todos sabemos que a cadeia não recupera ninguém. Ao contrário; equivale a mestrado, doutorado e PhD em crimes. Portanto, não queremos - todos nós que trabalhamos nessa área, todos nós que dedicamos tantos anos das nossas vidas à prevenção do uso de drogas - considerar ou continuar considerando o usuário que não trafica um elemento criminoso, passível de prisão.

Por outro lado, não achamos que avançar no sentido de uma possível legalização das drogas, quer dizer, tornar legais as drogas atualmente ilegais, permitir que possam até ser prescritas por especialistas do setor, seja a melhor política; muito menos, evidentemente, liberar as drogas. E equivaleria à liberação total, por exemplo, deixar que sejam vendidas como acontece atualmente com as chamadas drogas sociais, as bebidas alcoólicas e o tabaco.

Portanto, no projeto procuramos, depois de longos estudos, conciliar essas várias tendências. Chegamos a um consenso na Comissão Especial, da qual fomos Vice-Presidente, no sentido de uma modificação importante: ao invés de penalizar com prisão, aplicar ao usuário de drogas a chamada pena restritiva de direito, isto é, o pagamento de multa e prestação de serviços à comunidade. Não é necessário falar mais. Agradeço ao Sr. Presidente, à Comissão e ao nobre Relator o apoio ao nosso projeto.

3 - O deputado Eduardo Jorge (PV-SP) assinala que apesar de considerar a descriminalização do uso de drogas necessária, e ser um avanço tratar o usuário com penas restritivas de direitos e não de prisão, o usuário de drogas continua punido, submetido à detenção, ao camburão (DCD, Nº 230, 11/12/1996: 32700-32701 e 32723):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, este é um momento importante, porque estamos alterando a Lei nº 6.368, de 1976, que vem da época da ditadura militar, traduzindo uma visão altamente repressiva da questão das drogas no Brasil.

Quero aqui parabenizar o Deputado do PFL da Bahia, Ursicino Queiroz, por ter produzido um substitutivo que, nas circunstâncias da nossa correlação de forças, é o possível e o necessário para uma votação que avance em relação a essa lei tão retrógrada da ditadura militar. S. Ex<sup>a</sup> acolheu, como disse o Deputado Elias Murad, o Projeto de Lei nº 1.873/91, do Deputado Elias Murad, e também, em alguns aspectos, o Projeto nº 3.901/93, de minha autoria.

O Deputado Ursicino Queiroz fez um trabalho muito importante, de consulta aos mais variados setores da sociedade brasileira, em relação à política nacional de drogas.

É importante que os Deputados tenham conhecimento de que hoje o faturamento do comércio de drogas ilegais no mundo praticamente se compara ao do comércio de petróleo. São bilhões e mais bilhões de dólares. Esclareço tal fato para que se tenha noção do poderio desse segmento de comércio no mundo e de como ele impõe seus métodos ilegais e violentos em cada país, atravessando todas as fronteiras. Daí a necessidade de uma legislação moderna para enfrentar essa questão.

Destaco o fato de que o Deputado Ursicino Queiroz, em seu substitutivo, trata a questão da oferta e do consumo de forma diferenciada, sem chegar à descriminalização, que, do meu ponto de vista pessoal, é um passo necessário. Vamos continuar lutando nessa direção, e digo isso de forma transparente. Mas, sem chegar à descriminalização, o Deputado Ursicino Queiroz trata, no seu substitutivo, de forma diferente o usuário e o traficante, a oferta e o consumo. Continua o usuário, de certa forma, penalizado, porque é citado no Capítulo 3, Dos Crimes e Penas, sujeito a multas e a restrição de direitos, mas não à prisão, como acontece hoje. Esse é o avanço, no sentido de possibilitar um trabalho mais preventivo e de apoio ao usuário. As penas em relação à oferta e ao traficante são bem mais rigorosas e ágeis, mas a relação com o usuário avançou, no substitutivo do Deputado Ursicino Queiroz. É preciso, então, reconhecer esse aspecto.

Concluo, Sr. Presidente, dizendo que o único ponto que ficou pendente na Comissão Especial instalada para o exame do assunto foi o que diz respeito à possibilidade de o usuário flagrado com uma quantidade de droga ilegal ser preso e conduzido a delegacia, o que me levou a requerer destaque. No substitutivo original do Deputado Ursicino Queiroz não havia essa possibilidade. Flagrado em posse de drogas, o usuário seria registrado e a droga requisitada; depois, ele compareceria para responder pelo fato perante o juiz. Mas não seria preso, não iria de camburão para a delegacia. Houve, nesse substitutivo final, no meu ponto de vista, um retrocesso nesse aspecto. O usuário, nesse último substitutivo, fica novamente sujeito a ser levado à delegacia. É verdade que o Deputado Ursicino Queiroz teve o cuidado de dizer que ele vai ser imediatamente ouvido e liberado, mas sabemos como é esse traslado no camburão, no carro da polícia. Há a possibilidade de que ele seja ameaçado e sofra achanques nesse processo entre o flagrante e o traslado até a delegacia, onde ele vai ser ouvido. Esse

é o único aspecto ao qual temos restrições. Vamos fazer o destaque, mas votaremos favoravelmente ao substitutivo do Deputado Ursicino Queiroz [...] O projeto que eu apresentei e que, junto com o projeto do Deputado Elias Murad, foi sintetizado no substitutivo, tinha nessa questão seu ponto forte: o usuário não seria detido, levado à cela ou submetido aos azaques que conhecemos. Seria tratado, usuário, de forma que visse à prevenção, ao apoio psicológico, ou seja, à sua recuperação. Já o traficante, na questão da oferta, seria tratado com todos os rigores que o Deputado Ursicino Queiroz previu [...]

Um ponto importante da orientação que desejávamos dar era não submetê-lo à detenção, ao camburão, à violência, ao tratamento que sabidamente se dá aos criminosos no Brasil, principalmente nas grandes cidades [...]

O rapaz ou a moça que utilize droga ilegal não pode ir para a cela. Insisto, Srs. Deputados, em que essa é uma questão muito importante, do ponto de vista cultural. Seria, na verdade, a principal modificação que a nossa Casa faria em relação ao problema de drogas no Brasil. Os usuários de drogas continuam sendo submetidos a azaques, ao camburão e a todo tipo de violência...

4 - Por sua vez, o deputado Ursicino Queiroz (PFL-BA) esclarece que o jovem não vai ser preso, mas levado à delegacia apenas para prestar esclarecimentos sobre a rede de traficantes (DCD, Nº 230, 11/12/1996: 32722):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, na verdade, com esse substitutivo, tenta-se particularmente resgatar a dignidade do jovem brasileiro, antes submetido a um constrangimento que o maculava por toda a sua existência, ao ser levado a uma Delegacia de Polícia, responder a um inquérito policial e ser condenado de seis meses a dois anos de reclusão.

Conhecemos as condições carcerárias brasileiras e sabemos que o jovem, ao ser conduzido a uma cela, evidentemente sofre todo tipo de sevícia e jamais se recupera. Por isso damos parecer favorável à subemenda, tendo em vista que todos os setores de investigação da polícia indicam a necessidade de ouvir o usuário para que possa chegar, se possível, à rede de traficantes. Mas deve constar no substitutivo, Sr. Presidente, que o usuário não pode ser preso e que se lhe assegura o direito ao exame de corpo de delito.

5 - O deputado Ibrahim Abi-Ackel (PPB-MG), ao aprovar os destaques, faz críticas ao PL e pondera que por não ter havido estudos específicos sobre a descriminalização, a prática vai ditar o comportamento a ser adotado pela legislação (DCD, Nº 230, 11/12/1996: 32724):

Nosso parecer é no sentido da aprovação de todos os destaques, mas devemos deixar registrado nos Anais o fato de que, não tendo realizado estudos específicos nem obtido informações exatas sobre a conveniência da discriminação, estamos aprovando-a na esperança de que a prática venha ditar, em futuro próximo, o melhor comportamento a ser adotado pela legislação.

Mas o projeto de lei, tal como se encontra concebido, é de boa inspiração e má execução. É um projeto em estado bruto [...]

O outro defeito é a completa alienação, no que diz respeito à fixação das penas. Quem as estabeleceu não tem a menor idéia da dosagem de penas da legislação penal brasileira, consagrada ao longo do tempo como



perfeitamente capaz de resposta adequada ao Código Penal. Aqui é de apenas 15 anos para quem retém aparelhagem que possa ser utilizada para produção de droga. E se porventura essa aparelhagem, a despeito de poder ser utilizada na produção de droga, estiver sendo utilizada para produzir outros produtos absolutamente lícitos, não há nenhuma ressalva a esse respeito [...]

E, ao invés de estabelecer o contraditório, que, segundo a Constituição, é fundamental para imposição da pena, limitou-se apenas e enumerar aquelas causas em que o Juiz pode arbitrariamente confiscar bens de pessoas indireta, longínqua ou supostamente envolvidas com a atividade criminosa. Graças a Deus, as emendas oferecidas e os destaques conseqüentes fazem um apelo no sentido da utilização supletiva do Código Penal, e creio que com isso a estabelece o devido processo legal com o direito de defesa, com todos os recursos que lhes são inerentes.

6 - O deputado Fernando Gabeira (PV-RJ) avalia que as penalidades foram altas e não guardam relação com a realidade, mas que o PL apresenta progressos ao chegarem num consenso na matéria (DCD, Nº 230, 11/12/1996: 32725):

Sr. Presidente, como a Presidência deve ter observado, mantive-me silencioso durante todo o debate. Não queria assustar os Deputados com minha interpretação, mas estamos hoje, apesar dos pequenos defeitos encontrados no projeto, dando um grande passo adiante neste País, porque estamos chegando ao consenso numa questão fundamental, para a qual nem a tradição nem a ciência determinam o caminho, e o Brasil conseguiu avançar, graças à sabedoria do Deputado Ursicino Queiroz e graças ao Governo, que decidiu a discussão.

Percorremos o País inteiro para discutir o assunto. Realizamos no Brasil dois congressos internacionais para discutir o tema; envolvemos centenas de juristas, e, ainda assim, o projeto é imperfeito.

Há um aspecto fundamental na crítica do Deputado Ibrahim Abi-Ackel: as penas são altas demais; não guardam relação com a realidade, o que pode até favorecer absolvições. Mas, apesar de tudo isso, o Brasil hoje dá um imenso passo.

O PV vota -não-, porque decidimos caminhar por consenso, e na questão de drogas no Brasil é importante que todos saibam que vamos caminhar por consenso; é a única maneira de caminharmos.

7- Em 30/10/2001, no Parecer 1236/2001 do senador Ricardo Santos (PSDB-ES), aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), os usuários foram reconhecidos como “doentes” e “enfermos sociais” e os traficantes como malfeitores (DSF, Nº 151, 31/10/2001: 26748 -26816):

De fato - há que se registrar -, tratando-se de tema que envolve filosofias nem sempre harmônicas, conquanto todas, ao fim, sejam de interesse para o tema, não se poderia prestigiar ou fazer transcender qualquer delas senão consultando, primeiramente, o próprio interesse dos usuários, por sua condição de doentes sociais [...]

Portanto, não se pode mais aplicar, simplesmente, a privação de liberdade a todos os que consomem drogas, sem analisar melhor as razões desse consumo e sem estabelecer políticas consistentes para conter o tráfico.

A seguir a velha norma de 1976, teríamos hoje que aprisionar milhões de pessoas, quaisquer que fossem as conseqüências dessas prisões, sem

distinguir o enfermo social do facínora que trafica drogas e as usa para romper as últimas barreiras morais e para alcançar a total ausência de limites, praticada contra menores, contra a família e contra a sociedade brasileira.

É necessário que se opere a revisão da norma vetusta, para que o ordenamento jurídico efetivamente acompanhe os novos valores da sociedade, discernindo a dependência toxicológica do agente a merecer tratamento e, em oposição, aplicando severas penas aos seus adversários, que são o produtor e o traficante.

8 - Em 22/11/2001, é aprovado o Parecer 1364/2001 do Senador Ricardo Santos (PSDB-ES), na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em que depois de pontuar as diversas posições sobre o assunto, reconhece que a de maior representatividade percebe os dependentes como doentes sociais (DSF, Nº 166, 23/11/2001: 29330):

Mas a despeito do grande esforço social, e da pertinácia de todos os ilustre parlamentares que se dedicaram ao assunto, não é possível congregiar todas as filosofias num só projeto, por que há pensamentos antípodas e discrepantes. Assim como os que vêem os dependentes como doentes sociais - e aí está o segmento mais representativo da sociedade - há os que preferiam vê-los privados da liberdade. Há pessoas que não concordam com a proliferação de presídios, e recomendam a adoção de melhores políticas educacionais de prevenção e educação, as que sugerem a total reorganização estatal, descriminação (sic) de algumas drogas hoje consideradas ilícitas [...]

Nesse contexto a proposta procura atender os segmentos de contexto, proposta de maior representatividade social, aferidos em audiência pública realizada na Comissão de Educação do Senado Federal, em setembro de 2000.

9 - Em 13/12/2001, no Plenário da Câmara do Deputados, o deputado Lincoln Portella (PSL-MG) cita o usuário como um problema médico-social e não um problema policial (DCD, Nº 194, 14/12/2001: 66087):

Sr. Presidente, encontrei avanços no substitutivo do Senado que considera o usuário de drogas um problema médico, social, de acordo com a Organização Mundial de Saúde, e não um problema policial.

Ao invés de prisão, aplica-se ao usuário penas restritivas de direito, como no art. 21, e também prestação de serviços comunitários. Aumenta as penas para os traficantes. Ao invés de serem de quinze anos, passam a ser de vinte anos. Finalizando, para aqueles que se associam aos formadores de quadrilhas a pena aumenta em um terço.

Nesse debate legislativo, aconteceu em algum momento uma indistinção entre o autoritário e o democrático?

### 4.3.3 Ato Excepcional II – A falta de discussão na Câmara das alterações realizadas no Senado

No dia 13/12/2001, ocorre discussão em turno único no Plenário da Câmara do Deputados em que são tratadas as designações para proferir pareceres ao Substitutivo do Senado Federal: do relator Deputado Lincoln Portela (PSL-MG), em substituição à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), que conclui pela aprovação; do relator, Deputado Carlos Mosconi (PSDB-MG), em substituição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), que conclui pela aprovação; e do relator, Deputado Moroni Torgan (PSDB-CE), em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Entretanto, o deputado Fernando Gabeira (PT-RJ) se queixa que após o retorno do PL do Senado com diversas alterações não houve debate suficiente da matéria nas Comissões da Câmara, como estava previamente estabelecido (DCD, Nº 194, 14/12/2001: 66109):

Sr. Presidente, quero fazer uma reclamação. Este projeto, que teve origem na Câmara dos Deputados, foi debatido em Comissão durante muito tempo. Depois foi para o Senado, onde também ficou por muito tempo, e voltou para cá, a fim de ser apreciado em duas Comissões: a de Seguridade Social e Família e a de Constituição e Justiça e de Redação. Subitamente, nós, que trabalhamos no projeto, o vemos ser aprovado numa quinta-feira, sem qualquer possibilidade de que façamos alguma alteração.

Na verdade, participei de audiências públicas no Brasil depois de o projeto já ter sido aprovado nas Comissões e mesmo durante o processo de discussão. Há uma série de críticas ao texto que veio do Senado. Mas, a despeito disso, hoje fui surpreendido com a notícia de que o projeto estava sendo votado. Estava presidindo uma Comissão. Deixei-a para vir correndo ao plenário, mas quando aqui cheguei o projeto já havia sido votado. Quer dizer, não pude interferir.

Talvez minha interferência não fosse bem-sucedida em alguns pontos, mas esse mecanismo, parece, roubou da Câmara dos Deputados a possibilidade de discutir a contribuição do Senado. Fomos surpreendidos com isso e, agora, somos forçados a aceitar essa situação. Não sei por que V.Exa. decidiu incluir o projeto na pauta de hoje, nessas circunstâncias.

O presidente da Câmara, deputado Aécio Neves (PSDB-MG) responde que esse fato sobreveio porque existiu um acordo de Liderança (DCD, Nº 194, 14/12/2001: 66109):

Respondo a V.Exa., Deputado Fernando Gabeira: se V.Exa. tivesse buscado maior integração com a Liderança do seu partido, talvez soubesse que não apenas este projeto, como todos os que estão na pauta de hoje,

foram acordados ontem, em reunião do Colégio de Líderes, a quem cabe consultar quanto à elaboração da pauta.

Lamento pela reclamação de V. Exa. Nobre Deputado Fernando Gabeira, sabe V.Exa. do respeito que lhe tenho. Acho que estamos dando passo positivo em direção ao que é adequado. A matéria entrou em pauta por decisão unânime dos Líderes partidários. Talvez tenha faltado a V.Exa. manifestar ao Líder do partido ao qual pertence sua posição contrária à inclusão da matéria em pauta. Se isso tivesse acontecido, certamente não a teríamos votado.

Em 04/02/2002, é sancionado a Lei 10.409 de 2002, com veto total do capítulo III (Dos Crimes e Das Penas), por considerar que as medidas despenalizadoras a serem aplicadas ao usuário de drogas teria vício de inconstitucionalidade (ausência de prazo pré-estabelecido), o que contaminaria os demais artigos do capítulo:

O projeto, lamentavelmente, deixou de fixar normas precisas quanto a limites e condições das penas cominadas. Diferentemente do que ocorre nos casos de conversão de penas restritivas de liberdade em restritivas de direitos e vice-versa, o projeto não contém limites temporais expressos que atendam aos princípios constitucionais.

Em matéria tão sensível, não se deve presumir a prudência das instituições, pois a indeterminação da lei penal pode ser a porta pela qual se introduzem formas variadas e cruéis de criminalidade legalizada.

A inconstitucionalidade apontada contamina os artigos 19 e 20, na medida em que estes descrevem tipos penais cujas penas são as presentes no art. 21.

Este fato fez com que as penalidades de prisão estabelecidas para o uso/porte de drogas da Lei 6368 de 1976 (pena de 06 meses a 2 anos) vigorassem por mais quatro anos até serem revogada pela Lei 11.343 de 2006.

#### 4.4 OS DEBATES DA LEI 11.343 DE 2006

A Lei 11.343 de 2006 institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; e define crimes. Teve origem no Projeto de Lei do Senado (PLS) 115/2002 da Comissão Mista Especial destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País (Grupo de Trabalho-Subcomissão – Crime Organizado, Narcotráfico e Lavagem de Dinheiro), apresentado em 06/05/2002. Foi remetido para a Câmara dos Deputados em 22/08/2002, onde recebeu a denominação PL 7134/2002. Em

15/05/2003, foi aprovado o requerimento de Urgência nessa Casa. Em 21/05/2003, teve apensado o PL 6108/2002 do Poder Executivo, elaborado para substituir as normas vetadas da Lei 10.409 de 2002 que em 13/03/2002 também teve aprovado requerimento de Urgência na sua tramitação. Em 17/02/2004, o PL 7134/2002 é remetido novamente ao Senado Federal que em 31/05/2006 aprova o requerimento de Urgência, e em 07/08/2006 sua redação final. Em 23/08/2006, é transformado na Lei 11.343 de 2006.

#### 4.4.1 Posições intermediárias

1 - Em 11/02/20012, na discussão, em turno único, no plenário, do PL 7134 de 2002, o deputado Aloysio Nunes (PSDB-SP) sustenta a descriminalização do consumo de drogas, porque criminalizar não é a melhor forma de diminuir seu uso, além de ser uma submissão à política criminal norte-americana (DCD, Nº 19, 12/02/2004: 4455-4456)<sup>71</sup>:

Sou da opinião de que o mero consumo de drogas não deve estar submetido ao tratamento do Direito Penal. Não sou a favor, muito pelo contrário, do consumo de drogas ou daquilo que venha a afetar a consciência dos homens, levando-os à dependência e reduzindo sua capacidade de trabalhar e de sentir afeto. Mas criminalizar essa conduta não é a melhor maneira de desestimular o consumo de drogas.

Não creio que o tratamento penal seja adequado por uma questão de princípio: entendo que não se pode dar tratamento penal a um crime que não tem vítima, a um crime cuja vítima seria, a rigor, o próprio usuário. Assim como não se pune a automutilação ou a tentativa de suicídio, não se pode dar tratamento criminoso, ainda que com pena atenuada, à pessoa que consome drogas ocasionalmente, sem causar prejuízo a ninguém, na intimidade do seu lar. Que bem jurídico se quer tutelar inserindo essa pessoa num círculo infernal? Não vejo vantagem alguma nisso.

O tratamento repressivo ao consumo obedece à estratégia inspirada pela política criminal norte-americana, é mais uma manifestação da hegemonia dos Estados Unidos no mundo. Mas, as estatísticas sobre esse mal que afeta a sociedade mostram que, nas últimas décadas, houve aumento do consumo de drogas e do poder do tráfico, com todos os consectários que isso produz, inclusive corrupção policial.

Portanto, sou favorável à idéia da descriminalização do uso das drogas. Devemos submeter o usuário a tratamento, caso seja dependente. É preciso orientar, prevenir e esclarecer quanto aos males do consumo de substâncias ilícitas. Mas não podemos trazer para o âmbito da persecução penal esse comportamento, sob pena de acentuar a sensação de marginalidade que, por sua vez, poderá levar a maior consumo e permanência do usuário nas redes de tráfico.

O projeto também não permite que drogas sejam ministradas em ambiente terapêutico, prática utilizada hoje, com grande sucesso, no combate à

---

<sup>71</sup> Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12FEV2004.pdf#page=148>. Acesso em: 1 jun. 2019.

dependência de drogas pesadas, a exemplo do crack. Não há uma válvula que permita a utilização, sob controle médico, de drogas ilícitas, com o objetivo de livrar o doente da dependência de drogas pesadas, conforme a literatura médica registra, com êxito indiscutível.

2 - Após sua colocação, foi aparteado pela deputada juíza Denise Frossard (PSDB-RJ) que por considerar o discurso provocativo, pediu esclarecimentos, uma vez que o Brasil, por ser signatário da Convenção de Viena, se comprometia a criminalizar o uso de drogas, reservando-se apenas o direito de determinar a pena do usuário. Então, o deputado Aloysio Ferreira (PSDB-SP) defende sua posição no respeito à privacidade e à individualidade da pessoa humana (DCD, Nº 19, 12/02/2004: 4456):

Agradeço a oportunidade deste esclarecimento e o aparte de V.Exa. O Brasil de fato é signatário da Convenção de Viena, de 1988, a que V.Exa. se refere, segundo a qual o País se comprometeu, dentro dos limites e princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico, a dar tratamento criminal ao consumo de droga.

Faço uma primeira observação. Entre os princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico está o respeito à privacidade, à esfera individual da pessoa humana, que é insuscetível da intervenção do Estado. Assim como não posso dar tratamento criminal à automutilação, não posso dar tratamento criminal a uma conduta que não faça mal a ninguém, que se esgote no âmbito da minha estrita intimidade.

Em segundo lugar, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o texto das convenções internacionais, as normas que elas contêm são incorporadas ao Direito Interno com o estatuto de lei ordinária. Portanto, podem ser alteradas por decisão da instância legislativa competente. No caso, o Congresso Nacional.

É um problema político que outros países, como a Itália, por exemplo, já enfrentaram, mas não é obstáculo intransponível.

3 - Em 12/02/2004, na discussão em turno único no plenário do PL 7134/2002, o mesmo deputado critica os obstáculos estabelecidos à política de redução de danos (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5843):

Desejo deixar registrada minha preocupação com o fato de que a redação do projeto, como está, criará obstáculos intransponíveis a determinadas estratégias terapêuticas, que consistem no fornecimento, sob controle médico rigoroso, de drogas a pessoas dependentes para, mediante fornecimento controlado e em quantidades decrescentes, curá-las da dependência: Há determinadas estratégias de redução de danos que, no meu entender, não poderão ser desenvolvidas sob a vigência desta lei. Mas se trata de matéria para lei posterior.

4 - Para o deputado Fernando Gabeira (Sem Partido-RJ), se o único argumento contra o consumo de drogas for a cadeia, a sociedade brasileira está moralmente falida (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5843):

Sr. Presidente, assim como o Deputado Severino Cavalcanti, não me encontro totalmente correspondido neste projeto, mas a sabedoria coletiva da Câmara dos Deputados faz com que avancemos de acordo com o nível de consciência da média. Tanto os setores considerados conservadores quanto os mais avançados não estão atendidos.

Quero dizer, sobretudo aos cristãos, que não é possível que uma pessoa seja insensível ao fato de se colocar na cadeia um usuário de drogas, à violência, ao estupro e ao sofrimento de pais e mães que, de madrugada, querem saber onde estão seus filhos.

Não se pode ignorar que nas cadeias brasileiras existem drogas. É um equívoco supor que se prenderá alguém para evitar o consumo de drogas.

Se a sociedade brasileira tem como único argumento contra o consumo de drogas a cadeia, estamos moralmente falidos. Existem inúmeros outros.

5 - Em 05/07/2006, no Parecer 846 da Comissão de Assuntos Sociais (CAS)<sup>72</sup> sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS 115/2002, o relator senador Sérgio Cabral (PMDB-RJ) conclui que o usuário não pode ser tratado como um criminoso.

O maior avanço do Projeto está certamente no seu art. 28, que trata de acabar com a pena de prisão para o usuário de drogas no Brasil. A pena de prisão para o usuário de drogas é totalmente injustificável, sob todos os aspectos. Em primeiro lugar, porque o usuário não pode ser tratado como um criminoso, já que é na verdade dependente de um produto, como há dependentes de álcool, tranqüilizantes, cigarro, dentre outros. Em segundo lugar, porque a pena de prisão para o usuário acaba por alimentar um sistema de corrupção policial absurdo, já que quando pego em flagrante, o usuário em geral tenderá a tentar corromper a autoridade policial, diante das conseqüências que o simples uso da droga hoje pode lhe trazer.

Quais foram as posições conservadoras?

#### 4.4.2 Posições conservadoras

1- Sobre o PL 6108/2002, em 26/03/2002, no Parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico (CSPCCO), o relator deputado Vicente Arruda (PSDB-CE) se manifesta contra a descriminalização do uso de drogas porque a causa do tráfico é a existência do consumidor e postula a pena de detenção e sua substituição por medidas educativas, para desestimular essa conduta<sup>73</sup>:

<sup>72</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3900626&ts=1553246686214&disposition=inline>. Acesso em: 2 jun. 2019.

<sup>73</sup>Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=23281&filename=Tramitacao-PL+6108/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=23281&filename=Tramitacao-PL+6108/2002). Acesso em: 1 jun. 2019.

Por isso e por entender que a descriminalização acolhida no Projeto não pode prosperar, porque, poderá estimular o uso de drogas, é que proponho que seja prevista pena de detenção para esta figura típica, que poderá ser substituída pelas medidas de caráter educativo, constantes do texto, que, se não cumpridas, poderá o juiz convertê-las em prisão. Não se pode perder de vista que tráfico existe, porque existe consumidor. Obviamente que este merece e necessita ser assistido, estando sujeito à pena restritiva de liberdade, exclusivamente na hipótese do não cumprimento das medidas de caráter educativo. Para corrigir esta lacuna, estou apresentando emenda fixando pena de detenção de seis meses a dois anos, que somente será aplicada na situação acima referida.

2 - Em 29/05/2002, no Parecer Reformulado da CSPCCO, o relator Deputado Vicente Arruda (PSDB-CE) acrescenta que a descriminalização do uso da maconha compromete a tradição legislativa brasileira de não fixar permissivo para o uso de drogas, e que se essa conduta fosse considerada infração administrativa, diminuiria a efetividade das medidas educativas por não ser objeto da justiça criminal<sup>74</sup>:

Por outro lado, não acolho a descriminalização do uso da maconha, nos termos colocado no Projeto. Não é de nossa tradição legislativa fixar permissivo para o uso de determinada droga, cabendo sempre ao órgão técnico próprio do Ministério da Saúde elencar aquelas que se enquadram no perfil definido pela legislação, isto é, os produtos, substâncias ou drogas que causem dependência física ou psíquica. Manda o bom senso que se confira sempre às autoridades responsáveis pela saúde pública a definição do que seja ou não entorpecente, cujo uso, tráfico ou comércio deva ser reprimido [...]

Mantive a conduta do porte para uso próprio criminalizada, em face das dificuldades naturais que inviabilizariam o combate ao comércio ilícito de entorpecentes, mantida fosse a liberação indiscriminada do uso, que, pelo Projeto n. 6.108/2002, não passaria de mera infração administrativa, alheia inclusive ao alcance da justiça criminal [...]

Destarte, o uso próprio ou conduta assemelhada na condição de infração administrativa, não poderia ser objeto de apreciação pela justiça criminal, a quem não caberia aplicar ao agente nem mesmo as medidas terapêutico-educativas que o Projeto preconiza.

Além disso, a efetividade das medidas educativas propostas no texto do Projeto n. 6.108/2002 ficaria adstrita à boa-vontade do usuário ou dependente, já que os organismos de controle, pela ausência de conversibilidade para algo mais severo em face de não-acatamento, nada teriam a fazer em casos tais.

Assim, optei pela manutenção da criminalização do uso, apenas reduzindo a pena cominada para detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano, substituível pelas medidas agora referidas como terapêutico-educativas (por congregarem aspectos curativos associados a reeducatórios), reversíveis, no entanto, para privação de liberdade em caso de descumprimento.

---

<sup>74</sup>Disponível

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=43413&filename=Tramitacao-PL+6108/2002](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=43413&filename=Tramitacao-PL+6108/2002). Acesso em: 1 jun. 2019.



3 - Em 11/02/2004, foi aprovado o Parecer do Relator deputado Paulo Pimenta (PT-RS), na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), alertando para o fato de que as convenções internacionais que o Brasil é signatário proíbem a descriminalização do consumo de drogas (DCD, Nº 19, 12/02/2004: 5403):

Ressalvamos que não estamos, de forma alguma, descriminalizando a conduta do usuário – o Brasil é, inclusive, signatário de convenções internacionais que proíbem a eliminação desse delito. O que fazemos é apenas modificar os tipos de penas a serem aplicadas ao usuário, excluindo a privação da liberdade, como pena principal. No entanto, para que o condenado não possa se subtrair ao cumprimento das penas restritivas de direitos prevista no Substitutivo que ora apresentamos, estabelecemos a possibilidade de condenação do usuário nas penas do art. 330, do Código Penal em vigor.

4 - Nesse debate, o deputado Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ) pondera que apesar do uso de drogas continuar a ser criminalizado - ser conduta típica -, o usuário é vítima das drogas e, por isso, não deve ser preso (DCD, Nº 19, 12/02/2004: 5444-5445):

Uma razão importante para a aprovação deste projeto é que existe a adequada e perfeita diferenciação entre as ações que envolvem uso e dependência e as que envolvem o tráfico, que traz graves e nefastas conseqüências para todos.

Foi encontrada uma fórmula pela qual a conduta que inclui uso e posse de droga não foi descriminalizada. Entendo que as convenções internacionais de que o País é signatário impedem a liberação de uso ou posse de drogas no Brasil. Manteve-se a conduta típica. Aquele que adquire, guarda, tem em depósito ou transporta para consumo próprio drogas sem autorização legal é considerado de conduta penalmente típica. No entanto, a proposta do substitutivo afastou qualquer pena pecuniária ou privativa de liberdade. Significa que, a partir de agora, o usuário de drogas ou o dependente de drogas não irá mais para a cadeia, sequer na fase inicial, quando é detido portando as drogas. Será conduzido imediatamente ao Juizado Especial, para que sua condição de usuário dependente seja avaliada.

Nesse caso, as penas envolvem prestação de serviço à comunidade ou medida educativa de comparecimento a programas ou cursos educativos. Não há dúvida, portanto, de que essa forma encontrada, que representa o consenso de diversas instituições e organismos que se envolveram na elaboração do projeto, é a mais adequada. No Brasil, se aprovada a lei, o usuário, que é vítima das drogas, não irá para a cadeia sequer na fase inicial. Entretanto, isso não significa a liberação sustentada por alguns, que é absolutamente incompatível com princípios que o Brasil se comprometeu a cumprir por força de convenções e tratados internacionais.

Quanto à repressão, o avanço também é muito grande. Há aprimoramento das penas, e o tráfico de drogas será punido com todo o rigor - a pena para o traficante passa a ser de 5 a 15 anos de reclusão. Existe uma alteração relacionada a quem não se dedica habitualmente à prática do tráfico, quando o juiz, na apreciação do caso concreto, poderá aplicar uma redução da pena. Isso é importante num país em que o desemprego preocupa a todos. Portanto, aquele que eventualmente, até por questão de

necessidade, se envolver numa ação de traficante, poderá ter redução de pena caso não pertença a associação criminosa.

Outro aspecto dos mais importantes é a figura típica do art. 35, de criminalização mais rigorosa. Ele prevê pena de 8 a 20 anos para o banqueiro do narcotráfico, o que financia o custeio e a prática de quaisquer dos crimes relacionados ao tráfico de drogas. Esse está fora das comunidades carentes e não é alvo da repressão de forma alguma.

5 - E, para esclarecer os colegas cristãos continua contrapondo que a despenalização do usuário não é descriminalização e nem liberação das drogas no Brasil (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5858):

Em primeiro lugar, desejo dizer aos colegas evangélicos que também sou cristão católico praticante. Jamais concordaria com qualquer projeto que pudesse significar a liberação do uso de drogas no País. Essa tem sido minha posição a vida toda.

O projeto em votação, de forma alguma, libera o uso de drogas. Pela primeira vez, apresenta-se uma adequada separação entre a condição de usuário e a de dependente este vítima do narcotráfico crescente.

O assunto é discutido em todos os países. Encontrou-se uma fórmula pela qual a conduta daquele que traz a droga consigo para uso próprio não seja considerada crime. Não adotamos a descriminalização do uso, muito menos estamos liberando a droga no Brasil. Estamos apenas aprimorando a lei, buscando a prevenção adequada e a não-imposição de qualquer pena privativa de liberdade ou pecuniária ao usuário.

O lugar do usuário de droga não é a cadeia. Isso tem de ficar claro, e está consagrado no projeto. A prevenção é a base da resolução do narcotráfico no País, caminho lógico finalmente encontrado.

Ao contrário do que foi sustentado, aquele que for preso com droga será levado a lugar adequado para a lavratura do termo circunstanciado e, em seguida, ao magistrado. Aliás, é o processo previsto na Lei nº 9.099. Não se trata de liberação do uso da droga.

Quanto ao tráfico, a posição é rigorosa e firme. As penas foram aumentadas, assim como será criminalizado o banqueiro do narcotráfico. Trata-se de medida inédita e muito forte.

6 - O deputado Dimas Ramalho (PPS-SP) reitera que apesar de se manter a criminalização do portador de droga, o jovem é mais vítima do que criminoso. Também, repudia o fato de pessoas serem presas por isso, enquanto os financiadores do tráfico não são (DCD, Nº 19, 12/02/2004: 5447):

Na minha vida profissional, como membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, muitas vezes me vi extremamente incomodado por precisar denunciar um jovem usuário, um estudante, e ter de mandá-lo à prisão, quando na realidade o jovem é muito mais uma vítima do que um praticante de ato criminoso que mereça prisão.

Por outro lado, também me incomodava muito o fato de que, apesar de haver provas suficientes contra financiadores do narcotráfico, muitas vezes eles escapavam da prisão por falta de um adequado enquadramento legal, por falta de um melhor aparelhamento da Polícia Judiciária, por falta de uma política nacional de combate às drogas que nos permitisse coibir o tráfico e colocar na cadeia os que o financiavam, os criminosos de colarinho branco do narcotráfico.

Esse projeto, portanto, avança, pois diferencia o usuário do traficante e concede a um e outro tratamento diferente. Ainda que mantenha a classificação de criminoso para o portador de droga, o tratamento que lhe dá é diferente, é pedagógico, com pena de prestação de serviços à comunidade, o que dará à família e à sociedade uma chance de ajudarem o dependente a se recuperar e voltar a trabalhar. Por outro lado, é tratada com maior rigidez a situação do traficante, com previsão de penas mais duras.

Sr. Presidente, esta Casa está dando apoio a quem dele mais necessita, ajudando a acabar com a hipocrisia que às vezes se comete neste País, onde mães, esposas, companheiras, jovens estudantes, trabalhadores etc. são colocados atrás das grades, superlotando os presídios, porque são viciados. Essas pessoas não deveriam ser presas. Mas vamos continuar discutindo a questão. Estou também cansado de ver pessoas serem denunciadas como traficantes porque foram flagradas portando drogas, muitas vezes por terem sido obrigadas a isso pelo marido ou por uma quadrilha. Essas pessoas também merecem um tratamento especial.

7 - O deputado Carlos William (PSC-MG) manifesta posição a favor da criminalização das drogas porque esse é um dos poucos argumentos que os pais de família possuem para dissuadirem seus filhos (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5841 e 5857)<sup>75</sup>:

Este projeto descrimina os usuários de drogas, de maconha. Essa imposição da lei é um dos poucos argumentos que restam aos pais de família - tenho 2 filhos, gêmeos, de 2 anos - de mostrarem ao adolescente que se trata de crime, cuja consequência é ir para a cadeia. Estamos retirando isso no texto [...]

Com a aprovação do projeto, as pessoas que vendem drogas, os narcotraficantes, e as que consomem vão usar principalmente menores para as suas práticas. Os adultos também não irão para a cadeia ou sequer a uma delegada de polícia explicar, por exemplo, o porte de cigarro de maconha no bolso. Posteriormente, ele vai à presença de um juiz para ser encaminhado a uma clínica de recuperação. Ora, no Brasil, há milhares de picaretas, que cobram das pessoas altos preços e não lhes dão acompanhamento médico nem as tratam contra a dependência.

8 - O deputado Cabo Júlio (PSC-MG) também reitera que a despenalização do usuário não implica na descriminalização da conduta (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5841 e 5861):

Quero apenas explicar ao meu companheiro de partido e de bancada evangélica, Deputado Carlos Willian, que ontem fui um dos que mais questionaram esta matéria. Não estamos dizendo que usar droga deixará de ser crime. Ao contrário. Estamos estabelecendo ao usuário 3 penalidades: advertência verbal, internação em unidade terapêutica e prestação de serviço à comunidade. Se o usuário de droga se negar a cumprir alguma dessas penalidades, incorrerá em crime de desobediência,

<sup>75</sup> Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13FEV2004.pdf#page=349>. Acesso em: 1 jun. 2019.

previsto no art. 28, § 10. Não estamos dizendo que usar droga deixará de ser crime, mas que há alternativas. Caso ele não as aceite, criamos um dispositivo de segurança estabelecendo nova pena. Era só essa a explicação que queria dar à bancada evangélica e ao meu companheiro de partido [...]

É preciso ler o texto calmamente. O art. 47 estabelece que, tratando-se de conduta prevista no art. 28 - uso de drogas -, não se imporá prisão em flagrante. O entendimento é o de que não haverá prisão, mas não é isso que quer dizer o texto. Aquele que usa drogas na porta da escola ou onde quer que seja, deverá ser imediatamente encaminhado ao juízo competente. É bom que fique claro que não deixaremos de efetuar prisões. Na sua essência, a lei apresenta alternativa à prisão. O cidadão será obrigado a se tratar ou a prestar serviços sociais, e a lei prevê prisão no caso de desobediência. Quanto ao ponto que está assustando a sociedade e o sistema policial, deixo claro que o policial encaminhará o cidadão ao juízo em vez de conduzi-lo à delegacia, a fim de autuá-lo em flagrante. A lei quer tratar de forma desigual pessoas diferentes.

9 - O deputado Jeferson Campos (PMDB-SP) alega que a finalidade da lei é incutir temor naqueles que possam vir a ser punidos por ela, e que a política de redução de danos incentiva o consumo das drogas e desmotiva as autoridades. Também demanda mais tempo para o debate da matéria (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5842 e 5859-5860):

Sr. Presidente, não há crime sem lei anterior que o defina. A finalidade da lei é incutir temor naqueles que podem vir a ser punidos por ela. Hoje há ainda um freio social: o temor que sente o adolescente ou o adulto que usa a droga - e não estamos falando só da maconha, mas de cocaína, heroína, ecstasy e outras -, de ser apenado.

Os que trabalhamos na recuperação de droga dependentes sabemos disso. Hoje, o magistrado já tem autoridade para encaminhar o drogadependente, o usuário de drogas, para unidades de recuperação.

O que estamos fazendo, na realidade, no meu entendimento - e não estou falando em nome do PMDB -, é a descriminalização, sim, porque haverá na cabeça daqueles que fazem uso de drogas a idéia de que não poderão ser punidos. Até as autoridades hoje incumbidas da repressão também perderão a motivação para o cumprimento do seu dever, porque saberão que não haverá pena para aquela prática [...]

As políticas sociais empreendidas não têm sido eficientes. O Ministério da Saúde tem distribuído até cachimbo para uso do crack, a famosa "marica".

O projeto é nocivo aos adolescentes, à nossa juventude. Apesar de reconhecer o avanço que o projeto encerra em relação ao trato com os traficantes, que vão ter a punição que merecem, meu voto é contrário.

10 - O deputado Severino Cavalcanti (PP-PE) defende a criminalização, sem nenhuma medida alternativa para os consumidores por estas incentivarem os traficantes (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5842):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, intimamente, saio vencido. Não se justifica a advertência ou a prestação de serviços para aquele que está sendo instrumento dos traficantes, criminosos comuns que vivem à custa dos consumidores.

Diante do acordo entre as Lideranças nesta Casa, tenho de a ele me curvar, mas deixo o meu protesto. Estamos aprovando um incentivo ao traficante.

11 - O deputado Gilberto Nascimento (PMDB-SP) avalia que nada acontece com os menores traficantes, e que a política de redução de danos faz perder o conceito do que é crime e estimula o tráfico de drogas. Ademais, a descriminalização do uso expande o tráfico e leva ao descrédito as instituições (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5843):

Infelizmente, observaremos menores ou não – o menor já vende, trafica e nada acontece com ele - nas ruas fumando maconha, por exemplo, na frente de escolas. Simplesmente, será chamada uma viatura, que irá até o local. Um policial militar fará um termo circunstanciado, dirá para não fazerem mais aquilo e irá embora, enquanto as pessoas continuarão fumando maconha. Isso criará um total descrédito nas instituições, porque se dirá que é crime, mas também que não é, e nunca haverá condenação. Por outro lado, temos observado também, e lamentamos profundamente, que o Ministério da Saúde continua fornecendo as tais maricas, ou seja, cachimbos para as pessoas fumarem crack. Daqui a pouco, perderemos totalmente o conceito do que seja crime ou não, o que servirá para alimentar o tráfico, porque, enquanto esses menores fumar e não há problema, o traficante terá um cliente potencial. De qualquer forma, terá um cliente cativo, e a polícia não poderá fazer nada. Nessas circunstâncias, inclusive, o delegado de polícia perderá o seu papel, porque a própria Polícia Militar fará o termo circunstanciado e deixará o menor lá dentro a praticar o mesmo ato, embora tenha a intenção de observá-lo para constatar se continua reincidente.

12 - O deputado Moroni Torgan (PFL-CE) alerta que além da criminalização servir como argumento para demover o consumo de drogas, tem o fato delas fazerem mal ao organismo (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5844-5845):

Posso dizer que o argumento para o viciado não usar droga não é só a cadeia. Há vários argumentos. Poderia falar um bom tempo sobre eles, mas não podemos fazê-lo agora. Mas, no caso da maconha, está cientificamente comprovado que é 14 vezes mais cancerígena do que o tabaco. No entanto, fazemos grande campanha contra o cigarro, para que as pessoas não tenham câncer. E uma das características da maconha é que ela é 14 vezes mais cancerígena do que o tabaco. Ela interfere no sistema circulatório de modo a causar defasagens de pressão e interfere no sistema reprodutor. Podemos utilizar vários argumentos. Quanto à cocaína, nem se fala. Ela pode matar na primeira dose. Basta ocorrer uma overdose.

13 - Para o deputado João Campos (PSDB-GO), o traficante é aquele que recruta o menor abandonado desassistido, o filho da família desagregada para servir de "mula", de "avião" ao tráfico de drogas (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5858):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, reafirmo o que alguns Parlamentares já disseram: o projeto não descriminaliza o uso de drogas no País. Quem a está descriminalizando são alguns setores da mídia. Ontem à noite vimos isso nos noticiários: setores da imprensa disseram que a Comissão da Casa que aprovou o anteprojeto havia descriminalizado o uso de drogas. Tal notícia não procede.

O que a Casa está fazendo - e praticamente há consenso nesse sentido, embora continue sendo crime o uso das drogas no País - é dar tratamento diferenciado ao usuário e ao dependente. Sou delegado de polícia e pastor. Participei das discussões desde que o projeto chegou à Câmara dos Deputados. Estou absolutamente convencido de que avançamos. Minha posição, quer como delegado, quer como pastor, pai de família e cidadão, sempre foi a favor da criminalização do uso da droga no País. Avançamos especialmente quanto ao tratamento do dependente da droga, assegurando-lhe que o Poder Público lhe dará o devido tratamento e de forma gratuita. Ampliamos a ação judicial no sentido de garantir a assistência ao usuário e ao dependente. Enfim, avançamos bastante com relação ao tráfico de drogas e ao traficante, aquele que recruta o menor abandonado desassistido, o filho da família desagregada para servir de "mula", de "avião" ao tráfico de drogas.

14 - O deputado Enéas (PRONA-SP) argumenta que as medidas permissivas são percebidas pela sociedade como incentivos ao consumo e, por isso, são perigosas (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5860):

Sr. Presidente e demais colegas que nos ouvem, a nossa posição é contrária. Vamos explicar rapidamente o porquê. Ao ler o art. 28, que define os crimes e as penas, percebemos que a seqüência compreensiva de advertência, prestação de serviços e medida educativa vai soar, sem dúvida, pelos meios de comunicação - como já começou a ocorrer - como mais uma atitude permissiva. E a nós, queremos crer, e também aos Deputados que nos precederam, a aprovação vai soar de forma extremamente perigosa. Imaginem um policial, com formação rude, em sua viatura, ao flagrar um indivíduo fumando maconha, dizendo: "Dá um pito aqui".

Enfim, vão ser criadas situações - e nós apenas estamos advertindo esta Casa, pois sabemos que já está decidido - extremamente perigosas para a sociedade.

O jovem, de uma forma ou de outra, sabe que é crime. Seria estultice dizer que se retirou o caráter ilícito da prática. Não estamos dizendo isso. Mas a maneira como a questão foi abordada parece não ser adequada, inclusive quanto ao texto do art. 47, cujo teor diz que de forma alguma o indivíduo poderá ser detido. Isso tudo - repito - vai soar como estímulo e será perigosíssimo.

Medidas permissivas já vêm sendo adotadas por esta Casa no que concerne, por exemplo, ao aplauso à atividade homossexual, ao apoio a uma série de atitudes que sem dúvida não têm a aprovação da maioria da sociedade.

Os meios de comunicação, Sr. Presidente, vão esparramar para a sociedade a informação de que, a partir de agora, está liberado o uso de entorpecentes.

Sabemos que não é assim, por isso que alertamos a sociedade para o perigo que se está constituindo em razão do acordo estabelecido.

15 - Para o deputado Rubinelli (PT-SP), a punição por parte do Estado funciona como um freio à prática de delitos e a postura complacente com o uso fará aumentar o consumo de drogas no Brasil (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5889):

É muito bom que o projeto ainda vá para o Senado, porque da forma como foi feito hoje aqui, teremos grave problema pela frente em relação ao uso de drogas. Abrimos precedente muito perigoso. O que nos faz ter a certeza de que o Estado vai se transformar numa verdadeira barbárie? Ora, qualquer estudioso, qualquer sociólogo sabe que a certeza da punição por parte do Estado funciona como freio a uma série de irregularidades e de delitos. A partir do momento em que nos colocamos de forma extremamente complacente e tolerante em relação ao consumo de drogas, com certeza, o uso de entorpecentes vai aumentar e muito neste País.

Não tenham dúvidas. Sras. e Srs. Deputados, de que hoje - é óbvio que o Senado ainda vai examinar o projeto - é um dia muito especial para os traficantes. Hoje, eles têm o que comemorar. Afinal, com certeza, o consumo de drogas vai aumentar. Por quê? Porque a certeza da punição por parte do Estado já não será tão forte como era anteriormente.

Concordo em que o usuário receba tratamento diferenciado. Concordo em que haja ambulatórios para tratar e desintoxicar os viciados. Porém, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o que votamos hoje não foi a construção de clínicas, nem o tratamento dessas pessoas; o que aprovamos aqui foi uma lei de incentivo ao consumo de drogas, porque, infelizmente, a certeza da punição por parte do Estado não existe mais.

Srs. Deputados, pelo menos até hoje, um pai de família chega para o filho e diz: "Meu filho, além de as drogas fazerem mal à saúde, você pode ser preso". Ao ouvir isso, o jovem pensa em duas coisas: primeiro, na prisão; depois, na saúde. É o que afasta os jovens das drogas.

E mais, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados: votamos aqui o Código de Trânsito e o Estatuto do Desarmamento, de forma extremamente rigorosa, mas em relação ao uso de drogas fomos extremamente complacentes.

Com certeza os usuários não mais serão conduzidos em viaturas policiais às delegacias, porque, em algumas praias, em alguns campos de futebol, haverá tantas pessoas usando drogas que só mesmo um ou mais ônibus para levá-las até lá. Acredito mesmo que não haverá ônibus suficiente para isso.

Terá de haver uma espécie de apartheid de ambientes: lugares onde poderemos levar a família e outros em que será liberado o uso de drogas. Aliás, em todos os lugares públicos vai ser liberado o uso de drogas.

Sr. Presidente, a aprovação desse projeto é lamentável. Graças aos que têm bom senso, o projeto vai voltar ao Senado, onde poderá ser modificado. Por enquanto é um retrocesso.

Nos debates legislativos, tanto na Câmara como no Senado ocorreu a participação da sociedade civil?

#### **4.4.3 Ato Excepcional III – A falta de debate nas comissões e de audiências públicas com a sociedade civil**

Em 19/06/2002, durante a tramitação do PL 6108 de 2002, ocorre Audiência Pública para a qual foi convidado o Dr. Joaquim Adão César, encarregado de

Investigação da 14ª Delegacia de Boston/EUA, sobre o tema: Sistema Americano de Combate às Drogas e Prevenção da Criminalidade. Contudo, a discussão era sobre Anteprojeto de Lei, do Grupo de Trabalho criado para apresentar propostas de alterações do Estatuto da Criança e do Adolescente (Requerimento nº 20/02).

O Deputado João Campos (PSDB-GO), nos debates em plenário em 12/02/2004, menciona que houve um Seminário na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), na Câmara dos Deputados, no qual participaram pessoas das diversas áreas de atuação no campo das drogas: médicos, psiquiatras, psicólogos, professores, juízes, membros do Ministério Público e da Polícia Militar.

Em 05/07/2006 no Senado Federal, o Parecer 846 do relator senador Sérgio Cabral (PMDB-RJ), da Comissão de Assuntos Sociais (CAS)<sup>76</sup>, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 115, de 2002 (com mesmo teor do Parecer de 03/06/2004), registra que houve manifestação das seguintes autoridades: do Ministro da Segurança Institucional, Jorge Armando Felix; do Secretário Nacional Anti-Drogas, Paulo Roberto Yog de Miranda; do Representante Regional – Brasil e Cone Sul, do Escritório contra Drogas e Crime das Nações Unidas, Dr. Giovanni Quaglia; do Vice-Presidente do Fórum Nacional de Juizados Especiais – FONAJE, Juiz de Direito Joaquim Domingos de Almeida Neto; do deputado Federal Fernando Gabeira e do deputado Estadual do Rio de Janeiro Carlos Minc, de estudiosos e pesquisadores do tema das drogas no Brasil.

Entretanto, na tramitação do PL 7134/2002, o Parecer da CCJR foi aprovado em 11/02/2004 e o PL foi colocada para votação no dia seguinte, em 12/02/2004, no plenário, em turno único. O deputado João Campos (PSDB-GO) foi designado Relator e proferiu parecer em plenário pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; já o deputado Paulo Pimenta (PT-RS) foi designado e proferiu parecer pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Houve reclamações sobre a falta de discussão suficiente da matéria.

1 - O deputado Carlos William (PSC-MG) protesta porque a questão não foi debatida por ter havido consenso de Líderes (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5842 e 5857):

Em relação a esta matéria, votada ontem na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, acredito que não há necessidade de tramitação

---

<sup>76</sup>Disponível

em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3900626&ts=1553246686214&disposition=inline>. Acesso em: 2 jun. 2019.



rápida nesta Casa. Estou ciente de que houve consenso de Líderes a respeito da questão, mas ela não foi discutida. Portanto, apelo para as bancadas evangélica e católica, para os cristãos e pais de família, no sentido de que venham ao plenário discutir a matéria antes que façamos um pedido de verificação de quorum.

Esta matéria foi aprovada somente ontem. Portanto, nos termos regimentais, apenas V.Exa. pode pedir o seu adiamento por uma sessão legislativa, para que possamos discutí-la melhor. Caso contrário, praticamente liberaremos o uso de drogas no Brasil.

Alguns países desenvolvidos já se anteciparam quanto ao tema, mas o Brasil não está preparado para isso. Portanto, apelo ao Relator para que solicite o adiamento por uma semana para a conclusão do seu relatório, a fim de que o assunto seja rediscutido.

Este plenário vazio não é apropriado para discutirmos esta matéria [...]

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, disse o Líder da Frente Parlamentar Evangélica que a matéria foi discutida com os Deputados. Não é que se esteja faltando com a verdade, mas esse debate não ocorreu. O Deputado Cabo Júlio e eu, ainda pela manhã, estivemos discutindo uma estratégia para adiar a votação do projeto [...]

Sr. Presidente, eu deveria usar de todos os recursos para impedir a votação hoje desse projeto que apenas ontem foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça de Redação. No entanto, em respeito aos Líderes partidários, ao Líder da Frente Parlamentar Evangélica, que disse haver consenso, e em consideração principalmente a V.Exa., Sr. Presidente - esse é o último projeto da pauta da convocação extraordinária -, vou abrir mão do que o Regimento me faculta [...]

Hoje, poderia pedir - mesmo sem ser Líder - verificação de quorum, como, aliás, o Regimento me faculta, mas não vou fazê-lo, atendendo à solicitação do Vice-Líder Professor Luizinho, que sempre trabalhou arduamente. De toda forma, deixo registrado meu protesto. Quero que meus filhos - um deles com apenas um ano de idade - possam futuramente orgulhar-se do pai, que, na condição de Parlamentar, lutou contra a liberação de maconha no País.

2 - O deputado Jeferson Campos (PMDB-SP) também demanda mais tempo para o debate da matéria (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5842):

Sr. Presidente, trata-se de assunto que demanda mais debate. Temos mantido contato com unidades terapêuticas da região de Sorocaba, como o Esquadrão Vida e outras. O assunto é de extrema importância. A imprensa escrita, falada, televisiva tem dito que já não é mais crime usar maconha ou outra droga ilícita no Brasil.

Entendemos que a matéria demanda maior debate nesta Casa com as Lideranças. Respeitando o nosso Presidente da Frente Parlamentar Evangélica, que sempre tem defendido os nossos princípios, gostaria de ver o projeto mais bem discutido. A obstrução é um instrumento que não deveria ser usado neste caso. Portanto, apelo para que haja maior discussão deste projeto tão polêmico, que afetará a vida principalmente dos adolescentes da nossa Nação. É errônea a notícia de que não é mais crime o uso de drogas.

3 - Por outro lado, para o deputado João Campos (PSDB-GO), a matéria foi bem trabalhada na Comissão de Segurança Pública e de Constituição e Justiça (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5843-5844):

Sr. Presidente, por mais que alguns colegas Parlamentares estejam preocupados com o importante conteúdo deste projeto, ele vem sendo trabalhado há algum tempo com muita cautela pelas Comissões pertinentes. Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado trabalhamos com muita acuidade. Até mesmo realizamos um seminário com sobre a matéria, do qual participaram pessoas das diversas áreas de atuação no campo das drogas - médicos, psiquiatras, psicólogos, professores, juízes, membros do Ministério Público e da Polícia Militar, a fim de aperfeiçoá-lo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação também foi feito um trabalho muito importante. Foram 2 dias de intenso debate e houve muitas contribuições [...]

Desde ontem a matéria está no plenário. Várias sugestões e emendas foram acolhidas [...]

Em função disso e por termos avançado muito, é impossível elaborar um projeto de lei perfeito. Se não está ótimo, deve atender ao princípio da razoabilidade. Com tranqüilidade, podemos apresentar um estatuto avançado à sociedade brasileira, à Justiça brasileira, às polícias brasileiras, às famílias brasileiras. É possível fazê-lo. O texto foi construído a muitas mãos.

4 - Por sua vez, a deputada Janete Capiberibe (PSB-AP) ressalta a necessidade de urgência na votação da matéria (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5857):

Discordo daqueles que dizem não haver pressa neste momento. Há necessidade, sim, de ser votado esse projeto que dispõe sobre a criação de políticas públicas preventivas e curativas para o usuário de drogas e severamente punitivas para o traficante.

Sr. Presidente, no meu Estado, convocados pelo Governo, alguns nobres pares desta Casa indiciaram o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, por estarem fazendo lavagem de dinheiro público com o narcotráfico. Essa realidade tem de ser discutida nesta Casa.

O usuário menor, que fuma um pequeno cigarro de maconha, fica anos e anos apodrecendo nas FEBEMs. Em Brasília, anteontem à noite, um jovem que completaria 18 anos ontem cometeu suicídio.

Por isso e pela necessidade de, após 12 anos, dar novo tratamento a tão grave questão, o PSB é favorável à matéria.

Após sua provação, foram feitas várias declarações de voto contrário ao PL 7134/2002:

1 - O deputado Jeferson Campos (PMDB-SP) encaminha à Mesa, por escrito, voto Contrário ao PL em que considera o traficante o grande vilão da sociedade e acredita que com a diminuição das penas aumentará o consumo das drogas pelos usuários, porque os jovens não mais passarão por constrangimento e tudo isso assinala o início da legalização das drogas no Brasil (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5893):

Em virtude disso, estou encaminhando à Mesa, por escrito, nosso voto contrário a esse projeto, para que a ele seja incorporado à minha fala,

porque expressa muito bem o pensamento daqueles que todos os dias têm contato com famílias destruídas pelas drogas, com pessoas que encaminham seus filhos para serem orientados e tratados espiritual e fisicamente [...]

Com isso, os jovens vão se sentir à vontade para experimentar e passar a usar as drogas que hoje são oferecidas de maneira disfarçada, mas que passarão a fazer parte do cotidiano. Os que delas fazem uso em locais públicos, como escolas, acabarão tendo a seu favor essa lei, aprovada, infelizmente, mesmo com nosso voto contrário.

Mas vamos continuar com o trabalho de prevenção e de recuperação de drogados, até porque, com toda a certeza, o consumo de drogas aumentará. O temor que os jovens tinham de serem presos, de passarem por constrangimento não mais existirá. A partir de hoje, o usuário de drogas só poderá ser apenado se desobedecer à orientação jurídica que receber a partir do momento em que for - e se for - levado a Juízo. Acredito mesmo que a autoridade coatora, em virtude dessa legislação, não mais terá ânimo para levar o usuário de drogas à presença da autoridade judicial [...]

#### VOTO CONTRÁRIO

O fato do substitutivo ao projeto de lei que cria o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas prevê penas mais brandas para os usuários. Isto nos causa uma preocupação muito grande já que no nosso entendimento pode ser o início de um projeto que determine a legalização do uso de drogas no Brasil.

O que nos leva a essa reflexão é o fato do texto prever a extinção da pena de prisão para usuários de drogas, quando surpreendidos com entorpecentes, e pelo fato de consumidores também não precisarem comparecer à delegacia, caso flagrados com droga. Isso pode permitir a um traficante pego com 20 quilos de droga afirmar que é para seu uso próprio, abrindo aí um grave precedente [...]

Defendemos uma diferenciação mais nítida no texto sobre quem é usuário e quem é traficante. Caso contrário, o traficante – o grande vilão da sociedade - poderá até usar o usuário como instrumento do tráfico. Isso é preocupante e merece uma atenção maior.

O ponto positivo é o fato do substitutivo prever um tratamento mais rigoroso para traficantes, mas tem que haver um maior controle sobre o usuário também.

2 - Para o deputado Alberto Fraga (PTB-DF) a maioria presente no plenário foi contra o projeto. E com a diminuição das penas, ficou praticamente aprovada a liberação das drogas e regulamentado o lobby dos traficantes, e isso é a desmoralização do Estado (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5916-5917):

Esta é mais uma derrota sofrida pela sociedade e uma maneira lastimável de se encerrar a convocação extraordinária. Gastam-se 50 milhões de reais e dá-se de presente à sociedade uma lei absurda como essa.

Sr. Presidente, apesar das minhas posições nesta Casa, da minha autenticidade, da minha conduta na vida pública, chegarei hoje à minha casa de cabeça baixa. Entrarei de cabeça baixa, porque não terei coragem de enfrentar os meus filhos e dizer que esta Casa aprovou praticamente a liberação do uso de drogas. Muitos se referiram apenas à maconha. Foi liberado, sim, o uso da cocaína, o uso do crack. Muitas pessoas morrerão pela irresponsabilidade de o Governo Federal assumir a paternidade de um projeto como esse.

É uma vergonha para a Nação, numa convocação extraordinária, ter de assistir de forma lastimável à aprovação desse projeto por votação simbólica. A maioria presente neste plenário era contra o projeto.

Hoje, podemos dizer que foi regulamentado e regularizado o lobby dos traficantes nesta Casa, e ninguém vai me convencer do contrário. Os países do mundo que tomaram esse passo e seguiram este caminho tiveram de retornar ao caminho original. Basta ir a Holanda para constatar o que estou dizendo. Hoje a sua juventude não produz nada. Como bem disse o Deputado Biscaia, onde se chega, o garçom serve a cerveja em uma bandeja e a cocaína na outra [...]

É este o rumo que o País está seguindo? Como pode uma coisa dessa?

Aquele cidadão que matou a avó a facadas e a pauladas estava, sim, usando drogas. Tantos outros crimes de estupro vão continuar acontecendo por causa do uso da droga. E tenho de ver algumas pessoas, inclusive da área de segurança pública, manifestarem-se favoráveis à matéria!

Ontem, foi desarmar o cidadão de bem e deixar o bandido armado. Amanhã, será o aborto. As conseqüências estão aí.

Sr. Presidente, a angústia foi enorme. Não consegui me inscrever para falar; talvez fosse o único contrário no encaminhamento desta matéria.

A bancada evangélica posicionou-se de maneira tímida, ela que está sempre à frente na defesa desses valores. Não me digam que isso é avanço porque não é. O policial militar, que está na ponta da linha, vai ver alguém fumando maconha na rua, e esse alguém vai oferecer um baseado para o policial. Não se trata da desmoralização do policial, e sim do Estado. Vamos dizer aos nossos filhos: olha, meu filho, não é mais proibido fumar maconha ou usar cocaína. Use à vontade, porque vamos lhe pagar um tratamento.

Finalizo afirmando que me orgulho muito de ser Deputado Federal [...]

Hoje, porém, perco um pouco do orgulho porque não posso chegar à minha casa e ao meu reduto e encarar a tristeza nos rostos de nossos filhos, a quem queremos dar a melhor educação. Hoje esta Casa deu o pior exemplo que um Parlamento poderia dar ao seu povo, ao liberar o uso da droga.

3 - Para o deputado Jair Bolsonaro (PTB-RJ) o usuário de drogas não pode ser visto como coitado, porque sob efeito de drogas comete crimes terríveis. A diminuição da punição o torna 'sem-vergonha' e aumenta o consumo no país (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5917):

Não me venham com argumentos de que melhoramos a lei, punindo ainda mais os traficantes. Não me venham com esses argumentos. Demos, sim, mais um grande passo para a liberação das drogas em nosso País.

Estou um tanto preocupado, com todo o respeito que tenho pelo Deputado Fernando Gabeira, que é a favor da matéria e contumaz defensor dos apitaços nas praias do Rio de Janeiro.

Vai-se punir o usuário de drogas com advertência? É brincadeira! Vai-se punir com medida educativa? É sinal claro de que estamos decretando a falência de nossas escolas.

Vai-se punir com trabalho comunitário? Quer dizer que os nossos filhos, os filhos dos miseráveis vão receber instrução e lição de moral, de usuário de droga. Isso é brincadeira, Sr. Presidente! Na verdade, essa proposta torna o usuário sem-vergonha e, conseqüentemente, ocasionará o aumento do consumo de droga em nosso País. Deixo no ar a seguinte pergunta: se se pode consumir, por que não se pode vender? Os traficantes, com toda a certeza, vão impetrar habeas corpus por conta dessa lei aprovada por esta Casa.

Sr. Presidente, o usuário não pode ser encarado como coitadinho. Ele, sob o efeito de drogas, rouba, estupra, seqüestra e mata. O Deputado Alberto Fraga acabou de falar sobre o péssimo exemplo do Deputado Aloysio Nunes Nunes Ferreira, publicado no jornal O Globo. O Deputado Aloysio Nunes

Ferreira, no passado, Sr. Presidente, assaltou um carro-forte e um trem pagador. Será que ele estava sob efeito de droga?

4 - Para a deputada Almerinda de Jesus (PMDB-RJ), sob efeito de drogas as pessoas matam seus pais, avós e estupram: “Aqueles que hoje votaram a favor da matéria serão coniventes com os jovens que sob o efeito de drogas, matarem seus pais e avós ou estuprarem nossos filhos e familiares” (DCD, 13/02/2004: 5918).

5 - Para o deputado Almeida de Jesus (PL-CE) a despenalização do usuário libera o consumo de drogas, abre precedente para a destruição das famílias e empodera o traficante (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5919):

Meus colegas, povo do Brasil, meu coração está partido! Tenho 3 filhos - de 9,14 e 19 anos de idade que não vão sentir-se à vontade para consumir drogas porque meu Deus vai guardá-los, mas estamos abrindo precedente para a destruição da família por meio das drogas. Meu Presidente, colegas Parlamentares, a hipocrisia não pode continuar nesta Casa. Temos de mudar essa situação. Estamos liberando, sim, o consumo de drogas no Brasil e dando ao traficante o armamento de que precisa para continuar a traficar no País.

6 - O deputado Takayana (PMDB-PR) se queixa que a votação foi simbólica quando deveria ter sido nominal para que cada um manifestasse sua posição pessoal porque houve acerto de Liderança (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5919):

Esta Casa promove enorme retrocesso no País ao aprovar a matéria, que facilitará o trabalho dos traficantes e o consumo de drogas. Aliás, pergunto-me a quem interessa sua aprovação. Agora, a Polícia não mais poderá prender usuários, cuja situação toma conotação completamente diferente. Que avanço é esse? Trata-se, na verdade, de tremendo retrocesso. Tenho, neste momento, de falar da tristeza e do pesar que sinto. Infelizmente, a votação foi simbólica, quando deveria ter sido nominal, para que cada um manifestasse sua posição pessoal. Faço este esclarecimento aos meus eleitores, que com certeza também estão tristes: não pudemos participar da votação, porque houve acerto de Liderança. Nem sequer podíamos falar, porque só o Líder tem autorização para manifestar-se em tais casos.

7 - O deputado Philemon Rodrigues (PTB-PB) repudia a maneira como o PL foi votado e critica o procedimento de acordo de Lideranças (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5924-5925):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, venho a esta tribuna para manifestar o meu repúdio à maneira como o projeto sobre as drogas foi votado neste Plenário. O Regimento Interno deveria ser mudado, para que o Parlamentar tenha liberdade de atuar no caso de projetos que são votados com acordo de Lideranças. As Lideranças concordam em votar determinado projeto, e os Parlamentares não participam da sua discussão.

Assistimos de mãos amarradas à aprovação desse projeto, porque o Parlamentar não pôde manifestar o seu voto. Então, desta tribuna, Sr. Presidente, quero manifestar o meu voto contrário. Não tive como manifestá-lo naquele momento, porque ele foi votado com acordo de Lideranças. Quando é assim, o Parlamentar não pode sequer pedir verificação de *quorum*. De maneira que assisti à votação com as minhas mãos amarradas, não pude fazer nada. Mas agora manifesto o meu voto contrário a esse projeto que trata das drogas no Brasil.

8 - O deputado Marcos de Jesus (PL-PE) também registra que não pôde se manifestar porque houve um acorde de Liderança. Segundo ele, o usuário da droga precisa de carinho, atenção, amor e cuidados e não de uma lei que facilita a disseminação das drogas e aumenta o número de viciados (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5927):

O usuário da droga precisa de carinho, atenção, amor e cuidados, e não de uma lei que vai facilitar a disseminação das drogas, aumentando, assim, o número de viciados [...]

Então, as "mulinhas" vão se aproveitar para continuar distribuindo drogas.

Sr. Presidente, o companheiro que me antecedeu mencionou o que estou dizendo. Disse S.Exa. que falta conhecimento intelectual do projeto e que os usuários precisam de carinho, que é o mesmo entendimento que temos.

Quantos traficantes usuários de droga não vão facilitar e levar crianças, adolescentes, jovens e pais de família ao vício?

Na qualidade de membro da Frente Parlamentar Evangélica, quero dizer que sou totalmente contra esse projeto. Não pudemos nos manifestar porque foi um acordo de Liderança.

A instituição a que pertença, a Igreja Universal do Reino de Deus, de 1987 a 1997, portanto numa década, conseguiu recuperar e reintegrar à família e à sociedade 223 mil pessoas usuários de drogas, entre elas haxixe, cocaína e LSD.

Conheço a história de uma mãe cujo filho a espancava no rosto quando ela não lhe dava dinheiro para comprar droga. Esse jovem foi recuperado pelos obreiros e pastores da minha igreja. Voltou a estudar, a trabalhar, pediu perdão à mãe de joelhos e disse-lhe que nunca mais tornaria a agredí-la. A Igreja católica, os espíritas e outras instituições religiosas também trabalham nesse sentido.

9 - Para o deputado Valdenor Guedes (PSC-AP) a liberação da maconha é a porta para o uso de outras substâncias e os países que liberaram as drogas não tiveram nenhuma vantagem pois os problemas nas áreas da saúde, da família e judicial aumentaram. E, com a despenalização do usuário os traficantes foram privilegiados (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 922):

Não sou contra a proposta devido ao aspecto religioso, mas devido à minha formação profissional, por conhecer e trabalhar com muitas substâncias, desde medicamentos até drogas mais pesadas, como opiáceos e outras que causam estímulo ou depressão. Há também alucinógenos, como a maconha.

Por estarmos envolvidos nessa questão, viajamos por vários países, Sr. Presidente, nobres Deputados, inclusive para a Holanda, onde verificamos que a população tinha pensamento igual não ao da população brasileira como um todo, mas ao de alguns Parlamentares desta Casa, no sentido de que, se as drogas fossem liberadas, ficaria mais fácil tratar seus usuários.

A Holanda liberou. Fui a alguns *coffee shops* e vi muitas pessoas fumando maconha originária de vários países. Pude ver a tristeza e a degradação delas. O que me chamou a atenção naquele país foi que a liberação da maconha foi uma porta aberta para a liberação e o uso de várias outras substâncias, como a cocaína, o *crack*, a heroína e outros opiáceos.

Fui a um local que parecia um campo de concentração. Havia pessoas macérrimas, esqueléticas, tratadas com metadona, que é outro opiáceo. Aquela cena foi degradante, chamou-me a atenção e causou-me tristeza. Pensei: agora que esse país liberou essa desgraça total, tem de tratar de seus doentes. Em nosso relatório, consta que os problemas nas áreas da saúde, da família e jurídica aumentaram, não trazendo nenhuma vantagem para aquele país.

Deixo registrado o meu pesar, o meu lamento e o meu voto contrário à aprovação desse projeto, que não traz nenhuma vantagem, uma vez que não haverá juiz para tratar de determinado assunto, nem médico conhecedor para encaminhar o cidadão. Privilegiaremos apenas os narcotraficantes, que devem estar soltando fogos de artifício, aplaudindo-nos, porque os premiamos neste penúltimo dia de convocação.

10 - Para o deputado Zeca Bronzeado (PT-AC), os usuários aspiram atormentar a vida dos pais e a despenalização do usuário oficializa o porte de droga (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5927):

Os usuários querem uma brecha para continuar atormentando a vida dos pais, e o Governo é lento - e quando digo Governo estou me referindo às instituições. A Polícia Militar conhece todas as bocas de fumo de uma cidade, principalmente as da minha cidade e daquelas vizinhas, a minha - todas pequenas. Quando souberem dessa Lei que permite o porte de droga para o usuário de forma oficializada, será muito difícil para nós, principalmente os evangélicos, explicar por que ajudamos a aprovar esse projeto.

11 - Por sua vez, o deputado Roberto Gouveia (PT-SP) defende o acordo de líderes. Para ele, o usuário é um problema de saúde pública que precisa de carinho, de sustentação e de tratamento (PT-SP) (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5925):

Quero deixar claro que, quando este Parlamento celebra um acordo de Líderes, evidentemente, é porque se construiu uma ampla maioria em defesa de um projeto, como ocorreu com o que acaba de ser aprovado, e por isso quero parabenizar a Câmara dos Deputados.

Este foi o projeto que se conseguiu construir. Eu também tenho críticas a ele, acho que foi tímido em alguns aspectos, mas foi fruto de discussão, foi o possível a partir do encontro de posições que se construiu nesta Casa de Leis.

Gostaria aqui de defender o projeto porque ele preserva o usuário. O usuário precisa de carinho, de sustentação e de tratamento. O usuário é um problema de saúde pública!

O projeto também endurece, aponta para penas mais rigorosas para os traficantes. Então, aqueles Deputados que vêm aqui dizer que os traficantes estão comemorando, deveriam ter pelo menos um pouco de honestidade intelectual e procurar conhecer o que foi aprovado por esta Câmara.

12 - A deputada Telma de Souza (PT-SP) declara que quando prefeita de Santos/SP foi indiciada como incentivadora de uso de drogas por ter desenvolvido um trabalho de troca de seringas (redução de danos). Aponta a falta de perspectiva de emprego como favorável ao tráfico (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5928):

Quando Prefeita de Santos, desenvolvi trabalho relacionado a essa questão das drogas e propiciei, pela primeira vez, a troca de seringas em laboratório, e por isso tive de responder a processo. Eu e o então Secretário de Saúde, Davi Capistrano, fomos indiciados como incentivadores de uso das drogas. A droga é, de longe, um dos problemas mais sérios e mais difíceis da sociedade contemporânea. Há de se fazer a separação das questões. O Governo Lula deverá ficar atento, inclusive para descaracterizar a ação militar exclusiva em relação à droga, porque esse é problema muito mais amplo e com variáveis muito mais profundas do que se possa pensar. Com este projeto, o traficante será apenado. Temos de cuidar das pessoas que adoecem, dos jovens que hoje, na falta de perspectiva de emprego, ficam à mercê do tráfico.

13 - Para o deputado Reginaldo Lopes é um erro achar que nossos valores individuais devem ser os do próximo. O sentimento de revanche e o ato de prender a juventude que mexe com drogas não resolveu o problema (PT-MG) (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5921):

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, sou contra o uso de qualquer tipo de droga. Confesso que adoro uma cervejinha, mas nem mesmo fumo. Entretanto, na qualidade de legislador, penso que é um grande erro achar que nossos valores individuais devem ser os do próximo. Chegamos ao limite. O atual sistema está equivocado. O sentimento de revanche e o ato de prender a juventude que mexe com drogas não resolveu o problema. Parabenizo o Governo por ter construído o Sistema Nacional Antidrogas. Está corretíssimo. Temos de desapropriar os bens dos traficantes e atender aos jovens, qualquer que seja o motivo - desagregação familiar, falta de oportunidade e até busca de recreação, como disse um ex-Ministro da Justiça. Seja qual for a razão, o ser humano deve ter direito a outra oportunidade.

14 - O deputado Luiz Couto (PT-PB) reconhece o dependente de drogas como vítima (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5928):

Na realidade, votamos um projeto que cria o Sistema Nacional Antidrogas, que dispõe sobre políticas públicas de reinserção do dependente, daquele que é apenas vítima. O projeto pune, sim, com penas altíssimas, a produção e o tráfico de drogas e, ao mesmo tempo, trata da prevenção e da reinserção social, elemento fundamental.



15 - Para o deputado Zé Geraldo (PT-PA), os traficantes ficam nos colégios e serão combatidos com penas mais severas, se não há venda não há consumo (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5939):

No meu entender, a lei aprovada hoje não beneficia os traficantes. Visa combater o tráfico de drogas. Se não há venda de drogas, não há quem as consuma.

Em grande parte dos colégios deste País - tanto públicos quanto privados - há traficantes oferecendo e vendendo drogas para crianças e adolescentes. E muitos acabam se viciando. O projeto aprovado certamente combaterá este mal na sua origem, pois não adianta combater efeitos se não se der fim às causas.

16 - Deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE - Presidente da Câmara dos Deputados) esclarece que foi votado tratar um doente para reintegrá-lo à sociedade por meio de penas alternativas e não através da prisão (DCD, Nº 20, 13/02/2004: 5928):

O que votamos foi a possibilidade de o usuário ter condições de fazer um tratamento e prestar serviços à comunidade, reintegrando-se à sociedade por meio de penas alternativas, caso cumpra rigorosamente o que foi determinado. Em caso de desobediência, ele será enquadrado. Não se pretende tratar um doente numa prisão, que é lugar para criminosos, e não para tratamento de doenças. Este projeto aumenta sobremaneira as penalidades sobre os traficantes. Não se pode dizer que ele facilitará a vida do traficante; pelo contrário, aumentará sobremodo as penalidades sobre aqueles que induzem ao tráfico, sobre os financiadores do tráfico e do crime organizado.

Percebe-se, assim, que muitos deputados ficaram insatisfeitos e não se sentiram contemplados com os procedimentos realizados na tramitação do PL através de votação simbólica por acordo de Liderança que substitui o trâmite pelas Comissões. Constata-se, por conseguinte, que quando ocorre este tipo de decisão deixam de ser realizadas audiências públicas para se discutir a matéria nas Comissões, apesar da Constituição Federal ter estabelecido que cabe às Comissões, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II). Isto aponta um déficit democrático na discussão da matéria e concentração de poderes nas mãos daqueles que tomam as decisões.

#### 4.5 OS DEBATES DA LEI 13.840 DE 2019

A Lei 13.840 de 2019 alterou diversas leis para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Ela teve origem no PL 7663/2010, de autoria do então deputado federal Osmar Terra (PMDB/RS), e em outros PLs que foram anexados ao longo do processo legislativo. Em 28/05/2013, foi aprovada a redação final do PL 7663/2010, assinada pelo Relator deputado Givaldo Carimbão (PSB-AL). Nesse momento, foi realizada uma enquete eletrônica pelo site da Câmara dos Deputados cujo resultado final foi: **40% “CONCORDO TOTALMENTE” e 60% “DISCORDO TOTALMENTE”**<sup>77</sup>. Em 04/06/2013, o PL foi remetido ao Senado Federal e lá foi denominado Projeto de Lei da Câmara (PLC) 37/2013.

Não foi identificado nesta fase nenhuma posição liberal pretendendo legalizar o uso e a venda de drogas. Foram destacadas posições que sem ser propriamente intermediárias (descriminalização do uso e penalização do tráfico), porque ainda mantinham a criminalização do consumidor, mas por sinalizem uma mudança no tratamento da questão — estabelecimento de critérios objetivos para diferenciar o consumidor do traficante de drogas ou fazerem alguma crítica ao modelo estabelecido —, e assim, apontarem para um regime menos repressivo da política sobre drogas, foram denominadas “semi-conservadoras”.

Depois selecionamos as justificativas e pareceres dos PLs que anunciaram uma posição conservadora de criminalização do uso e do tráfico de drogas. Apesar das motivações de vários PLs enunciarem um tratamento diferenciado ao usuário em relação ao traficante, e a questão da internação compulsória de usuários ter feito parte da maioria dessas discussões (modelo sanitário), é importante salientar que em razão do uso e do consumo de drogas continuar a ser criminalizado nestas proposições — o que se altera é a substituição da pena de prisão (corporal) pela advertência e restrição de direitos —, estas posições continuaram a ser enquadrados neste eixo.

Também, foram registradas as medidas que ocorreram no Conselho Nacional de Política sobre Drogas (CONAD) para aprovação da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) em 2018, e na tramitação do PLC 37/2013 no Senado Federal, em

---

<sup>77</sup> Disponível em: <https://forms.camara.leg.br/ex/enquetes/483808/resultado>. Acesso em: 5 jul. 2019.

2019, antes da aprovação da lei ser encaminhada para sanção do Presidente da República. Por fim, se assinala a posição do representante do governo federal em relação a audiências públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) sobre a regulamentação do cultivo controlado de *cannabis sativa* para uso medicinal.

#### 4.5.1 Posições semi-conservadoras

1 - Em 22/05/2013, ao PL 7663/2010 o deputado Valmir Assunção (PT-BA) apresenta a Emenda de Plenário EMP 14/2013-PLEN que estabelece um critério objetivo baseado na quantidade de droga para diferenciar as condutas de consumidor e traficante de drogas:

Os critérios atuais da lei, para definir o que é “posse para uso próprio” tem dado margem a inúmeras injustiças, sobretudo contra usuário ou dependentes de drogas pobres e negros, que são autuados e presos como traficantes. A emenda acima pretende definir objetivamente quem pode ser considerado usuário ou dependente, para fins legais<sup>78</sup>.

Em 26/06/2012, ao PL 7663/2010 é requerida a apensação do PL 3121/2012 do deputado Irajá Abreu (PSD-TO) que concede incentivo fiscal às entidades desportivas da modalidade futebol que instituírem programas de recuperação de jovens drogados ou desempregados. Houve apresentação de Pareceres favoráveis pela aprovação, na CSSF, dos Relatores deputado Pastor Marco Feliciano (PSC-SP) em 16/10/2012 e 27/09/2017; deputado Índio da Costa (PSD-RJ), com Complementação de Voto em 20/05/2015 e 02/06/2015; Voto em Separado do deputado Flavinho (PSB-SP) em 23/06/2015.

2 - Entretanto, em 30/06/2015 foi apresentado pelo deputado Jorge Solla (PT-BA) Voto em Separado nº. 2, na CSSF, pela rejeição do PL, questionando a utilização de expressões estigmatizantes como “drogados” e de tratamento fora de estabelecimentos de Saúde, no cuidado dos usuários de drogas:

Diante do exposto, tecemos algumas considerações sobre o mérito do PL 3.121/12. No âmbito do SUS, evita-se a utilização de expressões estigmatizantes como “recuperação de drogados”. O cuidado para as necessidades de saúde decorrentes do uso de álcool e outras drogas é

---

<sup>78</sup>Disponível

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578180>. Acesso em: 28 jul. 2019.

sobremaneira complexo e, diante disso, esperado que o cuidado ocorra em estabelecimentos de saúde.

No art. 1º do PL em comento, há referência ao atendimento para as necessidades de saúde. Porém, consta do texto que “Entidades desportivas da modalidade futebol que instituírem programas de recuperação de drogados...”. É importante ressaltar que ações de recuperação da saúde devem ocorrer orientadas por estabelecimentos de saúde. Os estabelecimentos de saúde, por sua vez, precisam respeitar as normativas sanitárias e técnicas. De modo que a finalidade das ações presentes deve ocorrer no âmbito das ações da saúde.

Além disso, as ações de reabilitação psicossocial não fazem parte das ações finalísticas das entidades desportivas [...]

Nesse sentido, o incentivo fiscal, ao ser destinado a entidades privadas fora do campo da saúde, por compor um único orçamento público, concorre, automaticamente, com as destinações pretendidas e planejadas à Rede de Atenção Psicossocial, instância finalística do cuidado.

Levando em conta o processo fiscalizatório a que deve se submeter toda e qualquer ação promotora e/ou reabilitadora de saúde, identificamos mais um ponto problemático na presente proposição: as entidades desportivas estão fora desse âmbito, o que pode gerar riscos à saúde do usuário do serviço prestado, uma vez que esta não tem o dever de observar todos os normativos sanitários, pois não se configuram como estabelecimentos de saúde<sup>79</sup>.

3 - Em 04/12/2013, no PLC 37 de 2013, foi recebido o relatório legislativo apresentado pelo senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)<sup>80</sup> do Senado Federal que apresenta um Substitutivo e salienta i) a necessidade dos usuários não serem tratados como delinquentes ou cúmplices do narcotráfico; ii) o dever dos programas assegurarem a proteção de sua intimidade contra qualquer forma de discriminação, a fim de se evitar o estigma e facilitar o processo de reinserção social e econômica da pessoa; iii) a distinção objetiva entre a condição de usuário/traficante baseada na quantidade de droga apreendida. Também, foi destacado a seletividade do sistema de Justiça Criminal que concentra suas atividades no varejo do tráfico e deixa a estrutura desse mercado intacta, e, por conseguinte, promove o hiperencarecimento, com o fortalecimento das facções criminosas e do crime organizado:

A Organização dos Estados Americanos (OEA) tem enfatizado a necessidade de os países tratarem o consumo de drogas, definitivamente, como uma questão de saúde pública. Após ampla investigação sobre o problema das drogas no continente, um relatório da OEA, divulgado em maio de 2013, recomenda que os usuários não sejam tratados como

<sup>79</sup>Disponível

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1354451&filename=Tramitacao-PL+3121/2012](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1354451&filename=Tramitacao-PL+3121/2012). Acesso em: 30 jun. 2019.

<sup>80</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>. Acesso em: 8 jul. 2019.

delinquentes ou cúmplices do narcotráfico, nem submetidos a prisões ou a sanções restritivas da liberdade. Ao contrário, sugere que os dependentes de drogas possam ter acesso ao tratamento em todos os níveis de atenção geral e especializada do sistema de saúde, com especial ênfase na identificação precoce e na intervenção breve no nível da atenção primária.

A Comissão Global de Políticas sobre Drogas, composta por sete ex-presidentes da República de diferentes países e diversos grandes líderes mundiais, tem clamado por uma "revisão completa das leis e políticas de controle de drogas no plano nacional e mundial". Ao enfatizar o fracasso do modelo da guerra global contra as drogas, que apesar dos investimentos bilionários não tem sido capaz de frear a expansão do consumo de substâncias ilícitas [...]

É nesse sentido que acolhemos sugestão do Governo Federal para propor que os órgãos integrantes do SISNAD encaminhem o usuário ou dependente de drogas submetidos a tratamento ou acolhimento ao Sistema Nacional de Emprego - SINE e a programas de inserção no mercado de trabalho. Tais programas deverão contemplar estratégias específicas de atendimento aos usuários ou dependentes de drogas, inclusive priorização na contratação de mão-de-obra para obras e serviços públicos terceirizados, visando sua efetiva reinserção social e econômica. Acrescentamos o dever desses programas assegurarem a proteção de sua intimidade contra qualquer forma de discriminação, por sua condição de usuário ou dependente de drogas, a fim de se evitar o estigma e facilitar o processo de reinserção social e econômica da pessoa [...]

Do ponto de vista jurídico, há de se considerar que o dependente de drogas que chega ao ponto de necessitar ser compulsoriamente internado está em estágio de sério comprometimento de suas funções cognitivas, podendo agir em prejuízo de sua própria integridade física. Só aí é que se pode justificar a intervenção excepcional do Estado na esfera do indivíduo. Do contrário, estaria a se impor ao usuário uma consequência jurídica equivalente à pena privativa de liberdade, atingindo, sem o devido processo legal, o núcleo essencial de direitos da personalidade, incluída a liberdade de autodeterminação, e de direitos e garantias individuais previstos nos incisos II (princípio da legalidade), X (direito à intimidade, à vida privada e à honra), XXXIX (princípio da legalidade e anterioridade da lei penal) e LIV (garantia do devido processo legal) do art. 5º da Constituição da República [...]

A internação involuntária será reservada apenas para situações em que não reste alternativa e sirvam para proteger o próprio dependente. O uso indiscriminado desse instrumento contraria não só a Constituição como a lógica da própria Lei nº 11.343, de 2006, que define entre os princípios e diretrizes das atividades de prevenção o fortalecimento da autonomia e da responsabilidade individual em relação ao uso indevido de drogas (art. 19, III) [...]

O resultado das escolhas políticas de 2006 podem ser sentidos, atualmente, em números que evidenciam sua trágica ineficiência. Prendeu-se muito mais por tráfico, mas a prática desse crime não foi reduzida [...]

Apesar do quadro de superencarceramento, vários indicadores de criminalidade continuaram aumentando [...]

Em resumo, o que os dados acima evidenciam é que o sistema de Justiça criminal incide muito seletivamente, tendo como alvos principais os jovens, pobres, não brancos e primários, que são presos sozinhos no flagrante, sem porte de arma e com pequena quantidade de droga, tendo como única testemunha presencial o próprio policial que efetuou o flagrante.

Essas condenações e política de repressão às drogas concentrada no varejo do tráfico não chegam a incomodar a estrutura desse mercado e, ao contrário, parecem fortalecê-la, ao submeter jovens pequenos traficantes a longos períodos nas prisões brasileiras, notoriamente conhecidas como "escolas do crime". A exposição dessa juventude ao ambiente penitenciário

não nos traz qualquer perspectiva de produzir bons resultados no combate ao crime organizado [...]

A redução da intensidade da resposta penal ao usuário ajuda a reduzir o estigma que o coloca em uma situação de exclusão e que o torna mais resistente a procurar programas de prevenção e tratamento. O endurecimento, ao contrário, ajuda a obscurecer a realidade da dependência de drogas, ao invés de torná-la mais transparente e suscetível a abordagens mais adequadas, evitando maior deterioração pessoal, familiar e comunitária [...]

Esses critérios revelam-se demasiadamente subjetivos. Expressões de conteúdo indeterminado como “circunstâncias sociais e pessoais”, vêm servindo para reforçar estereótipos e preconceitos com usuários de camadas sociais pobres e excluídas. Com base nesses termos indeterminados, o tratamento penal resulta diferenciado, ainda que a situação de fato seja idêntica – uma pessoa presa com uma pequena quantidade de droga (maconha, por exemplo) acaba sendo enquadrada como traficante em uma favela e como usuária em um bairro luxuoso. De modo que, atualmente, o aspecto mais relevante na diferenciação entre usuário e traficante é a condição socioeconômica do investigado. A porta da discriminação é aberta pela própria lei, ao permitir que o tráfico seja caracterizado não pela ação em si, mas por “circunstâncias sociais e pessoais” do acusado.

A questão tem despertado a preocupação não só de pesquisadores, que atribuem a essa ampla margem de subjetividade o aumento das taxas de encarceramento por crimes associados às drogas, a partir de 2006, como de juristas, inclusive membros de nossa mais alta Corte. No último dia 13.11.2013, o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, ao proferir seu voto sobre os embargos de declaração no âmbito da Ação Penal 470 (“mensalão”), afirmou que a Justiça toma decisões de forma seletiva, dependendo da classe social do réu [...]

A experiência de diversos países mostra que existem alternativas para uma determinação mais objetiva sobre a destinação da droga, visando a estabelecer balizas mais claras para a atuação policial e judicial. Por exemplo, pela determinação de uma pequena quantidade, pela lei, que se presume (ou seja, admite-se prova em contrário) seja destinada ao consumo pessoal, caso encontrada na posse de uma pessoa. Essa quantidade pode ser legalmente determinada mediante uma previsão estrita da unidade de medida associada à natureza da droga, ou associada ao número de doses ou a uma estimativa de consumo por um dado período, sujeito à definição pelo Poder Executivo.

Evidentemente que a distinção última entre o usuário e o traficante se dá pela destinação da droga, seja qual for a quantidade [...]

Ressaltamos que a previsão de uma referência objetiva baseada em uma pequena quantidade de droga não tem o condão de liberar o consumo ou o porte dessa quantidade reduzida, o que se daria apenas mediante proposta de descriminalização de drogas, que não endossamos no substitutivo proposto. Mantemos o porte de droga para consumo pessoal como ilícito penal. O que buscamos, apenas, é criar um referencial mais simples e direto aos aplicadores da lei, a fim de incentivar que o crime de tráfico passe a ser caracterizado com mais clareza quando envolvendo pequena quantidade de droga.

Para isso, adotamos a previsão de quantidade suficiente para cinco dias de consumo médio individual, a ser definido pelo Poder Executivo da União conforme o tipo de droga, seguindo a proposta formulada pela Comissão de Juristas que foi instalada em 2011 para elaborar um anteprojeto de Código Penal (resultando na apresentação do PLS 236, de 2012, pelo Presidente José Sarney). Ao contrário do projeto do novo Código Penal, no entanto, não endossamos a proposta de descriminalizar o porte de droga para consumo pessoal. (BRASIL. 2013: 12-37)

4 - Em 29/10/2014 no PLC 37 de 2013, é aprovado o Relatório do Senador Antonio Carlos Valadares, que passa a constituir o Parecer da CCJ, que rejeita a Emenda 5-CCJ proposta pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RR) e insiste no estabelecimento de um critério objetivo baseado na quantidade de drogas apreendidas para distinguir o usuário do pequeno, médio e grande traficante de drogas. Também se manifesta favorável a importação de canabinóides para uso medicinal para casos específicos de certas doenças graves, embora mantenha a criminalização do consumo (BRASIL, 2013: 7-15):

A Emenda nº 5-CCJ retira do substitutivo importante inovação que vem tornar mais objetiva a diferenciação entre o usuário e o traficante de drogas. Trata-se da proposta que cria uma presunção relativa de que a droga apreendida se destina ao consumo pessoal caso a quantidade não ultrapasse o equivalente a cinco dias de consumo médio individual, conforme limites a serem estabelecidos pelo Poder Executivo da União.

O objetivo dessa inovação é separar, com mais clareza, o mundo do consumo de drogas (problema para a saúde pública) do mundo do crime (problema para a polícia). É tornar essa fronteira menos subjetiva, pois na forma da lei em vigor, inúmeros usuários e dependentes vêm sendo condenados como criminosos e indo para a prisão, quando deveriam seguir para um tratamento de saúde. Diversos países do mundo, que enfrentam a criminalidade relacionada às drogas de modo mais eficaz, baseiam-se em determinadas quantidades de drogas para diferenciar usuários de pequenos traficantes e pequenos traficantes de médios e grandes traficantes.

É preciso desfazer o mito de que essa proposta significaria liberar, na prática, o porte de drogas na quantidade média do consumo de uma pessoa por até cinco dias, e de que ninguém mais seria preso por porte de drogas no país, quaisquer que sejam as circunstâncias.

Atualmente, qualquer que seja a quantidade de drogas, se ela não for destinada ao consumo próprio, estará caracterizado o tráfico. Do contrário, se a droga foi destinada ao consumo próprio, qualquer que seja a quantidade, haverá o crime de porte indevido de drogas. O que diferencia o tráfico do porte para consumo próprio é a destinação da droga. O substitutivo não altera essa sistemática e, nesse ponto, não promove uma alteração substancial dos tipos penais dos artigos 28 e 33 da Lei 11.343, de 2006.

O texto do § 2º-A, proposto para o art. 28, estabelece que, se uma pessoa for flagrada com uma pequena quantidade de droga, será preciso comprovar que essa droga não se destina a seu consumo pessoal. Ela será considerada traficante se ficar demonstrado, por exemplo, que visa oferecer, fornecer ou vender a droga para outra pessoa [...]

As provas, nesses casos, deverão ser produzidas pela polícia, que poderá prender o agente em flagrante, se constatar tais circunstâncias [...]

O substitutivo não altera essa lógica. Ele apenas estabelece que será preciso haver alguma prova de que essa droga se destinava a terceiro, para que a pessoa seja presa e processada como traficante. Cria-se um estímulo para que o aparato policial atue contra a rede de fornecimento do tráfico. Ingênuo é considerar que a repressão do “varejo” do comércio de drogas irá coibir o tráfico [...]

Não se pode afirmar, portanto, que a proposta do substitutivo para o § 2º-A do art. 28 libera o porte de drogas para consumo pessoal. Essa conduta permanece configurada como crime, já que é mantido o art. 28 da Lei 11.343, de 2006. O dispositivo tipifica as condutas de adquirir, guardar, ter

em depósito, transportar ou trazer consigo droga para consumo pessoal. A pessoa que praticar alguma dessas condutas responderá a um processo criminal, assim como é hoje, e o juiz poderá aplicar as sanções de advertência, prestação de serviços à comunidade e comparecimento a programa ou curso educativo.

Desde 2006, a lei retirou a pena de prisão para os usuários, embora tenha mantido o crime. O grande problema foi que a lei não estabeleceu um critério objetivo, como por exemplo uma determinada quantidade de droga, para diferenciar com mais clareza, mesmo que de forma relativa, o usuário do traficante.

Essa deficiência da lei tem sido objeto de críticas de diversos especialistas, pois tem levado inúmeros usuários e dependentes de drogas à cadeia como se fossem traficantes. Ao invés de o Estado dar oportunidade de acesso ao sistema de saúde a essas pessoas, ele está condenando-as como se fossem traficantes [...]

Considerando, portanto, que a Emenda nº 5-CCJ mantém a ampla margem de subjetividade contida no texto em vigor, que tem favorecido a prisão de usuários e dependentes de drogas, opinamos por sua rejeição [...]

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso recomendou, ainda, considerar, na proposta, o avanço sobre o debate da descriminalização do uso de drogas. A esse respeito, esta CCJ realizou importante debate, em audiência pública provocada pela iniciativa popular, no âmbito da Sugestão nº 10, de 2014. Embora o escopo da audiência fosse mais amplo, versando sobre a eventual inconstitucionalidade do art. 28 da Lei nº 11.343, de 2006, e tendo vários palestrantes se manifestado nesse sentido, entendemos que a proposta de descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal ainda deverá ser amadurecida pelo Congresso Nacional. Optamos por seguir a tendência que já vem sendo encampada pelo Judiciário, que é de permitir a importação de canabinóides para uso medicinal, em casos específicos de certas doenças graves. Prevemos a exigência de receita médica e que o medicamento seja autorizado pelo órgão federal de saúde competente.

5 - Em 11/10/2017, no PLC 37 de 2013, a senadora Lídice da Mata (PSB-BA) apresenta na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) relatório pela aprovação do projeto nos termos do substitutivo de sua autoria, que defende a manutenção da figura do “trágico privilegiado” que distingue o pequeno do grande traficante<sup>81</sup>.

No que se refere à alteração, aprovada pela Câmara dos Deputados no § 4º do art. 33 da Lei nº 11.343, de 2006, consideramos justa a nova disciplina proposta para o chamado “tráfico privilegiado”, de forma que possa incluir agentes que pratiquem o crime com pequena quantidade de drogas e sob outras circunstâncias de fato que demonstrem um menor potencial lesivo da conduta. A alteração, nem de longe, significa a possibilidade de reduzir pena de grandes e médios traficantes. Pelo contrário. O dispositivo é claro ao estabelecer que o juiz deverá avaliar o potencial lesivo da conduta, ou seja, poderão fundamentar o indeferimento do benefício critérios como a quantidade e a natureza da droga, o nível da participação do agente em associação criminosa, a periculosidade social da ação, entre outros. Caberá ao juiz verificar e decidir, caso a caso.

81

Disponível

em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7227402&ts=1561407945597&disposition=inline>. Acesso em: 9 jul. 2019.



A inovação pretendida pelo PLC 37, de 2013, de dar um tratamento mais adequado aos pequenos traficantes, revela-se condizente com a realidade das organizações de tráfico de drogas. Essa realidade não pode ser ignorada. É sabido que a rede do tráfico de drogas opera de forma organizada e hierarquizada, envolvendo diferentes graus de participação, comando e importância. Há envolvimento absolutamente engajados e com domínio do fato final, mas também há envolvimento marginais e até insignificantes, de pessoas facilmente substituíveis em caso de morte ou prisão e que nada interferem na estrutura final da organização criminosa.

A lei penal deve ser capaz de propiciar respostas em diversos níveis de intensidade, conforme o risco social causado pelas variadas condutas criminosas. A resposta penal deve ser proporcional e adequada e isso não é diferente quando se trata da complexidade das estruturas do tráfico. A punição desproporcional à gravidade da conduta pode surtir efeitos opostos do desejado. Atualmente, verifica-se que a repressão concentrada no varejo do tráfico não incomoda a estrutura dessas organizações. Ao contrário, parecem fortalecê-las, ao submeter pequenos traficantes, geralmente jovens, a longos períodos nas prisões brasileiras, notoriamente conhecidas como “escolas do crime”. A exposição dessa juventude ao ambiente penitenciário não nos traz qualquer perspectiva de produzir bons resultados no combate ao crime organizado (BRASIL, 2013).

Em relação às posições mais conservadoras, apesar de muitas delas defenderem o modelo sanitário da retirada da pena de prisão (corporal) para o usuário/consumidor (despenalização), muitas ainda insistem na internação compulsória dele e na manutenção como crime da sua conduta.

#### **4.5.2 Posições conservadoras**

1 - A Justificativa do PL 7663/2010 de autoria do deputado Osmar Terra declara que o projeto de lei afirma a desaprovação quanto ao uso de drogas como orientação do sistema e caminha na responsabilização da pessoa pelo dano que produz a si próprio e àqueles que estão mais próximos bem como às condutas que tem o poder de aumentar a dependência (DCD, 10/08/10: 36505-36507):

Nossa proposição vem ao encontro de medidas que aprimoram a atenção ao usuário de drogas e determinam a elaboração de uma classificação das drogas que seja mais inteligível e útil sob os pontos de vista operacional e penal [...]

Incluímos os objetivos da atenção que ultrapassam o caráter meramente assistencial, caminhando na direção da responsabilização da pessoa pelo dano que produz a si próprio e aqueles que estão mais próximos. Explicitamos que é necessário mostrar desaprovação quanto ao uso de drogas como orientação do sistema e tornamos obrigatória a articulação de ações intersetoriais para atingir esses objetivos [...]

Sob o ponto de vista da repressão, aspecto também presente em nossa proposta, há um desdobramento da nova sistemática de classificação das drogas, que são duas novas circunstâncias entre as qualificadoras para aumento de pena que são previstas no art. 40 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

A primeira diz respeito à necessária diferenciação entre os crimes relacionados às drogas de maior poder para causar dependência. Nos parece óbvio que a sanção seja proporcional ao dano causado. Dessa forma, a partir dessa nova redação, o traficante de crack, por exemplo, terá a sua pena aumentada de um sexto a dois terços, dispensando mais rigor aos delitos que envolvem drogas mais perigosas, distinção que não ocorre na legislação atual.

Incluimos, ainda, nessa mesma categoria de qualificadoras, a prática da mistura de drogas com a finalidade de aumentar o poder causar dependência. É o caso, por exemplo, da introdução do pó de crack em cigarros de maconha. Essa adição, realizada sem o conhecimento do consumidor de drogas, tem por objetivo acelerar o processo de aprisionamento físico e psicológico pela droga, iludindo o usuário que acredita estar utilizando um produto de baixo poder de causar dependência. Entendemos que essa prática é brutal e deve ser reprimida de forma diferenciada e mais severa.

2 - Em 06/08/2010, neste PL foi apensado o PL 7665/2010 do deputado Raul Henry (PMDB-PE), cujo fundamento considera o consumo de “crack” a causa de jovens abandonarem suas famílias para viverem nas ruas e de praticarem pequenos furtos e assaltos para sustentarem seu vício (DCD, 10/08/10: 36508):

O presente Projeto de Lei tem por objetivo oferecer proposta para melhorar o atendimento aos usuários ou dependentes de drogas. Não é segredo que nossa sociedade vem passando por uma intensa epidemia do uso de drogas de alto poder viciante, como é o crack.

O crack é uma das drogas mais mortais que surgiram nas últimas décadas. Durante os anos 80, nos Estados Unidos, a onda do crack devastou boa parte da juventude norte americana antes de ser contida por forte repressão e programas de prevenção.

No Brasil, essa droga é uma realidade que tem atingido a juventude em grande escala. As consequências são aterrorizantes: jovens consumidores de “crack” abandonam seus lares e famílias para viverem nas ruas dos centros urbanos, debaixo de viadutos, apenas para consumirem essa droga. Na maioria dos casos, praticam pequenos furtos e assaltos a fim de sustentarem seus vícios.

Forma menos pura da cocaína, o crack tem um poder infinitamente maior de gerar dependência, pois a fumaça chega ao cérebro com velocidade e potência extremas. Ao prazer intenso e efêmero, segue-se a urgência da repetição. Além de se tornarem alvo de doenças pulmonares e circulatórias que podem levar à morte, os usuários se expõem à violência e a situações de perigo que também podem matá-lo.

Portanto, o efeito devastador do “crack” coloca em risco a vida do próprio usuário e a integridade física de outros cidadãos que transitam pelas ruas das cidades. Trata-se, portanto de um problema social e de saúde pública que necessita de providências imediatas por parte do poder público.

3 - Em 22/05/2013, são apresentadas pelo deputado federal Carlos Sampaio (PSDB-SP) as Emendas de Plenário EMP 8/2013-PLEN<sup>82</sup> e EMP 18/2013-PLEN, que de

---

<sup>82</sup>Disponível

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578173>. Acesso em: 28 jul. 2019.

modo paradoxal, pretende desestigmatizar o usuário de drogas ao mesmo tempo que mantém a criminalização do consumo:

Nossa proposta visa a desestigmatizar o usuário, afastando-o da pecha de “criminoso”, sem no entanto, ir tão longe ao ponto de descriminalizar o uso das drogas. A figura típica fica mantida, as sanções já existentes tampouco mudam, e ainda acrescentamos uma, de cunho educativo, que aliás já estava no substitutivo do deputado Carimbão. Essa proposta também vai na direção da diferenciação entre usuário e traficante, evitando, assim, que o usuário, que é antes vítima que delinquente, seja misturado aos traficantes.

Em 09/05/2012 foram apensados vários PLs que tratavam da internação compulsória de usuáries de drogas: PL-888/2011, PL-1144/2011, PL-1575/2011, PL-1693/2011, PL-1905/2011, PL-1931/2011, PL-2372/2011, PL-2600/2011, PL-2922/2011, PL-2930/2011, PL-3167/2012, PL-3365/2012, PL-3450/2012.

4 - A motivação do PL 888/2011 de autoria do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) avalia que os usuários ou dependentes de drogas, devido ao abuso, oferecem perigo de cometerem danos irreparáveis a si e a terceiros (DCD, 06/04/11: 15607):

A proposição vem ao encontro de medidas que aprimoram a atenção a esse tipo especial de usuários de drogas que, devido ao abuso de determinadas substâncias químicas, tem a sua senso-percepção temporariamente alterada, e oferecem perigo de cometerem danos irreparáveis a si mesmos e a terceiros. Nesses casos extremos, é necessário contar com um instrumento legal para internar a pessoa de forma compulsória e proceder sua desintoxicação.

5 - As razões do PL 1144/2011, de autoria do deputado Delegado Waldir (PSDB-GO), indicam os usuários de drogas como portadores de patologia que necessita ser inteiramente combatida (DCD, 27/04/11: 19624):

A dependência química também é uma moléstia que merece atenção do Poder Público por meio de suas diversas funções e de maneira integrada. Sendo uma patologia, precisa ser combatida completamente, desde a prevenção do consumo inicial, até a recuperação total dos dependentes por meio de tratamentos eficazes [...]

Como é de amplo conhecimento, um dos mecanismos mais efetivos na recuperação dos usuários de drogas e na sua reinserção social é o tratamento especializado e multiprofissional, disponibilizado por instituições de saúde especificamente adaptadas para tal missão com a desintoxicação, o passo seguinte é se necessário o tratamento em comunidades terapêuticas. Todavia, tendo em vista a liberdade de ir e vir que cada indivíduo possui como garantia constitucional, o usuário só fica internado se manifestar tal vontade. O usuário de drogas tem sua vontade viciada. Suas condições físicas e psicológicas, materiais, neurológicas, não permitem expressar sua vontade, considerando atingir de forma fulminante o seu

“querer”, em razão do poder de destruição causado pelas drogas. Não há previsão legal que possibilite a sua internação, mesmo contra sua vontade. A Carta Magna somente aceita restrição e privação da liberdade de ir e vir nos casos de cometimento de crime, ou seja, no âmbito penal.

Apesar de a Lei Antidrogas ter considerado o uso de drogas como conduta típica, as penas previstas para esse tipo penal não envolvem restrições à liberdade de locomoção, mas tão somente medidas educativas e prestação de serviços comunitários. Não há previsão expressa sobre internação compulsória como uma das possíveis medidas aplicáveis aos consumidores consumo de droga ilícita ou lícitas.

6 - Ao PL 1144/2011 foi apensado o PL 4871/2012 do deputado Francisco Escório (PMDB-MA), cuja justificacão acrescenta que a dependência química de drogas contribui para o aumento da criminalidade (DCD, 06/02/13: 00702):

Vemos em nossas cidades, seja nas capitais ou no interior, milhares de pessoas de todas as idades vivendo em total desespero, sem cidadania ou esperana, atolados pela dependência dessa droga de efeitos nefastos.

Essa verdadeira legião de desassistidos, inclusive, vem contribuindo para o aumento sensível da criminalidade, visto que muitos dependentes buscam no crime as condições financeiras para o sustento de seu vício.

Para buscar minorar o problema, em alguns estados da federação brasileira vem se tentando buscar a internação compulsória dos dependentes de droga de forma administrativa, mediante a atuação de assistentes sociais, guardas municipais ou mesmo policiais militares.

7 - Por sua vez, a justificativa do PL 1931/2011 da deputada Sueli Vidigal (PDT-ES) associa o ato de se drogar à falta ou omissão de muitos pais, e autoriza o poder público a tirar a criança ou o adolescente que tiver se drogando das ruas (DCD, 04/08/11: 39169):

O dispositivo mencionado da alínea “a”, do parágrafo único, afirma claramente: a) “primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias”. Ora, receber “socorro em quaisquer circunstâncias” inclui, evidentemente, a intervenção indispensável do Poder Público num momento em que o jovem é encontrado se drogando, situação que coloca em risco sua vida.

Porém, outros dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente corroboram para que o Poder Público tenha a necessária autonomia em tirar a criança ou o adolescente que tiver se drogando das ruas, mesmo que a família não concorde com isso, e interná-lo para tratamento médico.

[...]

É “dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça”, sendo, é claro, o ato de se drogar verdadeira ameaça a sua integridade física e mental [...]

Fazem necessárias medidas de proteção à criança e ao adolescente quando estes se drogam, uma vez que o ato de se drogar, geralmente é fruto da própria conduta do menor associado a uma freqüente falta ou omissão de muitos pais.

8 - O fundamento do PL 2372/2011 da deputada Liliam Sá (PR-RJ) pontua que a internação compulsória resgata o direito a vida de crianças e adolescentes, em situação de rua, dependentes de álcool e entorpecentes (DCD, 22/09/11: 52897):

Há de se ter a efetivação das medidas necessárias a fim de se dissipar a precariedade das políticas públicas brasileiras para a parcela da população infanto-juvenil brasileira atualmente envolvida com o tráfico de entorpecentes e o uso de álcool e drogas.

Com o estabelecimento da internação compulsória, adota-se uma nova abordagem de combate à dependência de crianças e adolescentes em situação de rua, com a finalidade maior de assegurar o principal direito insculpido no Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito à vida e à integridade física.

No particular, convém assinalar que, na prática, a medida já vem sendo adotada por alguns Estados e Municípios. Cite-se, por exemplo, o Rio de Janeiro, que por meio de decreto municipal passou a determinar que menores apreendidos em “cracolândias” sejam internados para tratamento médico, mesmo contra sua própria vontade ou a de familiares

9 - A motivação do PL 3167/2012, de autoria do deputado pastor Marco Feliciano (PSC-SP) alerta para uma nova “chaga social” que afeta a ocupação do espaço urbano (DCD, 09/02/12: 1757):

Estamos diante de uma nova “chaga social”, que afeta a ocupação do espaço urbano, com a criação de “cracolândias”, verdadeiros depósitos de vidas humanas à espera do momento de sucumbir fatalmente ao abuso de drogas e de álcool. Cada uma dessas pessoas, hoje dependente de drogas e de bebidas alcoólicas, passa a ser um excluído social, um pária, e consigo traz um histórico de sofrimento familiar e de desagregação social [...]

Sabemos que se trata de tema controvertido, em razão da aparente afronta à liberdade do usuário de drogas e de bebidas alcoólicas. Entretanto, temos certo que as autoridades competentes, aí incluídos os profissionais de saúde e os profissionais da repressão ao crime, serão capazes de discernir quando a medida excepcional de internação compulsória é cabível, para o bem comum e do próprio dependente.

10 - Na justificação do PL 3365/2012, do deputado Eduardo da Fonte (PP-PE), é afirmado que metade dos dependentes químicos apresentam algum tipo de transtorno mental, e não conseguem entender a nocividade de seu comportamento para si e para quem os cerca, provocando violência e tragédias familiares (DCD, 08/03/12: 5850):

O fenômeno social mais preocupante desse início de século no Brasil é a escalada do uso e abuso de drogas, em razão da multidimensionalidade que apresenta. A droga é hoje um impeditivo à paz social, pois gera intranquilidade no seio das famílias, na Saúde e na Segurança Pública. É inequívoca a relação entre o binômio droga/criminalidade e o seu peso na movimentação da máquina da violência [...]

O Brasil vive hoje uma verdadeira epidemia e não podemos mais perder tempo com discursos. É preciso agir imediatamente [...]

Uma pesquisa americana revelou que 50% dos dependentes químicos apresentam algum tipo de transtorno mental, sendo o mais comum deles a depressão. Em razão dos distúrbios causados pelas drogas e pelo álcool a maioria dos dependentes não consegue entender a gravidade e a nocividade de seu comportamento para si mesmo e para os que o cercam. Essa desorientação desemboca, quase sempre, em violência e em grandes tragédias familiares.

11 - A explicação do PL 3450/2012, do deputado Alfredo Kaefer (PSDB-PR), esclarece que desde a era Vargas é permitida a internação de toxicômanos quando conveniente à ordem pública (DCD, 15/03/12: 6883):

O Decreto 891/38, produzido pelo Governo Vargas, continua em vigor e permite que os toxicômanos ou intoxicados habituais sejam submetidos à internação obrigatória ou facultativa, por tempo determinado ou não. A medida tem cabimento sempre que se mostre como forma de tratamento adequado ao enfermo ou conveniente à ordem pública e será efetivada em hospital oficial para psicopatas ou estabelecimento hospitalar submetido à fiscalização oficial. O pedido pode ser formulado pela autoridade policial, pelo Ministério Público ou, conforme o caso, por familiares do doente [...]

É certo que se fazem necessárias medidas de proteção à criança e ao adolescente quando estes se drogam, uma vez que o ato de se drogar, geralmente, é fruto da própria conduta do menor associado a uma frequente falta ou omissão de muitos pais.

É fundamental tratarmos tanto das drogas lícitas quanto das ilícitas, pois diversos estudos científicos apontam para uma relação de interdependência dessas drogas no padrão de consumo abusivo.

Em 15/12/2011, foi criada uma Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 7663/2010, em razão dele versar matéria de competência de mais de três Comissões de mérito.

12 - Em 29/05/2012, o PL 440/2011, do deputado Ratinho Júnior (PSC-PR) é apensado ao PL 7663/2010 e seus fundamentos asseguram que o crack é responsável por diversos crimes, como assaltos, estupros e assassinatos (DCD, 17/02/11: 7209):

O entorpecente conhecido como crack apresenta um potencial de dependência mais virulento e rápido do qualquer outro tipo de droga. Além de provocar efeitos danosos e quase sempre irreversíveis à saúde física e mental do viciado, a droga também é responsável pela desestruturação de famílias e por um infindável número de crimes associados, como assaltos, estupros e assassinatos. Ao ser consumida, a droga chega quase instantaneamente à corrente sanguínea e ao cérebro. Entretanto, por ter curta duração, seu efeito exige do drogado a constante alimentação, o que o transforma num escravo do vício. A relação é tão grande e desastrosa que obriga o viciado a usar a droga a cada dez ou quinze minutos, destruindo de vez suas relações afetivas, familiares e sociais. A expectativa de vida do consumidor de crack é reduzidíssima, não ultrapassando cinco anos,

contados a partir da primeira experiência maléfica. Além da violência de que é vítima, o viciado sucumbe à própria droga, que se encarrega de dar fim à vida.

A presente proposição tem o escopo de modificar essa triste realidade, ao dar uma oportunidade de tratamento imediato ao jovem que se embrenhou neste mundo de trevas.

13 - Neste PL 440/2011, o Parecer do Relator deputado pastor Marco Feliciano (PSC-SP)<sup>83</sup>, na CSSF, em 22/09/2011, avalia a internação compulsória como a única oportunidade do usuário se livrar do vício:

O país não possui ainda uma política de enfrentamento ao tráfico e ao uso de drogas. Os viciados consomem a droga, muitas vezes passam uma ou duas noites “virados” e depois ficam estendidos nas ruas, debaixo de sol escaldante. São cenas preocupantes, principalmente se levarmos em consideração o fato de que elas só tendem a piorar, pois aumenta, a cada dia, o número de viciados.

Concordo com o ilustre Autor do projeto de que a internação do usuário de drogas de alto poder destrutivo e viciante é a única oportunidade que ele tem de se livrar do vício e de ter uma vida plena [...]

A lei hoje fala em tratamento preferencialmente ambulatorial, o que é uma ilusão em se tratando de tratamento contra vício. Internando-se o paciente já há o risco de que ele tenha uma recaída. Sem internação não há como se pensar em tratamento.

Em 06/11/2012, foi requerido ao PL 7663/2010 o apensamento do PL 5857/2009, da deputada Sueli Vidigal (PDT-ES), sobre criação de clínicas públicas para dependentes químicos de álcool e drogas. A esse PL foi apensado o PL 623/2011.

14 - Na Justificativa do PL 623/2011, o deputado missionário José Olímpio (PP-SP) reitera que os crimes são incentivados pelo uso de entorpecentes e que o Brasil se encontra desarmado diante de um inimigo interno que tem total domínio sobre a população (DCD, 02/03/11: 10063):

Atualmente cidades brasileiras que antes tinham uma vida pacata, com índices baixíssimos de criminalidade, enfrentam hoje uma realidade de violência e mortalidade, crimes esses incentivados pelo uso de entorpecentes. Esses crimes têm se agravado muito até mesmo em cidades com menos de cem mil habitantes.

O Brasil no presente momento encontra-se desarmado e desprovido diante de um inimigo interno, que no momento tem total domínio sobre a população. O país vive uma decadência familiar, social, cultural, moral e humana.

As vítimas desse terrível mal sofrem e perambulam pelas ruas do nosso país sem terem onde serem acolhidas e ajudadas. Pelo motivo de suas

---

<sup>83</sup>Disponível

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=923113&filename=Tramitacao-PL+440/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=923113&filename=Tramitacao-PL+440/2011). Acesso em: 2 jul. 2019.

famílias não mais existirem, por exclusão e principalmente, por falta de recursos para pagarem o tratamento em clínicas particulares, por não termos hospitais públicos com atendimento adequado e eficaz para atender, acolher, tratar, curar e devolver-los regenerados a família e a sociedade. Vemos ruas repletas de usuários principalmente de crack de todas as idades, por todas as esquinas. Testemunhamos dia após dia a degeneração principalmente das crianças que seriam o futuro do país. Onde pessoas esqueléticas, pessoas com raciocínio inferior ao comum, outros com alucinações fortes, já consideradas sintomas de problemas mentais. Isso devido à intoxicação do organismo, causada pelas drogas. São desprezadas por serem consideradas delinquentes e não assistidos como doentes.

Em 12/03/2013, o requerimento de urgência para o PL 7663/2010 foi aprovado. Por conseguinte, todos os PLs apensados passaram a tramitar também em regime de Prioridade.

15 - Em 19/03//2014, ao PLC 37/2013 foi juntada a Emenda 5 do Senador Romero Jucá (PMDB-RR) para quem o estabelecimento de uma quantidade objetiva para distinguir o uso do tráfico de drogas na prática significaria a liberalização do porte de drogas:

O texto previsto no substitutivo introduz uma grande distorção na legislação sobre drogas, que é, na prática, liberar o porte de drogas na quantidade média do consumo de uma pessoa por até cinco dias. No caso do crack, por exemplo, isso significará que uma pessoa poderá portar até cerca de 100 pedras, se considerarmos que as pesquisas recentes indicam um consumo médio de até 20 pedras por dia para indivíduos do sexo masculino. Sem dúvida alguma, essa é uma quantidade demasiadamente elevada para que se permita o porte, dentro de uma abordagem tão ingênua. O ideal é a capacitação dos profissionais da segurança pública e da justiça para que a investigação e o devido processo legal garantam a apreensão daqueles que realmente são traficantes e que sejam aplicadas as medidas terapêuticas aos usuários<sup>84</sup>.

16 - Na mesma data foi juntada a Emenda 7 pelo mesmo autor, que considera uma irresponsabilidade a diminuição do rigor da legislação voltada ao combate ao tráfico de drogas:

O texto proposto torna menos rigoroso o crime de associação para o tráfico, pois reduz a pena máxima prevista abstratamente de dez para seis anos de reclusão. Além disso, passa a exigir, para a configuração do crime, o concurso de três ou mais pessoas, e não apenas de duas ou mais pessoas, como hoje prevê a Lei. Em um país onde se vê de maneira estupefacente o rápido crescimento do número de dependentes químicos, em sua maioria

---

<sup>84</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>. Acesso em: 8 jul. 2019.



jovens, torna-se uma irresponsabilidade a diminuição do rigor da legislação voltada ao combate ao tráfico de drogas<sup>85</sup>.

Paralelamente, a tramitação dos PLs que originaram a Lei 13.840 de 2019, em 06/05/2015, o Conselho Nacional de Política sobre Drogas (CONAD), órgão normativo e de deliberação coletiva do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), aprova a Resolução CONAD 01 de 2015, para regulamentar no âmbito do SISNAD, as entidades que realizam o acolhimento de pessoas, com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, em caráter voluntário, caracterizadas como comunidades terapêuticas.

#### **4.5.3 Ato Excepcional IV – A formulação das diretrizes da PNAD 2018**

Para regulamentar a proposta de regulamentação das entidades, o presidente do CONAD instituiu um Grupo de Trabalho composto de representantes de vários órgãos integrantes do Conselho. A proposta foi submetida a duas audiências públicas e a duas consultas públicas que registraram 110 manifestações de mérito e cerca de 1.600 manifestações de apoio, oriundas de diversos órgãos e segmentos, e também de pessoas físicas, sendo que houve a apresentação de um abaixo-assinado com 15.888 (quinze mil e oitocentos e oitenta e oito) assinaturas com o mesmo pleito, de aprovação da proposta<sup>86</sup>.

Contudo, o Ministério Público Federal em São Paulo (MPF/SP) impetrou uma ação civil pública na Justiça Federal (Processo 0014992-18.2016.403.6100) que determinou, em caráter liminar<sup>87</sup>, a suspensão da Resolução CONAD 01/2015, uma vez que ela permitia a existência de entidades de acolhimento que não eram enquadradas como equipamentos de saúde e assim, poderiam deixar de cumprir os requisitos de funcionamento adequados exigidos pelo Ministério da Saúde. Isto,

---

<sup>85</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>. Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>86</sup> Conforme Parecer Jurídico da Consultoria Jurídica do MJ nº 2/2015/CJGAB/CONJUR-NJ/CGU/AGI. Disponível em: <http://www.sejudh.mt.gov.br/documents/412021/3643910/Parecer+n%C2%BA+02.2015-AGU+-+Resolu%C3%A7%C3%A3o+CONAD.pdf/6fa9b0a5-ce30-4181-8218-2c5c7a17a3c5>. Acesso em: 5 jul. 2019.

<sup>87</sup> Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/agosto/justica-suspende-norma-do-conad-sobre-recursos-a-comunidades-terapeuticas>. Acesso em: 5 jul. 2019.

impossibilitava o repasse de recursos federais, via Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) a essas instituições.

O Regimento Interno do CONAD (Portaria MJ nº 473 de 27/02/2014) estabelece que o CONAD realizará quatro reuniões ordinárias anuais (DOU, nº 42, 28/02/2014, p. 53). Entretanto, o sítio do órgão na internet<sup>88</sup> não registra as atas das reuniões de 2015, apenas uma reunião em 2011 (28 de novembro); duas em 2012 (15 de maio, 28 de agosto); uma no final do ano de 2017 (19 de dezembro); duas no início do ano de 2018 (01 de fevereiro e 01 de março) e nenhuma em 2019. Tem-se que, no término de 2017, o CONAD se mobiliza para publicar uma nova Resolução.

Diferentemente do procedimento anterior em que aconteceu a constituição de um Grupo de Trabalho, audiências e consultas públicas, nesse ocorreram três reuniões ordinárias, em três meses, até se aprovar a Resolução 1 de 2018 que definiu diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas (PNAD). O texto da Resolução que aprovou essas diretrizes foi de autoria do então Ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra, que também foi o autor do PL 7663/2010, e representava a pasta no CONAD. Dessa forma, é utilizada a Justificativa do PL de “desaprovação quanto ao uso de drogas como orientação do sistema”, de ações de combate às drogas com internações compulsórias e da não distinção de usuário de dependente químico como bases da nova diretriz.

Para Baima e Mariz (2018), desse modo, é sinalizada a posição oficial sobre o tema da flexibilização da lei penal em relação a substâncias ilícitas. Isto é, a abstinência como foco principal dos tratamentos, em relação à corrente que trabalha com redução de danos no caso de dependentes que não conseguem ou não querem largar o vício. Isto porque quando o assunto é levado para a seara legal, a política de reduzir danos se aproxima mais da descriminalização, enquanto as novas diretrizes se alinham no sentido contrário, de manutenção ou endurecimento penal. O texto aprovado na Resolução nº 1, de 9 de março de 2018 do CONAD, também tem como uma de suas premissas que a orientação central da PNAD deve considerar aspectos legais, culturais e científicos, em especial a posição majoritariamente contrária da população brasileira quanto às iniciativas de legalização de drogas (art. 1º, II).

---

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad/atas>. Acesso em: 5 jul. 2019.

Abaixo consta os trechos das atas das reuniões do CONAD que levaram à aprovação da Resolução 1/2018. Na reunião de 19/12/2017, é citada a liminar judicial que suspende a Resolução 1/2015, em seguida, sobrevém um debate sobre a eficácia dos Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS) e das Comunidades Terapêuticas, depois o Conselheiro Osmar Terra apresenta a proposta de modificação na política sobre drogas e forma-se um grupo de trabalho para discutir essa proposta<sup>89</sup>:

Ata da Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Política sobre Drogas, realizada no dia 19 de dezembro de 2017, às 10 horas e 4 minutos, no Salão Negro do Palácio da Justiça [...]

Havendo número legal, o Presidente do Conad cumprimentou a todos e deu por aberta a sessão. Em prosseguimento, apresentou a pauta da reunião e opinou sobre a liminar que suspende a Resolução nº 1, de 19 de agosto de 2015 do Conad, dizendo que a autoridade científica e a autoridade profissional prescindem dos membros do Conselho. Alertou sobre os riscos de uma resolução normativa que seduza os que podem aplicar a lei e os programas para que adotem por si mesmo a recomendação para evitar o confronto judicial [...]

O Conselheiro Paulo Aguiar [Titular do CFP] perguntou se existe algum estudo que revela o fracasso do CAPS questionou a eficácia das comunidades terapêuticas, dizendo que comunidade terapêutica não é equipamento de saúde e que está acontecendo um show de horrores, violências, violações aos direitos humanos, e ainda, um tratamento com base religiosa. Apontou o porquê das objeções das fiscalizações dentro das comunidades terapêuticas.

Em seguida a Conselheira Patrícia Naves [Titular do CFOAB] relatou a sua experiência familiar com a dependência química e destacou a importância das comunidades terapêuticas.

O Conselheiro Quirino [Titular do Ministério da Saúde] falou sobre a política de saúde mental, e destacou que existem CAPS funcionando sem a avaliação de efetividade e obras que foram financiadas no programa “Crack é Possível Vencer” que foram canceladas pela falta de execução, e questionou o funcionamento dos CAPS. Informou que um quarto dos CAPS não apresentam equipe mínima para o seu funcionamento [...]

O conselheiro Osmar Terra [Titular do MDS] falou da carência de política sobre drogas pela qual estamos passando, falou de sua frustração com o Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, mencionou o desespero das famílias e da sua experiência durante oito anos como Secretário de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, sugeriu uma pesquisa com as famílias que fazem uso das Comunidades Terapêuticas – CT's e do CAPS [...]

O conselheiro Osmar Terra sugeriu para que o Conselho se reúna todo mês, trazendo alguns temas para o debate e cada reunião já ter uma pauta para apresentar uma proposta e um debate para tomar algumas decisões, em seguida apresentou uma proposta e distribuiu uma cópia para cada conselheiro, seria uma proposta de modificação na política sobre drogas no país, ainda falou que o Ministério do Desenvolvimento Social pode colaborar com as despesas de passagem e pediu para o Dr. Claudenir verificar a forma legal para fazer essa colaboração. O Secretário Executivo abriu a votação para criar um grupo de trabalho para discutir a proposta da política

---

<sup>89</sup>Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/conad/atas/ata-assinada-19-12-2017.pdf/view>. Acesso em: 5 jul. 2019.

sobre drogas, apenas dois conselheiros foram desfavoráveis, a conselheira Solange [Suplente do CFESS] e o conselheiro Vinícius [Titular da UNE].

A próxima reunião ocorre em 01/02/2018. O Grupo de Trabalho [Técnico] criado na reunião anterior apresenta o Plano de Trabalho para 2018 que incluía deliberar sobre a proposta de Resolução acerca do Fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas apresentada em dezembro de 2017<sup>90</sup>:

Ata da Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Política sobre Drogas, realizada no dia 01 de fevereiro de 2018, às 10 horas e 14 minutos, no Salão Negro do Palácio da Justiça [...]

Em seguida o Secretário Executivo do Conad, Humberto Viana, deu por aberta a sessão e passou aos pontos de pauta. Destacou que a presente reunião tem por objetivo aprovar o plano de trabalho do Conad em 2018 e avaliar a proposta de Resolução sobre o fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas – PNAD. Dando início aos trabalhos, apresentou a pauta discutida na reunião do Grupo Técnico, ocorrido no dia 31 de janeiro de 2018, e os resultados obtidos na reunião, a saber: [...]

b.2. Aprovação do cronograma de reuniões em 2018 - proposta aprovada pelo Grupo Técnico: reuniões em março, junho, setembro e novembro de 2018;

b.3. Sugestões de pauta para 2018 - proposta aprovada pelo Grupo Técnico: acompanhar e atualizar a Política Nacional sobre Drogas, deliberação sobre a proposta de Resolução sobre o Fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas apresentada em dezembro de 2017 [...]

Após a apresentação do resultado das deliberações do Grupo, o Secretário colocou a proposta de plano de trabalho em votação no Plenário. O plano de trabalho, resultado do Grupo Técnico, foi aprovado por 16 votos a 4 [...]

Em seguida, o Secretário passou para o ponto de pauta seguinte, referente à proposta de Resolução sobre o fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas - PNAD, apresentada na reunião do Conad do dia 19 de dezembro de 2017 [...]

Dando continuidade, passou a palavra aos Conselheiros.

Em seguida, aparece uma questão de Ordem relacionada ao fato do Grupo Técnico não ter debatido a proposta de Resolução. Em razão disso, surge uma proposta de encaminhamento de um processo de discussão com audiências e consultas públicas. Outra questão se apresenta, se realmente a discussão da proposta de Resolução estava incluída na pauta, e mais uma sugestão de realização de debates públicos com especialistas e com os envolvidos no processo, já que o tema era muito complexo. Foram questões propostas pelos representantes do CFP, CFESS e da UNE, as quais foram rejeitadas pelo presidente do CONAD (Ministro da Justiça)<sup>91</sup>:

<sup>90</sup> Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protacao/politicas-sobre-drogas/conad/atas/1a-reuniao-ordinaria-2018-ata-assinada-fisicamente.pdf/view>. Acesso em: 5 jul. 2019.

<sup>91</sup> Ibidem.

A Conselheira Solange [Suplente do CFESS] apresentou questão de ordem por entender que a reunião do Grupo Técnico não debateu a proposta de Resolução, propondo que fosse encaminhado um processo de discussão com audiências e consultas públicas.

O Conselheiro Ivan Cláudio Pereira Siqueira [Titular do CNE] pontuou que o Conselho Nacional de Educação avaliou a proposta e percebeu que não há na proposta aspectos relacionados à educação.

O Conselheiro Osmar Terra [Titular do MDS], ressaltou a relevância do tema “drogas” e do seu impacto na saúde pública e na segurança pública, ressaltando a urgência da deliberação; em resposta ao Conselheiro Ivan, esclareceu que não está sendo discutida a Política Nacional sobre Drogas, mas diretrizes; por fim, sugere que a proposta seja discutida e votada hoje, não impedindo posteriores debates sobre o tema.

A Observadora do Ministério Público Federal, Deborah Duprat, [Observadora do Ministério Público Federal - MPF] apresenta questão de ordem sobre os propósitos da Resolução, no seu aspecto técnico, vez que se trata a matéria reservada à lei, questionando qual o espaço desse Conselho para a discussão da proposta.

O Conselheiro Egon Schluter [Suplente do Terceiro Setor - TS] solicitou que o Terceiro Setor seja inserido formalmente na Resolução, sugerindo uma complementação no texto; manifestou-se favorável à Resolução, com complementações.

O Conselheiro Francisco Bastos [Titular da SBPC] endossou a fala do Conselheiro Ivan Cláudio, informando que os temas educação e pesquisas não estão incluídos na proposta; que há evidências empíricas de que a educação é uma forma de prevenção e não pode ser omitida; destacou que em março haverá reunião patrocinada pela OMS e UNODC, e que o Brasil é signatário de Tratados Internacionais; que a OMS o consultou sobre uma Resolução que aborda a questão das Comunidades Terapêuticas, informando que apoiou integralmente essa Resolução da Organização Mundial de Saúde - OMS e das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - UNODC e que entende que é papel do Conselho harmonizar plenamente suas ações; confrontar a Resolução da OMS e da UNODC que sai em março seria um desastre político e diplomático; destacou ainda que o STF iniciou uma discussão, ainda não encerrada e que, nesse sentido, as decisões do Conad e do MJSP deveriam ser harmonizadas às decisões em andamento no Supremo, consultando os materiais disponíveis.

O Conselheiro Vinicyus Souza [Titular da UNE] registrou que, conforme e-mail enviado, a pauta da reunião era sobre aprovação do cronograma e do plano de pauta do Conad para 2018, destacando que a proposta de Resolução não estava especificada na pauta; sugeriu um calendário de debates públicos, com pesquisadores e outros interessados, para embasar deliberação sobre a proposta de Resolução; o tema é muito complexo e necessita de mais debates; reforçou a proposta de criação de um calendário de debates com especialistas.

O Conselheiro Sérgio Harfouche [Titular do CFESS] ressaltou a procrastinação do tema ao longo dos anos, destacando que a Resolução começa a resgatar um pouco isso; resalta que é assunto antigo, apoiando a proposta e sugerindo aprovação integral; usuário precisa começar a participar desse elemento, que é responsabilidade compartilhada.

A Conselheira Fernanda Targino [Titular da SENAD] sugeriu que seja decidido se a proposta de Resolução vai ser deliberada ou se serão acatadas as questões de ordem; alertou que o Grupo Técnico não deliberou por ser atribuição do Plenário, mas o Grupo Técnico aprovou a inclusão do tema no plano de pauta; entende que de dezembro a fevereiro há prazo suficiente para apreciação do tema e informa que Conselheiros podem apresentar sugestões.

O Conselheiro Paulo José Barroso de Aguiar Pessoa [titular do CFP] resalta que o tema não pode ser deliberado de forma tão apressada, propõe que haja um debate com os envolvidos no processo; defende que

seja aberto o debate; resgatou o Regimento Interno do Conad que pontua a criação de Comissão Permanente de Legislação e Normas, questionando se houve criação dessa estrutura.

O Conselheiro Quirino Cordeiro Júnior [Titular do MS] alertou que todos os Conselheiros tem direito de trazer propostas para serem discutidas pelo Plenário; quanto a proposta de Resolução apresentada, no que tange à sua área, traz equilíbrio para o tratamento, cuidado e assistência na área da saúde pública; manifesta concordância com o Conselheiro Paulo, mas defende que a política pública não pode ser orientada exclusivamente na redução de danos, sendo necessário ter uma política equilibrada na oferta dos cuidados com os usuários de drogas e na redução de riscos e danos decorrentes, a proposta da Resolução é o que a política sobre drogas precisa.

O Conselheiro Haroldo Jorge Praciano Pereira [Titular do Terceiro Setor] disse que se trata de um problema complexo que precisa ser enfrentado; a regulamentação é essencial e é necessário respeitar as bases; as discussões são complexas e uma iniciativa precisa ser tomada [...]

O Ministro da Justiça, Torquato Jardim, cumprimenta a todos e como Presidente reconhece sua competência para resolver a questão de ordem; ressaltou que a votação não impede o posterior debate; defende que a votação deve ocorrer de imediato, sem excluir os acréscimos referente a educação e à inserção no sistema internacional. Rejeita a questão de ordem e passa a palavra ao Secretário para prosseguir com a votação.

A Conselheira Solange Moreira [Suplente do CFESS] reitera questão de ordem: se o Conselho vai abrir a discussão e votar depois ou se irá votar agora e discutir depois.

O Presidente do Conselho ressaltou que os debates ocorrerão posteriormente quantas vezes forem necessários; encerra os debates das preliminares e passa novamente a palavra ao Secretário Executivo.

O Conselheiro Vinicyus Souza [Titular da UNE] realiza pedido de vistas, conforme previsto no artigo 23 do Regimento Interno do CONAD, retirando o assunto de pauta.

O Presidente do Conselho verifica o Regimento do CONAD.

O Conselheiro Sérgio Harfouche [Titular dos Conselhos Estaduais de Políticas sobre Drogas - CONENs] informa que a matéria foi disponibilizada há mais de 30 dias, solicitando que o pedido de vistas seja indeferido.

O Conselheiro Francisco Bastos [Titular da SBPC] igualmente solicitou pedido de vistas.

O Conselheiro Egon Schluter [Suplente do TS] propôs que a questão de ordem seja superada, vez que o conteúdo da proposta da Resolução já foi amplamente divulgado, podendo sim ser votada.

A Conselheira Solange Moreira [Suplente do CFESS] também solicita pedido de vistas. O Presidente do Conselho concede o pedido de vistas coletivo, voltando a matéria automaticamente para a pauta da próxima sessão.

A próxima reunião ocorre em 01/03/2018; foi proposta novamente a realização de audiências e consultas públicas com a sociedade e outros órgãos e fossem instituídas as comissões para debates e esgotamento do tema, cumprindo o regimento interno, antes da decisão, a fim de evitar déficit democrático já que o amplo debate com a comunidade é elemento constitucional de validade das políticas públicas. Por outro lado, é ressaltado a urgência de se realizar uma deliberação. Diante da negativa de novo pedido de Vista, a representante do CFP abandona a

reunião, e após a negação de instauração de GTs e de Comissões para discutir a Resolução, a representante do CFESS fez o mesmo<sup>92</sup>:

Ata da Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Política sobre Drogas, realizada no dia 01 de março de 2018, às 10 horas e 10 minutos, no Salão Negro do Palácio da Justiça [...]

pauta: Deliberação sobre a proposta da resolução sobre o fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas, que na reunião foi pedido vistas por alguns membros do conselho [...]

no entanto só estava presente na reunião o conselheiro Francisco Inácio Pinkusfeld Moneiro Bastos, e a representante do Conselho Federal de Serviço Social Sra. Fabíola [Titular CFESS], na qual tem a palavra e destaca a necessidade de algumas considerações e que o CONAD proponha a realização de audiências públicas com a sociedade e outros órgãos, que seja feita consulta pública para que a sociedade se manifeste, que sejam instituídas as comissões para debates e um esgotamento do tema, antes de decidirem a votação da resolução, cumprindo assim o regimento interno do conselho, que o conselho vote somente após as discussões [...]

Observador do MPF Domingos Silveira destaca que o 1º pedido de vistas não foi apresentado no conselho.

Conselheira Fabíola lê o parecer de vistas, no que se refere aos “Considerandos” da resolução, no 1º considerando, o artigo 4º das competências do CONAD, manifesta a necessidade do amplo debate, e solicita o cumprimento do artigo 9º da Resolução do Conad, no parágrafo 1º e 2º do regimento interno, onde prevê que o plenário pode criar estes grupos de trabalho para debater os diversos assuntos do conselho, e solicita a criação de um GT, solicita também o cumprimento do artigo 10, no que se refere às Comissões Permanentes que não estão em funcionamento e da necessidade de mais subsídios para auxiliar o plenário. No 2º Considerando, onde menciona o Artigo 7º e o 19º da própria Lei 11.343 e destaca na própria lei no artigo 4º item 4, que prevê com um dos princípios do SISNAD, a promoção de consensos nacionais de ampla participação social para o estabelecimento dos fundamentos estratégicos do SISNAD, solicita debates envolvendo o Governo nas três esferas e a sociedade civil, lembra que em 2004 ocorreram diversos fóruns regionais e fóruns nacionais com a participação de toda a sociedade, e também ocorreu em 2004 um seminário internacional em Brasília, com a participação de sete países [...]

No 4º Considerando que menciona a proposta de realinhamento da política nacional de saúde mental, e destaca que o realinhamento da política não se deu de forma consensual, cabe mencionar que essa resolução acaba não considerando que têm outras notas públicas de enfrentamento à questão e não foram levadas em conta [...]

e no último Considerando, que vai mencionar a tramitação do Projeto Lei 37, já aprovado pela Câmara dos Deputados, esse PL é um retrocesso nos avanços já conseguidos. Outros três itens da Resolução: no item 2 não existe comprovação que os estudos em destaque são de atuação majoritária da população brasileira, caso possua alguma referência, que a resolução apresente isso, pois não é de conhecimento de todos [...]

O presidente do Conad, Torquato Jardim, solicita fazer diálogo e pede qual seria a melhor referência; A conselheira Fabíola, solicita esclarecimentos, não concordamos com a inclusão da promoção da Abstinência [...]

Destaca que o documento chegou no prazo e que não foi possível socializar com todos os conselheiros, e finaliza dizendo que deve haver um amplo debate com a sociedade antes de aprovar a referida resolução.

---

<sup>92</sup> Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protexcao/politicas-sobre-drogas/conad/atas/2a-reuniao-ordinaria-2018-01-03-ata-assinada-fisicamente.pdf/view>. Acesso em: 5 jul. 2019.

O Observador Domingos Silveira manifesta que [...] há uma primeira preocupação, para que aqui não aconteça o que aconteceu com a resolução PNAD número 1 de 2016 [sic] com a questão formal, há um vício na tramitação dessa proposta, ela não foi submetida àquelas comissões que obrigatoriamente o nosso regimento determina, se nem nós vamos respeitar o nosso regimento, algo sério está acontecendo, primeiro aspecto que importa na suspensão da tramitação, é a submissão dessa proposta às comissões conforme previsto no regimento do CONAD, segundo ponto determinado, e que também só recorda aos senhores Conselheiros é objeto do debate na demanda judicial, que envolve a resolução de 2016 [sic] é o déficit democrático, o amplo debate com a comunidade é elemento constitucional de validade das políticas públicas, e isso não está acontecendo com essa proposta, e o terceiro aspecto que a PFDC [Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão] gostaria de destacar, diz com a ilegalidade, aí um aspecto de fundo de conteúdo, o pressuposto para que nós pudéssemos validamente discutir e aprovar essa proposta de Resolução, é que o PL 37, que tramita no Senado Federal tivesse sido aprovado, porque ele é a base legal desse realinhamento da política anti drogas. O fato é que temos um marco legal totalmente incompatível com a proposta de resolução que está em discussão.

O Conselheiro Haroldo [titular do TS], ressalta como representante do 3º Setor que compõe as Santas Casas (mais de duas mil), as associações (mais de dez mil) ligadas direta ou indiretamente ao uso e abuso das drogas, necessitamos de urgência, na aprovação de uma regulamentação, para atualização em relação a legislação em vigor, não podemos esperar que o Congresso chegue ao seu limite e aprovação, nem esperar que esse conselho, continue essa situação por mais de 20 anos, precisamos de um marco legal onde se baseia esse conselho, essa Resolução precariamente nos apresentará imediatamente um marco legal para que possamos apresentar ao Ministério do Desenvolvimento Social, um exemplo a extensão do SUS, nossa integração dentro do SUS no tratamento dos usuários de drogas, destaca que só as Santas Casas atendem 80 milhões de habitantes, portanto, representamos os mais necessitados, se faz necessário, resolver esses problemas com urgência. Destaca o apoio a intervenção no Rio de Janeiro que é ligada diretamente às drogas. Não podemos mais esperar, precisamos tomar uma medida legal que seja mínima, que nos permita intervir como sociedade organizada no apoio às pessoas que necessitam.

O Conselheiro Antônio Geraldo representante do CFM [Conselho Federal de Medicina] destaca sobre a nota à sociedade Brasileira do Conselho Federal de Medicina, que manifesta publicamente seu apoio às propostas de mudança da política nacional dedicada ao tema, a qual está sob análise do CONAD, o documento elaborado, pelo PLC 37, do Médico Osmar Terra, que também é Ministro do Desenvolvimento Social, contempla parâmetros que passam a entender a dependência química como condição que necessita de tratamento clínico e social, digno, ao invés de uma abordagem focada na redução de danos ou no uso “consciente” de entorpecentes [...]

O CFM reitera sua posição contrária à legalização ou descriminalização de substâncias psicoativas, conforme é atendido pela discussão. Destaca que em outros países permitiram essa flexibilização, no entanto não tiveram êxito na queda nas taxas de uso e nem nas distorções causadas pelo narcotráfico. Nesse sentido reitera seu pedido aos membros do CONAD e à população em geral, para apoiarem essa nova política sobre drogas em discussão.

A Conselheira Clarissa representante do CFP, destaca que a Conselheira Fabíola, Francisco e Domingos, trouxeram discussões muito importantes que colocam muitas dúvidas, neste documento (proposta de resolução) pede que o Ministro possa responder sobre o manifesto do Conselheiro Domingos, sobre a ilegalidade e do descumprimento do regimento, será que o problema é a droga ou é o super encarceramento, a questão é muito mais



ampla, acho temerário agente aprovar um texto cheio de dúvidas, no ponto de vista científico, é necessário um amplo debate sobre o tema e manter um princípio democrático, solicito um posicionamento do Ministro, se será aprovado assim mesmo de modo ilegal.

O Sr. Ministro Torquato Jardim responde que nada será aprovado de modo ilegal, as assertivas precisam ser mais ponderadas.

Conselheiro Ergon representante do terceiro setor: CT's [Comunidades Terapêuticas] que são mais de duas mil em todo o Brasil e uma ampla rede de mútua ajuda que trabalham na reinserção e na prevenção, a discussão sobre a política sobre drogas começou com o PL 7663/2010 que foi aprovado na Câmara dos Deputados e há cinco anos está no Senado Federal em debate. A discussão democrática já está sendo feita, aqui no CONAD, já estamos na terceira reunião que vem ocorrendo essa discussão, a população quer proteger as suas crianças e seus adolescentes, não existe uso seguro de qualquer droga, estamos tratando de uma doença crônica, a abstinência faz parte desta estratégia, há uma distorção quanto a estar liberado ou não, existe esse sentimento, essa resolução de realinhamento é necessária.

Conselheiro Waldir [Suplente do CONENS]: a mais de 32 anos tenho acompanhado as discussões, me causa espanto e uma certa indignação com uma mudança de posição de alguns seguimentos, querem a legalização das drogas, não vejo essa posição a não ser os colegas de psicologia, não das assistentes sociais, querem a redução de danos e não a abstinência, qual o problema, se o alvo do tratamento é a abstinência, vamos sempre jogar a dependência química para debaixo do tapete agora? Quero registrar aqui até uma certa indignação com esta posição dos conselhos que cuidam das famílias, e não é isso que as famílias querem, em uma audiência pública no Pará, 90% da população é contra a legalização das drogas, da maconha, percebo que as famílias querem a abstinência, o colegiado aqui apoia este documento porque percebe que aqui têm representantes de todos os seguimentos, e está sendo debatido exaustivamente, democraticamente e legalmente.

Conselheira Dorisdaia [Titular do Conselho Federal de Enfermagem – COFEN]: agradece ao Ministro Torquato o apoio e destaca que essa demanda será tomada de forma democrática, a enfermagem trabalha dentro da Cracolândia em São Paulo, e conhece muito bem a situação e de certa forma têm respaldo sim, são dois milhões de profissionais, questiona ao terceiro setor – qual a contribuição das CT'S, quanto ao controle e a redução das drogas, também ao CFM, grande parte dos profissionais de Psiquiatria são donos de comunidades, questiona qual a contribuição efetiva tem dado aos dependentes.

Conselheiro Osmar Terra [titular do MDS], faz uma consideração que este Conselho e qualquer conselho, têm representatividade da sociedade, e pode a qualquer momento decidir sim sobre qualquer tema, nunca vai ter um consenso, sempre têm um determinado setor que não é a favor, querendo liberar as drogas, é uma discussão infundável, se não votarmos hoje essa resolução, estaremos votando a outra que está em vigor, temos que decidir sobre uma das resoluções, não têm nada de ilegal nisso, precisamos dar uma resposta à sociedade, não podemos mais adiar essa decisão, temos que avançar, dar um passo adiante, não estamos proibindo nada, queremos discutir o que dá resultado, se me provarem cientificamente que a liberação terá resultados comprovados, eu aceito, este é o assunto mais discutido no Brasil hoje, fizemos mais de cem Audiências Públicas no Brasil, para discutir políticas sobre drogas, estivemos, eu e o Deputado Carimbão, em quinze países, para discutir esse assunto, a população não se manifestou, não há plebiscito decidindo sobre o tema, nas diversas pesquisas existentes, pelo menos 2/3 da população é contra a liberação de qualquer droga, em defesa dos médicos psiquiatras, não têm problema algum serem donos de Comunidades, estão jogando o interesse próprio no

combate as drogas, a proposta que quero fazer que aprove ou não e depois discutimos as alterações.

A Conselheira Clarissa do CFP destaca que questões não foram resolvidas, e não se sente esclarecida e pede Vista, o Senhor Ministro Torquato, diz que as questões não resolvidas, serão resolvidas no seu devido tempo e informa que já passou o período de pedido de vista, e indefere a solicitação, e solicita que fique registrado em ATA, que a Conselheira Clarissa disse que o regimento lhe garante o direito de pedir vistas, porém foi negado, tendo em vista que seu representante estava presente na reunião anterior do CONAD, e não se manifestou quanto ao pedido de Vistas. Destaca que naquela ocasião foi expressamente informado que se tratava de um período de vistas coletivo, que foi Deferido. A Conselheira Clarissa CFP, diz que foi desrespeitado o seu direito e se retirou da reunião as 11h18m. O senhor Ministro Torquato Jardim então colocou em votação o texto inicial. Deliberação: 16 votos a favor, maioria. Aprovado [...]

Conselheira Fabíola manifesta questão de ordem, gostaria que registrasse em ATA, que o Regimento Interno não foi cumprido, conforme solicitado no pedido de Vistas, onde solicita a instauração dos GT'S, e das comissões, para discutir a Resolução, viemos aptos a discutir, aprovando ou não aprovando, não é essa a questão, que registre nossa saída dessa reunião mais uma vez por não concordar, e que mais uma vez tanto um pedido de vistas solicitado, como o regimento prevê, do CFP, e as nossas solicitações não foram acatadas. Saída as 11h30m.

O Sr. Ministro Torquato Jardim destaca que, ouvir a Comissão é opção do plenário, o plenário substitui a Comissão, a Comissão tem jurisdição enquanto convocada pelo plenário, o plenário não convocou a Comissão, portanto é válida a decisão Plenária.

Para a representante do CFP, Clarissa Guedes, houve desrespeito ao direito de debater melhor os pontos da resolução (BAIMA e MARIZ, 2018: 26):

Entendemos que nosso direito foi desrespeitado, por isso estamos estudando as medidas cabíveis. A resolução e a votação foram extremamente confusos. Queríamos debater melhor os pontos, mas nos impediram.

Segundo o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (CEE-FIOCRUZ) (2018), para a representante do CFP a reunião que antecedeu a aprovação da proposta do ministro foi feita no apagar das luzes de 2017, poucos dias antes do Natal e havia pelo menos um ano que o Conselho não se reunia. Embora o ministro tenha tomado posse em agosto de 2016 para a cadeira que cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social, Terra nunca havia comparecido as reuniões:

A ideia deles era aprovar ali, mas pedimos o cumprimento do regimento, com discussões prévias sobre o assunto e o funcionamento de um grupo de trabalho, o que é básico, e que nos foi negado, então foi feito um pedido de vista. Marcaram a reunião já para o começo do ano, e acredito que porque o ministro irá se descompatibilizar do cargo em breve para disputar as eleições. Aquele momento foi feito para responder as bases políticas do ministro (CEE-FIOCRUZ, 2018).

Segundo Baima e Mariz (2018), o Conselho Federal de Psicologia (CFP) estudava ir à Justiça para anular a votação ocorrida no CONAD que estabeleceu essa Resolução, especialmente a prevalência da abstinência e das chamadas Comunidades Terapêuticas, suprimindo a política de Redução de Danos, aprovada em 2005. O motivo alegado é que o CFP, por ter assento no Conselho, pediu vistas do projeto de Resolução que estabelecia a nova política durante a votação, mas o Ministro da Justiça, que é presidente do CONAD, afirmou que o projeto já tinha sido retirado de pauta para uma análise coletiva anterior, e que não era mais possível adiar a deliberação.

Conforme o CEE-FIOCRUZ (2018), o CFESS, representado pela pesquisadora Fabiola Leal, junto com o CFP, entrariam com uma ação no Ministério Público Federal pela anulação da reunião: “O Conselho não tem paridade e não é representativo. Se fosse, teríamos usuários nele. A ideia agora é fazer a briga fora, com os grupos que historicamente fazem essa discussão. Mas iremos exigir que se cumpra o regimento”. Um dia após a votação, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) (2018) emite nota desautorizando a posição dos conselheiros que o representaram no CONAD e teriam votado a favor da resolução (CFOAB, 2018):

A Presidência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no uso de suas atribuições, desautoriza qualquer posição adotada em seu nome junto ao Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD, posto que o pleno do Conselho Federal, não tem posição e nem debateu as mudanças deliberadas na política de drogas.

Em 22 de julho de 2019, a Presidência da República publica o Decreto 9.926, que exclui os representantes e especialistas da sociedade civil do CONAD, que passa a ser composto majoritariamente por integrantes governamentais. Com a mudança, foi reduzido de 31 para 14 o número de integrantes do órgão e deixam de ter assento no Conselho: um jurista, indicado pela OAB; um médico, indicado pelo Conselho Federal de Medicina; um psicólogo, indicado pelo Conselho Federal de Psicologia; um assistente social, indicado pelo Conselho Federal de Serviço Social; um enfermeiro, indicado pelo Conselho Federal de Enfermagem; um educador, indicado pelo Conselho Nacional de Educação; um cientista, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; um estudante, indicado pela União Nacional dos Estudantes. Também ficam de fora do Conselho profissionais ou

especialistas, "de manifesta sensibilidade na questão das drogas", indicados pelo presidente do CONAD: um de imprensa, de projeção nacional; um antropólogo; um do meio artístico, de projeção nacional; dois de organizações do terceiro setor, de abrangência nacional, de comprovada atuação na área de redução da demanda de drogas. O decreto ainda proíbe a divulgação de discussões em curso pelo CONAD sem a prévia anuência do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e do Ministro de Estado da Cidadania (art. 11).

Sobre este decreto, a Comissão Especial de Segurança Pública da OAB Nacional (2019) emite Nota Oficial em que ressalta a necessidade do aprofundamento do debate com a sociedade civil, com estudiosos e especialistas para o enfrentamento do problema e aprofundamento do debate sobre as ações e políticas efetivas sobre o tema:

O tema é de grande complexidade e gravidade, com um número elevado de brasileiros que sofrem com as drogas, principalmente os jovens. Essa situação demanda um esforço que só poderá ter resultados com o envolvimento da sociedade civil, estudiosos e especialistas para o enfrentamento do problema, com o aprofundamento do debate sobre ações e políticas efetivas sobre drogas.

Para o Conselho Federal de Psicologia (2019), com as mudanças o Governo Federal restringe a discussão democrática:

Com as mudanças, o Governo Federal restringe a discussão democrática, base para o funcionamento de todo e qualquer Conselho [...] Descaracterizado a partir do Decreto, o Conad agora aproxima-se mais de um grupo interministerial, em que não haverá contraponto às ações ou ideias apresentadas pelo governo, facilitando a aprovação de tudo o que for colocado para o grupo sem passar por discussões, que são a base do processo democrático. O CFP reitera a importância da participação da Psicologia, assim como de outros Conselhos profissionais, no Conad. Participação esta que tem o objetivo de oferecer subsídios para uma discussão que tenha como base a produção científica do conhecimento nas mais diversas áreas. A nova medida torna os debates dentro do Conselho restritos às discussões mais baseadas em crenças do que no conhecimento científico

Para o Conselho Federal de Serviço Social (2019), essa medida que exclui as vagas destinadas a especialistas e integrantes da sociedade civil no CONAD é autoritária, antidemocrática e se trata de um ataque à participação popular:

A medida, autoritária e antidemocrática, significa um retrocesso na Política sobre Drogas do país, não só porque exclui a participação de quem mais está envolvido e lida com essas questões no cotidiano, que é a sociedade

civil e especialistas no debate, mas também porque quer impor modelo de combate ao uso de drogas violento e punitivo, que visa trancafiar o usuário em comunidades terapêuticas que, na maioria das vezes, se parecem com manicômios que violam direitos humanos fundamentais, como já denunciemos em outras ocasiões.

Impedir a participação do Serviço Social e de outras categorias profissionais da saúde dos debates do Conad é, sem dúvida alguma, uma tentativa de calar a opinião técnico-científica de profissionais que têm apontado caminhos alternativos para a questão das drogas no país [...]

A retirada dos assentos da sociedade civil e de especialistas é, portanto, um ataque à participação popular e à democracia, mas não impedirá que o CFESS e outras categorias profissionais continuem debatendo, opinando e, principalmente, trabalhando sobre a questão do uso de álcool e outras drogas no país, um problema de saúde pública que se enfrenta com pesquisa, saber técnico e diálogo.

Para a União Nacional dos Estudantes (2019) ampliar o debate sobre as drogas no Brasil é bandeira da UNE e excluir agentes que possam contribuir com esses conhecimentos é um retrocesso:

Ampliar o debate sobre as drogas no Brasil é bandeira da UNE. É uma questão que deve ser tratada do ponto de vista da saúde pública e também do ponto de vista do problema social do tráfico. Excluir agentes que possam contribuir com esses conhecimentos é um retrocesso sem tamanho.

A Resolução CONAD 1 de 2018 foi influenciada pelas diretrizes do PLC 37/2013. Na tramitação desse PLC no Senado aconteceu alguma decisão soberana e subjetiva acerca da anormalidade e da emergência da situação para instaurar a suspensão do direito e produzir alguma medida excepcional?

#### **4.5.4 Ato Excepcional V – O encaminhamento do PLC 37/2013 em 2019**

Durante a tramitação do PLC 37/2013, no período 2013/2018, no Senado Federal, ocorreram várias audiências públicas:

- a) Em 10/09/2013, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) destinada à instrução da matéria, com a presença dos seguintes convidados: Vitore André Zilio Maximiano, Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do Ministério da Justiça (MJ); Marcus Vinicius de Oliveira, Representante do Conselho Federal de Psicologia (CFP); Pe. Haroldo J. Rahm, Presidente da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas; Alice de Marchi Pereira de Souza, Representante da Rede Justiça Criminal; Dartiu Xavier da Silveira, Professor da Universidade Federal de São Paulo;

Cloves Benevides, Coordenador do Fórum Brasileiro de Gestores de Políticas sobre Drogas; Miriam Abou-Yd, Representante da Rede Nacional Internúcleos de Luta Antimanicomial; Aloísio Andrade, Coordenador Geral do Colegiado de Conselhos Estaduais de Políticas Sobre Drogas; Cristiano Maronna, Advogado e Representante da Rede Pense Livre; Célio Luiz Barbosa, Presidente da Confederação Nacional das Comunidades Terapêuticas - CONFENACT e com o Deputado Federal Osmar Terra, autor do Projeto.

b) Em 04/12/2013, na CCJ, conforme relatório legislativo apresentado pelo senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE)<sup>93</sup>, com as seguintes entidades da sociedade civil: Comissão Brasileira sobre Drogas e Democracia, Rede Pense Livre, Rede Justiça Criminal, Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), Viva Rio, Movimento Rio de Paz, Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS), Rede Fale, Confederação Nacional de Comunidades Terapêuticas (CONFENACT), Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas (FEBRACT), Pastoral da Sobriedade, Cruz Azul no Brasil, Fazenda Esperança, Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (SINICON), algumas das quais apresentaram sugestões ao texto do projeto.

c) Em 10/12/2014, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), provocada através do portal e-cidadania e endossada pela manifestação de apoio de dez mil cidadãos, com a presença dos seguintes convidados: Senhora Clarice Salete Traversini, Diretora de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - MEC; Senhor Alexandre Teixeira Trino, Coordenador Adjunto de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde; Senhor Esilaldo Luiz de Araujo Carlini, Diretor do Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas - CEBRID; e o Senhor Jaime César de Moura Oliveira, Diretor-Presidente Substituto da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

d) Em 30/03/2016, na CE, com a presença dos seguintes convidados: Luís Fernando Farah de Tófoli, Professor Doutor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Ronaldo Laranjeira, Professor da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Sérgio de Paula Ramos, Psiquiatra especialista em álcool e drogas.

---

<sup>93</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>. Acesso em: 8 jul. 2019.

e) Em 31/03/2016, na CE, com a presença dos seguintes convidados: Mauro Leno, membro da Coalizão Latino Americana de Ativistas Canábicos (CLAC); Emílio Figueiredo, advogado; Leandro da Costa Fialho, Coordenador-Geral de Educação Integral do Ministério da Educação (MEC); Sérgio Vidal, Presidente da Associação Multidisciplinar de Estudos sobre Maconha Medicinal (AMEMM); e Valencius Wurch Duarte Filho, da Coordenação-Geral de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas do Ministério da Saúde (MS).

Em 10/04/2014, com solicitação de sua leitura em Plenário, é juntado o Parecer da Rede Pense Livre<sup>94</sup> que reforça: a necessidade de<sup>95</sup> i) regulamentação de critérios objetivos para diferenciar o usuário dos traficantes baseado na quantidade de droga apreendida; ii) maior articulação entre a rede de Atenção Básica da Saúde e a rede CAPS para o desenvolvimento de projetos terapêuticos; iii) respeitar a posição de sujeito de direitos de usuários/dependentes de drogas, cuja conduta não deve ser considerada crime, mas problema de saúde pública; iv) de conservar o direito ao consentimento informado para tratamento médico (internação involuntária); v) refletir sobre o custo da guerra as drogas, econômico (avaliação da execução orçamentária para a política de drogas) e social; e vi) investimentos (públicos e privados) em programas para a juventude em risco.

Em 19/02/2019, em nova legislatura pós-eleições, foi determinado pelo presidente do Senado Federal que o PLC 37/2013, já instruído pela CCJ e pela CE, retornasse à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), seguindo, posteriormente, à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Em 09/04/2019, a apreciação conjunta da matéria pelas CAE e CAS foi deliberada. No dia 23/04/2019, foi apresentado o relatório do Senador Capitão Styvenson Valentim (PODE-RN) pela manutenção do PLC conforme recebido da Câmara, mesmo reconhecendo que durante os seis anos de tramitação no Senado Federal houve mudanças meritórias — como autorização de importação de canabidiol (CDB) e critérios de diferenciação objetivos entre usuário e traficante de drogas — o ganho para a sociedade seria pequeno. Isto devido ao

---

<sup>94</sup> Criada em 2012, a Pense Livre reúne mais de 80 lideranças – entre empresários, cientistas sociais, jornalistas, economistas, juristas, acadêmicos etc. – que emprestam sua voz para impactar o debate sobre política de drogas no Brasil. Disponível em: <https://igarape.org.br/temas/politica-de-drogas/rede-pense-livre/>. Acesso em: 09 jul. 2019.

<sup>95</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113035>. Acesso em: 9 jul. 2019

custo de se estender a discussão, já que se fossem feitas alterações, o projeto teria que retornar à Câmara para novas deliberações e diante da magnitude do problema não se poderia dispor desse tempo (DSF, nº 63, 09/05/2019: 378-391):

Antes de tudo, é importante ressaltar que o PLC é condizente com as melhores experiências internacionais, ou seja, deve-se tratar a questão das drogas como uma questão de saúde pública, com foco na recuperação e reinserção social dos usuários e dependentes, mas prevendo punição mais rigorosa aos grandes traficantes e ao crime organizado.

Dessa forma, peço licença para discordar dos relatores que me antecederam, pois irei sustentar que o PLC nº 37, de 2013, deva ser aprovado nos seus termos originais.

Um dos principais motivos para isso é concernente à economia processual. O PLC começou a tramitar na Câmara dos Deputados em 2010. Foram cerca de três anos de discussão até que a matéria fosse aprimorada e enviada para análise do Senado Federal. Nesta Casa Legislativa, por sua vez, encontra-se em tramitação há seis anos. Mesmo reconhecendo que algumas alterações propostas pelas Comissões do Senado são meritórias, o ganho para a sociedade que elas proporcionariam é comparativamente pequeno, frente ao tempo adicional que teríamos de aguardar para que a Câmara deliberasse sobre essas inovações.

De fato, não há tempo a perder, pois a questão das drogas atinge proporções epidêmicas de proporções crescentes, e medidas pertinentes devem ser tomadas o mais rapidamente possível [...]

Propõe-se também incluir no PLC dispositivos garantindo o direito de importar medicamentos à base de canabidiol (CBD). Trata-se de iniciativa que não guarda relação direta com o objeto do projeto. Ademais, é assunto que já está sendo devidamente resolvido por regulamentação infralegal emanada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) [...]

No que diz respeito aos aspectos penais e processuais penais, ao alterar o tipo penal que criminaliza o porte de droga para uso próprio, prevendo um critério objetivo para a definição de usuário, o parecer aprovado pela CCJ alargou demasiadamente a discussão da matéria, trazendo para o bojo do projeto questão criminal ainda não pacificada, o que pode dificultar a sua aprovação<sup>96</sup>.

Em 24/04/2019 foram rejeitados os requerimentos nº 33/2019-CAE e nº 45/2018/CAS do Senador Rogério Carvalho (PT-SE) para a realização de audiência pública, na CAE, em conjunto com a CAS, com o objetivo de instruir o PLC 37/2013, que ressaltava a necessidade da manutenção das alterações que foram realizadas anteriormente pelo Senado serem compreendidas pela nova legislatura<sup>97</sup>:

O Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013, foi aprovado em 2014 pela Comissão de Constituição e Justiça, na forma de substitutivo apresentado pelo então relator senador Antônio Carlos Valadares, e em seguida remetido à Comissão de Educação, que, já em dezembro de 2016, aprovou

---

<sup>96</sup>Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7943420&ts=1561407946004&disposition=inline>. Acesso em: 10 jul. 2019.

<sup>97</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7943199&ts=1561407945952&disposition=inline>. Acesso em: 10 jul. 2019.



o projeto na forma de novo substitutivo, de autoria do então relator senador Lasier Martins, vencidos os votos em separado das senadoras Lídice da Mata, Fátima Bezerra e Cristovam Buarque [...]

Isso significa que as alterações promovidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal durante a tramitação importam na existência de profundas e grandes polêmicas que precisam ser compreendidas e analisadas pela nova legislatura que se iniciou neste ano de 2019. Houve renovação profunda na composição dos membros do Congresso Nacional, de modo que a matéria precisa ser melhor examinada pelos novos Senadores, respeitando-se a composição dada pelas urnas.

De qualquer maneira, é necessário examinar se a alteração da Política Nacional sobre Drogas se mostrará ser retrocesso ou não, afinal a maior parte das democracias avançadas constatou o fracasso do paradigma da guerra contra as drogas - durante longo tempo o mundo tentou eliminar o consumo de entorpecentes. Apostou-se na proibição, na repressão, com encarceramento de traficantes e usuários, e, para o tratamento, numa psiquiatria autoritária, não raro pior do que uma prisão. Os resultados foram pífios e completamente ineficaz.

Em 07/05/2019, os senadores Humberto Costa (PT-PE) e Rogério Carvalho (PT-SE) apresentaram Voto em Separado pela aprovação do projeto que mantinha as propostas dos Substitutivos previamente aprovadas na CCJ e CE do Senado, e também aperfeiçoar: i) a diferenciação entre traficantes de pequeno e grande porte; ii) a penalização do uso compartilhado de drogas; iii) a importação de medicamentos à base de canabidiol (CBD) para o tratamento de doenças graves<sup>98</sup>, entre outras:

Nossa intenção é manter várias das propostas contidas na Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo), bem como nas Emendas nos 2 a 8 – CE, além de introduzir novas ideias [...]

Não obstante o aperfeiçoamento proposto pela Casa de origem, entendemos ser necessário aprimorar a diferenciação do tráfico de grande e de pequeno porte, para torná-la mais objetiva. Com esse propósito, modificamos o caput do art. 33 da Lei de Drogas e acrescentamos novo § 5º a ele, para prever que há tráfico de pequeno porte quando a quantidade de droga apreendida for suficiente para atender ao consumo médio individual por cinco dias de até dez usuários. Esse critério, que leva em conta a quantidade de droga apreendida, afina-se com o critério proposto pelo substitutivo da CCJ que estabelece uma “presunção de usuário” com base na quantidade de droga apreendida com o usuário [...]

No que se refere à segunda divergência que apresentamos em relação ao relatório oferecido perante à CE, entendemos que o substitutivo da CCJ apresenta inovações importantes, aprimoramentos de mérito que foram analisados em profundidade no parecer daquela comissão e que não merecem ser rejeitados, a saber: [...]

- Garantia de participação da sociedade civil nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas, na forma do regulamento. [...]

- Previsão de que, entre os objetivos do sistema de informação, avaliação e gestão das políticas sobre drogas, está o de criar ouvidoria para a melhoria do atendimento a usuários e dependentes de drogas [...]

e a compatibilidade entre os programas que visam a abstinência com os programas de tratamento que visam a autonomia do indivíduo, com redução de danos sociais e à saúde [...]

- No que se refere à atenção à saúde, a inclusão da atenção psicossocial, ao lado do tratamento ambulatorial, como forma prioritária de tratamento dos dependentes de drogas [...]

- No tema da internação involuntária de dependentes de drogas, a previsão de que ela será interrompida, quando houver solicitação escrita da família e não houver risco imediato à vida da pessoa internada ou de terceiros, avaliado pelo médico responsável; [...]

- Reorganização dos dispositivos referentes às comunidades terapêuticas acolhedoras [...]

e acrescenta novas obrigações, como: informar à família e órgãos públicos, inclusive o Conselho Tutelar, sobre os acolhimentos realizados, assim como os desligamentos, desistências e evasões; permitir a comunicação com familiares; respeitar a integridade física e psíquica e os direitos à privacidade, à liberdade de crença, à alimentação; prover alojamentos adequados; e observar as normas de segurança sanitária [...]

esclarece que as entidades de acolhimento deverão se articular com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para garantir a integralidade da atenção à saúde e preparar o processo de reinserção social da pessoa acolhida e, por fim, assegura-lhes prioridade na utilização da rede de atendimento do SUS, conforme o fluxo organizativo e institucional estabelecido pelo SUS. A redação do dispositivo foi construída, pelo relator no âmbito da CCJ, em diálogo e acordo com representantes da Confederação Nacional de Comunidades Terapêuticas (CONFENACT) e da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas (FEBRACT) [...]

- Entre os aspectos penais do projeto, o dispositivo que visa tornar mais objetiva a diferenciação entre o usuário e o traficante de drogas, a fim de reduzir o grande número de usuários que acabam processados e presos como traficantes [...]

Além da modificação proposta pelo substitutivo da CCJ, entendemos que é possível avançar na diferenciação entre usuário e traficante. Nossa ideia é que se mantenha o critério da “presunção de usuário”, com base na quantidade de droga apreendida, sendo que essa presunção somente poderia ser superada quando, não ultrapassada a quantidade correspondente a cinco dias de consumo pessoal, houver flagrante de venda de droga ou exposição à venda ou o agente for flagrado trazendo droga para o interior de estabelecimentos prisionais [...]

Ainda no que se refere ao usuário de drogas, especificamente às situações de uso compartilhado, entendemos que a Lei de Drogas apresenta uma incoerência que deve ser corrigida. O art. 33, § 3º, que trata do assunto, dispõe que aquele que “oferecer droga, eventualmente e sem objetivo de lucro, a pessoa de seu relacionamento, para juntos a consumirem” será punido com pena de seis meses a um ano de detenção, além de pagamento de multa. Como se observa, o referido tipo penal é direcionado a consumidores de droga, mas, em vez de prever penas semelhantes àquelas dispostas no art. 28 da Lei de Drogas, comina pena privativa de liberdade! Assim, por uma questão de coerência e razoabilidade, propomos que essa conduta passe a ser equiparada à de mero usuário de drogas.

- A inclusão do Capítulo IV no Título III da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, buscou, entre outras razões, dar uma proteção legal às famílias que batalharam duramente, inclusive no Judiciário, para conseguir importar medicamentos à base de canabidiol (CBD) para o tratamento de doenças graves. Ainda que atualmente a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) esteja disciplinando a questão, inclusive no que se refere ao plantio para fins medicinais, o dispositivo inserido eleva a questão para o âmbito da lei e abre caminho para que esse processo tenha maior segurança jurídica [...]

Trabalhos recentes, por exemplo, confirmaram sua eficácia no tratamento da dor neuropática. Estudos com o dronabinol – versão sintética do tetraidrocanabinol, o principal componente psicoativo da maconha – também demonstraram efeito positivo no controle da caquexia associada à aids e ao câncer. Além disso, o medicamento se mostrou mais eficaz que os fármacos habitualmente utilizados no tratamento das náuseas e dos vômitos secundários à quimioterapia em pacientes oncológicos, recebendo o aval do Food and Drug Administration (FDA) norte-americano. Em função de sua baixa toxicidade, o CDB – que não é considerado uma substância psicoativa – tem sido extensamente estudado em ensaios clínicos, especialmente nas doenças que afetam o sistema nervoso central. As suas propriedades anti-inflamatórias e neuroprotetoras fizeram com que fosse indicado para o tratamento da doença de Huntington, da doença de Parkinson e do dano cerebral isquêmico do recém-nascido. O uso dos canabinoides no manejo da fibromialgia também demonstrou redução da dor e melhora da qualidade de vida e do sono. Outrossim, há inúmeros relatos de que a maconha e seus derivados têm efeitos benéficos em diversos sintomas da esclerose múltipla: dor, distúrbios urinários, tremores e espasticidade. Por essas razões, a lista de países que permitem o uso medicinal da maconha e seus derivados é extensa, composta majoritariamente por países europeus e do continente americano. No Brasil, contudo, a despeito da autorização expressa que consta do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.343, de 2006, o acesso dos pacientes à maconha medicinal ainda é muito difícil.

Também, em 07/05/2019, o deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), filho do presidente da República Jair Bolsonaro, posta em suas redes sociais (Facebook<sup>99</sup> e Twitter<sup>100</sup>) um vídeo exortando os senadores a não emendarem o PLC 37/2013 para prejudicar a ação que trata da descriminalização do uso e porte de drogas no Supremo Tribunal Federal (STF).

Olá amigos! Amanhã vai ser votada numa Comissão Mista, o PLC 37. De que trata esse PLC? Ele trata de uma nova lei sobre drogas. O projeto pode não ser perfeito, mas é preciso que os senadores não emendem o projeto, porque qualquer emenda, qualquer alteração que seja feita, este projeto vai retornar para a Câmara dos Deputados e isso vai atrasar a sua tramitação. Eventuais correções podem ser feitas na Presidência da República através de vetos. E, por que a gente quer aprovar de maneira tão rápida esse projeto? Por que se ele não for aprovado, o STF corre o sério risco, de muito em breve, liberar as drogas no Brasil. Agora se este projeto for aprovado, a causa que está no STF perde o objeto, acaba-se a discussão. Então, o apelo que eu faço aos senadores para que não ocorram emendas e seja aprovado este projeto da maneira mais rápida possível, deixando ao presidente da República, vetos para fazer eventuais correções no projeto. Um forte abraço, fiquem com Deus e acompanhem o PLC 37 (Transcrição do autor).

Em 08/05/2019, foram apresentadas pelo senador Alessandro Vieira (PPS-RS) as Emendas nº 10, para incluir, além da abstinência, a política de redução de

---

<sup>99</sup>Disponível em: <https://www.facebook.com/bolsonaro.enb/posts/1136358123223477/>. Acesso em: 10 jul. 2019. 18:44.

<sup>100</sup> Disponível em: <https://twitter.com/bolsonarosp/status/1125930326939840513>. Acesso em: 10 jul. 2019. 18:54.

danos como variação de tratamento no atendimento ao usuário de drogas, e a nº 11, que define critérios para o funcionamento das Comunidade Terapêuticas Acolhedoras, que no mesmo dia as retira:

A política de redução de danos é um conjunto de políticas e práticas cujo objetivo é reduzir os danos associados ao uso de drogas psicoativas em pessoas que não podem ou não querem parar de usar drogas. Por definição, redução de danos foca na prevenção aos danos, ao invés da prevenção do uso de drogas, baseadas em um forte compromisso com saúde pública e com os direitos humanos [...]

O problema com o abuso de drogas no país é latente e um desafio complexo. Nesse sentido, é salutar que variações de tratamento sejam dadas ao indivíduo, sendo necessário lidar com infinitas possibilidades de abordagem. Apresentamos, neste cenário, emenda a proposição no intuito de incluir a histórica política de redução de danos, que já possui contribuições não só no Brasil, mas em outros países do mundo<sup>101</sup>.

Nesta mesma data, ao processo é juntada a “Nota pública sobre a tramitação do PLC 37/2013: pela retomada do diálogo democrático, contra o retrocesso nas políticas de drogas” da Plataforma Brasileira de Política sobre Drogas (PBPD) — uma rede para a atuação conjunta de organizações não governamentais, coletivos e especialistas de diversos campos de atuação que busca debater e promover políticas de drogas — assinada por mais de 70 entidades do campo da saúde, segurança pública e direitos humanos. A Nota ressalta a necessidade de aprofundar a análise e o diálogo sobre o tema, através de um debate amplo, plural e profundo, da importância da tramitação da matéria na Comissão de Direitos Humanos do Senado (CDH), e da realização de audiências públicas, diante da renovação legislativa que acontecera nas últimas eleições<sup>102</sup>:

Em 2019, o projeto voltou a ser debatido na CAE, e passou a tramitar simultaneamente na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado. O parecer apresentado no dia 23 de abril pelo novo relator do projeto na CAE, Senador Styvenson Valentim, ignora a construção suprapartidária e o processo de escuta plural que resultou na construção desses substitutivos, e propôs que o PLC 37/2013 fosse aprovado com a exata redação encaminhada pela Câmara dos Deputados, em 2013. Rejeita, assim, as mudanças propostas no texto do projeto pelos substitutivos aprovados na CCJ e na Comissão de Educação (CE) do Senado. Não toma conhecimento do parecer apresentado pela relatora anterior na própria Comissão de Assuntos Econômicos. Diante disso, ao invés de ser votado de maneira açodada, é fundamental o aprofundamento da análise e do diálogo sobre a

---

<sup>101</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7949186&ts=1561407947424&disposition=inline>. Acesso em: 10 jul. 2019.

<sup>102</sup>Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7949366&ts=1561407946775&disposition=inline>. Acesso em: 10 jul. 2019.

matéria, para que sejam consideradas, em detalhe, as discrepâncias entre os pareceres.

No último dia 24 de abril, a CAE e a CAS reuniram-se para deliberar sobre o parecer apresentado horas antes pelo Senador Styvenson, impedindo uma análise aprofundada pelos membros das comissões. Tomaram a grave decisão de não realizarem nenhuma audiência pública sobre a temática nesta legislatura, e, diante de pedido de vista coletivo, agendaram para o dia 8 de maio a votação do parecer. Durante a reunião, anunciou-se ainda o risco de que, em sendo aprovado na CAE e CAS, o projeto siga diretamente para o plenário, sem a tramitação prevista na Comissão de Direitos Humanos.

O Senado teve, neste ano, uma das maiores renovações de sua história; mais da metade dos Senadores e Senadoras acaba de iniciar seus mandatos. Realizar audiências públicas sobre o projeto é ainda mais importante diante desse fato, para que a nova composição da Casa tenha a oportunidade de ouvir especialistas e profissionais que atuam com as políticas de drogas em seu cotidiano, bem como organizações da sociedade civil que se mobilizam em torno do tema. Esperamos, das novas e dos novos parlamentares, a oxigenação do Congresso Nacional com práticas mais democráticas, com real abertura à participação social.

Contudo, nesse mesmo dia, foi aprovado o Requerimento de Urgência e também o Parecer do senador Capitão Styvenson, na CAE, por 20 votos favoráveis e 1 voto contrário (do senador Rogério Carvalho), e na CAS, por 13 votos favoráveis e 1 voto contrário (do mesmo senador). A matéria, então, foi encaminhada ao Plenário para votação. Lá, foi retirada de pauta após questão de Ordem suscitada pelo Senador Rogério Carvalho, uma vez que por ter sido deferido o regime de urgência, segundo o Regimento Interno a matéria deveria ser apreciada na segunda sessão deliberativa ordinária seguinte à concessão da urgência (art. 336, II). Em 15/05/2019, é protocolado pelo Senador Weverton (PDT-MA)<sup>103</sup> requerimento para Oitiva da CDH para instrução do PLC 37/2013, em razão da matéria envolver internação compulsória de usuários de drogas, com a seguinte justificção:

Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 37, de 2013, promove muitas alterações na Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, conhecida como Lei Antidrogas, e por se tratar de matéria muito relevante para a sociedade pois com o crescimento alarmante do uso de drogas nos últimos anos, torna urgente a necessidade de o poder público dar uma resposta mais efetiva para o problema.

Assim, ainda que louvável a intenção da Proposta aprovada na Câmara e alterada pela CCJ dessa Casa, é imprescindível que, além das Comissões anteriormente despachadas, seja ouvida a CDH dada a alta relevância do tema e a grande pertinência temática do assunto para as questões que orbitam em torno dos direitos humanos, a exemplo daquele que trata da possibilidade de internação compulsória do usuário de drogas. Por isso é que peço o apoio dos nobres colegas de parlamento para aprovação do

---

<sup>103</sup>Disponível

em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7952345&ts=1561407947513&disposition=inline>. Acesso em: 10 jul. 2019.

presente Requerimento para que a CDH dê a última palavra sobre a matéria posta em questão.

No entanto, na mesma data, ocorre a designação do Senador Capitão Styvenson para emitir Parecer em substituição à CDH, e também sobre o PLC 37/2013, que inclui: i) o Parecer 140, da CCJ, Relator: Senador Antonio Carlos Valadares, favorável à matéria e às Emendas nºs 1, 2, 3, 7 e 8-CCJ, nos termos das Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo); ii) o Parecer 141, da CE, Relator: Senador Lasier Martins, favorável à matéria, com as Emendas nºs 2 a 8-CE, e contrário à Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo); iii) o Parecer 19, de 2019, da CAE e da CAS, Relator: Senador Capitão Styvenson Valentim, favorável à matéria conforme a Casa de origem, contrário às emendas.

O Parecer nº 148, de 2019 – PLEN/SF, em substituição à CDH, é favorável ao Projeto conforme veio da Câmara dos Deputados e contrário a todas as suas emendas. Assim, apesar de ter tramitado seis anos no Senado Federal e ter dado ensejo há vários debates, audiências e consultas públicas com especialistas e organizações da sociedade civil, o PLC foi mantido conforme a redação da Câmara dos Deputados, legislatura 2010-2014, tendo o Senado federal apenas o carimbado (DSF, nº 68,16/05/2019, p. 50-62):

Então, leio este relatório, em substituição à CDH.  
Esta matéria, como já foi dito, já foi analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Educação e teve apreciação conjunta pela CAS e pela CAE e foi aprovada por maioria absoluta das duas Comissões.  
O relatório de nossa autoria mantém o texto atual vindo da Câmara dos Deputados.  
Tendo sido aprovado requerimento de urgência, cabe a este Relator apresentar o parecer em Plenário, em substituição à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).  
Análise.  
Ressaltamos que esta matéria está em apreciação no Congresso Nacional desde o ano de 2010, tendo passado por exaustiva análise na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, onde foi analisado por quatro Comissões temáticas.  
Do ponto de vista da Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa, considero que o projeto é meritório, que está em consonância com a proteção aos direitos humanos, objeto da CDH, conforme o art. 102 e do nosso Regimento Interno.  
É um projeto de largo alcance social, que abrange as áreas de saúde, de segurança e bens inestimáveis, como família e dignidade à pessoa humana. A problemática é de conhecimento amplo. O uso da droga na atualidade é uma preocupação mundial. Entre 2000 e 2015, houve um crescimento de 60% no número de mortes causadas diretamente pelo uso das drogas [...]

O projeto garante ainda aos usuários de drogas tratamento humanitário e inclusivo, seja nas unidades de saúde, seja nas comunidades terapêuticas acolhedoras.

Quanto às internações propostas, todas respeitam os direitos humanos e a própria Constituição.

O projeto proporciona uma melhor percepção quanto a quem é o pequeno e o grande traficante, dando ao Poder Judiciário a melhor forma de interpretar a norma penal.

Trata-se, sem dúvida, de um passo gigantesco rumo à preservação da dignidade das pessoas e da integridade das famílias brasileiras.

Voto.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2013.

E rejeito aqui todas as emendas apresentadas, as sete que apresentaram, porque o tema já foi tratado. Todas as emendas que foram apresentadas já foram tratadas antes.

A enquete eletrônica do portal e-cidadania do Senado Federal do PLC 37/2013 que registra apoios à proposição obteve o seguinte resultado<sup>104</sup>: **SIM: 5.267; NÃO: 11.541**. O PLC foi aprovado em 15/05/2019. No dia seguinte foi remetida mensagem submetendo os autógrafos do projeto à sanção do Presidente da República.

Em 30/05/2019, dois dias depois de negociar um pacto pela governabilidade com os chefes do Executivo e do Legislativo<sup>105</sup>, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Dias Toffoli, apesar da Corte Constitucional ter como uma de suas principais competências o desempenho da função contramajoritária na democracia — de evitar a imposição da “vontade da maioria legislativa de ocasião” contra direitos individuais — anuncia que a ação sobre a descriminalização do uso de drogas não mais seria julgada no dia 05/06/2019, conforme estava agendado, não informando a nova data para o julgamento (ROSSI, 2019).

Sobre este aspecto, Agamben (2011: 19) ao se referir sobre os mecanismos e dispositivos do estado de exceção como paradigma de governo ressalta que uma de suas características é a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário: “Uma das características essenciais do estado de exceção — a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário — mostra, aqui, sua tendência a transformar-se em prática duradoura de governo”. Em 06/06/2019 é publicada no DOU, a Lei 13.840 que dispõe sobre o Sistema Nacional

---

<sup>104</sup>Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=113035>. Acesso em: 10 jul. 2019.

<sup>105</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,toffoli-diz-que-pacto-marcara-novo-tempo-na-relacao-entre-os-poderes-no-pais,70002846741>. Acesso em: 10 jul. 2019.

de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas.

A questão da *cannabis* medicinal, devido aos procedimentos descritos acima, deixou de ser regulada pela Lei 13.840 de 2013. Contudo, esse debate acontece na Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA) e sofre pressões de parcelas do poder que lícita ou ilícitamente, procuram escapar aos limites estabelecidos pelo Estado de Direito.

#### **4.5.5 Ato Excepcional VI – O fechamento da ANVISA?**

A ANVISA aprova por unanimidade em 11/06/2019 na reunião da Diretoria Colegiada do órgão e publica em 14/06/2019, duas propostas de consulta pública relacionadas à regulamentação do cultivo controlado de *Cannabis sativa* para uso medicinal e científico e do registro de medicamentos produzidos com princípios ativos da planta. As propostas ficaram abertas à contribuição da sociedade por 60 dias.

Segundo a ANVISA (2019), essa iniciativa visa favorecer a produção nacional de terapias feitas à base de *Cannabis* com garantia de qualidade e segurança, além de permitir a ampliação do acesso da população a medicamentos. As duas propostas de Resoluções da Diretoria Colegiada (RDCs) que entraram em consulta foram produzidas a partir de estudos e evidências científicas sobre o benefício terapêutico de medicamentos feitos à base da planta. Uma delas trata dos requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta por empresas farmacêuticas, única e exclusivamente para fins medicinais e científicos. A outra traz os procedimentos para o registro e monitoramento de medicamentos produzidos à base de *Cannabis* spp., seus derivados e análogos sintéticos. De acordo com a Anvisa, as normas serão aplicáveis apenas a medicamentos cuja indicação terapêutica seja restrita a pacientes com doenças debilitantes graves e/ou que ameacem a vida e sem alternativa terapêutica.

O atual processo regulatório para criar regras claras e transparentes sobre os requisitos técnicos para o plantio controlado e monitorado de *Cannabis* teve início em 2017, quando foi criado um grupo técnico para discutir o assunto. O tema integra as prioridades da Agência, previstas na Agenda Regulatória até 2020, no item



regularização do cultivo de plantas controladas. Segundo a Agência<sup>106</sup>, antes de estruturar as propostas foi realizado um diagnóstico do problema e uma reflexão sobre a necessidade de atuação e os possíveis impactos das opções regulatórias disponíveis. Por isso, foi feito um estudo de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para definir as opções regulatórias viáveis.

Um dos problemas identificados foi a dificuldade de acesso dos pacientes ao uso medicinal seguro da *Cannabis* spp. e seus derivados. Além disso, a Anvisa aponta o alto custo dos tratamentos, que poderá ser reduzido com a produção nacional. O estudo incluiu também a avaliação de modelos de regulação relacionados ao cultivo, à produção e ao registro de medicamentos em países como Canadá, Portugal, Israel e Estados Unidos.

Em entrevista ao site de notícias especializado em instituições públicas brasileiras, JOTA, sobre a pretensão da ANVISA de regulamentar o cultivo controlado de *Cannabis sativa* para uso medicinal e registrar medicamentos produzidos com princípios ativos da planta, o Ministro Osmar Terra (MDB), do Ministério da Cidadania, critica o fato de a Agência ter colocado a discussão em audiência pública, cogita bloquear a iniciativa e até mesmo fechar a autarquia se o plantio for aprovado:

O cara [presidente da Anvisa] tomou a iniciativa sem ouvir ninguém do governo. Mal ou bem é uma agência do governo. O presidente [Bolsonaro] já se manifestou contra. O ministro Mandetta [da Saúde] está chamando entidades que já se manifestaram contra para ouvi-las, para se posicionar. E vai ter de ter uma forma jurídica, estou estudando ainda, para bloquear a discussão na Anvisa, parar de alguma forma. Porque ela está contrariando a lei. Não tem nenhuma lei que diz para fazer essa regulação. E o plantio de drogas, como a maconha, é proibido por lei. Está escrito [...]

Pode ter ação judicial. Pode até acabar a Anvisa, sei lá, entendeu? A Anvisa está enfrentando o governo. É um órgão do governo enfrentando o governo. Não tem sentido. E o governo não está se baseando em teorias esdrúxulas, está se baseando em ciência. Em 198 países do mundo é proibido plantar maconha. Todos são malvados? É a experiência da vida [...]

A questão da Anvisa é o fato de colocar em audiência pública esse negócio. Isso que fragiliza a Anvisa. A Anvisa tem muita coisa para fazer que não está fazendo, está atrasada. Preocupação principal agora da Anvisa é liberar a maconha, o que é isso? [...]

O que estamos dizendo é que não deve passar a ideia de plantar maconha no Brasil e passar ideia que maconha é medicinal [...]

Vamos falar claramente. Pergunta pra quem pesquisa no mundo. Para quem vive lá na ponta, quem trata o dependente químico. Essas pessoas têm de ser ouvidas, não é o filósofo da esquina, que leu Foucault, achou que é lindo e quer legalizar tudo. Acho que a pessoa pode fumar maconha,

---

<sup>106</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,toffoli-diz-que-pacto-marcara-novo-tempo-na-relacao-entre-os-poderes-no-pais,70002846741>. Acesso em: 10 jul. 2019.

plantar, fazer o que quiser. Se morar sozinha numa ilha. E tiver de se virar sozinha. Mas quando faz isso socialmente, ela se prejudica. E prejudica quem está na volta dela. Conheço vários casos, tive até na família. Gente que era brilhante, genial, virou um zumbi. Fumando só maconha, não fumando outras drogas [...]

Qualquer empresa que estiver desenvolvendo o [produto] sintético vai ter apoio. Se não desenvolver, tudo bem. Acho pior o governo estar advogando pela liberação da maconha. Com que interesses? Que interesses estão por trás da liberação da maconha? A dependência cria um cliente eterno.

Pega ali, no Colorado, no Canadá, tu vê bilhões de reais investidos, prevendo 'lucro de tanto, imposto de tanto' no plantio da maconha, isso é muitíssimo mais grave do que dizer que uma empresa está sintetizando o canabidiol. Quero que coloque isso [na entrevista], senão vai sair a notícia que estou a favor de uma empresa [...]

Os maiores pesquisadores estão aqui. E são contra a plantação. Tem de falar com quem entende. Não com filósofo, com antropólogo. Tem de falar com quem está lá na ponta pesquisando. Pergunta para o [José Alexandre] Crippa [professor da USP] o que ele acha [...]

Isso não tem espectro ideológico. A esquerda, até por falta de proposta, está defendendo a liberação das drogas. Tem um núcleo ultraliberal, que o centro é o Cato Institute, fundado pelo Milton Friedman, que é a favor da liberação das drogas.

[NR: segundo o Cato Institute, a organização foi fundada por Ed Crane, Murray Rothbard e Charles Koch, e não por Friedman, morto em 2006, e considerado um dos pais da Escola de Chicago].

É o direito individual acima de tudo. É o conceito de liberdade que podemos discutir. Uma pessoa que não consegue trabalhar, porque está dependente de droga, o que acontece com a liberdade dela? É a sobrecarga de outro, que vai ter de produzir para ela. A liberdade de um é a escravidão de outro. Meu conceito de liberdade é mais amplo socialmente do que do Milton Friedman, que só fala na liberdade individual (JOTA, 2019).

O Ministro da Cidadania, Osmar Terra foi o autor da Resolução CONAD 1/2018 e do PL 7663/2010 que deu origem à Lei 13.840 de 2019. Sua pasta tem a competência da política sobre drogas, quanto: i) à educação, informação e capacitação para a ação efetiva para a redução do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; ii) à redução das consequências sociais e de saúde decorrente do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; iii) à avaliação e acompanhamento de tratamentos e iniciativas terapêuticas (art. 1º, 'a', 'd', 'e', do anexo I do Decreto 9.674 de 2019). Nota-se, da entrevista acima, uma resistência do Ministro em concordar com a realização de audiências públicas, com a participação da sociedade civil e, por conseguinte, fomentar o debate plural e democrático sobre assuntos relacionados ao uso de drogas, em razão de já ter uma opinião formada sobre o assunto. Diante de tal circunstância e contexto pergunta-se: o que se depreende de todos os dados coletados até o momento?

## 5 ANÁLISE DE DADOS

Neste trabalho, procurou-se comprovar a hipótese da presença da “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” na política criminal brasileira sobre drogas ilícitas a partir da Constituição da República brasileira de 1988. Então em primeiro lugar foram pesquisados nos processos legislativos que originaram a Constituição de 1988 (ANC/87), a Lei 10.409 de 2002, a Lei 11.343 de 2006 e a Lei 13.840 de 2019, as ideias dos legisladores sobre os consumidores e traficantes de drogas para verificar se eram reconhecidos como inimigos públicos da sociedade. Isto é, em que medida o confronto político era formulado como um confronto moral entre o “bem e o mal”, em que o oponente só pode ser percebido como um inimigo a ser destruído.

Em segundo lugar, partindo da premissa que a tarefa da política democrática é elaborar a dicotomia nós/eles de um modo que estimule o confronto democrático, através da criação de uma esfera pública de contestação, na qual diferentes projetos políticos possam se confrontar, também foram investigados e registrados os procedimentos que produziram críticas ou reclamações relacionadas a eventual desrespeito das normas regimentais, dos ritos pré-estabelecidos (de superação da normatividade), que favoreciam o debate democrático plural, como: i) efetiva participação nos debates em plenário; ii) o trâmite nas Comissões Permanentes e; iii) a realização de consultas e audiências públicas com a participação da sociedade civil. Acrescentou-se no exame, a elaboração da Resolução CONAD/MJ nº 1 de 2018, por esta ter sido influenciada pelo PLC 37/2013 que se transformou, mais tarde, na Lei 13.840 de 2019.

Como foi salientado na seção 3.5 acima, antes do julgamento do STF, em 2011, na ADPF 187 que decidiu sobre a legalidade da Marcha da Maconha, as posições que defendiam a legalização das drogas eram tratadas por muitas autoridades do sistema criminal (polícia, promotores de justiça, juízes) como apologia ao crime ou formação de quadrilha. Como consequência, havia um déficit no debate democrático de posições liberais. Se os parlamentares tinham imunidade parlamentar nesse período, não se pode dizer o mesmo dos membros da sociedade civil organizada. Na maior parte dos debates, os usuários não foram chamados para manifestar sua opinião sobre o assunto.

Apesar de ser um discurso comum de que cada vez aumenta mais o número de usuários de drogas, em nenhum dos debates foram encontrados parlamentares que defendessem a legalização de ambas as condutas (consumo e venda de drogas).

Tabela 11 - Posições políticas nos processos legislativos sobre drogas no Brasil

POSIÇÃO/LEI	ANC/87	L. 10.4009/2002	L. 11.343/2006	L. 13.840/2019
LIBERAL	--	--	--	--
INTERMEDIÁRIA	01	02	05	
CONSERVADORA	30	09	16	16
SEMI- CONSERVADORA	--	--	--	05

Fonte: (Autor, tese, 2019)

Em relação a ANC/87, foram registradas 02 posições que reprovaram a criminalização das drogas no texto constitucional; 03 posições desaprovaram a repressão realizada contra juventude, 01 posição questionou a seletividade do sistema penal e outra os males causados pelas drogas em relação ao tabaco e álcool; 01 posição defendeu a descriminalização do consumidor e a maior penalização do traficante e 30 posições apresentaram-se como conservadores no sentido de aumentar a repressão e o combate tanto ao uso quanto ao tráfico de drogas.

O principal argumento da posição intermediária (descriminalização apenas do consumo) na ANC/87 pode ser visto no quadro seguinte:

Quadro 5 - Argumentos de posição intermediária na ANC/87

<b>OPINIÃO INTERMEDIÁRIA.</b>
<b>Maconha é questão de consciência pessoal e concepção existencial.</b>

Fonte: (Autor, tese, 2019)

Percebe-se que o argumento da posição intermediária do direito do indivíduo a sua personalidade, a sua autonomia e privacidade colocados em 1987 são da mesma natureza do que os defendidos pelos ministros do STF no julgamento do RE 635.659 SP, em 2015, sobre a descriminalização do porte pessoal de drogas (seção 3.5.2). As principais opiniões conservadoras identificadas foram:

Quadro 6 - Argumentos de posições conservadoras na ANC/87

<b>OPINIÃO CONSERVADORA</b>
<p><b>O uso de drogas degrada os valores; é um mal para o país; é causa de outros crimes (assaltos a mão armada, estupros, assassinatos, terrorismo, contrabando de armas, prostituição, corrupção), o traficante é alguém nocivo, perigoso para a juventude; a maconha é a porta de entrada para outras drogas mais pesadas; o crime de tráfico equivale à prática da tortura pois também prejudica a mente e o corpo; o tráfico usa crianças, em razão da impunidade delas; os traficantes estão presentes na escola; aumenta a propagação da AIDS; é indispensável a participação das Forças Armadas para evitar o aumento da toxicomania no Brasil; o tráfico compromete a estabilidade, o desenvolvimento social e a segurança nacional; para diminuir a dependência tem que endurecer a penalização do tráfico, pois intimida sua prática e diminui a oferta; é necessário fixar regras mais rígidas sobre tráfico de drogas na Constituição para elas terem mais crédito e balizar a legislação penal; é imprescindível a pena de prisão perpétua para o tráfico; é indispensável a pena de banimento para o tráfico; a droga é utilizada como arma política por governos para dominar sua população; o uso de drogas aliena a juventude, degrada a personalidade, degenera a espécie humana e compromete as instituições policiais.</b></p>

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Compreende-se assim, que o uso de drogas e a figura do traficante foram considerados pela maioria dos Constituintes um mal para a sociedade brasileira. Por isso, deveria ser energeticamente combatido, pois, quanto mais repressão menor seria a oferta, o uso e a dependência. Nota-se assim, que não se problematiza o conceito de drogas (seção 3.1) e já existe a presença de um forte discurso neopunitivista para tratar do tema (seção 2.1.4), bem como do estereótipo criminoso, salientado por Olmo (1990), em que a droga é vista como "inimiga", e o traficante – objeto central de interesse deste discurso — como "invasor", "conquistador" (seção 3.2).

Duas questões que aconteceram na Constituinte merecem ser destacadas, relacionada à questão da inimizade, do estado de exceção e da política sobre drogas. Uma, foi a ocorrência do debate sobre a prática da tortura. O deputado Antônio Mariz defendia que a tortura era um crime cometido na sua maior parte por agentes do Estado e que por isso deveria estar topologicamente localizado no texto que limitava o poder estatal, isto é que tratava dos direitos dos indivíduos frente o Estado. Isto porque a tortura foi uma pratica privilegiada de um estado de exceção (regime militar), já que nele não era considerada ilícita, tendo em vista que o poder, do ponto de vista material, suspendera o direito e afirmava sua superioridade acima das normas jurídicas. Desse modo, o que aconteceu na Constituinte foi que se equipara, num mesmo artigo (art. 5º, XLIII, CF), um ato de exceção (a pratica da

tortura), com outros crimes (tráfico de drogas, terrorismo, hediondos), que eram crimes comuns, cometidos por pessoas sem ligação com o Estado. Logo, no texto constitucional que era para estabelecer balizas para o poder estatal acabou-se, paradoxalmente, potencializando-o.

Em outras palavras, na ANC/87, a reprovação que recaía ao então “torturador”, “agente do estado da ditadura” dos anos 1970, devido à conjuntura dos anos 1980, foi deslocada também para aqueles que na maioria das vezes sofriam essas torturas e eram perseguidos pelos agentes do estado (os policiais). Tem-se aqui uma confusão e uma diluição do ato de exceção no ato normativo em que por um lado há reprovação do sujeito ativo do crime de prática da tortura (agente do estado) e por outro se condena o sujeito ativo de outros crimes (tráfico de drogas, terrorismo, hediondos) que geralmente sofrem tortura pelos agentes do Estado. De tal forma que essa zona de indiferença, de indeterminação, de anomia, onde ocorre a suspensão da norma, mas não sua abolição, simbolizada pelo ato de tortura, se mantém como um valor (TELES, 2010), e se perpetua, especialmente na política sobre drogas pós-1988.

Importante observar que justamente na discussão do Destaque do deputado Antônio Mariz (PMDB-PB) em que se discute sobre a pertinência da presença da prática da tortura junto a outros crimes de natureza diversa no mesmo dispositivo — onde se trata de normas relativas aos direitos fundamentais que impõe limites ao poder estatal (ao poder soberano) —, é que aparece a questão de ordem sobre a alteração do regimento interno da ANC que possibilita a substituição do texto das Subcomissões e Comissões por emendas coletivas substitutivas. Procedimento que de certo modo afasta a influência da participação popular no texto elaborado.

Outra questão interessante sobre a expansão do estado de exceção na política sobre drogas relacionadas aos direitos e garantias individuais na Constituição da República, refere-se ao direito de inviolabilidade da casa do indivíduo em que ninguém nela pode penetrar sem consentimento do morador, salvo para prestar socorro ou em caso de desastre ou flagrante delito ou durante o dia, por determinação judicial (art. 5º, XI, CF). Quer dizer, existe uma limitação ao poder do Estado em relação à casa do indivíduo excepcionada, a princípio, quando isso lhe favorecer. Isto é, se estiver ocorrendo um desastre (terremoto) ou o morador estiver passando mal (sofrendo um ataque cardíaco) ou estiver sendo vítima de um crime

(sendo roubado, sequestrado, estuprado, assassinado), a polícia pode invadir sua residência para prestar-lhe auxílio. Fora dessas situações, teria que ser por determinação judicial, durante o dia. Mas, não é isso o que tem acontecido em relação aos crimes de drogas, onde a polícia a partir do momento que aprende drogas com alguém, se dirige à sua residência e nela penetra sem ordem do juiz e a qualquer hora, baseada na justificativa de lá ser um local de prática de crime (porte/tráfico de drogas). Então, nessa zona de exercício do poder soberano, de superação da normatividade, onde havia inicialmente uma proteção constitucional ao direito individual, torna-se, mais tarde, elemento de excesso do poder punitivo estatal.

Indispensável salientar que marcas das estruturas autoritárias presentes nas primeiras leis brasileiras de Segurança Nacional promulgadas pelo Estado Novo, como a inafiançabilidade de crimes, a inaplicabilidade da suspensão da execução da pena e do livramento condicional (DL 431 de 1938), se presentifica na Constituição de 1988 e posteriormente, na lei dos Crimes Hediondos (Lei 8.072 de 1990) e nas leis brasileiras sobre drogas.

Sobre as CPIs do Narcotráfico foram identificadas uma opinião crítica e outras conservadoras:

#### Quadro 7 - Argumento crítico nas CPIs do Narcotráfico

<b>OPINIÃO CRÍTICA</b>
<b>Foi alertado em palestras nas escolas - nas quais se procura conscientizar os estudantes, afirmando que a questão das drogas é uma “questão explosiva”, utilizando para isto um objeto que simula uma granada e é atirado nas mãos dos alunos -, dos riscos da metodologia de abordagem de jovens e adolescentes. Este tipo de abordagem é uma estratégia baseada no medo, traz consequências negativas e não se constitui em auxílio eficaz para o usuário de drogas. Esta técnica é denominada “amedrontamento”.</b>

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Os argumentos conservadores foram:

#### Quadro 8 - Argumentos de posições conservadoras nas CPIs do Narcotráfico

<b>OPINIÃO CONSERVADORA</b>
<b>O viciado na crise de abstinência não tem dinheiro para comprar o material que deseja; com o desespero da crise, vende o que tem, furta, assalta e mata para adquirir o dinheiro necessário para tanto; viciados matam a própria família como consequência das drogas; já o traficante, para assegurar o seu</b>

**negócio, supre algumas necessidades sociais de bairros miseráveis e depois recruta jovens e muitas vezes crianças (pois são inimputáveis perante a lei), soldados para o seu exército particular, impondo daí para a frente sua vontade (colocando em risco a própria democracia), mediante a força das armas; os problemas de saúde relacionados ao uso das drogas não compensam os empregos gerados por sua indústria; as drogas são os grandes inimigos a serem combatidos após a guerra fria devido à relação das drogas com a desagregação familiar e com a desorganização social.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Nota-se que neste processo legislativo aparece explicitamente a declaração de que as drogas são os grandes inimigos a serem combatidos. Nesse ponto, percebe-se conforme salienta Garcia (2017), o ocultamento discursivo de se tentar desumanizar o ponto de partida, ao falar-se de que a droga é o inimigo, que ela é o grande mal que precisa ser exterminado. E, que a disposição discursiva desse combate é um mascaramento, pois não é contra a droga que se luta, já que quem sofre a repressão estatal não é a droga, mas as pessoas que são alvo dessa política.

Sobre o processo legislativo da Lei 10.409 de 2002 foram registradas 02 posições intermediárias (descriminalização do consumidor e criminalização do traficante) e 09 posições conservadoras (criminalização de ambas condutas, embora ao usuário seja dado a possibilidade de não cumprir pena de prisão)

#### Quadro 9 - Argumentos de posições intermediária no processo da Lei 10.409 de 2002

<b>OPINIÃO INTERMEDIÁRIA</b>
<b>Pretende deslocar do âmbito do direito penal para o direito administrativo/sanitário as sanções pelo uso/porte de drogas; isso não significa liberação do uso; são incompatíveis os procedimentos de criminalização do uso (repressão policial, camburão, xadrez, extorsão) com o direito à “convivência familiar e comunitária”; já a punição, esta é aplicada naqueles que já são excluídos da sociedade.</b>

Fonte: (Autor, tese, 2019).

As principais opiniões conservadoras identificadas foram:

#### Quadro 10 - Argumentos de posições conservadoras no processo da Lei 10.409 de 2002

<b>OPINIÃO CONSERVADORA</b>
-----------------------------



**A cadeia não recupera ninguém, ao contrário; é necessário atenuar a situação do usuário de drogas; os usuários e os dependentes são “doentes” e “enfermos sociais” enquanto os traficantes são facínoras; o usuário é um problema médico-social e não um problema policial, é um avanço tratar o usuário com penas restritivas de direitos e não de prisão.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Nota-se o reconhecimento de um tratamento diferenciado para a pessoa do usuário/consumidor/dependente de drogas por ser considerado um doente social. Em vez de pena de prisão, esse sofreria penas restritivas de direitos. A ênfase é no estereótipo médico salientado por Olmo (1990), mais especificamente o “estereótipo da dependência”, em que o problema se centra na saúde pública (seção 3.2). Contudo, a conduta continua sendo criminalizada, isto é, o usuário preso em flagrante é levado pela polícia, no camburão, para prestar esclarecimentos, ficando sujeito a maus tratos (esculacho) e achaques (extorsões). Não se permite aprender a droga e notificar o autor para que se apresente voluntariamente, mais tarde, sem constrangimentos, à autoridade para elucidar os fatos.

Aqui, novamente se estabelece essa zona de indeterminação, de anomia, de interrupção do direito, pois ao mesmo tempo que o usuário/consumidor é nomeado como doente ele também é colocado na posição de um criminoso. Logo, tem-se um dos núcleos da teoria de Agamben, mencionados na seção 2.3.1, que é a concepção de que a *vida nua* é aquilo que deve ser politizado desde sempre, cuja implicação na esfera política constitui o núcleo originário do poder soberano. Vida nua, ao mesmo tempo, excluída e capturada pelo ordenamento, e que constitui o fundamento oculto sobre o qual repousa o sistema político.

Essa situação do usuário se relaciona em especial com a exceção porque a caracteriza de modo muito especial. Segundo Agamben, aquilo que foi excluído não está absolutamente fora da relação com a norma, mas se mantém em relação a ela na forma da suspensão. Isto é, a norma se aplica à exceção, desaplicando-se, retirando-se desta. Então, a situação que vem a ser criada na exceção possui este particular: o de não poder ser definida nem como uma situação de fato nem como uma situação de direito, mas institui entre essas um paradoxal limiar de indiferença que é o lugar da soberania. Trata-se de uma figura-limite da vida, um limiar em que ela está, simultaneamente, dentro e fora do ordenamento jurídico. A decisão soberana traça e renova este limiar de indiferença entre o externo e o interno,

exclusão e inclusão. Logo, a partir dessa zona de indistinção, de dupla exclusão, o usuário não é tratado nem como um doente e nem como um criminoso.

No processo legislativo da Lei 11.343 de 2006, a influência religiosa se fez muito presente, seja por deputados pastores ou deputados missionários. Devido a política de drogas ser um espaço privilegiado para atuação do poder soberano, de politização da vida nua, compreende-se a razão da forte influência e interesse da religião na discussão desse tema. A ética puritana protestante foi determinante não só para a assunção do capitalismo, mas também para os rumos que tomaram a política das drogas no mundo, sob influência dos EUA (seção 3.3.1). Uma vez que é sobre uma questão religiosa, da natureza do gozo e não da natureza do tóxico a causa da diferença de sentimentos provocadas pelo alcoolista e pelo toxicômano, bem como ser uma característica deste colocar o outro na posição de mestre (Rassial, 1999), compreende-se o interesse das igrejas e de “comunidades terapêuticas” pela salvação das “almas” dos usuários de drogas (seção 3.4.4).

#### Quadro 11 - Manifestações religiosas no debate do PL 11.343 de 2006

**Desejo dizer aos colegas evangélicos que também sou cristão católico praticante. Jamais concordaria com qualquer projeto que pudesse significar a liberação do uso de drogas no País; apelo para as bancadas evangélica e católica, para os cristãos e pais de família, no sentido de que venham ao plenário discutir a matéria antes que façamos um pedido de verificação de quorum; a bancada evangélica posicionou-se de maneira tímida, ela que está sempre à frente na defesa desses valores; na qualidade de membro da Frente Parlamentar Evangélica, quero dizer que sou totalmente contra esse projeto; a instituição a que pertenço, a Igreja Universal do Reino de Deus, de 1987 a 1997, numa década, conseguiu recuperar e reintegrar à família e à sociedade 223 mil pessoas usuários de drogas, entre elas haxixe, cocaína e LSD; a Igreja católica, os espíritas e outras instituições religiosas também trabalham nesse sentido; quando souberem dessa Lei que permite o porte de droga para o usuário de forma oficializada, será muito difícil para nós, principalmente os evangélicos, explicar por que ajudamos a aprovar esse projeto.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Nota-se, também que vários parlamentares são policiais, cabos e oficiais da polícia militar, delegado de polícia, juízes, promotores de justiça. Deste modo, percebe-se a reunião do elemento bélico com o moral-religioso que resulta na metáfora da “guerra-santa” (cruzada), que tem uma vantagem funcional para as agências policiais (Batista, 1998). Percebe-se assim, como atuam aqueles que Becker (1977) chama de “empresários morais”: os criadores e impositores de regras. Os que querem ajudar aqueles que estão abaixo deles a conseguir um *status*

melhor, sendo apenas uma outra questão o fato daqueles que estão abaixo deles nem sempre gostarem dos meios propostos para sua salvação. Também a forma como realizam o dever de justificar a existência de sua posição e de ganhar o respeito daqueles com quem lida. Para isso, tem que demonstrar aos outros que o problema ainda existe, que as regras que ele deve impor têm algum objetivo, porque as infrações ocorrem, e também que suas tentativas de imposição são eficazes e vantajosas. Enfim, que o mal com o qual se supõe que ele vá lidar está sendo tratado adequadamente. Assim, podem ser mais veementes do que qualquer outra pessoa ao insistirem que o problema com o qual se supõe que vão lidar ainda existe e na verdade é maior do que nunca (seção 2.1.5 e 2.1.7).

A influência da criminologia midiática mostrou ter um forte efeito no trabalho dos parlamentares, tanto que muitos se referiram às suas manifestações em seu voto (seção 2.1.6 e 2.1.7).

#### Quadro 12 - Efeito dos meios de comunicação de massa nos discursos parlamentares

**Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, reafirmo o que alguns Parlamentares já disseram: o projeto não descriminaliza o uso de drogas no País. Quem a está descriminalizando são alguns setores da mídia. Ontem à noite vimos isso nos noticiários: setores da imprensa disseram que a Comissão da Casa que aprovou o anteprojeto havia descriminalizado o uso de drogas. Tal notícia não procede; ao ler o art. 28, que define os crimes e as penas, percebemos que a seqüência compreensiva de advertência, prestação de serviços e medida educativa vai soar, sem dúvida, pelos meios de comunicação - como já começou a ocorrer - como mais uma atitude permissiva; o assunto é de extrema importância. A imprensa escrita, falada, televisiva tem dito que já não é mais crime usar maconha ou outra droga ilícita no Brasil.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Além disso, no debate da Lei 11.343 de 2006, foram registradas 05 posições intermediárias, 16 posições conservadoras, 04 reclamações sobre a quantidade de debates sobre o tema, 10 protestaram contra a forma de encaminhamento das votações através de acordo de Líderes (votação simbólica), 02 defenderam o encaminhamento, 03 se manifestaram criticando o modelo atual de repressão às drogas.

#### Quadro 13 - Argumentos de posições intermediária no processo da Lei 11.343 de 2006

### OPINIÃO INTERMEDIÁRIA

**Criminalizar o uso é ser submisso à política criminal norte-americana; o usuário não pode ser tratado como um criminoso porque é dependente e a criminalização favorece a corrupção; descriminalizar o consumo é respeitar à privacidade e à individualidade da pessoa humana; se o argumento contra o consumo de drogas for a cadeia, a sociedade brasileira está moralmente falida; o sentimento de revanche e o ato de prender a juventude que mexe com drogas não resolveu o problema; é um erro pré julgar que nossos valores individuais devem ser os do próximo; a falta de perspectiva de emprego é favorável ao tráfico de drogas.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Assim, foi salientado que o legislador brasileiro não possui margem para descriminalizar a conduta do porte, uso/consumo de drogas diante do Brasil ter assinado a Convenção da ONU sobre Substâncias Psicotrópicas (1971)<sup>107</sup>, conforme aprovado pelo Decreto 79.388, de 1977. Essa convenção estabeleceu o modelo adotado pela Lei 10.409 de 2002 em relação ao usuário/consumidor de drogas<sup>108</sup>. Não houve maiores resistências ao fato da política brasileira sobre drogas ser determinada e sofrer essa influência da luta pela hegemonia ideológica, especialmente dos EUA, que acontece nos países que compõe a ONU, como salientado nas seções 3.2 e 3.3, acima.

As principais opiniões conservadoras identificadas foram:

Quadro 14 - Argumentos de posições conservadoras no processo da Lei 11.343 de 2006

### OPINIÃO CONSERVADORA

**A descriminalização do uso da maconha compromete a tradição legislativa brasileira de não fixar permissivo para o uso de drogas; expande o tráfico e leva ao descrédito as instituições; as convenções internacionais que o Brasil é signatário proibem a descriminalização do consumo de drogas; a liberação da maconha é porta para o uso de outras substâncias; os países que liberaram as**

<sup>107</sup> “Art. 7º - Com respeito às substâncias incluídas na Lista I, as partes deverão: a) proibir todo o uso, exceto para fins científicos e para fins médicos muito limitados [...] Art. 22. 1 a) Ressalvadas suas limitações constitucionais, cada parte tratará como delito punível qualquer ato contrário a uma lei ou regulamento adotado em cumprimento às obrigações oriundas da presente Convenção, quando cometido intencionalmente...”

<sup>108</sup> Artigo. 21 [...] b) Não obstante a alínea precedente, quando dependentes de substâncias psicotrópicas houverem cometido tais delitos, as partes poderão tomar providências para que, como uma alternativa à condenação ou pena ou como complemento à pena, tais dependentes sejam submetidos a medidas de tratamento, pós-tratamento, educação, reabilitação e reintegração social, em conformidade com o parágrafo 1 do artigo 20.

Artigo 20 - 1. As partes tomarão todas as medidas viáveis para impedir o abuso de substâncias psicotrópicas e para a pronta identificação, tratamento, pós-tratamento, educação, reabilitação e reintegração social das pessoas envolvidas, e deverão coordenar seus esforços para tais fins.

**drogas não tiveram nenhuma vantagem e seus problemas aumentaram; a finalidade da lei é incutir temor em quem pode ser punido por ela; somente a pena de detenção desestimula o uso; a punição por parte do Estado funciona como um freio à prática de delito; a postura complacente com o uso faz aumentar o consumo de drogas no Brasil; a criminalização do usuário é um dos poucos argumentos que os pais de família possuem para dissuadirem seus filhos; a intimidação da justiça criminal é educativa; a política de redução de danos faz perder o conceito do que é crime, incentiva o consumo das drogas e desmotiva as autoridades; as penas alternativas incentivam os traficantes; as medidas permissivas são percebidas pela sociedade como incentivos ao consumo e, por isso, são perigosas; com a diminuição das penas aumentará o consumo das drogas pelos usuários porque os jovens não mais passarão por constrangimentos; com a diminuição das penas, ficou praticamente aprovada a liberação das drogas no Brasil e foi regulamentado o lobby dos traficantes, isso é, a desmoralização do Estado; a diminuição da punição torna o usuário 'sem-vergonha' e aumentará o consumo no país; a despenalização do usuário libera o consumo de drogas, abre precedente para a destruição das famílias, empodera o traficante; com a despenalização do usuário, os traficantes foram privilegiados; o traficante é aquele que recruta o menor abandonado desassistido, o filho da família desagregada; é o grande vilão da sociedade; a despenalização do usuário permite o porte de droga de forma oficializada; os traficantes ficam nos colégios e serão combatidos com penas mais severas, se não há venda não há consumo; a causa do tráfico é a existência do consumidor; o usuário de drogas não pode ser visto como coitado, porque sob efeito de drogas comete crimes terríveis; sob efeito de drogas as pessoas matam seus pais, avós e estupram; os usuários aspiram atormentar a vida dos pais. Ao mesmo tempo, devido ao fato da conduta permanecer criminalizada, a despenalização do usuário não é descriminalização e nem liberação das drogas; apesar do uso de drogas continuar a ser criminalizado, o usuário é mais vítima do que criminoso e, por isso, não deve ser preso; o usuário da droga precisa de carinho, atenção, amor e cuidados e não de uma lei que facilita a disseminação das drogas e aumenta o número de viciados; o usuário é um problema de saúde pública que precisa de carinho, de sustentação e de tratamento; não se trata um doente na prisão; a maconha é 14 vezes mais cancerígena que o tabaco; o fato de as drogas fazerem mal para o organismo também convencem a não se usar drogas.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Outra vez, aparece a ideia de que o aumento da penalidade da lei é causa da diminuição da oferta e conseqüentemente do uso de drogas. Logo, o fato de despenalizar a conduta do usuário funcionaria como um incentivo ao consumo e ao tráfico de drogas. Também existe a posição de que a finalidade da lei é impor temor e a preocupação de que se a conduta do usuário não for criminalizada não haverá argumento capaz de persuadir a juventude a não consumir droga. O usuário é reconhecido, por alguns, como causa do tráfico, pois sem sua demanda não haveria oferta. Aqui a comparação é feita com o crime de receptação (art. 180, CPB) que consiste em adquirir para si coisa que se sabe ser produto de crime e, através dessa conduta, estimula-se o crime (furtos, roubos, latrocínios). No entanto, no caso das

drogas, a princípio, a substância que se está adquirindo não foi causa de prejuízo a terceiros. O consumidor também é visto como um potencial agressor (responsável único pela prática do ato infracional), agente dos mais bárbaros crimes sob efeito da droga, principalmente contra pessoas da família e próximos a ela, e por isso é um delinquente (deve ser punido). Essa é uma fala recorrente nos debates legislativos e de grande potencial persuasivo. As pesquisas apresentadas na seção 2.1 indicam o perfil da maioria dos traficantes presos como sem antecedentes, isto é, primários, detidos em flagrante com pequenas quantidades de drogas, desarmados. Não há estatísticas oficiais, mas existem reportagens, como de Maakaroun (2013) que informam que a maior parte dos homicídios, furtos, roubos, assaltos à mão armada e agressões contra mulheres enquadradas na Lei Maria da Penha está relacionada com drogas. Desse modo, se mostra interessante aprofundar as pesquisas para verificar em que medida o discurso dos parlamentares está baseado em evidências.

Ao mesmo tempo o usuário é a vítima de uma situação (produto do meio em que vive), doente (que precisa de carinho e tratamento) e não deve ser castigado. O traficante é o grande vilão que vai à escola para viciar os jovens e aliciá-los para o crime, que não respeita a vida e só se interessa pelo ganho fácil. Por isso merece ser combatido com as mais severas penalidades.

Sobre o processo legislativo da Lei 13.840 de 2019, foram registradas 05 posições semi-conservadoras e 16 posições conservadoras.

Quadro 15 - Argumentos de posições semi-conservadoras no processo da Lei 13.840 de 2019

<b>OPINIÃO SEMI-CONSERVADORA</b>
<p><b>A posse para uso próprio” tem dado margem a inúmeras injustiças, sobretudo contra usuário ou dependentes de drogas pobres e negros, que são autuados e presos como traficantes; no âmbito do SUS, evita-se a utilização de expressões estigmatizantes como “recuperação de drogados”; ações de recuperação da saúde devem ocorrer orientadas por estabelecimentos de saúde; o incentivo fiscal, ao ser destinado a entidades privadas fora do campo da saúde, por compor um único orçamento público, concorre, automaticamente, com as destinações pretendidas e planejadas à Rede de Atenção Psicossocial, instância finalística do cuidado; relatório da OEA, de 2013, recomenda que os usuários não sejam tratados como delinquentes ou cúmplices do narcotráfico, nem submetidos a prisões ou a sanções restritivas da liberdade; Comissão Global de Políticas sobre Drogas enfatiza o fracasso do modelo da guerra global contra as drogas, que apesar dos investimentos bilionários, não tem sido capaz de frear a expansão do consumo de substâncias ilícitas; o sistema de Justiça criminal incide muito seletivamente,</b></p>

tendo como alvos principais os jovens, pobres, não brancos e primários, que são presos sozinhos no flagrante, sem porte de arma e com pequena quantidade de droga, tendo como única testemunha presencial o próprio policial que efetuou o flagrante; política de repressão às drogas concentrada no varejo do tráfico não chegam a incomodar a estrutura desse mercado, ao contrário, parecem fortalecê-la ao submeter jovens pequenos traficantes a longos períodos nas prisões brasileiras, conhecidas como “escolas do crime”; a redução da intensidade da resposta penal ao usuário ajuda a reduzir o estigma que o coloca em uma situação de exclusão e que o torna mais resistente a procurar programas de prevenção e tratamento; a previsão de uma referência objetiva baseada em uma pequena quantidade de droga não tem o condão de liberar o consumo ou o porte dessa quantidade reduzida, o que se daria apenas mediante proposta de descriminalização de drogas, mantemos o porte de droga para consumo pessoal como ilícito penal. O que buscamos, apenas, é criar um referencial mais simples e direto aos aplicadores da lei, a fim de incentivar que o crime de tráfico passe a ser caracterizado com mais clareza quando envolvendo pequena quantidade de droga; não endossamos a proposta de descriminalizar o porte de droga para consumo pessoal; optamos por seguir a tendência já encampada pelo Judiciário de permitir a importação de canabinóides para uso medicinal, em casos específicos de certas doenças graves. Prevemos a exigência de receita médica e que o medicamento seja autorizado pelo órgão federal de saúde competente; a resposta penal deve ser proporcional e adequada e isso não é diferente quando se trata da complexidade das estruturas do tráfico. A punição desproporcional à gravidade da conduta pode surtir efeitos opostos do desejado.

Fonte: (Autor, tese, 2019).

A posição semi-conservadora apresentada pelo PLC 37 de 2013 no Senado é a que mais avança no sentido de resolver problemas criados pela lei anterior de drogas, como a seletividade penal e o hiperencareceramento, ao propor critérios objetivos para distinguir o usuário do traficante de drogas. Ao mesmo tempo incorpora a posição da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a internação compulsória de usuários de drogas como forma de tratamento e também da Comissão Global de Políticas sobre Drogas sobre o fracasso da repressão como forma de lidar com o problema. Este foi o momento que se notou a maior presença dos argumentos descritos na seção 3.5.1 sobre as falácias sobre drogas nos debates das leis sobre drogas no Brasil e da funcionalidade do direito penal para despolitizar o conflito social (seção 3.5.7).

As principais opiniões conservadoras identificadas foram:

Quadro 16 - Argumentos de posições conservadoras no processo da Lei 13.840 de 2019

**OPINIÃO CONSERVADORA**

**Afirma a desaprovação quanto ao uso de drogas como orientação do sistema e caminha na responsabilização da pessoa pelo dano que produz a si próprio e àqueles que estão mais próximos; os usuários ou dependentes de drogas, devido ao abuso, oferecem perigo de cometerem danos irreparáveis a si e a terceiros; os usuários de drogas são portadores de patologia que necessita ser combatida; a dependência química de drogas contribui para o aumento da criminalidade; o ato de se drogar está relacionado à falta ou omissão de muitos pais, e o poder público deveria tirar a criança ou o adolescente que tiver se drogando das ruas; a internação compulsória resgata o direito à vida de crianças e adolescentes, em situação de rua, dependentes de álcool e entorpecentes; as crackolândias são uma nova “chaga social” que afeta a ocupação do espaço urbano; desde a era Vargas, é permitida a internação de toxicômanos quando conveniente à ordem pública; a internação compulsória como a única oportunidade do usuário se livrar do vício; metade dos dependentes químicos apresentam algum tipo de transtorno mental, e não conseguem entender a nocividade de seu comportamento para si e para quem os cerca, provocando violência e tragédias familiares; os crimes são incentivados pelo uso de entorpecentes e o Brasil se encontra desarmado diante de um inimigo interno que tem total domínio sobre a população; estabelecer uma quantidade objetiva para distinguir uso de drogas de tráfico de drogas na prática significa a liberalização do porte de drogas; o consumo de “crack” é causa de jovens abandonarem suas famílias para viverem nas ruas e da prática de pequenos furtos e assaltos para sustentarem seus vícios; o crack é responsável por diversos crimes, como assaltos, estupros e assassinatos; é uma irresponsabilidade a diminuição do rigor da legislação voltada ao combate ao tráfico de drogas; deve-se desestigmatizar o usuário de drogas ao mesmo tempo que se mantém a criminalização do consumo.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Do exposto nota-se que opiniões conservadores mais uma vez chegam a admitir expressamente o tráfico e, por conseguinte, o traficante como o “inimigo interno” da sociedade. Repete-se a visão de que se trata de um personagem com desejo de lucro fácil que desrespeita a vida humana, está presente nas escolas para aliciar as crianças e os jovens. Também, de que a droga é uma ameaça ao desenvolvimento econômico, à estabilidade social, à família e à democracia. Esses termos adequam-se à lição de Velho (1981), de que o usuário de droga, por ameaçar os setores gêmeos da reprodução da sociedade, tanto o nível da família (consumo  $\Leftrightarrow$  demanda) como do trabalho (produção  $\Leftrightarrow$  oferta), é explicitamente acusado de doença, pois ao questionar os domínios e criticar os papéis, põem em dúvida uma ordem e uma concepção de mundo que devem ser vistas como naturais e indiscutíveis. Daí a correção normalizadora, a repressão institucional, uma vez que em qualquer contexto a ameaça à ordem tem conotações de grande periculosidade e violência.



Novamente, o usuário é percebido como um perigoso criminoso em potencial que sob efeito de drogas é capaz dos piores crimes contra sua família e as pessoas que estão próximas (assaltos a mão armada, estupros, assassinatos), sendo agora responsabilizado direta e indiretamente pelos danos que causam as pessoas mais próximas. A forma de resolver a situação é o aumento da repressão e da punição ao traficante. Assim, se a verdade se manifesta a partir de sua posição de combate, de um a mais de força que se manifesta a partir de uma relação de força como salientado por Foucault (2005) na seção 2.2.1, complementado ao proposto por Žižek (2005) na seção 2.4.1, foram identificados em vários discursos parlamentares, a luta pela hegemonia ideológica onde cada noção universal é hegemônica por algum conteúdo particular que realça sua própria universalidade, responsável pela sua eficiência. A figura “típica do traficante/usuário construída é aquela apontada acima. Logo, através desta distorção específica de um conteúdo particular declarado como “típico” da noção universal, tem-se o pano de fundo para a noção ideológica universal. Isso se manifesta quando um conceito universal vazio é traduzido em uma noção que se relaciona diretamente às “experiências concretas” e a ela se aplica. Este curto-circuito entre o Universal e Particular é denominado pelo nome de “sutura”, porque a operação de hegemonia “sutura” o Universal vazio a um conteúdo particular. Entretanto, para funcionar, a ideologia dominante tem que incorporar uma série de características nas quais a maioria seja capaz de reconhecer suas aspirações autênticas. Em outras palavras, cada universalidade hegemônica tem de incorporar pelo menos dois conteúdos particulares — o conteúdo popular autêntico e a sua distorção pelas relações de dominação e exploração. Portanto, para realizar essa distorção da aspiração autêntica é preciso primeiro incorporá-la. Depois, o poder corrompe e os rearticula de tal maneira que se tornam compatíveis com as relações de dominação existente. Por conseguinte, a luta pela hegemonia ideológica e política é sempre a luta pela apropriação dos termos que são espontaneamente vivenciados como apolíticos, ao transcender fronteiras políticas. Aplicando este modelo no caso dos discursos parlamentares sobre drogas examinados, o que torna essa aspiração ideológica é sua articulação, a maneira como se faz a aspiração autêntica (o fim da drogadição da juventude) funcionar como legitimação de uma noção muito específica sobre o que seja a forma de combater e superar o problema do crescimento do consumo e do tráfico: o aumento da repressão e das penas.

Em relação aos procedimentos de elaboração das leis sobre drogas, foi detectado em todos a aprovação de requerimentos de urgência, tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, cujo efeito é o de dispensar para a matéria, durante toda sua tramitação, interstícios, prazos e formalidades regimentais, podendo ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata. Este instituto da urgência simboliza com propriedade o que se está assinalando quando se menciona a existência de “estado de exceção” nos processos legislativos das leis sobre drogas (superação da normatividade, sobreposição da decisão com suspensão do direito), que muitas vezes tem como resultado um déficit democrático, a supressão do debate plural, a eliminação da participação da sociedade civil organizada e da atuação popular. A urgência também foi a justificativa para se negar a criação de uma esfera pública de contestação, a instituição de grupos de trabalho e do trâmite da minuta da Resolução pelas Comissões Permanentes do CONAD e evitar a ampliação do debate com a sociedade civil, na votação da Resolução CONAD/MJ 1/2018. Estes procedimentos, na teoria de Mouffe (2015), conforme descritos na seção 2.4, implicam na deslegitimação da posição do oponente, e, conseqüentemente, em tratá-lo não como adversário, mas como um inimigo a ser excluído. Desta forma, se presentifica os três elementos centrais que Valim (2017) identifica no estado de exceção: o soberano (quem decide), o inimigo (o excluído) e a superação da normatividade (seção 2.3).

#### Quadro 17 - Manifestações da necessidade de urgência nas discussões

**Discordo daqueles que dizem não haver pressa neste momento; ressaltou a relevância do tema “drogas” e do seu impacto na saúde pública e na segurança pública, ressaltando a urgência da deliberação; por fim, sugere que a proposta seja discutida e votada hoje, não impedindo posteriores debates sobre o tema; ressaltou a procrastinação do tema ao longo dos anos, destacando que a Resolução começa a resgatar um pouco isso; ressalta que é assunto antigo, apoiando a proposta e sugerindo aprovação integral; propôs que a questão de ordem seja superada, vez que o conteúdo da proposta da Resolução já foi amplamente divulgado, podendo sim ser votada; necessitamos de urgência, na aprovação de uma regulamentação, para atualização em relação a legislação em vigor, não podemos esperar que o Congresso chegue ao seu limite e aprovação, nem esperar que esse conselho, continue essa situação por mais de 20 anos, precisamos de um marco legal onde se baseia esse conselho, essa Resolução precariamente nos apresentará imediatamente um marco legal para que possamos apresentar ao Ministério do Desenvolvimento Social; se faz necessário, resolver esses problemas com urgência; não podemos mais esperar, precisamos tomar uma medida legal que seja mínima, que nos permita intervir como sociedade organizada no apoio às pessoas que necessitam; temos que decidir sobre**

**uma das resoluções, não têm nada de ilegal nisso, precisamos dar uma resposta à sociedade, não podemos mais adiar essa decisão, temos que avançar, dar um passo adiante, não estamos proibindo nada, queremos discutir o que dá resultado.**

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Igualmente os acordos de Liderança (votação simbólica), apesar de terem a justificativa que existe uma decisão consensual que os validam, por possibilitar a suspensão/superação do direito (regimento) e impedir que discussões ocorram nas Comissões Permanentes — fórum natural para a troca e amadurecimento de ideias —, inclusive onde acontecem as consultas e audiências públicas, se incluem também no rol dos atos aqui denominados de “exceção”. Também a decisão que aprovou a Resolução CONAD/MJ nº 1 de 2018. Essas conclusões foram provenientes das queixas registradas nos casos estudados, das partes que se sentiram lesadas por não poderem aprofundar o diálogo democrático e ter sua opinião legitimada.

Quadro 18 - Reclamações sobre os procedimentos adotados no debate democrático

**Sr. Presidente, quero fazer uma reclamação. Este projeto, que teve origem na Câmara dos Deputados, foi debatido em Comissão durante muito tempo. Depois foi para o Senado, onde também ficou por muito tempo, e voltou para cá, a fim de ser apreciado em duas Comissões: a de Seguridade Social e Família e a de Constituição e Justiça e de Redação. Subitamente, nós, que trabalhamos no projeto, o vemos ser aprovado numa quinta-feira, sem qualquer possibilidade de que façamos alguma alteração; diante do acordo entre as Lideranças nesta Casa, tenho de a ele me curvar, mas deixo o meu protesto; em relação a esta matéria, votada ontem na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, acredito que não há necessidade de tramitação rápida nesta Casa. Estou ciente de que houve consenso de Líderes a respeito da questão, mas ela não foi discutida; Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, disse o Líder da Frente Parlamentar Evangélica que a matéria foi discutida com os Deputados. Não é que se esteja faltando com a verdade, mas esse debate não ocorreu; hoje, poderia pedir - mesmo sem ser Líder - verificação de quorum, como, aliás, o Regimento me faculta, mas não vou fazê-lo, atendendo à solicitação do Vice-Líder Professor Luizinho, que sempre trabalhou arduamente. De toda forma, deixo registrado meu protesto; entendemos que a matéria demanda maior debate nesta Casa com as Lideranças. Respeitando o nosso Presidente da Frente Parlamentar Evangélica, que sempre tem defendido os nossos princípios, gostaria de ver o projeto mais bem discutido. A obstrução é um instrumento que não deveria ser usado neste caso. Portanto, apelo para que haja maior discussão deste projeto tão polêmico, que afetará a vida principalmente dos adolescentes da nossa Nação; Sr. Presidente, a angústia foi enorme. Não consegui me inscrever para falar; talvez fosse o único contrário no encaminhamento desta matéria; infelizmente, a votação foi simbólica, quando deveria ter sido nominal, para que cada um manifestasse sua posição pessoal; não pudemos participar da votação, porque houve acerto de Liderança. Nem sequer podíamos falar, porque só o Líder tem autorização para manifestar-se em tais casos; Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, venho a esta tribuna para manifestar o meu repúdio à maneira como o projeto sobre as drogas foi**

votado neste Plenário. O Regimento Interno deveria ser mudado, para que o Parlamentar tenha liberdade de atuar no caso de projetos que são votados com acordo de Lideranças. As Lideranças concordam em votar determinado projeto, e os Parlamentares não participam da sua discussão. Assistimos de mãos amarradas à aprovação desse projeto, porque o Parlamentar não pôde manifestar o seu voto. Então, desta tribuna, Sr. Presidente, quero manifestar o meu voto contrário. Não tive como manifestá-lo naquele momento, porque ele foi votado com acordo de Lideranças; De maneira que assisti à votação com as minhas mãos amarradas, não pude fazer nada; Não pudemos nos manifestar porque foi um acordo de Liderança; destaca a necessidade de algumas considerações e que o CONAD proponha a realização de audiências públicas com a sociedade e outros órgãos, que seja feita consulta pública para que a sociedade se manifeste, que sejam instituídas as comissões para debates e um esgotamento do tema, antes de decidirem a votação da resolução, cumprindo assim o regimento interno do conselho, que o conselho vote somente após as discussões; solicita também o cumprimento do artigo 10, no que se refere às Comissões Permanentes que não estão em funcionamento e da necessidade de mais subsídios para auxiliar o plenário; destaca que o documento chegou no prazo e que não foi possível socializar com todos os conselheiros, e finaliza dizendo que deve haver um amplo debate com a sociedade antes de aprovar a referida resolução; há um vício na tramitação dessa proposta, ela não foi submetida àquelas comissões que obrigatoriamente o nosso regimento determina, se nem nós vamos respeitar o nosso regimento, algo sério está acontecendo, primeiro aspecto que importa na suspensão da tramitação, é a submissão dessa proposta às comissões conforme previsto no regimento do CONAD; é o déficit democrático, o amplo debate com a comunidade é elemento constitucional de validade das políticas públicas, e isso não está acontecendo com essa proposta; gostaria que registrasse em ATA, que o Regimento Interno não foi cumprido, conforme solicitado no pedido de Vistas, onde solicita a instauração dos GT'S, e das comissões, para discutir a Resolução, viemos aptos a discutir, aprovando ou não aprovando, não é essa a questão, que registre nossa saída dessa reunião mais uma vez por não concordar, e que mais uma vez tanto um pedido de vistas solicitado, como o regimento prevê, do CFP, e as nossas solicitações não foram acatadas.

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Então, com estes atos considerados de exceção, áreas de não direito, de decisões indistintas entre o autoritário e o democrático, que tem como consequência a exclusão do Outro do debate parlamentar, o resultado é que o usuário de drogas colocado na posição de inimigo (Schmitt, 2009) ou de vida nua (abandonado/excluído) (Agamben, 2007), não possui voz para defender seus interesses, enquanto as leis são estabelecidas em seu nome, de sua proteção, do interesse de seus familiares, dos médicos, da indústria farmacêutica, da igreja, dos empresários morais, do poder soberano. Logo, se compreende a falta de dados científicos e empíricos a embasar os discursos dos parlamentares, a ausência de argumentos sobre cânhamo industrial, impacto econômico da liberação das drogas, do aumento da violência em consequência da repressão ao tráfico de drogas e da despolitização do conflito social pelo direito penal, nos debates legislativos, que

levam a um recrudescimento do apelo a ordem, a tradição, a autoridade, a repressão (seções 2.1.1, 3.5.3, 3.5.5, 3.5.6 e 3.5.7).

Quadro 19 - Atos excepcionais relativos a Política sobre Drogas a partir de 1988

Nº	ATO EXCEPCIONAL
I	A alteração do Regimento da ANC/87
II	A falta de discussão na Câmara das alterações realizadas no Senado – Lei 10.409 de 2002
III	A falta de debate nas comissões e de audiências públicas com a sociedade civil – Lei 11.343 de 2006
IV	A formulação das diretrizes da PNAD 2018
V	O encaminhamento do PLC 37/2013 em 2019
VI	O fechamento da ANVISA?

Fonte: (Autor, tese, 2019).

Sobre o déficit democrático causado por medidas de exceção que promovem a exclusão do Outro do confronto político, vale registrar a sinalização dos resultados da enquete eletrônica do site da Câmara dos Deputados na discussão do PL 7663/2010 (que originou a Lei 13.840 de 2019): **40% “CONCORDO TOTALMENTE” e 60% “DISCORDO TOTALMENTE”** (seção 4.5). No mesmo rumo, a enquete eletrônica do portal e-cidadania do Senado Federal sobre o PLC 37/2013 que registra os apoios à proposição: **SIM: 5.267; NÃO: 11.541** (seção 4.5.4).

A resposta à pergunta por que a figura do usuário/traficante de drogas ilícitas foi tão criminalizada pelo direito brasileiro, pós 1988, pode ser encontrada além da necessidade de proteção da saúde pública ou do controle social das “classe perigosas”, mas por ser um espaço privilegiado para o exercício do poder soberano (estado de exceção). Os dados coletados nos processos legislativos relacionados as leis de drogas brasileiras mostraram que esse poder foi exercido pelo parlamentar-legislador. Não se pode perder de vista que este espaço de soberania é requerido também pelo próprio usuário, como mostra Rassial (1999) (seção 3.4.4). Este fato pode explicar porque o usuário/traficante de drogas é identificado como ameaça, como inimigo a ser combatido também por outros atores que exercem parcelas do poder soberano, como o policial militar, o delegado de polícia, o promotor de justiça, o juiz, o agente penitenciário, o sacerdote.

## 6 CONCLUSÃO

O trabalho abordou a “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” na política brasileira sobre drogas, a partir de 1988. O conceito “lógica da inimizade” parte do pressuposto de que é possível identificar em todo agrupamento social a existência de um indivíduo ou de um grupo de pessoas com uma característica peculiar que os classifica como “inimigos” para a qual se canaliza a hostilidade de um grupo social, seja por imperativos da hegemonia da fé, por exigência da segurança do estado, por necessidade de sobrevivência do capitalismo ou por imposições de segurança urbana. O inimigo público já foi identificado em todos aqueles que eram estranhos à comunidade romana e evoluiu para aqueles que punham em perigo a comunhão comunitária, inimigo da coisa pública, cuja identificação servia ao fim cívico de lembrar à comunidade os laços que a aglutinavam: homens semelhantes na espécie, mas diferentes nos costumes.

Portanto, “inimigo” é uma categoria que se impõe ao outro para figurar a identidade; são “estranhos” que supostamente ameaçam a ordem interna de uma comunidade e que reconstitui a unidade comunitária ao ser excluído como representante de uma ameaça ou agressão exterior, de seu território. A partir disso, se realiza uma construção tendencialmente estrutural para o discurso legitimador do poder punitivo. Então, a norma penal será o instrumento de construção de uma determinada imagem da identidade social, mediante autores como “outros”, não integrados nessa identidade, mediante a exclusão do “outro”. Tem-se nesse campo o reconhecimento da função normativa do agente que afeta elementos de especial vulnerabilidade na identidade social. Os “inimigos” se caracterizam por produzir esse rompimento da norma a respeito de configurações sociais estimadas essenciais, mas que são especialmente vulneráveis, mais além das lesões de bens jurídicos de titularidade individual. Desse modo, a reincidência, a habitualidade, a delinquência profissional e, a integração em organizações delitivas estruturadas, produz a transição do “cidadão” ao “inimigo”. Paralelamente, nesse modelo punitivo também ocorre a transição do modelo dominante do “cidadão” para “vítima do delito” (vítima-herói), cujas necessidades definem a missão do governo representativo nos EUA. Isto torna-se uma técnica geral de governo em que a chave é governar valendo-se da centralização do medo em um objeto, o que pode ser uma ameaça à democracia.

Para sustentar a tese, foi utilizado o pensamento de Carl Schmitt, em que a diferenciação entre amigo e inimigo tem o propósito de caracterizar o extremo grau de intensidade de uma união ou separação. O inimigo é precisamente o Outro, existencialmente estranho, de modo que seja possível ocorrer com ele conflitos que não podem ser decididos nem através de um sistema de normas pré-estabelecidas nem mediante a intervenção de um terceiro, não envolvido e por isso imparcial. Nessa perspectiva, cada um dos envolvidos decide se o caráter diferente do desconhecido significa a negação do próprio tipo de existência, e se será repellido ou combatido a fim de resguardar o tipo de vida próprio e ôntico. Nesses termos, a hostilidade se apresenta como categoria que estrutura o sentido do político e que legitima a ação. Logo, a contraposição mais intensa e extrema é a política e toda dicotomia concreta é tão mais política quanto mais ela se aproxima do ponto extremo: o agrupamento do tipo amigo-inimigo.

Então, a política pressupõe a existência da decisão política de quem é o inimigo. Por sua vez, em relação ao inimigo político, nele é sempre colocada a possibilidade de guerra como negação ôntica absoluta do outro ser ou realização da extrema hostilidade. Consequentemente, a guerra, como realização extrema de inimizade, tem que permanecer como possibilidade real. Isto é, como pressuposto sempre existente como real possibilidade, e que determina de forma singular a ação e o pensamento humano, provocando, dessa maneira, um comportamento especificamente político - e não o objetivo, a finalidade e o conteúdo da política. Se as guerras são, necessariamente, guerras intensas e desumanas, o são porque ultrapassando o âmbito do político rebaixam o inimigo quanto a categorias morais e se vêem forçadas em transformá-lo em um monstro desumano, que há de ser repellido e definitivamente eliminado.

Também, para o desenvolvimento do estudo, explorou-se Michel Foucault para quem o sistema do direito e o campo judiciário são os veículos permanentes de relações de dominação. Direito que precisa ser examinado além do aspecto de uma legitimidade a ser fixada, mas também sob o aspecto dos procedimentos de sujeição que põe em prática. Isto é, o de análise do poder no ponto em que esse poder, indo além das regras de direito que o organiza e o delimita, investe-se em instituições, consolida-se em técnicas e fornece instrumentos de intervenções materiais, e se prolonga mais além dessas regras. Nesse campo, aquele que fala, aquele que diz a

verdade, aquele que narra a história, tem adversários, e trabalha para uma vitória particular. Faz o discurso do direito e faz os "seus" direitos singulares, fortemente marcados por uma relação de conquista, de vitória. Portanto, será o direito de sua família ou o de sua 'raça', o direito de sua superioridade ou da anterioridade a ser legitimado.

Nesse aspecto, a verdade só pode se manifestar a partir de sua posição de combate, é um a mais de força que só se manifesta a partir de uma relação de força. Portanto, a verdade só é procurada na medida em que puder efetivamente se tomar uma arma na relação de força. Enfim, trata-se de fundar uma verdade vinculada a uma relação de força. Um discurso em que a verdade funciona explicitamente como arma para uma vitória exclusivamente partidária. Igualmente, a guerra pode ser utilizada como categoria de exame das relações de poder e como matriz das técnicas de dominação, cujos elementos fundamentais que constituem a sua possibilidade e que garantem a sua manutenção, o seu prosseguimento e o seu desenvolvimento são as diferenças étnicas (línguas, de força, de vigor, de violência). Guerra que constitui a trama ininterrupta da história e que aparece sob uma forma precisa: a guerra das raças.

Conseqüentemente, a sociedade é percorrida por esse enfrentamento de conquista e servidão de uma raça por uma outra como matriz de todas as formas e mecanismos de guerra social. Esse discurso da luta das raças vai tornar-se o discurso do poder. Contudo, a outra raça não é aquela que veio de outro lugar: é o desdobramento de uma única e mesma raça em uma super-raça e uma sub-raça. Tem-se o discurso de um combate que deve ser travado não entre duas raças, mas, a partir de uma raça considerada como sendo a verdadeira e a única, aquela que detém o poder e aquela que é titular da norma, contra aqueles que estão fora dessa norma, contra aqueles que constituem outros tantos perigos para o patrimônio biológico. O resultado é um racismo de Estado. Portanto, um poder político decifrado em termos de guerra mediante a produção da verdade através da relação entre poder, direito e verdade. Em que as relações de poder lançam mão das regras de direito para produzir discursos de verdade. Logo, onde a verdade é norma ela submete, e o discurso verdadeiro é o que decide, veiculando-se, em parte, efeitos de poder.



Então, a partir dessa relação entre direito-verdade como manifestação do poder e da dominação, a investigação se dirige para a articulação da figura do inimigo público com esse fenômeno. E porque essa figura muitas vezes ao longo da história tem sido usada na justificação/legitimação do autoritarismo estatal foram buscados os textos de Agamben que tratam do estado de exceção e da vida matável. A exceção aqui é compreendida como decisão ocorrente na rotina democrática, ou mesmo técnica ocasional de exercício do poder político no interior da democracia. Exceção verdadeira ou real, em que por vontade política soberana, decisionista, se suspende o direito, implicando a submissão do jurídico ao político, sem qualquer racionalidade transversal entre essas dimensões da vida social. Por um lado, na concepção de exceção, a lógica do lícito-ilícito, própria do direito, é superada pela lógica do poder, própria da política. Por outro, a dupla categorial fundamental da política ocidental se desloca do amigo-inimigo para vida nua-existência política, *zoe-bios*, exclusão-inclusão.

Logo, se fez necessário analisar a estrutura de exceção, no qual a vida nua era, ao mesmo tempo, excluída e capturada pelo ordenamento, e que constitui o fundamento oculto sobre o qual repousa o sistema político. Isto significa que a vida somente pode ser implicada na esfera do direito através da pressuposição da sua exclusão inclusiva, numa exceção (*exceptio*). Então, existe uma figura-limite da vida, um limiar em que ela está, simultaneamente, dentro e fora do ordenamento jurídico, e este limiar é o lugar da soberania, em que a decisão soberana traça e renova este limiar de indiferença entre o externo e o interno, exclusão e inclusão. Aqui, a soberania é a estrutura originária na qual o direito se refere à vida e a inclui em si através da própria suspensão. Isso pode ser observado na figura do direito romano arcaico o *homo sacer*, aquele que qualquer um podia matar impunemente (*impune occidi*), contudo, não devia ser levado à morte nas formas sancionadas pelo ritual (veto ao sacrifício, proibição de imolação).

Aquilo que define sua condição é o caráter particular da dupla exclusão em que se encontra preso, por conseguinte, da violência à qual se encontra exposto, numa zona de indistinção entre o religioso (sacro) e o jurídico (profano), fora tanto do direito humano (*ius humanum*), porque suspende a aplicação da lei no homicídio, como também do direito religioso (*ius divinum*) por qualquer forma de morte ritual. Assim sendo, esta estrutura topológica de uma dupla exceção desenha a de uma

dúplice exclusão e a de uma dúplice captura, que se apresenta semelhante à estrutura da exceção soberana. Pois soberana é a esfera na qual se pode matar sem se cometer homicídio, sem se celebrar um sacrifício, e matável e sacrificável é a vida que foi capturada nessa esfera. Assim, nos dois limites extremos do ordenamento, “soberano” e *homo sacer* apresentam duas figuras simétricas, que têm a mesma estrutura e são correlatas, no sentido de que soberano é aquele em relação ao qual os homens são potencialmente matáveis, e *homo sacer* é aquele em relação ao qual todos os homens agem como soberanos. Desse modo, o *homo sacer* é a forma originária da implicação da vida nua na ordem político-jurídica, e conserva a memória da exclusão originária através da qual se constituiu a dimensão política. Logo, o sintagma *homo sacer* nomeia algo como a relação política originária, ou seja, a vida enquanto, na exclusão inclusiva, serve como referente para a decisão soberana.

Conquanto, para identificar como ocorre esse deslizamento do amigo-inimigo, para vida nua, numa relação com o estado de exceção na política brasileira sobre drogas, penetrou-se na obra de Chantal Mouffe, uma vez que para a autora, uma das principais tarefas da política democrática é neutralizar o antagonismo potencial que existe nas relações sociais. Como as identidades coletivas trazem, inerente a elas, uma dicotomia nós/eles que desempenha um papel fundamental na política, a tarefa da política democrática não é superá-las por meio do consenso, mas elaborá-las de uma forma que estimule o confronto democrático. Então, para ser aceito como legítimo, o conflito precisa assumir uma forma que não destrua o ente político. Isso significa que é preciso existir algum tipo de vínculo comum entre as partes em conflito, para que elas não tratem seus oponentes como inimigos que devem ser erradicados nem considerem que suas pretensões são ilegítimas, que é o que ocorre com a relação antagonística amigo/inimigo.

Enquanto o antagonismo é uma relação nós/eles em que os dois lados são inimigos que não possuem nenhum ponto em comum, o “agonismo” é uma relação nós/eles em que as partes conflitantes, embora reconhecendo que não existe nenhuma solução racional para o conflito, ainda assim reconhecem a legitimidade de seus oponentes. No modelo agonístico de democracia em vez de “inimigo” tem-se “adversário”, que se transforma numa categoria crucial para a política democrática. Então, se deve renunciar à naturalização das fronteiras da democracia e dos

embates entre seus atores – os que eram tidos como inimigos no interior de uma sociedade democrática devem assumir o papel de adversários que compartilham um conjunto de valores e princípios ético-políticos, cuja interpretação está em disputa. Portanto, o modelo adversarial tem de ser considerado constitutivo da democracia porque permite à política transformar antagonismo em agonismo.

Assim sendo, é necessário a criação de uma esfera pública “agonística” de contestação, na qual diferentes projetos políticos possam se confrontar. À medida que houver canais políticos legítimos para que as vozes discordantes se manifestem, a probabilidade de surgirem conflitos antagonístico é menor. Se não, a discordância tende a assumir formas violentas. Principalmente, quando o político é jogado para a esfera moral, em que no lugar do conflito entre “direita e esquerda” se tem o conflito entre “certo e errado”. Pois, no confronto político visto como um confronto moral entre o bem e o mal, o oponente só pode ser percebido como um inimigo a ser destruído.

Então, esta tese verifica se no processo legislativo que construiu a política brasileira sobre drogas havia canais políticos legítimos para as vozes discordantes se manifestarem, para que diferentes projetos políticos pudessem se confrontar, de tal forma que as partes em conflito fossem reconhecidas como “adversárias” e não como “inimigas”.

O resultado encontrado no trabalho de pesquisa foi o de que os parlamentares vislumbram tanto o usuário/consumidor de drogas como o traficante como uma ameaça, um mal a ser combatido, que compromete o desenvolvimento econômico, a estabilidade social e até mesmo a segurança pública. Nesse ponto, a política pressupõe a existência da decisão de quem é o inimigo, conforme salientado por Schmitt. Por um lado, o traficante é aquele que não valoriza a vida humana, movido pelo lucro fácil, que está nas escolas, e recruta o menor abandonado desassistido, o filho da família desagregada. Por outro, o usuário é ao mesmo tempo visto como alguém que sob o efeito de drogas comete os piores crimes (assalto à mão armada, estupros, homicídios de familiares), outras como causador do tráfico (modelo bélico), já que sem demanda não existiria a oferta.

Mas, também o consumidor é percebido como um doente que precisa de cuidados e por isso não deve ser preso (modelo sanitário). Nesse ponto, a situação

do usuário pode ser compreendida como aquela do *homo sacer*, submetido a uma zona de dupla exceção, exclusão, captura, ao não ser tratado nem só como doente nem só como criminoso, mas como os dois. Sua situação é de limiar, um indistinguível de fato e de direito, lugar de exceção onde atua, por definição, o poder soberano. Porque soberano é o ponto de indiferença entre violência (*Bia*) e justiça (*Dike*), o limite em que a violência traspassa em direito e o direito em violência.

Sob o viés do estado de exceção foi destacado o fato da Constituição brasileira de 1988 ter colocado no mesmo Título que trata da limitação do poder do Estado — dos direitos fundamentais — a prática de tortura que é um crime perpetrado, na sua maior parte por agentes do Estado, ao lado dos crimes hediondos e análogos, como tráfico de drogas e terrorismo, que são condutas cometidas por pessoas comuns contra outras (art. 5º, XLIII). Isto acabou trazendo novamente para a cena essa zona de indistinção do estado de exceção onde atua a soberania, porque no texto foi estabelecida a mesma reprovação tanto para quem tortura (geralmente policiais) quanto para quem a sofre (os criminosos, os traficantes e os terroristas). Assim, a figura do torturador e do torturado se equivaleram no mesmo dispositivo e o resultado foi que em vez de se reduzir o poder estatal frente ao cidadão acabou-se por ampliá-lo.

Ora, se o Soberano decide quem é o objeto da decisão (o inimigo) ou a implicação originária do ser vivente na esfera do direito, no caso da política brasileira sobre drogas, é preciso ressaltar como o modelo adotado para tratar o usuário nessa dupla dimensão (doente-criminoso) é oriundo da Convenção da ONU sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, e como a política sobre drogas deste órgão sofre influência da hegemonia ideológica estadunidense. Consequentemente, pode-se dizer que o espaço da soberania na política brasileira sobre drogas não é exercido pelo Brasil, mas pelo EUA, mesmo que o país se considere soberano ao aderir a ela. Essa situação explica o deslocamento da figura do inimigo da figura do subversivo comunista para o traficante/usuário de drogas ocorrida no Brasil, no regime militar (período de exceção).

Logo, se a verdade se manifesta a partir de sua posição de combate, sendo um a mais de força que se manifesta a partir de uma relação de força, na luta pela hegemonia ideológica ocorre de cada noção ideológica universal ser sempre hegemonizada por algum conteúdo particular que realça sua própria universalidade,

responsável pela sua eficiência. Por conseguinte, a distorção específica de um conteúdo particular ser declarado como “típico” da noção universal é o pano de fundo da noção ideológica universal. Isso se manifesta quando um conceito universal vazio é traduzido em uma noção que se relaciona diretamente às “experiências concretas” e a ela se aplica. Este curto-circuito entre o Universal e Particular é denominado pelo nome de “sutura”, porque a operação de hegemonia “sutura” o Universal vazio a um conteúdo particular. Entretanto, para funcionar, a ideologia dominante tem que incorporar uma série de características nas quais a maioria seja capaz de reconhecer suas aspirações autênticas. Em outras palavras, cada universalidade hegemônica tem de incorporar pelo menos dois conteúdos particulares — o conteúdo popular autêntico e a sua distorção pelas relações de dominação e exploração. Portanto, para realizar essa distorção da aspiração autêntica é preciso primeiro incorporá-la. Depois, o poder corrompe e os rearticula de tal maneira que se tornam compatíveis com as relações de dominação existentes. Logo, a luta pela hegemonia ideológica e política é sempre a luta pela apropriação dos termos que são espontaneamente vivenciados como apolíticos, ao transcender fronteiras políticas. Aplicado este modelo no caso dos discursos parlamentares sobre drogas examinados, o que torna essa aspiração ideológica é sua articulação, a maneira como se faz a aspiração autêntica (o fim da drogadição da juventude) funcionar como legitimação de uma noção muito específica sobre o que seja a forma de combater e superar o problema do crescimento do consumo e do tráfico: o aumento da repressão e das penas.

Em relação aos procedimentos de elaboração das leis sobre drogas, foi detectado em todos a aprovação de requerimentos de urgência, tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados, cujo efeito é o de dispensar para a matéria, durante toda sua tramitação, interstícios, prazos e formalidades regimentais, podendo ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata. Este instituto da urgência simboliza com propriedade o que está se assinalando quando se fala da existência de “estado de exceção” nos processos legislativos das leis sobre drogas (sobreposição da decisão com suspensão do direito, superação da normatividade) que muitas vezes tem como resultado a supressão do debate plural, a eliminação da participação da sociedade civil organizada e da atuação popular. A urgência também foi a justificativa, na

votação da Resolução CONAD/MJ nº 1 de 2018, para se negar a instituição de Grupos de Trabalho e do trâmite da minuta da Resolução pelas Comissões Permanentes do CONAD, e se pôr contra a ampliação do debate com a sociedade civil. Estes procedimentos, na teoria de Mouffe, implicam na deslegitimação da posição do outro, e, conseqüentemente, em tratá-lo não como adversário, mas como um inimigo a ser excluído.

Igualmente os acordos de Liderança, apesar de ter a justificativa que existe uma decisão consensual que os validam, por possibilitarem a suspensão do direito (regimento) e impedir que discussões ocorram nas Comissões Permanentes — fórum natural para a troca e amadurecimento de ideias —, inclusive onde acontecem as consultas e audiências públicas, se incluem também no rol dos atos aqui denominados de “exceção”. Essas conclusões foram provenientes das queixas registradas nos casos estudados, das partes que se sentiram lesadas por não poderem aprofundar o diálogo democrático e ter sua opinião reconhecida/legitimada.

Portanto, foram identificados atos consideradas de exceção no processo legislativo, de decisões indistintas entre o autoritário e o democrático, que tem como consequência a exclusão do Outro do debate parlamentar. O resultado é que o usuário/traficante de drogas foi colocado na posição de inimigo ou de vida nua, sem voz para defender seus interesses, enquanto as leis são estabelecidas em seu nome, de sua proteção, do interesse de seus familiares, dos médicos, da indústria farmacêutica, da igreja, dos empresários morais, do poder soberano.

Portanto, ao se considerar este contexto, a rigor, não existe um estado de exceção, mas sim zonas de exceção, ou sejam parcelas de poder que lícita ou ilícitamente, escapam aos limites estabelecidos pelo Estado de Direito. Logo, o conceito de atos de exceção, suas causas (inimigo/vida nua) e seus efeitos produtores de um poder desconstituente é uma forma de exercício do autoritarismo. Forma engendrada por medidas de alcance cirúrgico, atingindo grupos ou pessoas segundo os interesses de quem as pratica, e mais flexíveis no plano político, convivendo com institutos e medidas democráticas e mantendo, portanto, uma aparência de respeito às instituições e ao Estado de Direito.

Nessa perspectiva, o fato de na exceção a decisão se tornar superior à norma jurídica, ao ponto do poder suspender o direito, faz com que muitas vezes seus atos

sejam denominados como “fascismo”, “cinismo”, “necropolítica”, embora apontem para este fenômeno. Desse modo, pode-se dizer que um estado penal que produz identidades e inimigos é parte de um estado de exceção que também determina quem será abandonado/excluído. Conseqüentemente, a moralização do debate político e a utilização do direito penal em detrimento de outros direitos como de moradia, do trabalho, do acesso a saúde, a educação, a cultura, ao lazer, como forma principal para se lidar com problemas sociais complexos, ao reforçar a lógica da inimizade (exclusão) e do estado de exceção, pode ser visto como uma técnica de governo/governabilidade.

Enfim, as zonas de exceção num regime democrático funcionam do mesmo modo que a sirene ligada de uma ambulância, de um carro de bombeiros ou de polícia que suspende as regras de trânsito para que esses veículos possam atender a uma situação de emergência. O inimigo do carro dos bombeiros é o incêndio/fogo a ser combatido; da polícia, o criminoso; da ambulância, a doença ou a morte. As regras suspensas, nessa situação excepcional (de exceção), são os sinais de trânsito, os limites de velocidade. A questão é como evitar os abusos em detrimento da finalidade para o qual essa situação foi estabelecida. Em primeiro lugar, se o uso de sirene é autorizado apenas para situações excepcionais, não deveria se tornar a regra, isto é, ser usada quando não fosse estritamente necessária, sob pena de causar danos aos interesses de terceiros em troca de uma vantagem pessoal para o motorista.

Essas situações que autorizam a suspensão do direito pelo poder (de exceção) merecem especial atenção das autoridades, da Academia, em razão dos efeitos que produzem. Desse modo, este trabalho serve para estimular futuras pesquisas na relação da burocracia com o estado/atos de exceção a fim de que seja possível identificar onde os mesmos ocorrem ou para que seja possível estabelecer limites a seu abuso, à indistinção entre o autoritário e o democrático, para que o Estado Democrático de Direito possa ser aperfeiçoado.

Tudo isto posto, se considera que os objetivos estabelecidos foram cumpridos, e que embora a “lógica da inimizade” e do “estado de exceção” possam estar presentes em vários outros processos legislativos, produziram e estão produzindo conseqüências na política brasileira sobre drogas desde 1988.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. *In*: MICELI, Sergio (org.). **O que ler na ciência social brasileira, 1970-2002**. São Paulo/Brasília: Anpocs/Capes, v. 4, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Hommo Sacer; o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. Como a obsessão por segurança muda a democracia. *In*: **Le Monde Diplomatico Brasil**, Edição 78, 6 jan. 2014. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/como-a-obsessao-por-seguranca-muda-a-democracia/>. Acesso em: 5 maio 2018.

ANDERSON, Vanessa. **Crime de perigo abstrato e crime de perigo concreto**, 2016. Disponível em: <https://vanessinhateinha.jusbrasil.com.br/artigos/402323200/crime-de-perigo-abstrato-e-crime-de-perigo-concreto>. Acesso em: 28 maio 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGIÂNCIA SANITÁRIA. **Consulta pública para Cannabis medicinal**. Em 11 jun. de 2019. Disponível em: [http://portal.anvisa.gov.br/noticias?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_groupId=219201&\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_urlTitle=cannabis-normas-para-uso-medicinal-entram-em-consulta&\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_assetEntryId=5528808&\\_101\\_INSTANCE\\_FXrpx9qY7FbU\\_type=content](http://portal.anvisa.gov.br/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_groupId=219201&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_urlTitle=cannabis-normas-para-uso-medicinal-entram-em-consulta&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_assetEntryId=5528808&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_type=content). Acesso em: 25 jul. de 2019.

ARAGÃO, Ivo Rezende. **Movimento da Lei e Ordem: sua relação com a lei dos crimes hediondos**. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7938](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7938). Acesso em: 15 dez. 2018.

ARAÚJO, Tarso. **Almanaque das drogas**. 2.ed. São Paulo: LeYa, 2014.

BADIOU, Alain. **Ética: um ensaio sobre a consciência do mal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_. **O ser e o evento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.: Ed. UFRJ, 1996.

BAIMA, César; MARIZ, Renata. Conselho Federal de Psicologia quer suspender nova Política sobre Drogas. *In*: **O Globo**, 6 mar. 2018. p. 26. Disponível em:



<https://oglobo.globo.com/sociedade/conselho-federal-de-psicologia-quer-suspender-nova-politica-sobre-drogas-22459426>. Acesso em: 05 jul. 2019.

BARATTA, Alexandre. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2008.

BARRETO, Juliana. **A Literatura como Phármakon**. Disponível em: <http://euteaprovo.blogspot.com/2009/08/literatura-como-pharmakon.html>. Acesso em: 28 dez. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Voto no Recurso Extraordinário 635.659 São Paulo. *In*: **Consultor Jurídico**, 10 set. 2015. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/leia-anotacoes-ministro-barroso-voto.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

BASTOS, Francisco Inácio; BERTONI Neilane (Orgs.). **Pesquisa Nacional sobre o uso de crack: quem são os usuários de crack e/ou similares do Brasil? Quantos são nas capitais brasileiras?** Rio de Janeiro: Editora ICICT/FIOCRUZ, 2014.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos Humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1990.

\_\_\_\_\_. A violência do Estado e os aparelhos policiais. *In*: **Discursos Sediciosos**. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, ano 2, n. 4, 1997.

\_\_\_\_\_. Política criminal com derramamento de sangue. *In*: **Revista Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**. v. 5/6. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude Pobre no Rio de Janeiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Revan. 2003.

\_\_\_\_\_. Atendendo na guerra. *In*: BATISTA, Vera Malaguti; LOPES, Lucília Elias (Orgs.) **Atendendo na guerra: dilemas médicos e jurídicos sobre o crack**. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

\_\_\_\_\_. A juventude e a questão criminal no Brasil. *In*: MAGALHÃES, José Luiz Q. de; SALUM, Maria José G.; OLIVEIRA, Rodrigo T. (Orgs.). **Mitos e verdades sobre a justiça infanto-juvenil brasileira: por que somos contrários à redução da maioridade?** Brasília: ed. CFP, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

\_\_\_\_\_. **Vidas para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

BEATO FILHO, C. C.; ASSUNCAO, R.; SILVA, B. F. A.; MARINHO, F. C.; REIS, I. A.; ALMEIDA, M. C. M. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *In: Cadernos de Saúde Pública* (FIOCRUZ), Rio de Janeiro, v. 17, n.5, 2001, p. 1163-1171.

BECKER, Howard. Empresários Morais. *In: BECKER, Howard. Teoria da ação social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, p. 108-121.

BELL, Daniel. **Las contradicciones culturales del capitalismo**. Alianza, Madrid, 1992

BIRMAN, Joel. Saberes do Psíquico e Criminalidade. *In: MENEGAT, Marildo; NERI, Regina (Coords.). Criminologia e subjetividade*. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2005, p. 77-91.

BRANDÃO, Luiz Henrique Santos. **III Seminário Nacional de História e Contemporaneidades. Brasil: autoritarismo, cultura política e direitos humanos**. Universidade Regional do Cariri-URCA, Crato-CE de 6 a 9 de março de 2018. Disponível em: [https://www.academia.edu/36615702/DO\\_SUBVERSIVO\\_AO\\_TRAFICANTE\\_uma\\_a\\_rqueologia\\_do\\_conceito\\_de\\_t%C3%B3xico-subvers%C3%A3o\\_](https://www.academia.edu/36615702/DO_SUBVERSIVO_AO_TRAFICANTE_uma_a_rqueologia_do_conceito_de_t%C3%B3xico-subvers%C3%A3o_). Acesso em: 3 jun. 2019.

BOBBIO, Norberto. **Contra os novos despotismos: escritos contra o berlusconismo**. São Paulo. Editora Unesp, 2016.

BOITEUX, Luciana. **Tráfico de drogas e constituição: um estudo jurídico-social do artigo 33 da Lei de Drogas e sua adequação aos princípios constitucionais penais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

BORGES, Doriam; CANO, Ignácio (Org). **Índice de homicídios na adolescência: IHA, 2012**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Publicado no DOU em 05.10.1988.

\_\_\_\_\_. **Custos econômicos da criminalidade no Brasil**. Relatório de conjuntura nº 4, Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2018.

\_\_\_\_\_. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Número 33 de 25 de março de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987

\_\_\_\_\_. Ibid. Nº 163 de 06 de janeiro de 1988. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ibid. Nº 172 de 28 de janeiro de 1988. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ibid. Nº 176 de 03 de fevereiro de 1988. Brasília: Senado Federal. Centro

Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ibid. N° 177 de 04 de fevereiro de 1988. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ibid. N° 305 de 01 de setembro de 1988. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° 56 de 8 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° 57 de 9 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° 61 de 16 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° 81 de 20 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento 65 ao n° de 23 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° 68 de 29 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 78 de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 82 de 24 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 83 de 25 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 85 de 27 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 86 de 01 de julho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 97 de 18 de julho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 99 de 20 de julho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao n° de 103 de 24 de julho de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. Ibid. Suplemento ao nº de 116 de 06 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987.

\_\_\_\_\_. **Diário da Câmara dos Deputados**, nº 10, de 23 de janeiro de 1996. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.

\_\_\_\_\_. Ibid., nº 230 de 11 de dezembro de 1996. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.

\_\_\_\_\_. Ibid., nº 194 de 14 de dezembro de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. Ibid., nº 19 de 12 de fevereiro de 2004. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_. Ibid., nº 20 de 13 de fevereiro de 2004. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_. Ibid., 10 de agosto de 2010. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010

\_\_\_\_\_. Ibid., 17 de fevereiro de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011

\_\_\_\_\_. Ibid., 02 de março de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011

\_\_\_\_\_. Ibid., 06 de abril de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011

\_\_\_\_\_. Ibid., 27 de abril de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011

\_\_\_\_\_. Ibid., 04 de agosto de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011

\_\_\_\_\_. Ibid., 22 de setembro de 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011

\_\_\_\_\_. Ibid., 09 de fevereiro de 2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012

\_\_\_\_\_. Ibid., 08 de março de 2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012

\_\_\_\_\_. Ibid., 15 de março de 2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012

\_\_\_\_\_. Ibid., 06 de fevereiro de 2013. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013

\_\_\_\_\_. **Diário do Congresso Nacional**. Nº 159, Seção I, de 14 de novembro de 1991. Brasília: Congresso Nacional, 1991.

\_\_\_\_\_. **Diário do Senado Federal**. Nº 63 de 09 de maio de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019.

\_\_\_\_\_. Ibid., nº 68 de 16 de maio de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019

\_\_\_\_\_. Ibid., nº 151 de 31 de outubro de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001

\_\_\_\_\_. Ibid. nº 166 de 23 de novembro de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2861 de 8 de julho de 1914.** Aprova as medidas tendentes a impedir o abuso crescente do opio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína, constantes das resoluções aprovadas pela Conferencia Internacional de Opio, realizada em 1 de Dezembro de 1911 em Haya. Publicado no DOU de 10.1.1914

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.481 de 10 de fevereiro de 1915.** Promulga a Convenção Internacional do Opio e o respectivo Protocollo de Encerramento, assignados na Haya, a 23 de Janeiro de 1912. Publicado no DOU de 20.10.1915

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 780 de 28 de abril de 1936.** Crêa a comissão permanente de fiscalização de entorpecentes. Publicado no DOU de 6.5.1936.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.294 de 6 de julho de 1921.** Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, opio, morfina e seus derivados; crêa um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo alcool ou substancias venenosas; estabelece as fórmulas de processo e julgamento e manda abrir os créditos necessários. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 13.7.1921.

\_\_\_\_\_. **Decreto 9.674 de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Publicado no DOU de 2.1.2019

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.926 de 22 de julho de 2019.** Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Publicado no DOU de 22.7.2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 14.969 de 3 de setembro de 1921.** Aprova o regulamento para a entrada no país das substancias toxicas, penalidades impostas aos contraventores e sanatorio para toxicomanos. Publicado no DOU de 7.9.1921.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 20.930 de 11 de janeiro de 1932.** Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comité Central Permanente do Opio da Liga das Nações, e estabelece penas. Publicado no DOU de 16.1.1932.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 78.992, de 21 de dezembro de 1976.** Regulamenta a Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão do tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. Publicado no DOU de 22.12.1976.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 79.388, de 14 de março de 1977.** Promulga a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas. Publicado no DOU 23.3.1977

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 431 de 18 de maio de 1938.** Define crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social. Publicado no DOU de 19.5.1938.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 891 de 25 de novembro de 1938.** Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. Publicado no DOU de 28.11.1938.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.** Publicado no DOU de 31.12.1940.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.720, de 21 de setembro de 1942.** Fixa normas gerais para o cultivo de plantas entorpecentes e para a extração, transformação e purificação dos seus princípios ativo-terapêuticos. Publicado no DOU de 23.9.1942.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 8.646, de 11 de janeiro de 1946.** Da nova redação ao artigo 4º do Decreto-lei nº 891, de 25 de novembro de 1938, que aprova a lei de fiscalização de entorpecentes. Publicado no DOU de 14.1.1946.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 20.397 de 14 de janeiro de 1946.** Aprova o Regulamento da indústria farmacêutico no Brasil. Publicado no DOU de 19.1.1946.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 314 de 13 de março de 1967.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Publicado no DOU de 13.3.1967.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 898 de 29 de setembro de 1969.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Publicado no DOU de 29.9.1969.

\_\_\_\_\_. **Dossiê Digitalizado da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Impunidade dos Traficantes de Drogas no País, Bem Como o Crescimento do Consumo.** Brasília. Câmara dos Deputados. 1991. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1243728&filename=Dossie+-PRC+81/1991+CPINAR](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1243728&filename=Dossie+-PRC+81/1991+CPINAR). Acesso em: 09 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estudo nº 765, de 2014. Referente à STC nº 2014-00720, do Senador Cristovam Buarque, acerca da regulamentação dos usos recreativo, medicinal e industrial da maconha.** Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/05/27/estudo-no-765-de-2014.pdf>. Acesso em 07 de out. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014.** Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 38, de 4 de abril de 1935.** Define crimes contra a ordem política e social. Publicado no DOU de 6.4.1935.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.802 de 05 de janeiro de 1953.** Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. Publicado no DOU de 07.01.1953.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.451 de 4 de novembro de 1964.** Altera a redação do artigo 281 do Código Penal. Publicado no DOU de 6.11.1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.726 de 29 de outubro 1971.** Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Publicada no DOU de 1.11.1971.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.368 de 21 de outubro de 1976.** Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Publicado no DOU de 22.10.1976.

\_\_\_\_\_. **Lei n 8.072 de 25 de junho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Publicada no DOU de 26.7.1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Publicada no DOU de 16. 7. 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.409 de 11 de janeiro de 2002.** Publicada no DOU em 5.7.2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Publicado no DOU de 24.8.2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.840 de 5 de junho de 2019.** Altera as Leis nos 11.343, de 23 de agosto de 2006, 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, 8.069, de 13 de julho de 1990, 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e 9.503, de 23 de setembro de 1997, os Decretos-Lei nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Publicado no DOU de 6.6.2019.

\_\_\_\_\_. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN.** Atualização – junho de 2016 / organização Thandara Santos; Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional 2017.

\_\_\_\_\_. **MJ divulga resultado final de edital sobre o 2º Relatório Brasileiro sobre Drogas.** Em 05 nov. 2015. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/mj-divulga-resultado-final-de-edital-sobre-o-2deg-relatorio-brasileiro-sobre-drogas.1>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Parecer da CSPCCO, 2002. Relatório do Deputado Federal Vicente**

**Arruda.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

\_\_\_\_\_. **Parecer da CCJC, 2004. Relatório do Deputado Federal Paulo Pimenta.** Diário da Câmara dos Deputados, nº 019, de 12 de fevereiro de 2004, p. 5400-5405. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

\_\_\_\_\_. **Parecer CAS, 2006.** Relatório do Senador Sérgio Cabral. Diário do Senado Federal de 5 de jul. de 2006. DSF de 6 jul. 2006. Brasília: Senado Federal, 2006, p. 22777-22837.

\_\_\_\_\_. **Parecer da CCJ, 2013. Relatório do Senador Antônio Carlos Valadares.** Brasília: Senado Federal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Parecer CE, 2016. Relatório do Senador Lasier Martins.** Brasília: Senado Federal. 2016.

\_\_\_\_\_. **Parecer da CE, 2017. Relatório da Senadora Lídice da Mata.** Brasília: Senado Federal. 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria SVS/MS nº 344 de 1998.** Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Publicada. Publicada no DOU de 31.12.1998,

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 666 de. 25 de julho de 2019.** Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Publicada no DOU de 26.7.2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução ANC nº 3, de 1988** Altera o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Publicado no DANC, de 6.1.988.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Avanço e a Impunidade do Narcotráfico.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relatório Brasileiro Sobre Drogas.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução CONAD nº 1, de 9 de março de 2018.** Define as diretrizes para o realinhamento e fortalecimento da PNAD – Política Nacional sobre Drogas, aprovada pelo Decreto 4.345, de 26 de agosto de 2002. Publicada no Dou de 13.8.2018.

CARVALHO, Jonatas Carlos. Uma história política da criminalização das drogas no Brasil: a construção de uma política nacional. Trabalho apresentado na **VI Semana de História e III Seminário Nacional de História: Política, Cultura e Sociedade.** Programa de Pós Graduação em História/UERJ. 17 a 21 de out. de 2011.

\_\_\_\_\_. A emergência da política mundial de drogas: o Brasil e as primeiras conferências internacionais do ópio. *In: Oficina do Historiador*, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 7, n. 1, jan./jun. 2014, p. 153-176.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático.** 9. ed. Belo



Horizonte: Del rey, 2003.

CARVALHO, Salo de. **A Política Criminal de Drogas no Brasil: do Discurso Oficial às Razões da Descriminalização**. 331f. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

\_\_\_\_\_. Observações sobre as (Dis)Funções do controle Penal na sociedade Contemporânea. *In*: MENEGAT, Marildo; NERI, Regina (Coords.). **Criminologia e subjetividade**. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2005, p. 31-39.

\_\_\_\_\_. Política de Guerra às Drogas na América Latina entre o Direito Penal do Inimigo e o Estado de Exceção Permanente. **Crítica Jurídica**, v. 25, p. 261-276, 2006.

CASARA, Rubens Roberto Rebello. Convenções da ONU e Leis Internas sobre Drogas Ilícitas: Violações à Razão e às Normas Fundamentais. *In*: **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 63 (Edição Especial), out.dez, 2013, p. 24 - 26.

CELLARD, André. A análise documental, *In*: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A., *In*: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CECARELLI, Paulo Roberto. A patologização da normalidade. *In*: **Estudos de Psicanálise**, Aracajú, n. 33, p. 125-136, jul. 2010.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DA FIOCRUZ. **Retrocesso: Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas aprovou proposta contra Redução de Danos**. Publicado em 09 de mar. 2018. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Conselho%20Nacional%20de%20Pol%C3%ADticas%20sobre%20Drogas%20aprovou%20proposta%20do%20ministro%20Osmar%20Terra%20que%20suprime%20a%20pol%C3%ADtica%20de%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Danos>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CHIRIO, Maud. **A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas e Segurança Nacional: banalizando a violência. *In*: **Psicologia em Estudo**, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000.

COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, **Relatório**, 2011. Disponível em: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP\\_WaronDrugs\\_PT.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_PT.pdf). Acesso em: 27 fev. 2017.

COMISSÃO ESPECIAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DA OAB NACIONAL. **Nota Oficial: Exclusão das Entidades da Sociedade Civil do CONAD**. Em 22 de julho de 2019. Disponível em <https://www.oab.org.br/noticia/57372/nota-oficial-exclusao-das-entidades-da-sociedade-civil-do-conad>. Acesso em: 23 jul. 2019.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **OAB emite nota sobre o CONAD.** Sexta-Feira, 2 de março de 2018. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/56163/oab-emite-nota-sobre-o-conad>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Governo Federal retira a Psicologia dos debates sobre drogas no país.** 22 jul. 2019. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/governo-federal-retira-a-psicologia-dos-debates-sobre-drogas-no-pais/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Nota de repúdio à retirada da participação popular do Conad.** 22 jul. 2019. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1596>. Acesso em: 23 jul. 2019.

COSTA, Arthur Trindade M. Violências e conflitos intersubjetivos no Brasil contemporâneo. **Cad. CRH**, v. 24, n. 62, 2011, p. 353-365.

\_\_\_\_\_. **Criação da base de indicadores de Investigação de homicídios no Brasil:** Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

COSTA, A. T. M.; ZACKSESKI, C. M., MACIEL, W. C. Investigação e processamento dos crimes de homicídio na Área Metropolitana de Brasília (AMB). *In: Revista Brasileira de Segurança Pública.* São Paulo v. 10, n. 1, 36-54, fev./mar. 2016.

CRESWELL, Jonh. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Anmed, 2010.

CHRISTIE, Nils. **A indústria do controle do crime: a caminho dos Gulags em estilo ocidental.** Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga; SUCENA, Luiz Fernando Mazzei. **Nem soldados nem inocentes: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

DAL RI JÚNIOR, Arno. **O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal.** Rio de Janeiro: Revam, 2006.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Acionistas do nada:** quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

\_\_\_\_\_. **Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Perfil das mulheres gestantes, lactantes e mães atendidas nas audiências de custódia pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/relat%C3%B3rio\\_CAC\\_Benfica\\_mulheres\\_27.03.19.pdf](http://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/relat%C3%B3rio_CAC_Benfica_mulheres_27.03.19.pdf). Acesso em: 29 mar. 2017.

DERRIDA, Jacques. **A farmácia de Platão**. 3. ed. São Paulo: Iluminuras, 2005.

DIREITONET. **Dicionário: Norma Penal em Branco**. 9.4.2015. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1417/Norma-penal-em-branco>. Acesso em: 28 maio 2017.

DOWDNEY, Luke. **Crianças do Tráfico: um estudo de Caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martin Fontes, 2002.

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.

FACHIN, Edson. Voto no Recurso Extraordinário 635.659 São Paulo. Em **Consultor Jurídico**, 10.9.2015. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/leia-voto-ministro-fachin.pdf>. Acesso em: 29 maio 2017.

FAVERO, Daniel. Especialistas apontam causas para o aumento da violência no RS. 19.02.2016. In: **Portal G1 RS**. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/02/especialistas-apontam-causas-para-o-aumento-da-violencia-no-rs.html>. Acesso em: 23 jun. 2017.

FARIA, Marcelo. **Dados do governo dos EUA mostram que legalização da maconha está acabando com o tráfico**. In ILISP, 4.7.2017. Disponível em <http://www.ilisp.org/noticias/dados-do-governo-dos-eua-mostram-que-legalizacao-da-maconha-esta-acabando-com-o-trafico/>. Acesso em: 7 jul. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional**. Madrid: Trotta, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. Ibid. São Paulo, 2017.

\_\_\_\_\_. Ibid. São Paulo, 2018.

FOUCAULT, Michel. Genealogia e Poder. In: **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martin Fontes, 2005.

FRANÇA, Leandro Ayres. **Tipo: Inimigo**. Curitiba: FAE Centro Universitário, 2011.

\_\_\_\_\_. **Inimigo ou a inconveniência de existir**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FREIRE, Aluizio. Justiça pune mais microtraficantes do que soldados de facções, diz estudo. *In: G1. Portal de Notícias*, 24.6.2015.

GARCIA, Rafael de Deus. **Tecnologia e gestão da prova nos crimes de drogas**. Belo Horizonte: D'Placido, 2017.

GARÇONI, Inês. Guerra à pesquisa: aqui estão os números que o governo escondeu e que mostram que não há epidemia de drogas no Brasil. *In: The Intercept Brasil*. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/03/31/estudo-drogas-censura/>. Acesso em: 5 abr. 2019.

GIRARD, René. **Violência e o sagrado**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

GIL, Isabel Capeloa. Odeia o teu próximo! O inimigo interno 'in the Valley of Elah' de Paul Haggis. *In: RIBEIRO, Antônio Sousa (Org.). Representações da violência*. Coimbra: Almedina, 2013.

GOMES, Luiz Flávio. **Violência epidêmica e política equivocada**, de 07 fevereiro de 2014, disponível em <http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-reincidencia-de-ate-70/>. Acesso em: 29 maio 2015.

GRECO, Heloísa Amélia. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. 559 f. Tese (Doutorado em História) Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2003.

GUAMÁN. Adoracion. As reformas neoliberais e as consequências para o sistema de Justiça *In: II Seminário Internacional Neoliberalismo, Direito e pós-Democracia*, 23 a 25 de maio de 2019, Brasília: Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2019.

GUIMARÃES, Thiago. Queda de homicídios em SP é obra do PCC, e não da polícia, diz pesquisador. *In: BBC BRASIL*, em 12 fev. de 2016. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160210\\_homicidios\\_pcc\\_tg](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160210_homicidios_pcc_tg). Acesso em: 28 jun. 2017.

HART, Carl. As drogas não são o problema: entrevista com o neurocientista Carl Hart. *In: Carta Maior*, em 15 jan de 2014. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FDireitos-Humanos%2FAs-drogas-nao-sao-o-problema-entrevista-com-o-neurocientista-Carl-Hart-%2F5%2F30021>. Acesso em: 27 maio 2017.

IBSEN, Henrik. **Um inimigo do povo**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Reincidência Criminal no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República 2015.

\_\_\_\_\_. **Atlas da violência**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

\_\_\_\_\_. **Atlas da violência**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2018

JAKOBS, Gunther. Direito penal do cidadão e direito penal do inimigo. In: JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito penal do Inimigo: noções e críticas**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 19-50.

JESUS, Maria Gorete Marques de; OI, Amanda Hildebrand; ROCHA, Thiago Thadeu da; LAGATTA. **Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre flagrantes de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: NEV-USP, 2011.

JOHNSON, Renée. **Hemp as an Agricultural Commodity**. Congressional Research Service, February 2, 2015. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32725.pdf> . Acesso em: 19 ago. 2016.

JOTA. **Osmar Terra defende fechar Anvisa se plantio de cannabis for aprovado**. Em 23 de jul. de 2019. Disponível em: <https://mailchi.mp/jota.info/confirmao-de-email-sdf9fkgqo0-1135373?fbclid=IwAR1ERIAEgtHUzjqMVOtnvo-CjmndsFz9CRtY9Fzcpb54Aaj2nwiMu-eGt2rs>. Acesso em: 23 jul. 2019.

KEHL, Maria Rita. Drogas. In: **Café Filosófico do Instituto CPFL Cultura**. Publicado em 30 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e6RbsUqtUS8>. Acesso em: 18 dez. 2016.

LABATE *et al.* Introdução. In: LABATE, Beatriz Caiuby, FIORE, Maurício; GOULART, Sandra Lúcia. **Drogas e cultura: novas perspectivas**. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 23-38.

LACERDA, Fernando Hideo Iochida. **Processo penal de exceção**. 2018. 441 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

LAGÔA, Ana. **SNI: Como nasceu, como funciona**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia; CANO, Ignacio; MUSUMECI, Leonarda. **Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro: Avaliação do impacto da Lei 12.403/2011**. Rio de Janeiro: ARP/CESeC, 2013.

LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Márcia (Coords.). Tráfico de drogas na cidade do rio de janeiro: prisão provisória e direito de defesa. In: MOURÃO, Barbara, LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda; RAMOS, Silvia. **Polícia, Justiça e Drogas: como anda nossa democracia?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016, p. 267-298.

LEONTIEF, Wassily W., DUCHIN, Faye. **El gasto militar hechos y datos, implicaciones mundiales y perspectivas futuras**. Madrid: Alianza Universidad, 1986.

LIMA Rita de Cássia Cavalcante. **Uma história das drogas e do seu proibicionismo transnacional: relações Brasil-Estados Unidos e os organismos internacionais**. 2009. 365 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de pós Graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

LOBATO, Ronald. A Economia das Drogas Tornadas Ilícitas. *In: Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 63 (Edição Especial), p. 83 - 95, out. - dez. 2013

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MACRAE, Edward; SIMÕES, José Assis. **Rodas de fumo: o uso da maconha entre camadas médias urbanas**. Salvador: EDUFBA; CETAD/UFBA, 2000.

MACIEL, José Fábio Rodrigues. Ordenações Filipinas: considerável influência no direito brasileiro. *In: Jornal Carta Forense*, 4.9.2006. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>. Acesso em: 30 maio 2017.

MAAKAROUN, Berta. Crimes cometidos sob efeito de drogas sobrecarregam a justiça. *In: em.com.br*, 16 jun. 2013. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/06/16/interna\\_politica,406360/crimes-cometidos-sob-efeito-de-drogas-sobrecarregam-a-justica.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/06/16/interna_politica,406360/crimes-cometidos-sob-efeito-de-drogas-sobrecarregam-a-justica.shtml). Acesso em: 15 jun 2019.

MARQUES NETO, A. R. Subsídios para Pensar a Possibilidade de Articular Direito e Psicanálise. *In: MARQUES NETO, Agostinho Ramalho et al. (Org.). Direito e Neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar*. 1 ed. Curitiba: Editora do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos, 1996, v. 1, p. 17-38.

MARTINS, Rodrigo. As facções criminosas são subprodutos do aprisionamento em massa. *In: # Carta ideias em tempo real*, em 6 jan de 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/201cas-faccoes-criminosas-sao-subprodutos-do-aprisionamento-em-massa201d>. Acesso em: 30 maio 2017.

MELIÁ, José Cancio. Direito penal do Inimigo? *In: JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. Direito penal do Inimigo: noções e críticas*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 51-80.

MELLO, Daniel. Pesquisador defende criação de índice nacional de esclarecimento de homicídio. *In: Agência Brasil EBC*, 16.3.2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-03/pesquisador-defende-criacao-de-indice-nacional-de-esclarecimento-de-homicidios>. Acesso em: 6 jul. 2017.

MENDES, Gilmar. Voto no Recurso Extraordinário 635.659 São Paulo. Em: **Consultor Jurídico**, 20.8.2015. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/re-posse-drogas-pra-consumo-voto-gilmar.pdf>. Acesso em: 29 maio 2017.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. La dimensión política del abolicionismo: um punto de vista desde la periferia. *In: Nuevo Foro Penal*, ano VIII, abr., mayo, jun., 1986, n. 32, p.

178-186. Disponível em: [http://cedpal.uni-goettingen.de/data/documentacion/nuevo\\_foro\\_penal/NFP32.pdf](http://cedpal.uni-goettingen.de/data/documentacion/nuevo_foro_penal/NFP32.pdf). Acesso em: 10 jan. 2019.

MIRON, Jeffrey Alan; WALDOCK, Katherine. **The Budgetary Impact of Ending Drug Prohibition**. Washington, D.C.: CATO Institute, 2010. Disponível em: <https://www.cato.org/publications/white-paper/budgetary-impact-ending-drug-prohibition>. Acesso em: 7 jul. 2017.

MISSE, Michel. **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: Boolink, 2010.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

OLIVEIRA, Adriano; ZAVERUCHA Jorge. Tráfico de Drogas: Uma Revisão Bibliográfica. *In: BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, 2006, p. 5-17.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las?** Brasília: Senado Federal, 1993.

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

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Neurociências: consumo e dependência de substâncias psicoativas**. Resumo. Suíça: OMS, 2004. Disponível em: [http://www.who.int/substance\\_abuse/publications/en/Neuroscience\\_P.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/en/Neuroscience_P.pdf). Acesso em: 22 maio 2017.

PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO FILHO, Ricardo. **O STF e o direito do trabalho do inimigo**. Jota, 01 de janeiro de 2016. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/o-stf-e-o-direito-trabalho-inimigo-01112016](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/o-stf-e-o-direito-trabalho-inimigo-01112016). Acesso em: 30 maio 2019.

RASSIAL, Jean-Jacques. **O adolescente e o psicanalista**. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 1999.

RIBEIRO, Camila; DIAS Rafael; CARVALHO, Sandra. Discursos e práticas na construção de uma política de segurança: o caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008). *In: JUSTIÇA GLOBAL. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2008.

RIBEIRO, Maurides de Melo. A evolução histórica da política criminal e da legislação brasileira sobre drogas. *In: Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM)*, ano 24, n. 286, set. 2016.

RIDENTI, M. Que história é essa? *In: REIS FILHO, D. A. et al. (Org). Versões e ficções: o sequestro da história*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

ROBINSON, Rowan. **O grande livro da cannabis**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

RODAS, Sérgio. Guerra às drogas sobrecarrega prisões e alimenta massacres, 2017a. *In: Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-jan-08/guerra-drogas-sobrecarrega-prisoas-alimenta-massacres>. Acesso em: 24 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Tiro no pé: repressão do Estado não diminuiu uso nem comércio de drogas mundo afora. *Consultor Jurídico*, 2017b. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-fev-16/repressao-estado-nao-diminuiu-uso-nem-comercio-drogas>. Acesso em: 27 maio 2017.

RODEGHERO, Carla Simone. **O diabo é vermelho: imaginário anticomunista e Igreja Católica no Rio Grande do Sul (1945-1964)**. 2. ed. Passo Fundo: UFP, 2003.

RODRIGUES, Thiago. **A infundável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente**. São Paulo: Perspectiva, 16 (2): p. 102-111, 2002.

\_\_\_\_\_. Drogas e liberação: enunciadores insuportáveis. *Revista Verve, NuSol/PUC-SP* (n. 3). São Paulo: 2003.

\_\_\_\_\_. Narcotráfico e repressão estatal no Brasil: um panorama do tráfico de drogas brasileiro. Contribuição para o verbete "Brésil". *In: Labrousse, Alain (org.) Dictionnaire Géopolitique des Drogues*. Bruxelas: DeBoeck, 2003c.

\_\_\_\_\_. Tráfico, guerra, proibição. *In: LABATE et al. Drogas e cultura: novas perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

\_\_\_\_\_. Tráfico, guerras e despenalização. *In: Le Monde diplomatique Brasil, Versão eletrônica em 9 set. de 2009*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/trafico-guerras-e-despenalizacao/>. Acesso em: 10 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. 2. ed. São Paulo: Desatino. 2012.

\_\_\_\_\_. Estados Unidos, América Latina e o combate ao narcotráfico. *In: TOSTES, Ana Paula; TEIXEIRA, Tatiana; RESENDE, Erica. Estudos Americanos em Perspectiva: Relações Internacionais, Política externa e Ideologias Políticas*. Curitiba: Appris Editora, 2013, p.119-124.

RODRIGUEZ, Ricardo Velez. **Violência e narcotráfico no Rio de Janeiro: perspectivas e impasses no combate ao crime organizado**. Em 2003. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/arq/RV%204.htm>. Acesso em: 10 maio 2019

ROSSI, Marina. **STF suspende julgamento sobre descriminalização das drogas**. El País. 30 maio 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/30/politica/1559242849\\_891358.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/30/politica/1559242849_891358.html). Acesso em: 10 jul. 2019.

RUSCHE, George; KIRCHHEIMER Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro. Revan ICC, 2004. (Coleção Pensamento Criminológico; 3).



SAGER, Tatiana. **Central: o poder das facções no maior presídio do Brasil**. Documentário. Porto Alegre: Panda Filmes, 107'. 2017.

SAMPAIO, Plínio. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. *In*: CARDOSO JR, José Celso. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009, p. 37-50.

SAMWAYS, Daniel Trevisan. **Inimigos imaginários, sentimentos reais: medo e paranoia no discurso anticomunista do Serviço Nacional de Informações (1970-1973)**. 250 f. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SANTOS, Boa Ventura de Sousa. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SANTOS, Daniel dos. A militarização da justiça e a defesa da democracia. **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 01. 2011. p. 123-140.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns: televisão e pós pensamento**. Bauru/SP: Edusc, 2001.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político. Teoria do Partisan**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2009.

SEMER, Marcelo. **Sentenciando tráfico: pânico moral e estado de negação formatando o papel dos juízes no grande encarceramento**. 526. f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Prefácio. *In*: D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. **Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2015.

SERRANO. Pedro. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Em livro, Pedro Serrano analisa os golpes na América Latina**. Viomundo, em: 23 de ago. de 2016b. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/denuncias/em-livro-pedro-serrano-analisa-os-golpes-na-america-latina.html>. Acesso em: 30 maio 2019.

SILVA SANCHEZ, Jesus-Maria. **A expansão do direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Jailson de Souza. **Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2006.

SILVA, Jailson de Souza; FERNANDES, Fernando Lannes; BRAGA, Raquel Wiladino. Grupos criminosos armados com domínio de território. *In*: **JUSTIÇA**

**GLOBAL. Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SIMÕES, Júlio Assis. Prefácio. In: LABATE, Beatriz Caiuby, FIORE, Maurício; GOULART, Sandra Lúcia, **Drogas e cultura: novas perspectivas.** Salvador: EDUFBA, 2008, p. 13- 21.

SIMON, Jonhatan. **Gobernando a través del delito.** Barcelona: Gedisa, 2011.

SMALL, Ernest. **The species problem in cannabis: science & semantics.** Corpus, 1979.

SOARES, Luiz Eduardo *et al.* **Violência e política no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SZASZ, Thomas. **Nuestro derecho a las drogas.** Barcelona: Anagrama, 1992.

TARDE, Gabriel de. **A opinião e as massas.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. **Impacto econômico da legalização das drogas no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

TELES, Edson. Entre justiça e violência: Estado de exceção das democracias do Brasil. In: TELES, Edson; SAFATLE Vladimir (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira.** São Paulo: Boitempo, 2010.

TEUBNER, Gunther Globalizacion y constitucionalismo social: alternativas a la teoria constitucional centrada em el estado. In: MELIÁ, Cancio (ed.) **Globalización y Derecho, AFDUAM** n. 9, Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Autonoma de Madrid, 2005.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. **Por ordem de Bolsonaro, sociedade civil e especialistas são excluídos do Conad.** 22 jul. 2019. Disponível em: <https://une.org.br/noticias/por-ordem-de-bolsonaro-sociedade-civil-e-especialistas-sao-excluidos-do-conad/>. Acesso em: 23 jul. 2019.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo.** São Paulo: Contracorrente, 2017.

VELASCO, Clara; D'AGOSTINO, Rosanne; REIS, Thiago. Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas. In: **Portal de Notícias G1**, São Paulo, 15 mar. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-trafico-de-drogas.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2017.

VELHO, Gilberto. Duas categorias de acusação na cultura brasileira contemporânea. In: **Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da Sociedade contemporânea.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981, p.55-64.

VERÍSSIMO, Arthur. O Campeonato mundial da maconha. **Revista Trip**, n. 47, Ano 9, mar. 1996 p. 30-35.

VIDAL, Sérgio. A regulamentação do porte, cultivo e distribuição não-comercial de cannabis sativa: um paradigma legal de redução de danos. *In*: NERY FILHO, Antonio *et al.* **Toxicomanias: incidências clínicas e socioantropológicas**. Salvador: EDUFBA: CETAD, 2009.

VIEIRA, Nayara da Silva. **Entre o imoral e o subversivo: a Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP) no Regime Militar (1968-1979)**. 2010. 121 f. Universidade de Brasília. Dissertação. (Mestrado em História). Brasília, 2010.

VON CLAUSEWITZ, Carl. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WACQUANT, Loic. Crime e Castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. **Revista Sociologia e Política, Curitiba**, n. 13, nov. 1999, p. 39-50.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2014: Homicídios e Juventude no Brasil. Atualização 15 a 29 anos**. Brasília: Presidência da República, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2014: os jovens do Brasil**. Sumário Executivo. Flacso Brasil, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2014: homicídios e juventude no Brasil**. 2014c.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2015: adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil**. Sumário Executivo. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Violência letal contra as crianças e adolescentes do Brasil**. 2015, b.

\_\_\_\_\_. **Mapa da Violência 2016: homicídios por arma de fogo no Brasil**. Flacso Brasil, 2016.

WORLD DRUG REPORT. **Global overview of drug demand and supply**. Nova York: United Nations Office On Drugs And Crime (UNODC), 2017. Disponível em: [https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_2\\_HEALTH.pdf](https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_2_HEALTH.pdf). Acesso em: 2 jun. 2017.

WORLD DRUG REPORT, 2016. UNODC. 23 jun. 2016. Disponível em: [http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf). Acesso em: 27 maio 2017.

WORLD. HEALTH ORGANIZATION. **Global Health Risks: Mortality and Burden of Disease Attributable to Selected Major Risks**. Geneva: WHO, 2009. Disponível em: [http://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/GlobalHealthRisks\\_report\\_full.pdf](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GlobalHealthRisks_report_full.pdf). Acesso em: 27 maio 2017.

YOUNG, JOCK: Mass media drugs and deviance. *In*: PAUL ROCK and MARY McINTOSH. **Deviance and Social Control**. Londres: Tavistock 1974, p. 243.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. **O inimigo no direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. (Coleção Pensamento Criminológico; 14).

\_\_\_\_\_. A Palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar. *In: Saberes Críticos*. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **A questão criminal**. Rio de Janeiro: Ed. Revan. 2013a.

\_\_\_\_\_. Guerra às Drogas e Letalidade do Sistema Penal. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 63 (Edição Especial), p. 115 - 125, out. - dez. 2013b.

ZALUAR, Alba. A criminalização das drogas e o reencantamento do mal. *In: Alba Zaluar (org.). Drogas e cidadania: repressão ou redução de riscos*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Da revolta ao crime S/A**. São Paulo: Moderna, 1996. (Coleção Polêmica).

\_\_\_\_\_. Violência e crime. *In: MICELI, S. O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Sumaré, 1999.

\_\_\_\_\_. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *In: Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dec. 2007.

ZIZEK, Slavoj. Multiculturalismo, ou a lógica cultural do capitalismo multinacional. *In: DUNKER, Christian; PRADO, José Luiz Aidar. Zizek crítico: política e psicanálise na era do multiculturalismo*. São Paulo: Hacker Editores, 2005, p. 11-45.