



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Especialização em Políticas Públicas

GUSTAVO DOS SANTOS FANTAUZZI

POLÍTICA SOBRE DROGAS NO BRASIL: uma análise incremental a partir da criação do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN até a concepção da Política Nacional sobre Drogas - PNAD

Belo Horizonte

2014

GUSTAVO DOS SANTOS FANTAUZZI

POLÍTICA SOBRE DROGAS NO BRASIL:

uma análise incremental a partir da criação do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN até a concepção da Política Nacional sobre Drogas - PNAD

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Políticas Públicas.

Orientador: José Ângelo Machado

Belo Horizonte

2014



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Especialização em Políticas Públicas

Monografia intitulada: "Políticas sobre Drogas no Brasil: uma análise incremental a partir da criação do Conselho Federal de Entorpecentes - CONFEN até a concepção da Política Nacional sobre Drogas - PNAD", de autoria do especializando Gustavo dos Santos Fantauzzi, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

A handwritten signature in blue ink, reading "José Angelo Machado".

Prof. José Angelo Machado (Orientador)
Departamento de Ciência Política da UFMG

A handwritten signature in blue ink, reading "Luciana Assis Costa".

Profa. Luciana Assis Costa (Examinadora)
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG

A handwritten signature in blue ink, reading "Ana Regina Machado".

Ana Regina Machado (Examinadora)
Escola de Saúde Pública de Minas Gerais

Belo Horizonte, 26 de Junho de 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por estar me dando força, saúde e sabedoria para superar todos os desafios postos em minha vida.

Aos meus pais, pelo amor e apoio incondicional, dedicados para o meu crescimento pessoal e profissional.

Ao meu filho, grande motivador do meu viver.

A minha namorada e parceira de estudos, pela dedicação e incentivo ao meu crescimento.

A meu grande amigo, Ronaldo Guilherme Vitelli Viana, que para mim é uma importante referência de vida e profissional.

Ao meu Orientador, José Ângelo Machado, pela disponibilidade e suporte no atendimento das minhas demandas, que foram essenciais para que eu pudesse concluir o Curso.

A minha co-Orientadora, Ana Regina Machado, pelo apoio e orientação na confecção desta publicação.

E, finalmente, a todos os outros parentes e amigos que direta ou indiretamente contribuíram para que fosse dado mais um passo de sucesso na minha vida.

“... um cientista social que trabalhe seriamente, com um mínimo de rigor, deve se proteger de visões preconceituosas e etnocêntricas. Está e a lição básica da antropologia”.

(Gilberto Velho)

RESUMO

Por meio da análise incremental de políticas públicas, o presente trabalho buscou demonstrar a estruturação da Política sobre Drogas no Brasil, a partir da criação do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN, em 1976, até a concepção da Política Nacional sobre Drogas – PNAD, em 2005. A utilização da técnica incremental, dessa maneira, possibilitou a compreensão dos diversos aspectos e elementos que têm influenciado no processo de construção e reconstrução desta política pública, dentro do referenciado recorte histórico. Dentre esses fatores devem ser ressaltadas: as diretrizes emanadas por órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas – ONU; as mudanças políticas e institucionais vivenciadas no Brasil, neste período; e a diversidade cultural presente no território nacional. Em suma, a consideração de todos estes fatores permitiu, de maneira ampliada, a visualização do contexto – social, político, institucional, cultural e internacional - de estruturação da Política sobre Drogas, no país; além de ter proporcionado o melhor esclarecimento de algumas das questões ideológicas e valorativas que permeiam e, por vezes, fundamentam a discussão dessa temática.

Palavras-chave: política, drogas e incremental.

ABSTRACT

Using the incremental analysis for public politics methodology, this article pretends show how the brazilian Drugs' Policy was build, since 1976 with the Federal Narcotics Council- CONFEN creation until 2005 when the National Drugs Policy – PNAD was born. These incremental technics are important to understand the several aspects and elements that have affected the public policy formulation and reformulation process on this historical period. Some elements can be highlighted: the international guidelines defined by the international organizations, for example The United Nations- ONU; the political and institutional changes experienced in Brazil, in this period, and the cultural diversity on our territory. Ultimately, the analysis with all this elements was important to show the context of the Drugs Policy organization in Brazil – in social, political, institutional, cultural and international perspectives- this study provided some clarifications about ideological questions, concepts and preconception that turn around the Drugs Policy discussion in Brazil.

Key words: Policies; drugs; incremental

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

DIAGRAMA 1 -	Modo de Funcionamento da SISNAD, em 2000	67
DIAGRAMA 2 -	Marcos Regulatórios das Políticas sobre Drogas aplicadas no Brasil.....	84

LISTA DE SIGLAS

ABC -	Agência Brasileira de Cooperação
AIDS -	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
CEBRID -	Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas
CND -	Comissão de Narcóticos
COMAD -	Conselho Municipal Antidrogas
COMAD -	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
CONAD -	Conselho Nacional Antidrogas
CONAD -	Conselho Nacional sobre Drogas
CONEN -	Conselho Estadual de Entorpecentes
CONEPI	Comitê Nacional de Educação Preventiva Integral
CONFEN -	Conselho Federal de Entorpecentes
DEA -	Drugs Enforcement Administration
DPF -	Delegacia de Polícia Federal
DPF -	Departamento da Polícia Federal
DRE -	Divisão de Repressão a Entorpecentes
DST -	Doenças Sexualmente Transmissíveis
FEBRACT -	Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas
FIESP -	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
FUNAD -	Fundo Nacional Antidrogas
FUNAI -	Fundação Nacional do Índio
FUNCAB -	Fundo de Prevenção, Recuperação, e de Combate às Drogas de Abuso
ONU -	Organização das Nações Unidas
GSI PR -	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
HIV -	Vírus da Imunodeficiência Humana
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
MJ -	Ministério da Justiça
OBID -	Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas

OEA -	Organização dos Estados Americanos
ONG -	Organização Não Governamental
PANAD -	Plano de Ação Nacional Antidrogas
PNAD -	Política Nacional Antidrogas
PNAD -	Política Nacional sobre Drogas
PND -	Política Nacional na Questão das Drogas
SENAD -	Secretaria Nacional Antidrogas
SENAD -	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENEC -	Secretaria Nacional de Entorpecentes
SISNAD -	Sistema Nacional Antidrogas
SISNAD -	Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social
SUAS -	Sistema Único de Saúde
UNDCP -	Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas
UNGASS -	Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	ANTECEDENTES INTERNACIONAIS DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS – PNAD	25
2.1	Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP	31
3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE DE DROGAS NO BRASIL: AS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES E AS CONTRIBUIÇÕES DO CONFEN	38
3.1	As Primeiras Intervenções de Controle de Drogas	38
3.1.1	Lei Federal nº 6.368 de 1976	40
3.2	O CONFEN e as proposições políticas na área de drogas	42
3.2.1	A Criação e Estruturação do CONFEN	42
3.2.2	Projeto para uma Nova Política de Drogas do CONFEN (1992)	46
3.2.3	A criação da Secretaria Nacional de Entorpecentes (1993)	49
3.2.4	O Plano de Ação Nacional Antidrogas (1996)	53
3.2.5	O Apoio do CONFEN às Iniciativas na Área de Drogas	56
4	A CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS – SENAD ATÉ A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS – PNAD	63
4.1	Da Concepção da SENAD à Criação da PNAD	63
4.1.1	Política Nacional Antidrogas – PNAD (2002)	70
4.1.2	Política Nacional sobre Drogas – PNAD (2005)	73
4.1.3	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD (2006)	77
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
	REFERÊNCIAS	87

1 – INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a estruturação da política sobre drogas no Brasil, a partir da criação do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN, previsto em Lei datada de 1976, até a concepção da Política Nacional sobre Drogas - PNAD, instituída no ano de 2005, que fornece as diretrizes para a implementação dos programas, projetos e ações, executados, no país, na atualidade. A análise dessa política possibilitará avaliar a sua ramificação, assim como os mais diversos fatores e elementos que influenciaram em sua estruturação.

Para atender a proposta em questão é de suma importância conhecer, conforme será apresentado no **segundo capítulo**, os antecedentes internacionais que influenciaram no direcionamento da política sobre drogas no Brasil. Nesse momento, é dedicada uma atenção especial para avaliar os impactos da atuação da Organização das Nações Unidas – ONU, no país, por meio do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP.

Em seguida, no **terceiro capítulo**, será realizada uma descrição sobre a forma como as ações de controle de drogas foram institucionalizadas no Brasil, de maneira que sejam esclarecidos alguns dos antecedentes nacionais que fundamentaram a elaboração da Política Nacional sobre Drogas – PNAD. Dessa forma, será abordado o processo de criação e estruturação e alguns dos trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Federação de Entorpecentes – CONFEN, ao longo de sua existência, nas décadas de 1980 e 1990.

A partir daí, já no **quarto capítulo**, a presente publicação centrará esforços para demonstrar o processo de criação da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, já no final da década de 1990; logo em seguida, ainda no mesmo capítulo, será retratado o processo de elaboração da Política Nacional sobre Drogas - PNAD, criada em 2005.

Após o referido levantamento, nas **considerações finais**, serão tecidas análises sobre a ramificação da estruturação da PNAD desde a criação do CONFEN; no qual pretende-se evidenciar as variações verificadas no processo de estruturação da política pública em questão, na história recente do Brasil.

Para o estudo da política pública em questão, foi feita uma pesquisa documental dos diplomas legislativos elaborados e implementados no Brasil desde 1976, ano de criação do Conselho Federal de Entorpecentes - CONFEN, por meio da Lei Federal nº 6.368/76, até o ano de 2005, quando foi publicada a Resolução nº 3, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, que aprova a Política Nacional sobre Drogas - PNAD.

Com o intuito de complementar a análise dessa legislação, nesse levantamento também foram considerados estudos científicos, elaborados neste período, que retratam a realidade social, política e cultural do processo de implementação das políticas públicas sobre drogas no Brasil; assim como algumas orientações oferecidas pela ONU, que influenciaram na formulação e reformulação dessa política.

Dessa maneira, acredita-se que a utilização da análise documental como técnica de pesquisa permite:

(...) acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros. (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 2)

Ainda, como forma de enriquecer as discussões abordadas neste trabalho, foram utilizadas duas entrevistadas realizadas por Machado (2006b) e, posteriormente, agregadas a sua pesquisa de Dissertação de Mestrado¹, entregue à Faculdade de Medicina, da Universidade Federal de Minas Gerais. As entrevistas foram aplicadas a um ex-presidente do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN e a um ex-gestor da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD. Em ambas as situações foram explicitadas importantes aspectos que possibilitaram uma melhor compreensão acerca do contexto de funcionamento dessas mencionadas estruturas institucionais.

A compreensão dos fundamentos que permeiam a estruturação das políticas públicas sobre drogas no Brasil, também, permitirá visualizar a “ramificação” que resultou na criação da PNAD, assim como, os atores sociais que participaram de sua

¹ “Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da Saúde Pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas” (MACHADO, 2006a)

elaboração e a interferência das diretrizes internacionais na composição dessa política, em âmbito nacional.

Sendo assim, deve-se esclarecer que a metodologia de análise de políticas públicas incremental, inicialmente denominada “método da ramescência” ou das “sucessivas comparações limitadas” foi originalmente definida pelo estudioso Charles Lindblom (2006) com o intuito de refutar a metodologia da escolha racional, já que considerava que o método da raiz (racional), embora fosse melhor em termos de esquema ou modelo, não se aplicava às questões mais complexas que exigiam maior esforço de compreensão por parte dos analistas.

Na análise incremental discutem-se os diversos aspectos que compõem a política e não, apenas, a política em si. A tomada de decisões, dessa forma, é baseada a partir da análise da complexidade dos problemas e no conhecimento limitado dos formuladores; o que torna impossível considerar todos os valores já que a sociedade é plural e abriga diversos e distintos temas. Dessa forma, em problemas sociais complexos deve-se considerar que:

a primeira dificuldade que surge é que os cidadãos, os parlamentares e os administradores públicos discordam entre si entre muitos valores ou objetivos críticos. (...) Em resposta, pode-se dizer que normalmente o administrador escolhe - e tem de escolher - diretamente a partir das opções propostas em que esses valores estão combinados de maneiras diversas. (LINDBLOM, 2006, p.166-167)

Este método é indicado partindo do pressuposto de que, em um sistema democrático, as políticas públicas são modificadas constantemente para que se adequem a determinado contexto ou demanda social. Porém, essas modificações não necessariamente são feitas na política como um todo, mas sim através de ajustes incrementais, feito por etapas, através de mudanças sequenciais que gerem um resultado rápido e mais facilmente assimilável. Quando há necessidade de mudanças, as ações atuais são consideradas pontos de partida, sendo alterados apenas alguns aspectos da política. Vale ressaltar que muitas vezes a alteração de programas e ações em uma determinada política acaba gerando altos custos e dificuldades em se chegar a um consenso. Nestes casos, as alterações incrementais são mais adequadas, pois possibilitam alterações pontuais que geram menos gastos e menos conflitos.

Outro elemento considerado bastante distintivo, com relação ao método incremental, é que as comparações e as escolhas da política procedem em uma sequência cronológica. A política não é decidida de uma vez por todas, mas formulada e reformulada indefinidamente, de acordo com as demandas que forem surgindo ao longo do percurso e com as peculiaridades do contexto. “Formular políticas é um processo de sucessiva aproximação a alguns objetivos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é reconsiderado” (LINDBLOM, 2006, p. 175).

Por meio da utilização do “método da ramescência”, será proporcionada a melhor compreensão do processo político e histórico em que a política sobre drogas vem sendo estruturada e o entendimento dos discursos ideológicos que, atualmente, norteiam os diversos segmentos que lidam diretamente com essa temática.

Perante os argumentos, acima apresentados, a presente proposta de estudo se orientará pela seguinte pergunta: Quais os pressupostos que ajudam a compreender a concepção da Política Nacional sobre Drogas – PNAD, de 2005, a partir da criação e da estruturação do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN? O referido recorte histórico se justifica, como será visto posteriormente, pelo fato de neste ponto de partida (criação do CONFEN) ter sido registrado o primeiro esforço para a estruturação de uma política pública sobre drogas no Brasil, ou seja, um conjunto de ações e medidas voltadas para a população, relacionadas a essa referida temática.

Ainda, para o desenvolvimento desse trabalho, foi considerado, enquanto premissa primordial, a idéia de Velho (1994) quando ressalta sobre a necessidade de adoção de um olhar mais apurado para o “mundo” das drogas que, segundo ele, não pode ser tratado de maneira simplificada já que existem diversos “mundos” das drogas. Nessa perspectiva o leitor, também, é convidado a refletir sobre as diversas dimensões e contextos – social, cultural, econômico, político, entre outros – que norteiam a formulação e a aplicação das políticas públicas sobre drogas em âmbito internacional e, principalmente, a nível nacional. Dessa forma, também serão ressaltados alguns dos aspectos locais que têm influenciado o processo de implementação das políticas sobre drogas no Brasil.

Diante da premissa, acima apresentada, é importante considerar que o profissional que se dedica a estudar a problemática das drogas tem que se preocupar com os preconceitos e apelos do senso comum que, certamente, podem negativamente influenciar no resultado da pesquisa. Sendo assim, “um cientista social que trabalhe seriamente, com um mínimo de rigor, deve se proteger de visões preconceituosas e etnocêntricas. Está e a lição básica da antropologia” (VELHO, 1994, p. 28).

2 – ANTECEDENTES INTERNACIONAIS DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS - PNAD

A Organização Mundial de Saúde considera como drogas, aquelas substâncias que não são produzidas pelo organismo, e que têm a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas, acarretando em alterações em seu funcionamento. Quando utilizadas para alterar o funcionamento cerebral, causando modificações no estado mental, as drogas são chamadas de psicotrópicas. O uso dessas substâncias, sendo assim, passou a ser alvo de discussões entre especialistas da área da saúde, políticos e cidadãos comuns, devido aos inúmeros desafios que trouxeram à sociedade contemporânea.

Nessas discussões são considerados diversos aspectos que são atravessados por valores éticos, morais e práticos, tais como: legalização ou repressão do uso de drogas, punição ou o tratamento do usuário de substâncias psicoativas e a concepção do usuário de substância psicoativa como doente ou como bandido.

Tais discussões não possuem respostas simples, pois se forem analisadas sob a ótica dos direitos humanos, todos os indivíduos, inclusive os usuários de substâncias psicoativas, têm autonomia para determinar os rumos de suas vidas, tendo o Estado o compromisso de garantir a esses indivíduos dignidade e condições básicas de sobrevivência. Mas se a questão for analisada sob o ponto de vista moral, deve ser levado em consideração que o tráfico e o uso de drogas são um dos principais fatores responsáveis pelo aumento dos índices de criminalidade e violência na atualidade, conforme as notícias que são exaustivamente veiculadas na mídia.

Mas antes de se fazer qualquer afirmação, não se pode perder de vista que a questão do uso de drogas ilícitas sempre esteve inserida nos mais diversos grupos sociais na história da humanidade. Nesse sentido, o consumo de drogas, no Brasil e no mundo, não pode ser considerado apenas um fato da contemporaneidade, já que faz parte da cultura, o que modificou ao longo do tempo foi o significado e o estatuto atribuído a ele pelas sociedades.

E foi exatamente nessa tessitura, aliada a questões políticas e econômicas, que a problemática das drogas, assim como a proposta de criminalizá-las e combatê-las, foi ganhando seus primeiros contornos, primeiramente no cenário internacional.

Cabe pontuar que “a criminalização das condutas de produtores, comerciantes e consumidores das drogas tornadas ilícitas é um fenômeno que se registra, em nível global, somente a partir do século XX.” (KARAN, 2009, p. 2) Ou seja, trata-se de uma temática que vem sendo abordada há, relativamente, poucos anos na composição das agendas políticas dos Estados modernos.

As drogas se constituíram em uma ameaça à soberania das nações, já que passaram a compor o contexto político e econômico de alguns Estados, favorecendo a organização de um “poder paralelo”, que desafia a legitimidade e a soberania dos governos diante de sua própria população.

Dessa forma, antes de ser iniciada a análise das políticas sobre drogas no Brasil, é de suma importância apresentar os fundamentos da problemática das drogas em âmbito mundial e as estratégias adotadas pelos Estados e órgãos internacionais para o seu trato.

Nesse contexto, ressalta-se que o crescimento do tráfico de drogas, já em meados do século XIX, coincide com a expansão do capitalismo neste mesmo período, no qual se registra, ainda, a importância do comércio de drogas para a economia de muitos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, principalmente os situados na América Latina e na Ásia. Nessa perspectiva destaca-se que:

Em 1840, a Guerra do Ópio já mostrava a postura da Inglaterra como promotora do tráfico de ópio na China, principalmente com a cidade chinesa de Lintim, sendo que com este procedimento a Inglaterra auferia lucros da ordem de US\$ 11 milhões, enquanto que o volume do comércio de outros produtos não ultrapassava a cifra de US\$ 6 milhões. (COGGIOLA *in* BRITO, 2008, p.13)

Importante salientar que nesse tempo, segundo Brito (2008), a medicina desconhecia os reais efeitos do uso abusivo de algumas substâncias psicoativas, como a cocaína e o ópio, à saúde humana. Sendo assim, diante do crescente aumento do uso do ópio nos países asiáticos e dos consequentes malefícios desse hábito na

referida região, realizou-se a primeira Conferência Internacional, a *Opium Commission*, em Xangai, em 1909, com a participação de outros treze países da Ásia.

Esse evento resultou na realização da Conferência Internacional sobre o Ópio, promovida na cidade de Haia, na Holanda, em 23 de Janeiro de 1912, que, segundo Karan (2009, p. 3), foi a primeira ação internacional com o objetivo de discutir e formular diretrizes para o controle da produção, comércio e consumo de determinadas substâncias psicoativas, no qual se destacam a cocaína e os derivados do ópio.

Neste mesmo período, foram registrados diversos encontros entre algumas nações do continente europeu – Inglaterra, França, Alemanha e Holanda - e os Estados Unidos, com o intuito de regulamentar o comércio do ópio e da folha de coca para finalidades farmacêuticas. No entanto, em 1914 teve início a 1ª Guerra Mundial, período em que foram presenciados diversos problemas em decorrência da escassez desses produtos. Em 1916, ainda no período da guerra, “foi emitido um decreto sobre o ópio que objetiva apreender todo o ópio e morfina disponível no território alemão” (BRITO, 2008, p. 18).

Após o fim da 1ª Guerra Mundial, no ano de 1923, muitos dos países participantes deste momento histórico reconheceram os malefícios causados pelo uso abusivo de drogas e, dessa maneira, buscaram estabelecer, sem êxito, leis para o controle do comércio e uso de dessas substâncias. Como resultado do fracasso dessas proposições, os Estados Unidos, nessa época, chegou a encabeçar o raking mundial dos países consumidores de drogas psicoativas.

Contudo, Brito (2008) ressalta que, até a primeira metade do século XX a problemática das drogas era associada aos grupos marginais da sociedade, como por exemplo, ao preconceito dos norte-americanos em torno dos imigrantes latino-americanos, que eram usualmente concebidos, pelos mesmos, enquanto pessoas delinquentes, violentas e que não gostavam de trabalhar.

Na década de 1960, a elevação dos índices de uso de drogas registrados no ocidente, foi acompanhada pelo surgimento e crescimento dos movimentos de contracultura, como, por exemplo, o *hippie*, liderados em sua maioria por jovens, muitos de classe média e alta.

A partir desses movimentos, observou-se que o consumo de drogas passou a ser mais frequente nos diferentes segmentos sociais, pois determinadas substâncias, que eram caras e acessíveis apenas a determinados públicos, foram se popularizando com a iminência de um novo mercado consumidor² e de uma enorme demanda em busca das mesmas.

Nesse contexto, começa a se constituir um modelo médico-sanitário, no qual os usuários e, principalmente, os dependentes de drogas eram indivíduos que deveriam ser tratados como doentes. Dessa forma, havia o pensamento dos profissionais que corroboravam com essa vertente, de que deveriam ser criadas estratégias clínicas e sanitárias para o controle do uso de drogas. Nesse período, os problemas decorrentes do uso abusivo de substâncias psicoativas ganharam contornos sociais e políticos diferenciados, passando a ser efetivamente notados pela sociedade.

A partir de 1960, segundo Karan (2009, p. 2), a Organização das Nações Unidas – ONU promoveu três convenções internacionais que trataram das questões relativas à proibição das drogas ilícitas, que foram: a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961, revista por protocolo em 1972; o Convênio sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, realizada em Viena, no ano de 1988.

É importante mencionar que essas convenções tiveram como produto alguns tratados internacionais, dos quais o Brasil e a grande maioria dos países que compõe a ONU são signatários. Esses tratados, em sua maioria, focalizados na abordagem repressiva da produção, do comércio e do consumo de drogas, estão estritamente relacionados com a orientação dada às políticas públicas sobre drogas aplicadas no Brasil. Acerca dessa afirmação acrescenta-se que:

A ONU tem as suas várias convenções, o Brasil, como a maior parte dos países, é signatário destas convenções, que dão uma diretriz, que dão uma

² Com relação a essa afirmativa ressalta-se que: “O Brasil ofereceu condições perfeitas: **era um grande mercado potencial**; tem excelente geografia para o escoamento da droga; faz fronteira com os três maiores produtores de cocaína (Colômbia, Peru e Bolívia); a estrutura de comunicações, bancária e de transporte facilitava – e hoje facilita mais ainda – a execução de várias etapas do ciclo da droga; por último, mas não menos importante, **o país padecia de um absoluto vazio legislativo**” (MAGALHÃES, 2000, p.93)

normatização bastante ampla, mas importante para que os países pautem as suas relações com as drogas. (MACHADO, 2006b)

A mencionada orientação repressiva, de muitos desses tratados, não produziu os resultados esperados e foi acompanhada pelo aumento do consumo de drogas a nível global. Sendo assim, já no ano de 1973, o Presidente Richard Nixon, nos Estados Unidos, intensificou as estratégias de combate ao uso de drogas, inclusive por meio da luta contra o narcotráfico em países latino americanos, dentre esses o Brasil. Segundo Magalhães (2000) essa estratégia foi utilizada para justificar muitos dos interesses geopolíticos dos Estados Unidos, naquele período.

A partir da década de 1980, o tráfico internacional de drogas efetivou-se enquanto uma importante atividade para a economia dos países latino americanos, em que os “narcodólares”³ passaram a ser uma significativa fonte de recursos para essas nações.

Nesse período, as atenções dos norte americanos estavam voltadas para a grande quantidade de cocaína provenientes da Colômbia e da Bolívia, contando, também, com a participação de cubanos exilados em Miami para a distribuição dessa substância.

Diante desse cenário, o Governo dos Estados Unidos, em 1986, no mandato do Presidente Ronald Reagan, assinou uma Diretiva de Segurança Nacional que vinculava a atividade do narcotráfico a um problema de segurança nacional. Esse contexto, segundo Magalhães (2000), se desdobrou até o final dos anos 90, já no Governo do Presidente Bill Clinton, quando os norte-americanos intensificaram o combate à produção de cocaína no Peru e na Bolívia.

Dessa maneira, nesse período, presenciou-se uma grande pressão dos Estados Unidos, para que os países latino-americanos aderissem a “guerra contra as drogas”. Os norte-americanos, neste período, passaram a contar, inclusive, com um departamento específico para o trato da problemática, denominado *Drugs Enforcement Administration* (DEA), que tem a função de acompanhar o desenvolvimento das políticas sobre drogas nos países latino-americanos.

³ Narcodólar: Dólar proveniente do tráfico de entorpecentes (POLITO, 2004).

A DEA mantém 78 escritórios em 56 países estrangeiros. No Brasil, oficialmente, há dois: em Brasília e em São Paulo, com pouco menos de dez agentes no total, segundo estimativa informal de policiais federais brasileiros. (MAGALHÃES, 2000, p. 73)

Com relação a essa atuação dos Estados Unidos na política internacional sobre drogas, especificamente nos países latino-americanos, Henman (1994), expõe que o acompanhamento das políticas sobre drogas desses países, pelo DEA, era algo tão relevante ao ponto desse departamento emitir pareceres em cima de aspectos culturais do consumo de drogas, nesses países, como o uso da maconha e da folha de coca por comunidades indígenas da região. Essa reflexão expressa e ajuda a compreender os limites que os norte-americanos tentaram impor aos latinos na política de “guerra contra as drogas”.

No entanto, conforme o mencionado anteriormente, a produção e o comércio de cocaína passaram a serem, já na década de 1970, atividades indispensáveis para a economia dos países da América do Sul como a Colômbia, a Bolívia e o Peru. Para dimensionar a importância dessas drogas, para a economia dessas nações pontua-se que:

A cocaína gera ‘dependência’ não apenas em indivíduos, mas também em grupos econômicos e até mesmo na economia de alguns países, como por exemplo, nos bancos da Flórida, em algumas ilhas do Caribe ou nos principais países produtores – Peru, Bolívia e Colômbia, para citar apenas os casos de maior destaque. (COGGIOLA, 1996, p. 46)

Dessa maneira, Coggiola (1996) ressalta, ainda, a relevância dos lucros do narcotráfico se comparado ao das exportações legais nesses países. Na Bolívia, por exemplo, verificou-se, no período da década de 1980, que o comércio de drogas rendia por ano perto de US\$ 1,5 bilhões, enquanto que as transações lícitas geravam US\$ 2,5 bilhões; já na Colômbia presenciou-se uma proporção de, aproximadamente, US\$ 2 a 4 bilhões de lucro para o narcotráfico, contra US\$ 5,25 bilhões das exportações legais. Essa distorção econômica, seguramente, é um dos fatores que fundamentam a formação de milícias pelos narcotraficantes, que têm considerável influência no Governo de seus respectivos países.

Diante desse cenário, é importante lembrar que o escoamento do narcotráfico, dos países acima referenciados para todo o mundo, tradicionalmente sempre se aproveitou das fragilidades de fiscalização nas fronteiras brasileiras. Dessa forma, compreender, minimamente o contexto do narcotráfico na América Latina é um ponto central para a compreensão dos antecedentes das Políticas Públicas sobre Drogas aplicadas no Brasil. Ainda que essa temática, em específico, não seja o objeto central dessa publicação, na próxima seção, **2.1**, será demonstrada a interferência da intervenção norte americana na estruturação dessa referida política no país.

2.1 – Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP

Em 1990, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU criou o Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP⁴ com o objetivo de promover estratégias conjuntas, entre os Estados filiados e a ONU, de combate à produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas. Nessa perspectiva, ressalta-se que essa entidade internacional teve uma influência de destaque no desenvolvimento das Políticas Públicas sobre Drogas formuladas no Brasil, principalmente no decorrer da década de 1990.

Para a disseminação de sua proposta de trabalho, o UNDCP fornecia, e ainda fornece, assessoria aos Governos no planejamento e execução de programas de redução da demanda e da oferta de drogas, contribuindo para a melhoria dos mecanismos de controle e para sincronização dos princípios adotados nas convenções internacionais às legislações nacionais sobre drogas.

No Brasil o UNDCP, segundo a ONU (1996), empenhou-se em cooperar para:

- Apoiar os esforços nacionais de controle de drogas, facilitando e aprimorando as ações já realizadas;

⁴ Segundo Procópio (1999, p. 112) o UNDCP, quando de sua criação, na década de 1990, sofreu grande influência do *Drug Enforcement Administration* – DEA - órgão responsável pela política de combate às drogas nos Estados Unidos.

- Atuar como coordenador nas assistências bilateral e multilateral para o controle de drogas; e
- Apoiar a implementação e disseminação de atividades inovadoras, na área de controle de drogas.

Como premissa para atuação do UNDCP no Brasil, ressalta-se que:

Num país de dimensões continentais como o Brasil, e com uma enorme quantidade de organizações da sociedade civil trabalhando nos mais variados setores, uma das maneiras mais eficientes de trocar experiências e forjar parcerias é a transferência de tecnologia. Na área de drogas, essa transferência é de fundamental importância, tendo em vista as entidades de prevenção e as maneiras de abordar o Problema. (ONU, 1996, p. 3)

Sendo assim, percebe-se a preocupação da UNDCP com o fomento aos exemplos de boas práticas existentes em todo o território nacional e, ainda, demonstra o aparente respeito desse órgão internacional à diversidade cultural das mais diferentes regiões do Brasil.

Entre os anos de 1990 e 1992, o UNDCP colaborou, no Brasil, basicamente na área de controle do tráfico de substâncias ilícitas e na erradicação de plantações de insumos dessas substâncias. Nesse período, o UNDCP desenvolveu ações conjuntas com o Ministério da Justiça, a Divisão de Repressão a Entorpecentes – DRE e a Delegacia de Polícia Federal – DPF.

Já entre os anos de 1993 e 1995, essa mesma entidade, investiu no conceito de cooperação multilateral, no qual o próprio Programa, o Governo Nacional, a iniciativa privadas e as Organizações Não Governamentais – ONGs, de maneira conjunta, deveriam buscar soluções que vinham a confrontar os problemas decorrentes do uso abusivo e do comércio de drogas. Vale salientar, que o referido princípio está em concordância com as premissas do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, adotado pelo Brasil desde 1980, conforme será relatado nas próximas seções.

Nesse contexto, Procópio (1999) menciona o empenho do ex Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no início do seu primeiro mandato, para o alinhamento das Políticas sobre Drogas do Brasil às diretrizes do UNDCP; no qual

ressalta a intensificação dos esforços, desse ex Presidente, para cooperar internacionalmente no combate ao uso e comércio de drogas em âmbito bilateral (entre Brasil e UNDCP), regional (na América Latina) e multilateral (num esforço conjunto, entre governos, iniciativa privada e sociedade civil). Nesse cenário o UNDCP propõe que:

Será estabelecida uma rede nacional integrada de entidades e profissionais da área de drogas, estimulando e facilitando o intercâmbio de experiências e informações e fomentando parcerias em iniciativas inovadoras na área do controle de drogas. O Programa manterá uma biblioteca e videoteca de referência, com materiais de diversos países, aberta à consulta. (ONU, 1996, p. 13)

Para isso, a UNDCP investiu no conceito de custo compartilhado, com a finalidade de cooperar com projetos que tenham como foco o controle de drogas, no qual o Governo, geralmente, custeava com 80% e o Programa financiava os 20% restantes dessas iniciativas. A intenção era de que esses projetos com um tempo fossem autossustentáveis. Além de financiar o projeto, a UNDCP colocava a sua assistência técnica e sua metodologia a serviço da parceria.

É importante esclarecer que os projetos de cooperação, geralmente, nasciam de interesses congruentes entre entidades públicas e privadas e da sociedade civil. A partir dessa preocupação, o Projeto formatado era encaminhado à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério de Relações Exteriores e depois apreciado pelo Conselho Federal de Entorpecentes - CONFEN, que emitia os seus pareceres. Após esse tramite, a ABC solicitava o apoio da UNDCP para a implementação do projeto.

No que diz respeito ao CONFEN, ainda, é importante ressaltar a sua atuação em parceria com o UNDCP, nas áreas do tratamento ao dependente químico e na capacitação de profissionais que atuam na referida área. Dessa maneira, o Departamento de Entorpecentes, braço executor do CONFEN, vinculado ao Ministério da Justiça, em parceria com o UNDCP e a Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas – FEBRACT promoveram programas de treinamentos para agentes multiplicadores de prevenção do abuso de drogas. Esses cursos eram voltados para dirigentes, coordenadores, técnicos e monitores de Comunidades Terapêuticas, além de ter abrangido líderes comunitários e educadores de rua. Na época, os Cursos

promovidos pela FEBRACT atenderem a, aproximadamente, 173 instituições, entre serviços públicos, ONGs e Comunidades Terapêuticas.

Ressalta-se, nesse período, a expansão das Comunidades Terapêuticas em todo o país. De acordo com o cadastro da Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas - FEBRACT, em 1998, existiam 89 Comunidades Terapêuticas em todo o Brasil. Já nos cadastros dos Conselhos Estaduais de Entorpecentes – CONENs, nesse mesmo período, estão catalogados 96 Comunidades Terapêuticas em todo o território nacional.

A proliferação das Comunidades Terapêuticas, além de demonstrar a importância adquirida pelas mesmas, no cenário nacional, dentro da rede de atenção aos usuários de substâncias psicoativas, também aponta para a necessidade do aperfeiçoamento do trabalho oferecido por essas instituições, para o melhor acolhimento de sua demanda. Tal afirmação é corroborada pela seguinte afirmação:

Os centros de tratamento tradicionais, por mais qualificados que fossem, não substituíam as Comunidades Terapêuticas. Começou-se a perceber que poderia haver uma convivência dos centros de referência, da comunidade científica com as comunidades terapêuticas, buscando o aperfeiçoamento destas, no sentido de que elas tivessem profissionais qualificados, que fossem economicamente sustentáveis, que não dependessem da caridade para sua existência. (MACHADO, 2006b)

Além dessas instituições, verifica-se, ainda, o apoio do UNDCP às iniciativas comunitárias, da sociedade civil, de prevenção e tratamento da AIDS, assim como, segundo Procópio (1999), o investimento na criação de Centros de Referências vinculados às Universidades Federais do país, a saber: Universidade Federal de São Paulo, Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal do Rio de Janeiro; também com o intuito fomentar a realização de pesquisas voltadas para a prevenção do uso abusivo de drogas e de doenças sexualmente transmissíveis. Percebe-se nessa iniciativa, que o UNDCP não restringiu seus esforços às ações repressivas, mas preocupou-se, também, com a atenção oferecida aos usuários de drogas e na promoção de melhor qualidade de vida a esse público.

Acerca das melhorias visualizadas no trato das políticas de atenção aos usuários de drogas, naquele período, ressalta-se que:

Então, eu acho que isto foi um marco também, a valorização dos centros de referência, das organizações científicas estabelecidas e das comunidades terapêuticas, o que se tornou até uma coisa sofisticada, no terreno das ideias aqui no Brasil. (MACHADO, 2006b)

No entanto, apesar das inúmeras iniciativas apoiadas pelo UNDCP, registra-se, segundo Procópio (1999), a disparidade dos recursos financeiros investidos no Brasil por este Programa, ao citar que:

(...) o UNDCP entrou com US\$ 3.056.000,00 e os brasileiros arcaram com a maior parte, ou seja, US\$ 9.296.300,00 dos US\$ 13.352.300,00 das atividades sugeridas e fomentadas pelo Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas, nesse país. (PROCÓPIO, 1999, p. 116)

Outra interessante iniciativa fomentada pelo UNDCP, em 1998, foi a criação, na Polícia Federal, da Delegacia Especial de Prevenção e Repressão à Adulteração e Falsificação de Medicamentos. Dispositivo que agiria conjuntamente com a Vigilância Sanitária e o Ministério da Saúde na fiscalização e controle do comércio de remédios e medicamentos. Essa diretriz manifesta a preocupação dos 28 países filiados a ONU, dentre eles o Brasil, quando da realização da Conferência de Xangai, em 1996, onde se alertou para os perigos do aumento do consumo abusivo de estimulantes, como as anfetaminas, que era tido como um dos maiores desafios no combate ao uso de substâncias entorpecentes, no final do século XX. No Brasil, “o que se apreende de anfetaminas destinadas ao uso clandestino e ilegal é insignificante, infinitas vezes inferior às apreensões de maconha e cocaína” (PROCÓPIO, 1999, p. 130).

Como perspectiva para o quinquênio de 1996 a 2000, destaca-se a pretensão do UNDCP em fortalecer o Departamento de Entorpecentes, braço executivo do CONFEN, com o objetivo de aprimorar a estrutura operacional, desse setor público, além de sua infraestrutura e recursos humanos; para a definição e implementação de uma política global de controle ao comércio e ao uso de substâncias psicoativas no país.

Ainda, no que diz respeito a essa proposição, o UNDCP tinha a intenção de:

(...) dotar o Departamento de Entorpecentes de um banco de dados informatizado e fortalecer o Fundo de Prevenção, Recuperação, e de Combate

às Drogas de Abuso – FUNCAB, cujos recursos são basicamente destinados a programas de treinamento, educação preventiva, esclarecimento do público, tratamento e recuperação de usuários e controle do uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados. (ONU, 1996, p. 11)

A compreensão da atuação do UNDCP no Brasil, segundo Procópio (1999), é de fundamental importância para esclarecer a conjuntura de extinção do CONFEN e de criação da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD, em 1998, conforme será demonstrado no Capítulo 3. A influência da UNDCP e de outros organismos internacionais tiveram uma grande importância nas formas de controle do comércio e do uso de drogas do Brasil. De acordo com Procópio (1999):

No Brasil, vigoraram mais de duas dezenas de atos internacionais relacionados ao controle de substâncias entorpecentes. Apenas com os Estados Unidos da América, entre os anos de 1991 e 1998, foram assinados cinco acordos, cinco memorandos e um convênio. (PROCÓPIO, 1999, p. 101)

Essa citação ilustra a influência de outros atores internacionais, em especial dos Estados Unidos, no direcionamento das políticas antidrogas do Brasil, como exemplo disso, ainda, pode ser mencionado a assinatura de dois Acordos, entre esses dois países, em 1991 e 1997, denominados “Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Drogas”; que previam, inclusive, o repasse de recursos financeiros a serem aplicados na temática em questão. Nesse mesmo período, também, foram assinados outros dois memorandos entre esses dois governos, no qual os Estados Unidos destinaram US\$ 1.310.179,00 a programas coordenados pelo CONFEN e pela Polícia Federal, com a previsão, inclusive, da compra de barcos e lanchas para a fiscalização da Região da Amazônia.

Apesar desse e de outros repasses de recursos financeiros dos norte americanos para o Brasil, Procópio (1999) defende que os mesmos foram irrisórios se for levado em consideração que o consumo de drogas no Brasil, na época, era mais volumoso que o da soma de todos os demais países da América do Sul. Para ilustrar tal situação, o autor relata que os recursos alocados no Brasil não chegam a um quarto do que era aplicado na Bolívia. Diante dessa situação, o governo Brasileiro, tardiamente, no final

do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ex-Presidente da República, optou pela recusa do investimento de tais recursos, já que não eram suficientes, sequer, para custear gastos básicos dos órgãos públicos responsáveis pelo combate ao comércio de drogas na região da Amazônia

Por último, diante das diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP, apresentadas, na década de 1990, constatou-se a influência dessa entidade internacional no direcionamento das Políticas Públicas sobre Drogas do Brasil, inclusive, na elaboração de programas e projetos propostos e coordenados pelo CONFEN⁵. Ainda, fica evidenciada a orientação repressiva desse órgão, que nesse período histórico era muito influenciado pelas diretrizes dos Estados Unidos que, na época, era considerado a principal potência política e econômica do mundo.

⁵ Como exemplo dessa afirmação, pode ser mencionado o Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD, lançado por esse Conselho no ano de 1996. Essa proposta será melhor abordada no subitem 2.2.4, desta publicação.

3 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE DE DROGAS NO BRASIL: AS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES E AS CONTRIBUIÇÕES DO CONFEN

3.1 – As Primeiras Intervenções de Controle de Drogas

A maconha, segundo Silva (2004), foi a primeira droga alvo de controle governamental no Brasil. A mesma passou a ser consumida de forma notável no país a partir da chegada dos escravos africanos, que traziam consigo a cultura de fazer uso dessa erva, sob a argumentação de um contato mais próximo com o sobrenatural. Dessa forma, utilizavam a *cannabis* para fins alucinógenos e medicinais; sendo que os latifúndios do nordeste brasileiro foram os primeiros locais onde essa droga foi cultivada numa quantidade representativa, naquele período.

Nesse contexto, o consumo da maconha foi proibido pela primeira vez, em 1830, no Estado do Rio de Janeiro, por meio de Portaria da Câmara Municipal que vetava a compra e a venda desse produto. A referida lei não foi aplicada ao resto do país, ficando restrita apenas ao Estado em questão.

Nesse período, a proibição do uso da maconha estava mais relacionada com o “controle sobre as práticas tradicionais de um crescente contingente da população negra e miscigenada, escrava ou liberta, na Capital do Império, do que o controle sobre o uso de drogas propriamente dito”. (FIORE, 2005, p.263)

No final do século XIX, segundo Silva (2004), o consumo dos derivados do ópio e da folha de coca pela elite brasileira, tanto para fins recreativos, quanto para medicinais, era uma prática comum. Inclusive, naquele tempo, muitos medicamentos tinham em suas fórmulas a morfina e os princípios ativos da cocaína. Vale lembrar que, naquele período, muitos dos efeitos farmacológicos dessas substâncias ainda não eram totalmente conhecidos no meio científico, o que restringia, dessa forma, que houvesse uma regulamentação entorno do consumo e da comercialização dessas substâncias.

Nessa conjuntura, em 1915, o Brasil seguindo à tendência das diretrizes internacionais, ratificou a Convenção de Haia, com a promulgação do Decreto Federal nº 11.481 de 1915, que lançava as primeiras diretrizes de combate ao uso de drogas no país.

Segundo Cruz *in* Brito (2008), com o aumento dos problemas decorrentes do crescente consumo de cocaína e ópio pelo mundo, em 1921 o Governo Federal publicou o Decreto Federal nº 4.294, que efetivamente criminalizava o porte e a venda de drogas no território nacional. Dezesete anos mais tarde, em 1937, foi promulgado o Decreto-Lei Federal nº 891, que lista as substâncias ilícitas, define as penas e sanções para a comercialização e o porte de drogas, assim como, regulamenta a internação e a interdição civil dos toxicômanos.

A partir da década de 1960, foi observado um crescente aumento do uso de maconha, droga até então restrita aos setores considerados marginais da sociedade brasileira – prostitutas, malandros, guetos, dentre outros. Tal substância passou a ser consumida pela classe média e pela elite brasileira, principalmente entre os jovens, os intelectuais e os universitários, conforme Machado (2006a). A partir da década de 70, foi observado um aumento do uso de cocaína, favorecido pelo incremento da oferta e pela redução do preço dessa droga no país. Aliado a este fator, segundo Magalhães (2000), ressalta-se o fato do Brasil ter se consolidado ao longo dos anos como uma importante “rota” do narcotráfico para os países da Europa Ocidental e para os Estados Unidos, pois a sua diversidade cultural e grande dimensão territorial, além de suas condições geográficas, são fatores de relevância para a fixação do país enquanto importante rota de escoamento das drogas pelo mundo.

Nesse cenário, o Brasil, em 1964, segundo Brito (2008), dá mais um passo em direção ao combate do uso de drogas aderindo à Convenção Única de Entorpecentes, realizada em Nova Iorque, que tratou essencialmente da regulamentação do uso de medicamentos e anfetaminas. Em seguida, no ano de 1967, criou o Decreto-Lei nº 159 que normatiza a produção e o consumo das referidas substâncias.

Em 1971, a Lei Federal nº 5.726 chama a atenção pelo entendimento de que a internação do dependente químico, denominado “viciado” nesse diploma legislativo, é tido como a solução para os males causados pela problemática das drogas. A referida Lei, ainda, criou medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias psicoativas.

Já em 1976, foi editado a Lei Federal nº 6.368, primeira tentativa de elaboração de uma referência legal mais bem detalhada em âmbito nacional, que, inclusive,

fundamentou à criação do Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN e do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, por meio do Decreto 85.110, de 1980.

Sobre esses dois diplomas legais, um ex-Presidente do CONFEN opina que:

Esta legislação, embora absolutamente defasada, especialmente na definição de crimes e penas, é a que tem vigência ainda **(no ano da entrevista, em 2005)** no Brasil e estabeleceu, aí sim, com sabedoria, a criação do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão a Entorpecentes, tendo como órgão central o Conselho Federal de Entorpecente. (MACHADO, 2006b)

Nessa perspectiva, as próximas seções serão dedicadas a demonstrar o processo de estruturação do CONFEN, assim como, os trabalhos desenvolvidos por este órgão ao longo do seu período de existência. A referida descrição fornecerá os subsídios necessários para a avaliação das políticas sobre drogas, aplicadas no Brasil, sob a ótica da metodologia incremental de análise de políticas públicas.

3.1.1 – Lei Federal nº 6.368 de 1976

A Lei Federal nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, foi decretada e sancionada pelo então Presidente da República, Ernesto Geisel, que em meados da Ditadura Militar, no Brasil, lançou as diretrizes e “medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica (...)” (BRASIL, 1976, p.1). O referido diploma legislativo, dessa maneira, trata-se da primeira tentativa, registrada, no país, de efetivação de propostas de intervenções, voltada para a problemática das drogas. Essa Lei Federal, está subdividida nos seguintes eixos temáticos: **‘Da prevenção’, ‘Do tratamento e da recuperação’, ‘Dos crimes e das penas’, ‘Do procedimento criminal’** e as **‘Considerações Gerais’**.

Logo no capítulo inicial, relativo à **prevenção**, chama a atenção sobre à responsabilização de toda pessoa física ou jurídica no apoio as ações relativas à repressão ao tráfico ilícito de substâncias psicoativas. O referido ponto, destacado, permite inferir sobre o caráter repressivo da Lei Federal em questão, que logo em suas

diretrizes preventivas, institui diretrizes de combate ao tráfico e ao uso indevido de substâncias entorpecentes.

No trecho destinado a propor diretrizes para o **“tratamento e a recuperação”**, da Lei nº 6.368, é recomendado que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, sempre que possível devem contar com estabelecimentos próprios para os dependentes de substâncias psicoativas. Nesse mesmo trecho, também, são estabelecidos os critérios mínimos para o tratamento desse público, assim como, os procedimentos a serem adotados pelos locais de acolhimento.

Os Capítulos de número 3 e 4, **‘Dos crimes e das penas’** e **‘Do procedimento penal’** são os dois com o maior número de diretrizes, recomendações e determinações, do diploma legislativo que está sendo analisado.

No terceiro, logo em seu artigo inicial, são descritos nada menos que 21 verbos para a classificação das ações repressivas vinculadas ao consumo e ao comércio de substâncias psicoativas. No mesmo trecho, ainda, verifica-se um “reduccionismo” dessa mesma listagem, quando é descrito que são passíveis de sanções penais e administrativas o indivíduo que “contribui de qualquer forma para incentivar ou difundir o uso indevido ou o tráfico ilícito de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica” (BRASIL, 1976, p. 3). Tal generalização demonstra, na época, a carência de critérios para a definição da ilicitude do consumo e do comércio de drogas, no qual se verifica mais um indício do caráter essencialmente repressivo da lei em questão.

Já no Capítulo 4, nota-se uma tentativa de nortear o trabalho do judiciário, no qual são mencionados **os procedimentos criminais**, de uma maneira geral, das infrações relativas ao uso e ao comércio de drogas ilícitas. Nessa perspectiva, vale destacar que esse capítulo é direcionado pelas premissas do Código de Processo Penal do Brasil.

Nas **Disposições Gerais**, são definidos os órgãos responsáveis pela fiscalização e regulamentação das substâncias psicoativas. Também, diz sobre a necessidade de licença dos órgãos sanitários nacionais e do Ministério da Saúde para que seja permitida qualquer prática relativa à manipulação de substância psicoativa, mesmo que para fim farmacológico.

Na Lei 6.368/76, por fim, chama atenção a manifesta intenção de criação do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão, com o intuito integrar os órgãos e serviços que de alguma maneira lidam com a problemática das toxicomanias. Importante mencionar que a Lei nº 6.368/76 forneceu as bases legais para a criação do Decreto nº 85.110 de 1980, que institui o mencionado Sistema.

Também, no estudo dessa normativa, ressalta-se a previsão da criação nos três níveis federativos (Federal, Estadual e Municipal) dos Conselhos de Políticas sobre Drogas, com o intuito de coordenar e acompanhar as atividades relacionadas à prevenção e ao tráfico de drogas e envolver os mais diversos atores sociais no desenvolvimento das políticas públicas sobre drogas.

Este diploma legislativo, por último, esteve vigente no Brasil por 30 anos, sendo substituída apenas em 2006 pela Lei Federal 11.343, que trata sobre a criação do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – SISNAD.

3.2 – O CONFEN e as proposições políticas na área de drogas

3.2.1 – A Criação e Estruturação do CONFEN

No ano de 1980, o ex-presidente da República João Batista Figueiredo, por meio do Decreto 85.110, regulamentou e instituiu o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes. Esta estrutura administrativa já estava prevista no Artigo 3º da Lei nº 6.368/76.

Dentre os objetivos desse diploma legislativo destaca-se que o Sistema em questão, de acordo com o Artigo 2º, deve: formular a Política Nacional de Entorpecentes; compatibilizar Planos Nacionais com Planos Regionais, Estaduais e Municipais, bem como fiscalizar a sua respectiva execução; assim como modernizar a estrutura e os procedimentos da administração nas áreas de prevenção, fiscalização e repressão, buscando seu constante aperfeiçoamento e eficácia.

Ainda, com relação aos objetivos, fica evidenciado o caráter repressivo da normativa em questão, quando destaca a necessidade de aprimoramento do controle de fiscalização do tráfico e uso de substâncias psicoativas. Nesse contexto, ainda,

prevê diretrizes para a capacitação dos professores, no que diz respeito aos males causados pelos entorpecentes, e, ainda, que seja incluído na grade curricular dos alunos do primeiro grau (ou ensino fundamental), especificamente na disciplina de ciências, esclarecimentos quanto à natureza e os efeitos das substâncias entorpecentes, ou que determinam dependência física ou psíquica.

Os órgãos e instituições que integram o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, segundo o Artigo 3º, são: o Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN, o órgão de vigilância sanitária do Ministério da Saúde, o órgão de repressão a entorpecentes, do Departamento da Polícia Federal; o Conselho Federal de Educação; o órgão de fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda; e algumas instituições vinculadas ao Ministério de Previdência e Assistência Social.

O Artigo 6º do Decreto 85.110/80 determina a competência de cada órgão que compõe o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, no qual:

- o órgão de Vigilância Sanitária, do Ministério da Saúde, deve exercer ação fiscalizadora sobre os produtos e substâncias entorpecentes que determinam dependência;
- o Departamento da Polícia Federal tem que reprimir e prevenir o tráfico de substâncias psicoativas;
- cabe ao Conselho Federal de Educação a tarefa de regulamentar as medidas de orientação de professores e alunos do primeiro grau, ou Ensino Fundamental, no que diz respeito aos males causados pelo uso de substâncias psicoativas;
- a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, deve oferecer suporte para a fiscalização do tráfico de entorpecentes nas fronteiras, portos e aeroportos;
- e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, Fundação Legião Brasileira de Assistência e a Fundação Nacional de Bem-Estar ao Menor, vinculados ao Ministério de Previdência e Assistência Social, devem prestar assistência médica e social aos dependentes de substâncias psicoativas, conforme o determinam os Artigos 9º e 10º da Lei nº 6.368/76.

Sendo que, o CONFEN era o órgão central do referido Sistema, que tinha como objetivo integrar os órgãos dos Estados, Municípios e do Distrito Federal que exerciam atividades relacionadas à prevenção, fiscalização e repressão das substâncias psicoativas que determinam dependência física ou psíquica. Competia, especificamente, ao Conselho, além da proposição da Política Nacional de Entorpecentes, a sugestão de planos estratégicos que orientassem o controle e a fiscalização das atividades vinculadas ao tráfico e ao uso de substâncias entorpecentes.

Nesse sentido, deve-se destacado que:

A ideia foi, na época, criar um sistema, tendo a frente um órgão normativo , o Conselho Federal de Entorpecentes, que teve sempre esta característica de ser um órgão normativo e não meramente consultivo de políticas. (...) Então a proposta era, a partir de discussões, da troca de ideias, dos estudos realizados pelas Câmaras, obter a normatização dos assuntos, para encontrar uma política brasileira dinâmica, em permanente redirecionamento e atuando encima de fatos que chamavam atenção na questão das drogas no Brasil. (MACHADO, 2006b)

Já no que se refere à composição do CONFEN, destaca-se que o mesmo era composto exclusivamente por órgãos e instituições do governo federal, dessa maneira não havia previsão de participação de instituição e serviços da sociedade civil organizada. No entanto, devem ser ressaltadas as características multidisciplinares na natureza desse Conselho, fator este que, posteriormente, contribuiu para a formulação de uma política sobre drogas, no Brasil, contemplando diversas áreas de atuação – Prevenção, Tratamento, Redução da Oferta, Pesquisas, dentre outros.

Corroborar a afirmação acima quando, um ex Presidente do CONFEN declara que:

Então, no CONFEN a gente entendia que não precisava pensar igual em drogas, divergências de ideias não significava inimizades; (...) nós estávamos sempre nas divergências procurando as confluências. Então, eu acho que em alguns momentos se conseguiu estabelecer ideias mais tranquilas em relação às drogas. Era difícil, no início, a relação dos membros dos órgãos científicos, no CONFEN, com os representantes dos setores repressivos, mas a gente começou a conseguir conviver bem com a diversidade. (MACHADO, 2006b)

O mesmo ainda acrescenta que:

As decisões do CONFEN eram ricas exatamente porque nasciam em ambiente de absoluta liberdade, de absoluta publicidade, de absoluto respeito às ideias dos outros e com decisões por maioria (...) de conselheiros que eram representativos do pensamento nacional na questão das drogas. (MACHADO, 2006b)

Ainda, deve ser mencionado que o Presidente do CONFEN, de acordo com o Decreto em questão, deveria ser indicado pelo Ministro da Justiça; esse fato demonstra a intenção de centralização das políticas sobre drogas, naquele período, em órgãos de caráter repressivo.

Por último, numa breve análise do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, fica expressa a intenção do lançamento de uma estrutura de cunho intersetorial para a implementação das políticas públicas sobre drogas, no Brasil. No entanto, conforme indicado anteriormente, constata-se a fragilidade desse Sistema que é composto, majoritariamente, por órgãos de fiscalização ou vinculados à defesa social, o que demonstra a predominância do caráter repressivo da política aplicada na época. O referido fato, dessa forma, como será constatado nas próximas seções, tratou-se de um fator dificultador para a efetivação de uma política pública que, diante da divisão de competências mencionado no Decreto 85.110/80, pretendia ser transversal e intersetorial.

Entre as décadas de 1980 e 1990, dentro do ciclo de implementação das políticas públicas sobre drogas no Brasil. Muitas foram as tentativas do CONFEN em revisar e flexibilizar a orientação predominantemente repressiva da legislação e das políticas sobre drogas. Nessa perspectiva, é importante mencionar que do final da década de 1980 até a primeira metade da década de 1990, o Conselho, na tentativa de publicar uma Política Nacional sobre Drogas, produziu diversos documentos que, posteriormente, serviriam de fontes oficiais para a formulação dessa política.

Sendo assim, destaca-se a atuação do CONFEN no período da democratização da política brasileira, em meados da década de 1980. Neste período, especificamente no ano de 1988, o CONFEN publicou o documento da “Política Nacional na questão das Drogas”, baseado no Decreto Federal nº 85.110/80, no qual, segundo Zaluar (2009, p. 149) é ressaltada a necessidade de uma mudança urgente de paradigma no trato da

problemática das drogas, bem como a necessidade de dar um maior enfoque às diretrizes relacionadas à prevenção e ao tratamento, em prol de uma abordagem distanciada dos preconceitos sociais e do senso comum, que daí emergem.

Já em 1992, segundo Machado (2006a), o CONFEN apresentou um novo documento denominado “Projeto para uma Nova Política de Drogas no País”, reafirmando a necessidade de modificações já apontadas no documento de 1988 e revelando impasses da política sobre drogas adotada no Brasil, que se baseava em uma visão jurídico-penal associada à perspectiva médico-psiquiátrica.

3.2.2 – Projeto para uma Nova Política de Drogas do CONFEN (1992)

O “**Projeto para uma Nova Política de Drogas no País**” foi elaborado pelo Advogado e ex-conselheiro do CONFEN Domingos Bernardo Silva Sá⁶, em 1992. Nesse trabalho, o autor procurou fazer uma leitura crítica em cima da legislação sobre drogas vigente no Brasil, desde o final da década de 1970, no qual enfatiza o foco repressivo dado pela mesma e os seus respectivos desdobramentos. Dentre os principais diplomas legislativos, Sá (1994) destaca o Decreto nº 85.110/1980 e a Lei nº 6.368/1976, que já foram melhor esclarecidas em seções anteriores desta publicação.

Nessa releitura, Sá (1994) buscou fazer diversos apontamentos sobre possíveis tópicos que, supostamente, deveriam estar contemplados na composição de um novo texto legislativo referente à estruturação das políticas públicas sobre drogas no país, e que viria a substituir a legislação vigente desde a década de 1970. Para isso, o documento em questão faz considerações em cima dos seguintes eixos temáticos: prevenção, oferta, consumo, estudos e pesquisas, repressão e estrutura administrativa; que tinha a intenção de embasar a revisão da legislação nacional sobre drogas.

A análise dessa proposta, dessa maneira, permitirá a melhor avaliação das diretrizes políticas vigentes naquele período, assim como a visualização dos

⁶ Domingos Bernardo de Sá foi membro do CONFEN, sendo o **Capítulo 8 “Projeto para uma Nova Política de Drogas no País”**, do livro “**Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**”, organizado pela Antropóloga Alba Zaluar, em 1994, uma publicação oferecida pelo Conselho Federal de Entorpecentes com o intuito de propor reflexões para a revisão na Lei nº 88.110/1980.

fundamentos que nortearam as alterações que se deram, posteriormente, na Política Nacional sobre Drogas – PNAD (2005).

Logo na introdução do Projeto, é chamada atenção para a “visão simplista” que norteava a estruturação da política sobre drogas no Brasil, que se restringia a, basicamente, dois eixos temáticos, sendo eles: “caso de polícia” e “doença mental”. Diante dessas premissas, a proposta em questão ressalta o caráter marginal da forma como a problemática das drogas era tratada no país, no qual era previsto para o usuário de substância psicoativa, em linhas gerais, cadeia ou manicômio. Sendo assim, essa proposta alerta para os prejuízos sociais e econômicos acarretados tanto para o Estado, quanto para a sociedade, na manutenção da política pública sobre drogas que estava vigente na época.

A ‘política de criminalização de certas drogas’, em vigor entre nós, impõe, assim, um pesado tributo a toda a comunidade nacional, com o sistema que se reproduz ideologicamente e materialmente. (SÁ, 1994, p. 148)

Tal reprodução ideológica verifica-se, principalmente, atualmente no comportamento e nos costumes da população, que, de uma forma geral, direcionada pelos meios de comunicação, culpabiliza as drogas como o principal agente da violência e da criminalidade na contemporaneidade. O referido fato, na constatação de um “ciclo vicioso”, contribuiu para a manutenção de políticas públicas sobre drogas pouco maleáveis e carregadas de pré-conceitos.

No eixo temático “**Oferta e Consumo**”, relativos às drogas, Sá (1994) destaca, além da rigidez, a falta de critério para a diferenciação entre o traficante e o usuário de substâncias psicoativas pela legislação penal do país. Tal fragilidade é verificada no Artigo 16 da Lei nº 6.368/76 que prevê, inclusive, a pena de seis meses a dois anos de prisão pelo simples porte do uso de drogas para uso próprio.

No eixo “**Prevenção**”, é constatada uma atenção especial atribuída por Sá (1994), que utiliza da argumentação de que o uso de drogas sempre fez parte da história da humanidade. Nessa discussão, procura defender que todos os indivíduos, universalmente, mesmo aqueles que estão em situação de uso compulsivo de

substâncias psicoativas, devem ser contemplados com políticas públicas que previnam o uso de drogas e os riscos de danos provocados pelo seu consumo.

Quando dessa argumentação Sá (1994) está fazendo referência à necessidade de maior aceitação do princípio da redução de danos. Nesse sentido, registra-se que nas reuniões do CONFEN o autor em questão, ex Conselheiro, recorrentemente questionava: “como é que poderia uma legislação de 1976 (Lei nº 6.368) vedar atuações em relação a uma epidemia (DST/AIDS) que viria a existir muito tempo depois?” (MACHADO, 2006b).

Para a elaboração de uma política de prevenção efetiva, Sá (1994, p. 157), ainda, propõe os seguintes pré-requisitos: a) que os objetivos da política estejam centralizados na pessoa humana; b) que todos os tipos de drogas, inclusive as lícitas, sejam consideradas; c) e a aceitação das mais diversas motivações que justificam o uso de drogas na história do ser humano. Esse último fator, é de suma importância para a compreensão da dinâmica o uso de drogas sob as suas mais diversas perspectivas, sejam elas farmacológicas, sociais, culturais, religiosas, dentre outras.

No eixo da “**Legislação**”, o autor destaca, a necessidade de imediata composição de um grupo multidisciplinar pelo CONFEN para a revisão da Lei nº 6.368/76 e do Decreto 85.110/80. Nessa época, o CONFEN, também, propunha a ampliação do “Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes”, de maneira que pudesse integrar as diferentes atividades vinculadas à política sobre drogas, com vistas ao atendimento das peculiaridades e diversidades culturais, relativas a essa problemática, nas mais diferentes regiões do país.

Diante da transversalidade da política sobre drogas Sá (1994 p. 169), por último, sugere que a mesma seja coordenada pelo CONFEN, já que esse órgão integra representantes dos mais diversos segmentos estatais e da sociedade civil, vinculados à problemática das drogas. Cabe destacar que a referida premissa atualmente é verificada na Política Nacional sobre Drogas – PNAD (2005), que é coordenada pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD e pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD.

Ainda, é importante retratar que a discussão do “Projeto para uma Nova Política de Drogas no País”, dentro do CONFEN, ocasionou em conflitos políticos e na

desarticulação desse Conselho no início da década de 1990, o que resultou na queda do então presidente desse Conselho. Este fato nos mostra a dimensão acerca das divergências, oscilações e conflitos vivenciados no curto período de existência desse órgão.

Mas, apesar disso, deve ser ressaltada a heterogeneidade de posições e opiniões dentro do CONFEN, que era composto por profissionais das mais diversas especialidades, o que proporcionava um debate denso acerca da problemática das drogas no Brasil.

Dessa forma, os conflitos vivenciados pelo CONFEN, decorrentes da discussão da proposta aborda neste item, se analisado sob o ponto de vista processual no desenvolvimento de uma política pública, podem ser considerados positivos por ter privilegiado a pluralidade na formatação de uma nova política sobre drogas, para o país.

Em meio a esse processo, já no ano de 1993, o governo brasileiro criou a Secretaria Nacional de Entorpecentes, por meio da Lei nº 8.764, com o objetivo de fiscalizar, supervisionar e acompanhar a execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN. O próximo subitem será dedicado a demonstrar alguns aspectos dessa nova estrutura institucional.

3.2.3 – A criação da Secretaria Nacional de Entorpecentes (1993)

Essa seção será dedica, de maneira breve, a demonstrar a estruturação da Lei Federal nº 8.764 de 1993, que cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes – SENEN, e contextualizá-la. Cabe salientar que essa estrutura institucional, dentro do Poder Executivo Federal, antecedeu à criação da Secretaria Nacional Antidrogas (depois sobre Drogas) – SENAD, sendo este, atualmente, o órgão do Poder Executivo Federal que coordena a execução da Política Nacional sobre Drogas – PNAD.

Na descrição do processo de criação da SENEN, deve ser mencionada que essa estrutura foi instituída pelo então Presidente da República, Itamar Franco, que acabará de assumir o mandato por conta do afastamento, por *impeachment*, do ex Presidente, Fernando Collor de Melo. Dessa forma, tendo Itamar Franco percebido que as políticas

sobre drogas estavam sendo tratadas de forma desinteressada no país, propôs a criação da Secretaria Nacional de Entorpecentes – SENEN, ao qual foi descrita da seguinte forma:

Foi numa fase destas (no início da década de 1990) que eu assumi o CONFEN, por indicação técnica, não política, até pelo interesse pessoal do Ministro Alexandre Dupeyrat e do (na época) Presidente Itamar Franco, que verificaram que o tema drogas estava relegado ao absoluto desinteresse. Havia uma representação formal em termos internacionais, havia uma existência teórica dos conselheiros, mas não havia nada mais, inexistia liderança, não tinha atuação, não tinha diligência, não tinha agilidade. O CONFEN, como em tantas outras épocas, estava adormecido. O Ministro Dupeyrat , sentiu a dificuldade, chamou-me e eu assumi, então, a Secretaria Nacional de Entorpecentes (SENEN), que tinha tido uma criação recente, logo, conjuntamente com a Presidência do CONFEN. (MACHADO, 2006b)

Segundo a Lei Federal nº 8.764/93, à SENEN cabia supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das normas e diretrizes emanadas pelo Conselho Federal de Entorpecentes. Com isso, constata-se que essa Secretaria não se constituiu como o órgão executor do CONFEN, característica que naquele período continuou sendo atribuído ao Departamento de Entorpecentes, vinculado à Polícia Federal.

Também coube a essa Secretaria o papel de:

(...) promover a integração ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes dos órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que exerçam atividades concernentes à prevenção, fiscalização e repressão do uso e tráfico ilícitos de entorpecentes e substâncias que determinem dependência física ou psíquica. (BRASIL, 1993, p.4)

Dessa maneira, fica explicitado o propósito da SENEN, naquela época, de integração dos órgãos, instituições e serviços, governamentais e não governamentais, e os Conselhos de Entorpecentes, em todos os níveis federativos, para o devido desenvolvimento do Sistema Nacional de Entorpecentes. Sendo assim, registra-se que outra justificativa para a criação da SENEN se deve ao fato de que:

A maioria dos conselhos estaduais de entorpecentes estava acéfala. Os conselhos municipais de entorpecentes estavam totalmente desorganizados. Já havia a ideia da existência dos centros de referência e de excelência, mas sem coordenação, sem significado, era uma coisa vazia. (MACHADO, 2006b)

Em sua estrutura, a SENEN possui o Departamento de Supervisão Técnica e Normativa e o Departamento de Acompanhamento e Fiscalização. Sendo o primeiro responsável pelo: estabelecimento das prioridades que viabilizariam o cumprimento das normativas estabelecidas pelo CONFEN, que dizem respeito ao funcionamento das atividades disciplinadas pelo Sistema Nacional de Entorpecentes e pela Política Nacional de Entorpecentes. Já o segundo Departamento seria responsável por: “verificar a execução e a observância das medidas adotadas para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes” (BRASIL, 1993, p. 1), ou seja, verificar se os órgãos vinculados ao Sistema Nacional estão aplicando às diretrizes e às normativas emanadas pelo CONFEN.

Por último, a Lei nº 8.764/1993 faz uma revisão da Lei nº 7.560/1986 que dispõe sobre o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Uso de Drogas - FUNCAB. Nesse diploma legislativo são regulamentadas as fontes de recursos financeiros do referido Fundo e os critérios para a sua aplicação.

Segundo o Artigo 5º, da Lei nº 8.764/1993, os recursos do FUNCAB seriam destinados:

- I - aos programas de formação profissional sobre educação, prevenção, tratamento, recuperação, repressão, controle e fiscalização do uso e tráfico de drogas;
- II - aos programas de educação técnico-científica preventiva sobre o uso de drogas;
- III - aos programas de esclarecimento ao público, incluídas campanhas educativas e de ação comunitária;
- IV - às organizações que desenvolvem atividades específicas de tratamento e recuperação de usuários;
- V - ao reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle e repressão ao uso e tráfico ilícitos de drogas e produtos controlados;
- VI - ao pagamento das cotas de participação a que o Brasil esteja obrigado como membro de organismos internacionais ou regionais que se dediquem às questões de drogas;

VII - aos custos de sua própria gestão.

Ainda, chama atenção dentro da regulamentação do FUNCAB, na Lei em questão, o fato de que 40% dos recursos desse Fundo seriam destinados a Polícia Federal e aos convênios com a Polícia Estadual. Nessa perspectiva, é importante salientar a importância do Departamento de Tóxicos, vinculado à Polícia Federal sendo, junto com a SENEN, o “braço” executivo do CONFEN, dentro da estrutura institucional que compunha o Sistema Nacional de Entorpecentes, naquela época.

No entanto, chama a atenção o curto momento de existência da SENEN, quando o, na época, Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso:

Por pressões da Polícia Federal, baixou o nível da Secretaria Nacional de Entorpecentes para Departamento. Porque o Departamento de Polícia Federal não queria ficar numa situação inferiorizada e aparentemente subordinada à Secretaria Nacional de Entorpecentes na atuação na área. Então, a primeira Medida Provisória do Governo Fernando Henrique, entre outras coisas, foi extinguir a Secretaria Nacional de Entorpecentes, que era o braço executivo do Conselho Federal de Entorpecentes, quando estava a Secretaria ainda firmando as pernas. (MACHADO, 2006b)

Esse fato, na época, foi considerado inusitado e causou perplexidade, já que na campanha para a sua reeleição, ao posto de Presidente da República, Fernando Henrique teria anunciado a criação da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD enquanto uma diretriz de importante relevância quando do desenvolvimento do programa de governo para o próximo mandato.

Por último, os transtornos gerados por esta mudança institucional são exemplificados pela seguinte afirmação:

(...) isto significou atraso em termos de tempo, porque a gente sabe que todas estas alterações institucionais significam demora de pelo menos meio ano para acertar quadros, estabelecer regimentos internos, definir claramente as competências. Quando são feitas alterações institucionais meramente para atender interesses circunstanciais, isto sempre significa um atraso imenso na questão do tempo para o desenvolvimento dos encargos. (MACHADO, 2006b)

A compreensão da lei de criação da SENEN e de sua contextualização, por último, é essencial para a compreensão do processo de estruturação da Secretaria

Nacional sobre Drogas – SENAD, que, posteriormente, lançou as diretrizes da concepção Política Nacional sobre Drogas – PNAD, conforme será demonstrado no próximo capítulo dessa publicação.

3.2.4 – O Plano de Ação Nacional Antidrogas (1996)

Em 1994, Luiz Matias Flach, juiz especialista na temática das drogas, foi eleito novo Presidente do CONFEN e, segundo Machado (2006a, p. 41), sob uma perspectiva mais democrática e participativa, foi um dos responsáveis pela ampliação do debate entorno da problemática das toxicomanias, dentro deste colegiado. Dessa forma, em seu mandato, o CONFEN instituiu o Plano de Ação Nacional Antidrogas – PANAD, que contemplou ações de prevenção, recuperação e reinserção social, relativas ao tratamento e a atenção à saúde do usuário de álcool e outras drogas. Na avaliação deste documento, devem ser consideradas as orientações repressivas emanadas pelo Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP que influenciaram a sua formatação.

A PANAD, sendo assim, foi elaborada com o objetivo de intensificar as ações do Poder Público no controle da oferta e da demanda de drogas. Dessa forma, o Plano Nacional trata das orientações normativas para o desenvolvimento das políticas públicas sobre drogas, pelos órgãos nacionais que atuam nas áreas de prevenção, fiscalização e repressão.

Justificaram a elaboração da PANAD os dados mencionados em sua introdução, que dizem sobre um apontamento acerca do aumento exponencial das apreensões de substâncias psicoativas, como a maconha e a cocaína, no Brasil, nos últimos anos, no qual verifica-se que: “As apreensões de cocaína em 1992, chegaram a 2,3 toneladas métricas, ascenderam para 7,9 em 1993, para 11,8 em 1994, embora com decréscimo para 5,2, em 1995”. (BRASIL, 1996, p. 8)

No entanto, o mesmo trecho ainda demonstra, segundo dados do Centro Brasileiro de Informações de Drogas Psicotrópicas - CEBRID, o aumento progressivo das taxas de uso de substâncias psicoativas por estudantes do 1º e do 2º grau, entre os anos de 1987 e 1993, no qual registrou-se que 22,8% desses jovens já haviam

experimentado algum tipo de droga ilícita. Nesse cenário, ressalta, ainda, a preocupação dos órgãos de saúde pública com a elevação do contágio do vírus HIV/AIDS, por meio do compartilhamento de seringas entre os usuários de drogas injetáveis.

O referido contexto, dessa forma, orientou as diretrizes contempladas nos três eixos estratégicos de intervenção da PANAD, que são: Prevenção, Repressão e Recuperação e reinserção dos dependentes. Por meio desses eixos, buscava-se, segundo a PANAD, “aperfeiçoar e tornar mais eficiente o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e drogas afins” (BRASIL, 1996, p. 9), instituído pelo Decreto 85.110 /80, e ainda vigente naquela época.

Por outro lado, a PANAD, também, buscava reiterar o compromisso do Estado brasileiro na adequação da legislação nacional às convenções e tratados internacionais, bem como na colaboração bilateral e multilateral nos esforços de enfrentamento da problemática em questão, conforme o proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP. Ainda:

A viabilização desse plano fica condicionada para sua eficácia a uma ampla integração e articulação entre órgãos do poder público nos níveis federal, estadual e municipal, ONGs, federações e sindicatos patronais e de trabalhadores, dentro da sistemática e objetivos do Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes. (BRASIL, 1996, p. 10)

O eixo Prevenção, deste programa, tem como objetivo estratégico a melhor compreensão do fenômeno das drogas, no território nacional, para que sejam fomentadas a proposição de práticas e ações preventivas, adequadas à problemática do uso e abuso de drogas. Diante dessa orientação, destacam-se a proposição das seguintes diretrizes (BRASIL, 1996, p. 11):

- Viabilizar a implementação das diretrizes aprovadas pelo Comitê Nacional de Educação Preventiva Integral – CONEPI, do Ministério da Educação;
- Fortalecer as ações de capacitação e treinamento dos recursos humanos e entidades envolvidas com a prevenção;

- Ampliar os levantamentos epidemiológicos, visando reunir os indicadores indispensáveis para uma análise mais abrangente da realidade do consumo de drogas no Brasil; e
- Aperfeiçoar o Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso – FUNCAB.

Já o eixo repressão, no qual se constata a maior concentração de ações e diretrizes dentro da PANAD, possui como objetivo estratégico o fortalecimento e a ampliação das táticas de redução da oferta de entorpecentes. Para isso, ainda, propõe o planejamento, a avaliação, a cooperação, a coordenação e a sistematização das ações desenvolvidas entre as entidades policiais brasileiras e estrangeiras.

Nas ações e programas propostos nesse eixo, fica evidenciado a influência das diretrizes do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime - UNODC, da ONU, quando propõe a melhoria da estrutura organizacional dos mais diversos setores dos órgãos de segurança pública federal, em especial da Unidade Central de Repressão a Entorpecentes da Polícia Federal. Ainda, percebe-se a tentativa de alinhamento da Política Nacional sobre Drogas às diretrizes emanadas por esta entidade internacional, quando é sugerido na PANAD (1996, p. 19) a atualização da “Legislação de Repressão a Entorpecentes com a inclusão das recomendações contidas nas convenções internacionais”.

Também, obedecendo à prescrição do Artigo 2º, Capítulo I, da Lei 6.368/1976, o eixo repressão propõe o Programa Erradicação da Maconha, com a finalidade de acabar com as plantações dessa substância, existentes, na época, nos Estados da Bahia, do Piauí, do Maranhão e do Pernambuco. Similarmente, também, é proposta o Programa de Erradicação do Epadu (folha de coca), com o intuito de exterminar com o cultivo da coca “nas regiões de fronteira com a Bolívia, no Acre, com o Peru e Colômbia no Amazonas”. (BRASIL, 1996, p. 15) Nessa perspectiva, outro programa, de interdição do tráfico ilícito de drogas em áreas críticas, propõe o estabelecimento de intercâmbio contínuo entre as polícias dos Estados Unidos, do Canadá, da Alemanha, da Holanda, da França, da Bolívia, do Peru, dentre outros, no combate ao narcotráfico de drogas.

Por último, na PANAD (1996) são propostas diretrizes para o eixo Recuperação e Reinserção Social que tem como foco a promoção e a ampliação dos serviços que

prestam assistência aos usuários de substâncias psicoativas, visando à recuperação e a reinserção social dos mesmos.

Esse eixo, com o menor número de diretrizes e ações dentro da PANAD (1996), é composto por apenas quatro propostas que se referem: ao estabelecimento de critérios e normas básicas de funcionamento das instituições que oferecem atenção ao dependente químico; a substituição do modelo assistencial de saúde para outro que forneça atenção específica aos usuários de substâncias psicoativas; o oferecimento de apoio financeiro e técnico para as entidades filantrópicas que fornecem assistência e tratamento para os dependentes químicos; e a promoção de capacitação e treinamento para os profissionais que atuam com o público-alvo em questão.

Em suma, no conjunto de diretrizes da PANAD (1996), fica destacado a ênfase no eixo da repressão, a necessidade de capacitação dos mais diversos setores que lidam com a temática das toxicomanias, a inclusão das organizações não governamentais no desenvolvimento da política nacional sobre drogas e a necessidade de regulamentação do FUNCAB. Também, é importante ressaltar que os tópicos, da PANAD, destacados neste parágrafo, estão em conformidade com as orientações oferecidas pela UNDCP, no período em questão.

3.2.5 – O Apoio do CONFEN às Iniciativas na Área de Drogas

O CONFEN, segundo Machado (2006a), durante o seu período de existência, apoiou importantes iniciativas como: os projetos de redução de danos, que visavam minimizar os impactos do uso de drogas injetáveis, evitando a contração do vírus da AIDS por meio do compartilhamento de seringas usadas⁷; as comunidades terapêuticas, que se configuraram como iniciativas com foco no tratamento e na reinserção social do dependente químico; os Centros de Referência, nas áreas de

⁷ “O CONFEN acabou sendo testado de forma muito forte, porque quando surgiu o projeto de redução de danos, o desagrado foi focado na questão de troca de seringas. Embora, fosse um projeto menor dentro da redução de danos, passou-se a dizer no Brasil, alguns policiais, promotores, ‘... se implementarem o projeto de troca de seringas, isto passará a ser uma questão de polícia, nós vamos prender, nós vamos processar, nós vamos acabar com isto’. E o Ministério da Saúde se dirigiu ao CONFEN pedindo orientação normativa em função da questão. E nós apreciamos a matéria em duas reuniões, o quê nos pareceu mais prudente”. (MACHADO, 2006b)

pesquisa, prevenção e tratamento; a regulamentação do uso de substâncias psicoativas por algumas comunidades religiosas e indígenas; e a regulamentação do uso de bebidas alcoólicas.

Em âmbito internacional, no que se refere à estratégia da redução de danos, o registra-se que:

(...) o CONFEN que representava o Brasil perante os órgãos técnicos da ONU e da OEA, passou a ter uma linha independente e com bastante liderança no terceiro mundo. (MACHADO, 2006b)

Dessa forma o Brasil, nesse período, por intermédio desse Conselho, foi um importante porta-voz das ideias defendidas pelas nações sul-americanas e por alguns países da África.

Ainda, merece destaque alguns indícios de maior aproximação entre os campos da Saúde e da Justiça por intermédio da atuação desse Conselho. Segundo Machado (2006a, p. 39) o CONFEN a princípio “abordou apenas questões relativas às drogas ilícitas e, em meados da década de 80, passou também a abordar questões relacionadas às drogas lícitas”. Essa mesma autora também destaca que o CONFEN, na maior parte do seu período de existência, esteve mais comprometido com a proposição de ações repressivas, o que não quer dizer que este Conselho não tenha participado de outras discussões de cunho social, cultural e assistencial, no que diz respeito à problemática das toxicomanias.

Sobre esse tópico, em específico, destaca-se que dentro do CONFEN, com o passar do tempo, houve o:

(...)alargamento da sua abrangência de atuação. Teoricamente ele foi criado apenas para enfrentar o problema das drogas ilícitas, mas já tinha havido uma evolução no sentido de que suas atividades fossem estendidas para o abuso das drogas psicoativas lícitas, compreendendo aí o álcool, o tabaco e os medicamentos. (MACHADO, 2006b)

Diante do contexto apresentado, devem ser consideradas algumas das produções publicadas pelo CONFEN que, posteriormente, serviriam de referência para

a estruturação das políticas sobre drogas atualmente vigentes no Brasil, sendo elas⁸: a) Proposta para uma Política Nacional a Respeito da Questão das Drogas – Julho de 1986⁹; b) Mutirão da Prevenção – Relatório Final 1986; c) Orientação para o processo de revisão da Lei nº 6.368/1976 – 1986; d) Política Nacional na questão das Drogas – 1988; e) Consumo de drogas no Brasil, em 1987 – Carlini *et al.*; f) II Levantamento Nacional sobre o Uso de Psicotrópicos em Estudantes de 1º e 2º Grau – 1989 – Carlini *et al.*; g) Sugestões para Programas de Prevenção ao Abuso de Drogas no Brasil - Carlini *et al.*

Dessa forma, alguns fatos e documentos que serão apresentados permitirão visualizar a atuação do CONFEN durante o seu período de existência. Sendo importante considerar que algumas das ações do CONFEN, vão de encontro à orientação ideológica constante nos documentos que regulamentam o referido Conselho e a política sobre drogas vigente na época. Como exemplo dessa afirmação, ressalta-se os inúmeros questionamentos realizados pelo CONFEN buscando uma maior flexibilização da legislação nacional sobre drogas, quando trata da criminalização de qualquer indivíduo que faça porte ou uso de drogas ilícitas.

Nessa perspectiva, sob o ponto de vista sociológico e antropológico, MacRae (1994) discute a atuação do CONFEN em defesa do uso do cipó *ayahuasca* em alguns rituais religiosos; assim como, a argumentação utilizada por integrantes deste Conselho para demonstrar as contradições presentes na Lei de Tóxicos, vigente na década de 1980, com relação a esse tema. Essa discussão tratou-se de uma importante pauta de discussão do CONFEN no início da década de 1990, no qual se registra o parecer favorável desse Conselho, em 1992, por meio de Resolução fundamentada em estudos prévios, sobre o uso ritualístico do cipó da *ayahuasca* por algumas seitas religiosas do Brasil¹⁰.

⁸ SÁ (1994, p. 151)

⁹ Essa proposta, posteriormente, em 1988, fundamentos a “Política Nacional na Questão das Drogas”. (SÁ, 1994)

¹⁰ Para melhor fundamentar a discussão MacRae (1994) procura demonstrar os diversos elementos do sincretismo que fundamentam o surgimento, na década de 1920, das religiões que fazem uso do *ayahuasca*, no Brasil, que caracterizam-se pela mescla de elementos do catolicismo, do espiritismo, das religiões indígenas e de origem afrodescendente.

Num outro estudo similar, Henman (1994) traz à tona a discussão protagonizada entre a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e o CONFEN com relação ao uso tradicional e cultural da maconha pelos índios da tribo Tenetehara, do Estado Maranhão.

Nesse estudo de caso o autor demonstra a posição da FUNAI que, na ocasião, no início da década de 1980, sustentava a posição de repressão do uso da maconha pelos Teneteharas; enquanto alguns integrantes do CONFEN defendiam a utilização do referido psicoativo por estes índios, no qual se ampararam no Artigo nº 47 do Estatuto do Índio, que diz: “É assegurado o respeito ao patrimônio cultural das comunidades indígenas, seus valores artísticos e meios de expressão” (HENMAN, 1994, p. 51).

Nesse contexto, o embate entre a FUNAI e o CONFEN se deu, principalmente, entorno da quantidade de maconha que poderia ser plantada pelos Teneteharas, que não caracterizaria produção para a finalidade do comércio da referida substância. Diante dessa questão, o Conselho contestava os estudos produzidos pela Fundação que afirmavam que a maconha não fazia parte da cultura indígena e que, além disso, a erva produzida pelos Teneteharas era manuseada para fins comerciais e não, apenas, cultural.

A partir desse ocorrido o CONFEN protagonizou diversos estudos e eventos, com vistas a regulamentar o uso ritualístico do cipó da *ayahuasca*, que resultaram, no ano de 1992, na emissão de uma deliberação favorável, por parte desse Conselho, com relação ao uso dessa substância por algumas seitas brasileiras em rituais religiosos.

Outro importante estudo, elaborado por Musumeci (1994), procura demonstrar os esforços empreendidos pelo CONFEN para o preenchimento da lacuna existente na legislação nacional sobre drogas, nas décadas de 1980 e 1990, no que se refere à regulamentação do consumo e do comércio de drogas lícitas, no Brasil. No caso específico do mencionado trabalho, a autora estrutura a sua argumentação em torno do uso de bebidas alcoólicas no país.

Ainda sob a perspectiva sócio-antropológica, Musumeci (1994) procura fazer um levantamento sobre os fundamentos políticos e culturais que influenciaram a orientação dessa referida política pública. Para isso, a autora fornece dados que demonstram, ao longo dos anos, o aumento do consumo do álcool e os impactos negativos, dessa

afirmativa, na saúde pública brasileira. Nesse período, deve ser considerada a escassez de medidas do poder público com relação a esse campo, em específico, dentro da legislação nacional sobre drogas.

Os argumentos apresentados, segundo Musumeci (1994, p. 89), são norteadores do documento publicado pelo CONFEN em 1988, que define as orientações preventivas sobre os efeitos danosos que o uso indiscriminado de substâncias psicoativas, inclusive o álcool, pode provocar; tratando-se de mais uma medida direcionada por este Conselho que não está, necessariamente, vinculada ao “combate” do uso e do comércio de drogas.

Ainda no ano de 1988, no mês de Junho, o CONFEN aprovou os termos da Política Nacional na Questão das Drogas – PND, que dá, também, atenção especial ao consumo abusivo de álcool, assim como, a necessidade de um tratamento humanizado ao alcoolista e de adoção de ações preventivas para coibir o uso de álcool entre crianças e adolescentes e em toda a comunidade escolar.

Sobre esse último ponto mencionado, vale destacar que ambos os documentos produzidos pelo CONFEN, em 1988, segundo Musumeci (1994, p.98), chamam atenção para o fato de que os dependentes de drogas são “... doentes, ‘merecedores de uma atenção eficaz e não estigmatizante por parte do Sistema de Saúde’, o que o leva a propor uma diferenciação entre o utilizador, o utilizador-traficante, o traficante e o produtor”.

O desenvolvimento desse tópico se deu a partir do reconhecimento da fragilidade existente na Lei nº 6.368/76, pelo CONFEN, conforme abordado anteriormente, quando diz que as atividades vinculadas ao comércio ilícito de drogas são caracterizadas pelo indivíduo que “contribui *de qualquer forma* para incentivar ou difundir o uso indevido ou o tráfico ilícito de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica”. (BRASIL, 1976, p. 3)

Dessa forma, no texto da PND, de 1988, o CONFEN considera que:

(...) o discurso aterrador e centrado na droga, e não na pessoa e suas motivações, tende a agravar o problema. Ele (o CONFEN) está atento às comprovações científicas dos malefícios causados pelas drogas lícitas e ilícitas, mas centra seus esforços (também) na figura humana do usuário, sem

preconceitos, para que o problema possa ser encarado nas suas reais proporções. (SÁ, 1994, p. 154)

Ainda, em cima desse texto normativo produzido pelo CONFEN, verifica-se a proposta de desvinculação dos aspectos relacionados ao tratamento e ao cuidado dos usuários de drogas do âmbito do Direito Penal. Sendo assim, essa “infração”, segundo Sá (1994, p. 154), passaria a ser caracterizada como sanitária ou administrativa.

Acerca dessa diferenciação entre o usuário de drogas, o traficante e o produtor, vale ressaltar, que essa premissa posteriormente viria a ser uma das diretrizes utilizadas na composição da Resolução nº 03/2005, da Política Nacional sobre Drogas – PNAD, e da Lei Federal nº 11.343/2006, do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – SISNAD.

Já em 1992, segundo Musumeci (1994, p. 90), o CONFEN colocava em discussão outro anteprojeto de lei, substitutivo da Lei nº 6.368/76, mas que desta vez viria a dispor sobre a “desincriminação” dos usuários de substâncias psicoativas, prevendo, apenas, sanções administrativas (como: retenção de documentos, pagamentos de multas e perda do porte de armas) para usuários de drogas ilícitas e cidadãos em situação de embriaguez alcoólica. A sanção penal se aplicaria somente em situações em que o indivíduo demonstra resistência e desobediência à autoridade que o autuassee.

Em suma, no desenvolvimento deste Capítulo 3 buscou-se oferecer informações que contextualizassem a estruturação e a atuação do CONFEN durante o seu período de existência. Sintetiza a história de existência desse órgão, a seguinte declaração:

Esta foi a história do CONFEN, com momentos esplendorosos de atuação, eficientes, e outros momentos em que o CONFEN simplesmente desapareceu, caiu em completo ostracismo, passou a ter existência de papel, apenas. (MACHADO, 2006b)

A compreensão do histórico desse órgão, certamente, facilitará o entendimento do processo de criação da Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD e de elaboração da Política Nacional Antidrogas – PNAD, que serão abordados no Capítulo 4. Sendo importante ressaltar que, esse minucioso levantamento das políticas públicas sobre drogas elaboradas no Brasil, a partir do ano de 1976, permitirá avaliar, sobre a lógica

incremental, em que medida as diretrizes, que fundamentam essa política, foram se alterando no decorrer dos anos.

4 – A CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS – SENAD ATÉ A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS - PNAD

4.1 – Da Concepção da SENAD à Criação da PNAD

No ano de 1998, o Brasil participou, juntamente com outras nações, da XX Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS), promovida na cidade de Nova Iorque, entre os dias 08 e 10 de Junho, quando os chefes de Estado se reuniram para discutirem o problema mundial das drogas. Nessa ocasião, os países pactuaram as ações prioritárias para os próximos 10 anos, até o ano de 2008¹¹, onde referendaram três documentos: uma declaração política, uma declaração sobre os princípios orientadores da redução da demanda por drogas¹² e uma resolução com medidas para reforçar a cooperação internacional na temática em questão.

Quando da assinatura desses documentos, os países se comprometeram a apresentarem resultados mensuráveis acerca da redução da oferta e da procura por drogas ilícitas. Em decorrência disso, segundo Machado (2006b), “(...) todos os países que compõem a ONU consideraram que era importante, entre outras medidas na área de drogas, que os países tivessem sua política nacional. Então, o Brasil foi um dos signatários destes compromissos”.

Nessa ocasião, os chefes de Estado foram convidados a ratificar e a “implementar, totalmente, as três Convenções Internacionais sobre Controle de Drogas”¹³ (a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas, de 1961; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção contra o tráfico ilícito de Drogas Narcóticas e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988); no qual, ainda, reconhecem a

¹¹ “Em 2009, a Comissão de Narcóticos (CND) das Nações Unidas fez uma análise dos dez anos anteriores, no que diz respeito aos progressos efetuados no cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidos na UNGASS de 1998 (...) os países decidiram renovar o compromisso da UNGASS de 1998, firmando um documento que fixou como meta ‘minimizar e, eventualmente, eliminar a disponibilidade e o uso de drogas ilícitas’ até 2019”. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>

¹² “(...) aliás a redução da demanda, por ocasião desta Sessão Especial da ONU, a que eu me referi em 1998, ali há uma recomendação muito importante sobre a necessidade dos países se atentarem e priorizarem a redução da demanda. Até antes de 1998, a preocupação era a redução da oferta. Em 1998, a própria ONU recomendou um equilíbrio destas ações, ações de redução da demanda e ações de redução da oferta”. **(Entrevistado 2)**

¹³ CEBRID (1998)

responsabilidade compartilhada da problemática das drogas, que deve ser tratado de forma multilateral entre os Estados integrantes da ONU.

Dentre as autoridades presentes, a mencionada ocasião contou com a participação do, então, Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso - FHC, que em seu discurso anunciou a criação da Secretária Nacional Antidrogas – SENAD, “(...) com a missão de definir a política nacional em matéria de drogas e coordenar todas as ações governamentais de prevenção, repressão e recuperação” (CARDOSO, 1998, p. 527).

Nessa oportunidade, FHC ainda ressaltou a permeabilidade das fronteiras mundiais, em que as facilidades de acesso passaram a contribuir para encurtar as distâncias estabelecidas pela geografia. Nesse sentido, ressalta que a ação do Estado não deve se restringir somente à repressão, sendo as áreas da prevenção e do tratamento essenciais para o enfrentamento da problemática das drogas, de forma multilateral, envolvendo os mais diversos atores sociais.

Se precisamos redobrar nossos esforços de prevenção, e se precisamos ser duros com o crime, com o tráfico, devemos ter igual empenho no tratamento e na recuperação do dependente de drogas, vítima do que é provavelmente a maior doença social de nosso tempo (...) a guerra contra as drogas só será vencida se for conduzida em várias frentes simultaneamente. (CARDOSO, 1998, p. 526)

Por último, FHC também enfatizou, no enfrentamento à problemática das drogas, a importância do compromisso dos países do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, com os quais o Brasil estabelecerá contratos de cooperação bilateral para o controle do comércio de substâncias psicoativas.

Dessa forma, conforme o anunciado, poucos dias após participar da Sessão Especial da ONU, em 29 de Junho de 1998, FHC criou a SENAD por meio da Medida Provisória nº 1.689-1, que altera os Artigos 6º e 16º da Lei Federal nº 9.649, de 1998, que dispõe sobre a organização da Casa Militar da Presidência Militar; à qual passa a ser integrada pela SENAD e pelo Conselho Nacional Antidrogas – CONAD, que substituem os antigos SENEN e CONFEN, respectivamente. Vale lembrar que, no passado, ambos os órgãos eram vinculados ao Ministério da Justiça, quando o

Departamento da Polícia Federal era o coordenador da execução das políticas públicas sobre drogas.

Dentro dessa nova estrutura descrita na Medida Provisória, a SENAD passar a ser o braço executivo do CONAD e, sob a orientação da Casa Militar, tem a incumbência de:

(...) coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com a recuperação de dependentes. (BRASIL, 1998, p. 1)

Ainda em 1998, no mês de novembro, a SENAD promoveu o I Fórum Nacional Antidrogas com o objetivo de mobilizar a sociedade para discutir o direcionamento das políticas públicas sobre drogas, no Brasil. Ressalta-se que este evento foi a primeira oportunidade, registrada, de:

(...) abrir um canal de diálogo entre a sociedade e o governo federal, visando ao estabelecimento de uma Política Nacional Antidrogas. Em seu discurso de abertura, o então presidente Fernando Henrique Cardoso destacava o problema das drogas, a necessidade de uma política brasileira de enfrentamento da problemática, enfatizando que a política deveria ter um caráter intersetorial, com centralidade para o papel da sociedade. (GARCIA; LEAL; ABREU, 2008, p.270)

Ilustra essa afirmação o discurso do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso na abertura do Fórum, quando diz:

Daí a importância deste Fórum. Daí a importância de vermos juntas, aqui, pessoas de vários setores da sociedade que não têm relação direta com o aparelho do Estado, mas que são altamente expressivas, responsáveis e necessárias, do ponto de vista global, para que possamos, realmente, ter uma política antidrogas que tenha capacidade de controlar os desmandos que a droga provoca. (CARDOSO, 1998, p. 375)

A abrangência desse evento, ainda, pode ser dimensionada pela fala do ex Secretário Nacional Antidrogas – SENAD, General Paulo Roberto Yog de Miranda Uchôa, quando afirma que:

Este fórum aconteceu em novembro de 1998, vieram quase três mil pessoas à Brasília, dos mais diversos segmentos, médicos, enfermeiros, assistentes sociais, religiosos, psicólogos, policiais, de maneira que suas contribuições pudessem se transformar na política. (MACHADO, 2006b)

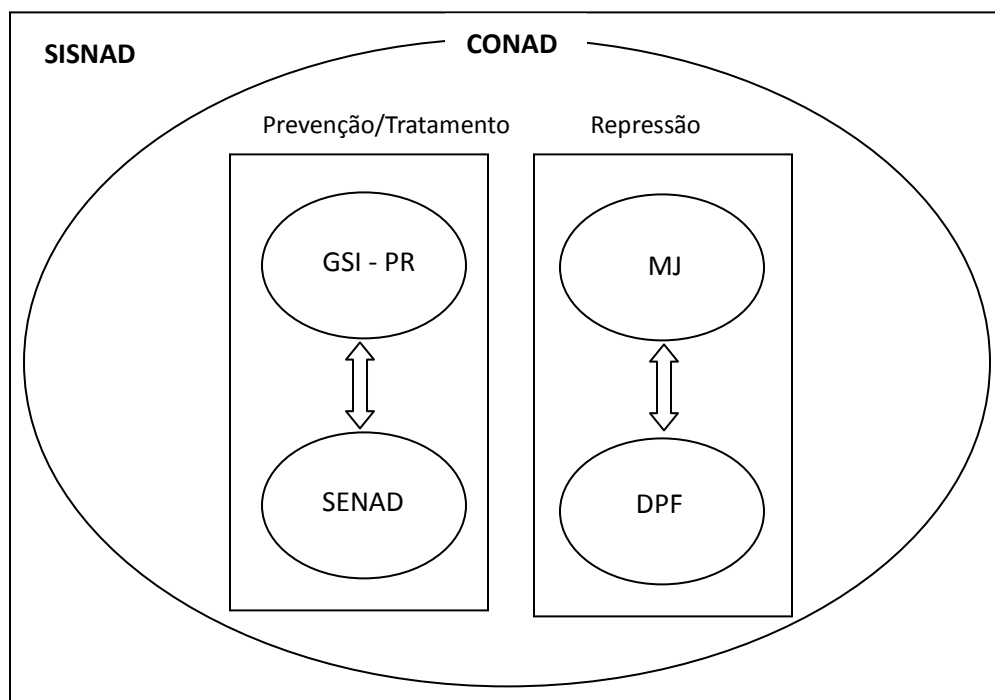
No ano seguinte, em 1999, foi instituída a Lei nº 9.804 que propõe alterações para Lei Federal nº 6.368/76, que direcionava, até então, a execução das políticas sobre drogas no Brasil. Em meio a essas mudanças institucionais, observa-se o esforço da SENAD para firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e com as Organizações Não Governamentais envolvidos com a prevenção, tratamento e repressão do uso abusivo de substâncias psicoativas. Fato que demonstra a intenção de descentralização na execução das políticas públicas sobre drogas no país.

Mais tarde, no ano 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD, por meio do Decreto nº 3.696/2000; que considera as premissas da Lei 6.368/76, que já previa a criação de um sistema nacional para a execução das ações voltadas para a área temática em questão.

Dessa maneira, o SISNAD foi criado com o objetivo de: formular a política nacional antidrogas; compatibilizar os planos existentes em nível federal, estadual, regional e municipal para o enfrentamento da problemática das drogas; e proporcionar dispositivos para que as políticas sobre drogas fossem implementadas de forma articulada em todo o território nacional.

É importante esclarecer que todos os órgãos e instituições vinculados ao SISNAD estavam sujeitos à orientação normativa do Conselho Nacional Antidrogas – CONAD. Nessa conjuntura, cabia ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI-PR ser o órgão central das ações de prevenção do uso de drogas e de tratamento, recuperação e reinserção social dos dependentes químicos e cabia à SENAD ser o órgão executivo dessas ações; já ao Ministério da Justiça – MJ competia a função de centralizar as atividades relacionadas à repressão do uso indevido e ao comércio de drogas ilícitas, sendo o Departamento da Polícia Federal – DPF o executor desse eixo de atuação. O Diagrama 1, abaixo, de maneira resumida, ajuda a esclarecer o modo de funcionamento do SISNAD, no período em questão.

DIAGRAMA 1 – Modo de Funcionamento da SISNAD, em 2000



Fonte:Elaborada pelo Autor

O CONAD, além de ser composto por representantes de órgãos e serviços federais vinculados à temática, contava também com um representante de cada um dos Conselhos Estaduais Antidrogas existentes no país. Além dos objetivos já mencionados, cabia ao CONAD aprovar a Política Nacional Antidrogas – PNAD, consolidada pela SENAD em 2002.

Em dezembro de 2001, foi promovido, pelo Governo Federal, o II Fórum Nacional Antidrogas, que ofereceu subsídios para a elaboração das diretrizes de prevenção, tratamento e prevenção que integrariam, dois meses mais tarde, a Lei Federal nº 10.409, de 11 de Janeiro de 2002; que lança as diretrizes para a criação da Política Nacional Antidrogas, que, posteriormente, foi efetivada pelo Decreto nº 4.345/2002,

assinado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Segundo o ex Secretário da SENAD, General Uchôa:

(...) esta política foi sendo implantada até que em dezembro de 2001, e aí eu já estava na SENAD, nós fizemos o II Fórum, ocasião em que ela foi homologada. Foi considerada, então, uma política moderna, avançada em relação a outras que existem por aí. Ela é uma política que já separa definitivamente o usuário e o dependente químico do traficante, considera a situação de que o usuário e o dependente não são bandidos, não são criminosos e que é realmente ao traficante que se deve contemplar com pena de restrição da liberdade, de prisão. (MACHADO, 2006b)

Ambas as referências foram essenciais para o desdobramento das políticas públicas sobre drogas no Brasil, já que se tratavam de esforços efetivos para a revisão de algumas diretrizes constantes na Lei Federal nº 6.368/1976.

A Lei nº 10.409/2002 possui oito capítulos, o primeiro diz sobre as disposições gerais, o segundo lança diretrizes sobre a prevenção e o tratamento e do terceiro ao sétimo capítulos são tratados, especificamente, temas referentes à repressão do uso e abuso de drogas.

No capítulo dois, sobre a prevenção e o tratamento, deve ser ressaltada a responsabilização do Ministério da Saúde para “regulamentar as ações que visem à redução de danos sociais e a saúde” (BRASIL, 2002, p.4); diretriz que viria a ser efetivada no ano de 2003, já no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), com a instituição da “Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas”¹⁴.

Já o Decreto 4.345/2002, que estabelece a Política Nacional Antidrogas, apresenta, em seu Anexo, as diretrizes de “Prevenção”, “Tratamento, Recuperação e Reinserção Social”, “Redução de Danos Sociais e a Saúde”, “Repressão ao Tráfico” e “Estudos Pesquisas e Avaliação”. Será dado maior atenção a esse diploma legislativo na seção 4.1.1 desta publicação.

¹⁴ A elaboração dessa política foi orientada pelo Relatório da III Conferência Nacional de Saúde Mental, realizado em Dezembro de 2001, quando registrou-se que “é fundamental garantir que o Ministério da Saúde defina políticas públicas de atenção aos usuários de álcool e outras drogas que deverão ser baseadas no respeito aos direitos humanos, nos princípios e diretrizes do SUS e da Reforma Psiquiátrica”. (BRASIL, 2002, p. 60)

Em fevereiro de 2003, o Presidente Lula, em seu primeiro discurso ao Congresso Nacional, falou sobre a relevância do desenvolvimento da política nacional sobre drogas, que havia sido iniciada no Governo FHC. Nessa perspectiva, é importante salientar que a SENAD e as suas respectivas deliberações foram consideradas na transição para o Governo Lula. Tal decisão justifica-se pelo respeito ao processo participativo sobre o qual muitas dessas deliberações foram construídas.

(...) o Presidente Lula quando assumiu o governo, no dia primeiro de janeiro de 2003, ele chegou com uma disposição de mudar tudo, de mudar para melhor as políticas do Brasil, mas ele manteve a política nacional sobre drogas, foi uma das poucas que ele manteve e se ele manteve foi exatamente porque ele sabia que a política nacional sobre drogas, ela não nasceu de uma ou duas pessoas ou da cabeça de um político, pelo contrário, ela nasceu da contribuição da sociedade. (MACHADO, 2006b)

Entretanto, com o intuito de ampliar a discussão entorno da política sobre drogas no país, o Governo Federal promoveu diversos Seminários e Fóruns. O primeiro deles, o Seminário “Novos Cenários da Política Nacional sobre Drogas”, ocorreu em Fevereiro de 2003, quando todos os Ministérios foram convocados para discutirem a problemática das drogas sob a ótica de cada pasta (Educação, Turismo, Previdência Social, Agricultura, Saúde, dentre outros) representada no corpo do Poder Executivo Federal. É importante salientar que nessa ocasião, também, foi apresentado o documento da “Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral para os Usuários de Álcool e outras Drogas”.

Dessa maneira, em 2004, no dia 21 de Junho, em Brasília, também foi promovido o Seminário Internacional “Políticas Públicas sobre Drogas”, que contou com a participação de representantes de outros setes países, sendo eles: Canadá, Países Baixos, Reino Unido, Portugal, Itália, Suécia e Suíça. Essa iniciativa foi o primeiro passo para o:

(...) realinhamento, foi um seminário internacional que fizemos, convidando sete países amigos para que viessem aqui e se fizessem representar pelos responsáveis por suas políticas de drogas, para nos dizer sobre o êxito e as dificuldades de suas políticas de drogas. Estes países foram o Canadá, Portugal, os Estados Unidos, a Suécia, a Suíça, o Reino Unido e a Holanda. E o quê nós pretendíamos com isto? Nós pretendíamos ouvir como eles têm feito, o quê tem dado certo, por que é que não deu certo, para conhecer algo que nós

podéssemos até mesmo aproveitar da experiência deles e incluir ou não na política que nós estávamos realinhando. (MACHADO, 2006b)

Ainda, nesse mesmo ano, foram efetivados seis fóruns regionais e um Fórum Nacional sobre Drogas, com o objetivo de efetuar o processo de atualização e alinhamento da política sobre drogas.

Com ampla participação popular, aliado ao levantamento de diretrizes em todas as regiões do Brasil, a política realinhada foi denominada Política Nacional sobre Drogas – PNAD; sendo efetivada em Maio de 2005 pela Resolução nº 3, publicada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República GSI PR e pelo Conselho Nacional sobre Drogas – CONAD. Dentre as primeiras atualizações publicadas por esta Resolução ressalta-se a troca da nomenclatura “antidrogas” por “sobre drogas”, fato que demonstra a intenção de amenização do viés prioritariamente repressivo adotado no direcionamento das políticas sobre drogas no país.

Os elementos que compõe a PNAD (2005) serão mais bem discutidos na seção 4.1.2 desse capítulo, no qual será possibilitada a visualização das diretrizes que essa “nova” política pretendia implementar.

4.1.1 – Política Nacional Antidrogas – PNAD (2002)

Após as mudanças institucionais verificadas na organização das políticas sobre drogas do Brasil, ocorridas durante o 2º mandato do ex Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, foi instituído a Política Nacional Antidrogas – PNAD por meio do Decreto nº 4.345, de 26 de Agosto de 2002, com o objetivo de oferecer as diretrizes que norteiam o funcionamento do Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD, regulamentado pelo Decreto nº 3.696 de 2002.

Essa política foi elaborada pela SENAD, pelo Departamento de Polícia Federal, pelo CONAD e pelos demais órgãos que compõem a SISNAD; sendo a mesma fruto do trabalho produzido quando da realização de dois Fóruns Nacionais Antidrogas (1998 e 2001) e da participação do Brasil em discussões de âmbito internacional, sobre as estratégias de enfrentamento da problemática do uso e do comércio de drogas ilícitas. Dessa forma, é considerado, nessa proposição, a Declaração Conjunta dos Chefes de

Estado, apresentada na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida no ano de 1998.

As diretrizes da PNAD (2002) estão detalhadamente descritas no **anexo** do Decreto nº 4.345/2002, que em sua **Introdução** faz considerações sobre as motivações para a criação da SENAD, apresentando argumentos que demonstram os impactos sociais, políticos e econômicos da problemática das drogas na sociedade brasileira. Para melhor fundamentar essa justificativa, são exibidos dados produzidos pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas – CEBRID, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP e pelo Ministério da Saúde; muitos desses oriundos de pesquisas de autoria de profissionais que, no passado, integraram o Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN.

Ainda na introdução dessa Política, são ressaltados princípios de descentralização da política pública sobre drogas, no qual o ente federativo Município é considerado “célula-máter” da organização administrativa dessa política. Nessa perspectiva, os Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas são destacados no **eixo Prevenção**¹⁵, enquanto dispositivos indispensáveis do arranjo institucional, por permitirem o pleno desenvolvimento da cidadania e a participação da sociedade civil organizada no processo de implementação das políticas públicas sobre drogas.

Com a municipalização, viabiliza-se a necessária capilaridade do Sistema dentro do território nacional e se potencializam as possibilidades de participação da sociedade civil organizada nas ações antidrogas desenvolvidas no País. (BRASIL, 2002, p.3)

Nos **pressupostos da PNAD** são verificadas algumas conquistas que no passado já eram pleiteadas pelo Conselho Federal de Entorpecentes – CONFEN, como a diferenciação do usuário, do dependente e do traficante de drogas e o reconhecimento da estratégia de redução de danos sociais e à saúde^{16 17}, enquanto um

¹⁵ “Descentralizar a execução desta política, no campo da prevenção ao nível municipal com o apoio dos Conselhos Estaduais Antidrogas. Para tanto, os municípios devem ser incentivados a instituir e fortalecer o seu Conselho Municipal Antidrogas (COMAD)”. (BRASIL, 2002, p.6)

¹⁶ “Experimentar de forma pragmática e sem preconceitos novos meios de reduzir danos, com fundamento em resultados científicos comprovados”. (BRASIL, 2002, p.5)

¹⁷ “Estabelecer estratégias de Saúde Pública voltadas para minimizar as adversas consequências do uso indevido de drogas, visando a reduzir as situações de risco mais constantes desse uso, que

dos princípios norteadores na aplicação dessa política pública, tendo, inclusive, um eixo temático exclusivo dentro do Decreto nº 4.345/2002. Também são enfatizados os princípios da “responsabilidade compartilhada”, entre Governo e Sociedade Civil, e o da cooperação multilateral, internacional, para o combate ao tráfico de drogas.

Já nos **objetivos da PNAD**, ressalta-se o reconhecimento da necessidade de implantação de uma rede de assistência a indivíduos com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas. Dentro dessa rede, a PNAD (2002) também reconhece a importância da avaliação das mais diversas iniciativas terapêuticas voltadas para o atendimento da demanda da dependência química. Para isso, é proposto no eixo **Tratamento, Recuperação e Reinserção Social**, dessa política, a criação de critérios de fiscalização e acompanhamento dessas iniciativas terapêuticas.

No **eixo Prevenção** chama atenção o fato de suas diretrizes privilegiarem, além da comunidade escolar, a sociedade civil organizada e os líderes comunitários, fato que demonstra a intenção da implementação de atividades e ações que privilegiam as peculiaridades locais, de maneira a garantir maior impacto social no público-alvo das ações que pretendiam ser realizadas. Nesse tópico, também pode ser ressaltada a diretriz que determina a inclusão da disciplina sobre a prevenção do uso indevido de drogas na grade curricular de todos os Cursos do Ensino Superior e no Magistério; assim como a sugestão da abordagem da temática da prevenção nos programas sociais de saúde do trabalhador.

No **eixo Tratamento, Recuperação e Reinserção Social**, além do reconhecimento da importância das instituições não governamentais que oferecem tratamento para o dependente químico, registra-se a consideração do modelo da Justiça Terapêutica enquanto uma alternativa, no âmbito do direito penal, para a redução da demanda de drogas no país. É necessário esclarecer que a Justiça Terapêutica é um modelo penal, do início da década de 1990, importado dos Estados Unidos, em que o consumidor de drogas ilegais pode escolher entre a sanção penal e a realização de um tratamento de saúde¹⁸. Dessa forma, constata-se, mais uma vez, a

representam potencial prejuízo para o indivíduo, para determinado grupo social ou para a comunidade”. (BRASIL, 2002, p.9)

¹⁸ Disponível em: www.ufrgs.br/e-psico/etica/temas_atuais/justica-terapeutica-texto.html Acessado em: 30 de Abril de 2014

influência das diretrizes norte-americanas no direcionamento das políticas públicas sobre drogas no Brasil.

Já o **eixo Repressão ao Tráfico**, em linhas gerais, diz sobre a responsabilidade e a necessidade de engajamento de todo o aparelho estatal – em nível federal, estadual e municipal - e de toda à sociedade civil na aplicação das medidas e ações voltadas para a redução da oferta de drogas ilegais no país. Ainda, pode ser constatada, a centralização das iniciativas e ações desse eixo temático no Departamento de Polícia Federal, assim como o já constatado nos diplomas legislativos já apresentados, nesta publicação, que datam desde a década de 1980.

Por último, o **eixo Estudos, Pesquisas e Avaliação** tem como orientação o incentivo às práticas científicas que permitam o melhor conhecimento da problemática das drogas em âmbito nacional. Nessa perspectiva, é apresentado como diretriz a implantação do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID, enquanto dispositivo que deve centralizar os dados relativos ao fenômeno do consumo de drogas lícitas e ilícitas no país.

4.1.2 – Política Nacional sobre Drogas – PNAD (2005)

No ano de 2005, no terceiro ano do primeiro mandato do Presidente Lula, houve o realinhamento da Política Nacional Antidrogas - PNAD, por meio da Resolução nº3, de 27 de outubro de 2005, publicada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI PR e pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD. Nessa normativa são consideradas as diretrizes do Decreto 3.696/2000 que instituiu o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD e do Decreto 4.345/2002 que institui a “primeira versão” da PNAD.

Nessa revisão da Política Nacional sobre Drogas, fica registrada, de início, a mudança de nomenclatura de “antidrogas” para “sobre drogas”, o que aponta para uma tendência de maior valorização da redução da demanda de drogas em detrimento de sua oferta. Essa afirmação pode ser mais bem compreendida como seguinte trecho:

(...) a redução da oferta é necessária para combater o narcotráfico, que é uma coisa muito séria; a redução da demanda, nós vemos como uma solução para o problema da droga de uma maneira geral, uma vez que nós estamos dirigindo a redução da demanda para uma integração das políticas públicas relacionadas às drogas, para uma consciência dos níveis federal, estadual e municipal, das autoridades destes níveis para uma integração e também a necessidade da descentralização. (MACHADO, 2006b)

Logo nos pressupostos da Resolução nº 3, é chamado a atenção para o fato de que a mesma reconhece a diferença entre os usuários, dependentes e traficantes, de drogas, e também ratifica a necessidade de tratamento igualitário, sem discriminação, dos indivíduos usuários e dependentes de drogas ilícitas; que deve ser acolhido indistintamente pelos dispositivos públicos de saúde, tendo esse público o direito ao tratamento garantido. Essa premissa também é verificada na Política do Ministério da Saúde para os Usuários de Álcool e outras Drogas, publicada no ano de 2002.

Ainda nos pressupostos, da Resolução nº 3, é enfatizada a necessidade da conscientização de toda a sociedade brasileira de que a aquisição de substâncias ilícitas para consumo próprio contribui para o financiamento de atividades criminosas; e que os Conselhos de Políticas sobre Drogas, em todos os níveis federativos, são os órgãos privilegiados para a implementação e consolidação das diretrizes do SISNAD. Nesse tópico, estabelecendo uma análise comparativa entre o Decreto 4.345/2002 e a Resolução nº 3/2005, verifica-se que a primeira normativa dá uma maior atenção aos Conselhos Municipais de Políticas sobre Drogas – COMADs e a municipalização das diretrizes e ações da política pública, em questão, do que o segundo diploma legislativo.

Dentre os principais objetivos¹⁹ da Política Nacional sobre Drogas²⁰, estão:

- A conscientização da sociedade brasileira, acerca das implicações sociais decorrentes do uso de substâncias psicoativas;
- Formação e capacitação de diversos atores sociedade que contribuam com ações efetivas e eficazes de redução da oferta, da demanda e dos danos vinculados aos psicoativos;

¹⁹ Foram inseridos, de maneira resumida, apenas os princípios objetivos, de forma a promover uma didática simplificada e compreensível.

²⁰ Resolução nº 3 de 27 de outubro de 2005.

- Conhecer, sistematizar e divulgar, ações de prevenção relacionadas ao uso indevido de drogas;
- Implantar e implementar redes intersetoriais, entre órgãos públicos e privados, que garantam assistência aos indivíduos que tenham transtornos decorrentes do uso de substâncias psicoativas.
- Combate ao tráfico de drogas no território nacional;
- Avaliação e acompanhamento dos diversos tratamentos e iniciativas terapêuticas.

No campo da **prevenção**²¹ é visualizado a orientação pelo princípio da “responsabilidade compartilhada”, ao qual visa se o comprometimento de todos os setores sociais, tanto público, quanto privado, na busca da “melhoria das condições de vida e promoção geral da saúde”. (BRASIL, 2005, p.4) Para isso, na PNAD é chamado a atenção para que as atividades e ações sobre drogas devam ser implementadas com a devida observação das peculiaridades locais, para que possam ser efetivas e, conseqüentemente, gerar impactos sociais.

Nessa vertente, faz-se necessário, também, que as ações que promovem o desenvolvimento humano estejam integradas a prevenção e as atividades culturais e de esporte e lazer, de maneira a possibilitar o protagonismo e o empoderamento da comunidade no desenvolvimento das políticas públicas sobre drogas. Diante dessa premissa é evidenciada a necessidade de capacitação dos atores sociais (pais, educadores, conselheiros tutelares, dentre outras) que lidam com as crianças e adolescentes, sendo essa a faixa etária prioritária no eixo **prevenção**.

Ainda, ficam mantidas as diretrizes voltadas para a abordagem da temática da prevenção em disciplinas do ensino básico e superior; e para o desenvolvimento de ações preventivas nos locais de trabalho voltadas para o trabalhador.

Para a efetivação das ações de prevenção do uso de drogas a PNAD (2005) recomenda que os Municípios sejam incentivados a instituir, fortalecer e divulgar o seu Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMAD.

²¹ “Priorizar a prevenção do uso indevido de drogas, por ser a intervenção mais eficaz e de menor custo para a sociedade” (BRASIL, 2005, p.1)

Já nas diretrizes do eixo **Tratamento, Recuperação e Reinserção Social**, chama atenção o primeiro ponto que diz:

O Estado deve estimular, garantir e promover ações para que a sociedade (incluindo os usuários, dependentes, familiares e populações específicas), possa assumir com responsabilidade ética, o tratamento, a recuperação e a reinserção social, apoiada técnica e financeiramente, de forma descentralizada, pelos órgãos governamentais, nos níveis municipal, estadual e federal, pelas organizações não governamentais e entidades privadas. (BRASIL, 2005, p. 5)

Sendo assim, fica registrado o reconhecimento do poder público às ações de tratamento voltados para o dependente químico que são desempenhadas pelas instituições da sociedade civil organizada, inclusive com a possibilidade de destinação de recursos financeiros para estas instituições.

Também, fica destacado nas diretrizes da PNAD (2005) o apoio oferecido:

(...) às diferentes modalidades de tratamento e recuperação, reinserção social e ocupacional deve ser identificado, qualificado e garantido como um processo contínuo de esforços disponibilizados, de forma permanente, para os usuários, dependentes e seus familiares, com investimento técnico e financeiro de forma descentralizada. (BRASIL, 2005, p. 5)

Ainda no campo do tratamento, deve ser destacado a diretriz que propõe a articulação e a integração dos serviços do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS para o acolhimento da demanda relacionada ao uso e abuso de substâncias entorpecentes.

Já o eixo **Redução dos Danos Sociais e a Saúde**, amparado pelo Artigo 196 da Constituição Federal, como medida de intervenção preventiva, assistencial, de promoção da saúde e dos direitos humanos, apresenta como novidade o reconhecimento do agente redutor de danos, devidamente capacitado e supervisionado, como profissional e/ou trabalhador de saúde. Fato que demonstra a maior flexibilização das políticas públicas sobre drogas no Brasil, principalmente se comparado a outros tempos em que o direcionamento dessa política era prioritariamente repressivo. Também, fica registrada a manifesta intenção da aplicação dessa estratégia de cuidado, da saúde, a todos os extratos da população (crianças, adolescentes, idosos, mulheres, dentre outros).

Nas orientações gerais do eixo **Redução da Oferta**, há a associação do tráfico de drogas como o principal responsável pelos altos índices de violência registrados no território brasileiro. Diante dessa premissa é apontada a necessidade de adoção de ações contínuas de repressão da oferta de drogas ilícitas, por meio do desmantelamento das organizações criminosas que estão vinculadas ao tráfico e ao comércio dessas substâncias.

As operações de repressão ao tráfico ilícito de drogas, segundo as diretrizes desse eixo temático, devem ser coordenadas pelo Departamento da Polícia Federal que, também, detém o monopólio das informações que orientam o planejamento dessas ações.

Por fim, no eixo **Estudos Pesquisas e Avaliações**, da PNAD (2005), é salientada a imprescindibilidade da garantia dos meios necessários para estimular, fomentar, realizar e assegurar, o desenvolvimento de estudos que proporcionem o melhor conhecimento sobre a problemática das drogas no território nacional, que também possam subsidiar o desenvolvimento das ações de prevenção, tratamento, reinserção social, redução da oferta e redução de danos sociais e a saúde. Dessa forma, é ressaltada a necessidade da elaboração de pesquisas e diagnósticos que mapeiem a questão das drogas no Brasil e orientem ações e intervenções mais efetivas e eficazes, a nível local e regionalizado. O Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID é o serviço que deve apoiar às ações referentes a esse eixo temático.

4.1.3 – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD (2006)

Um ano após a revisão da PNAD (2005), em 2006, foi sancionado pelo ex Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei Federal nº 11.343, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, no qual são prescritas as medidas que orientam o desenvolvimento e a aplicação das políticas públicas sobre drogas adotadas no Brasil, em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

A principal finalidade deste referido Sistema é orientar as atividades de prevenção do uso indevido de drogas, de atenção e reinserção social dos usuários e

dependentes de substâncias psicoativas, assim como, as de repressão da produção e do comércio de drogas ilícitas. As orientações dessas atividades deverão observar as normas emanadas pelo Conselho Nacional Antidrogas – CONAD.

Para tanto, o diploma legislativo em questão é dividido em Títulos e Capítulos; sendo que nos Capítulos I e II, do Título III, são dadas as diretrizes que orientam as atividades de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas. Já o Capítulo III, do Título III, e os Capítulos I, II, III e IV, do Título IV, dispõem sobre os procedimentos penais que orientam a redução da oferta de drogas.

Numa breve análise, é importante observar que as diretrizes de prevenção, atenção e reinserção social estão dispostas em, apenas, oito artigos (do Art. 18º ao Art. 26º) da Lei Federal 11.343/2006; enquanto que as orientações relativas à redução da oferta de drogas estão descritas em vinte e sete artigos (do Art. 27º ao Art. 64º) da normativa em questão. Tal constatação demonstra uma predominância das diretrizes de redução da oferta de drogas no diploma legislativo que institui o SISNAD, ainda que o Governo Federal, conforme o dito anteriormente, tenha se comprometido a se atentar para a redução da demanda de drogas, enquanto um princípio orientador das políticas públicas no Brasil.

Nos **princípios** da Lei Federal nº 11.343/2006, são ressaltadas a necessidade da adoção do princípio da responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade, reconhecendo a importância da participação social no desenvolvimento das atividades do SISNAD, assim como, entre os três níveis de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), mais o Ministério Público, visando à cooperação no processo de implementação deste Sistema.

No entanto, controversamente a essas premissas, registra-se que oito dos nove artigos que dizem sobre a composição e a organização do SISNAD foram vetados pela Subchefia de Assuntos Jurídicos, da Casa Civil, da Presidência da República; no mesmo dia em que foi votado e aprovado a Lei Federal 11.343/2006, pelo Congresso Nacional. As razões dos vetos foram apresentados na Mensagem nº 724, de 23 de Agosto de 2006, que esclarece:

Cumpra, inicialmente, assinalar que o art. 6º do presente projeto de lei, ao pretender criar obrigações aos entes federados viola, frontalmente, o princípio federativo inserto no art. 1º, caput, da Constituição da República, restringindo, assim, a consagrada autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurada, por sua vez, no art. 18, caput, da Carta Magna. (BRASIL, 2006, p. 3)

E, ainda, acrescenta:

Outrossim, a proposta legislativa, ao dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública federal, viola, de forma cristalina, o disposto no art. 84, VI, a, da Constituição da República, bem como o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição), já que compete, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre a matéria. (BRASIL, 2006, p. 3)

Os apontamentos feitos pela Subchefia de Assuntos Jurídicos foram corrigidos pelo Decreto Federal nº 5.912, de 27 de Setembro de 2006, que regulamenta a organização e o funcionamento das instituições, órgãos e serviços que compõem o SISNAD.

A organização do SISNAD, segundo o diploma legislativo em questão, garante orientação centralizada no Conselho Nacional Antidrogas – CONAD e execução descentralizada entre as instituições e órgão governamentais e as organizações não governamentais que o integram.

Dessa forma, os Capítulos II e III, do Decreto nº 5.912/2006, regulamentam as competências e a composição do CONAD, no qual se destaca a responsabilidade deste colegiado em acompanhar e atualizar a PNAD (2005) e de fiscalizar a execução do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD. O restante do texto, de ambos os capítulos, convencionam o modo de funcionamento do CONAD – periodicidade das reuniões, representação, direito a voto nas deliberações do Conselho, atribuições do Presidente do CONAD, dentre outros.

Já o Capítulo IV diz sobre as competências específicas dos demais órgãos e entidades que compõem o SISNAD, no qual se destacam:

- o Ministério da Saúde – responsável por listar e baixar instruções acerca das substâncias ou produtos capazes de causar dependência, dentro do território nacional, disciplinar a política para a atenção aos usuários de álcool e outros

drogas e os seus familiares e acompanhar os serviços públicos e privados que prestam serviços para esta demanda;

- o Ministério da Educação – compete propor e implementar, em parceria com os demais órgãos do SISNAD, formações continuadas para os profissionais da educação, sobre a temática da prevenção, assim como, apoiar as instituições de ensino na elaboração de projetos pedagógicos alinhados aos princípios da prevenção do uso de drogas;
- o Ministério da Justiça – cabe a coordenação das ações relacionadas à redução da oferta de drogas no território nacional;
- a SENAD – incumbida por coordenar as atividades de prevenção do uso indevido de drogas e de atenção e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas, propor atualizações para a PNAD (2005) e gerir o FUNAD e o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID;
- os Órgãos formuladores de Políticas Sociais – cabe “identificar e regulamentar rede nacional das instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atendam usuários ou dependentes de drogas e respectivos familiares”. (BRASIL, 2006, p. 5)

Ainda, cabe reforçar que as entidades e órgãos do SISNAD devem atentar-se para as orientações normativas emanadas pelo CONAD.

Por fim, é importante registrar, sob o ponto de vista comparativo, que o Decreto Federal nº 5.912/2006, que regulamenta o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, propõe a integração do CONAD com os órgãos congêneres dos Estados e dos Municípios; assim como já era proposto no Decreto Federal nº 85.110/1980, que institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes, e no Decreto Federal nº 3.696/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas – SISNAD. Tal prerrogativa é imprescindível para a descentralização das políticas públicas sobre drogas e a adequação da mesma às peculiaridades locais dos municípios, distritos e regiões do Brasil.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o demonstrado ao longo deste trabalho, as políticas públicas sobre drogas aplicadas no Brasil apresentam em seu ciclo, desde a concepção da Lei Federal nº 6.368, de 1976, até a instituição da Resolução nº 3, de 2006, diversas características que nos levam a analisá-las sob a perspectiva da metodologia de análise incremental de políticas públicas.

A identificação sob a ótica desta metodologia, parte da análise do contexto internacional, perpassa as circunstâncias políticas e sociais do Brasil e considera a diversidade cultural presente no território nacional, assim como, algumas características peculiares que compõem a sociedade brasileira. Todas essas condições têm resultado em alterações, ao longo dos anos, nas normativas, regulamentações e na estrutura institucional que orientam e coordenam o desenvolvimento das políticas sobre drogas no país.

Sob a ótica das diretrizes internacionais ficou registrado, no **Capítulo 1**, que as políticas sobre drogas a princípio eram prioritariamente orientadas para a redução da oferta de drogas, em decorrência das diretrizes emanadas pela Organização das Nações Unidas - ONU, por meio dos pactos e tratados assinados pelos Estados. Mas com o decorrer dos anos, e o iminente fracasso das políticas repressivas, as discussões promovidas nas Convenções e Assembleias coordenadas pela ONU protagonizaram importantes iniciativas para redução da demanda de drogas, como a valorização dos mais diversos modelos e iniciativas terapêuticas. E foi exatamente nesse momento, em meados da década de 1990, que o Governo Brasileiro fez consideráveis mudanças na organização de suas políticas sobre drogas, quando a redução da demanda de drogas passou a ser um importante fim a ser alcançado.

Na análise dessa política sob o viés das relações internacionais, é importante considerar que o Brasil, conforme o mencionado ao longo desta publicação, enquanto país integrante da ONU, foi e é signatário de várias convenções internacionais. Nesse contexto, a formulação das normativas sobre drogas no Brasil, historicamente, é influenciada pelas posições defendidas pela ONU, que tradicionalmente têm sido norteadas por um viés repressivo no trato da temática em questão. Ainda assim, apesar

dessa forte influência na constituição de suas políticas sobre drogas, o Brasil protagonizou importantes posicionamentos nas assembleias e encontros promovidos pela ONU, onde portou-se como uma importante liderança dos posicionamentos defendidos pelas nações do terceiro mundo, conforme o mencionado por Machado (2006b).

Se analisada sob a conjuntura da política interna, as políticas sobre drogas aplicadas no Brasil, desde a década de 1970, têm sofrido forte influência do diversificado contexto político apresentado nas últimas décadas.

A começar pela segunda metade da década de 1970, em meio ao regime da Ditadura Militar, pode-se perceber um grande esforço para a criminalização das condutas relacionadas ao consumo e ao comércio de drogas. Numa breve avaliação da Lei Federal nº 6.368, de 1976, pode-se verificar que “a preocupação da Lei não é a de evitar os males causados pela droga àqueles que a consomem, mas o de evitar o risco à integridade social que os entorpecentes acarretam a sociedade” (THUMS *in* BRITO, 2008, p. 39). Essa afirmação é reforçada pelo referido diploma Legislativo, quando determina que a conduta de “adquirir (droga) para uso próprio”, também, se constitui em crime; o que ilustra o direcionamento repressivo dessa política pública naquele período.

Já a década de 1980 e a primeira metade dos anos 90, são marcadas pela redemocratização da política brasileira, onde a atuação do Conselho Federal Entorpecentes – CONFEN é concebida por diversas nuances. Dessa maneira, ficou registrado que este Conselho, em diversos momentos ao longo de sua existência, protagonizou importantes reflexões sobre as políticas públicas sobre drogas aplicadas no Brasil, como: a defesa da estratégia de redução de danos, a regulamentação das Comunidades Terapêuticas, o uso cultural de substâncias psicoativas por comunidades indígenas e religiosas, o fomento à realização de diagnósticos em âmbito nacional, dentre outros. Entretanto, em outros períodos, o CONFEN, diante da fragilidade institucional vivenciada na política nacional, enfrentou momentos de abandono e frágil atuação no desenvolvimento das políticas públicas sobre drogas do país. Corroborar esta avaliação o simples fato da Lei nº 6.368/76 ter sido a principal referência normativa para o desenvolvimento das políticas públicas sobre drogas, no Brasil, num período de

22 anos; ainda que o CONFEN tenha encabeçado diversas discussões e solicitações para a revisão dessa política.

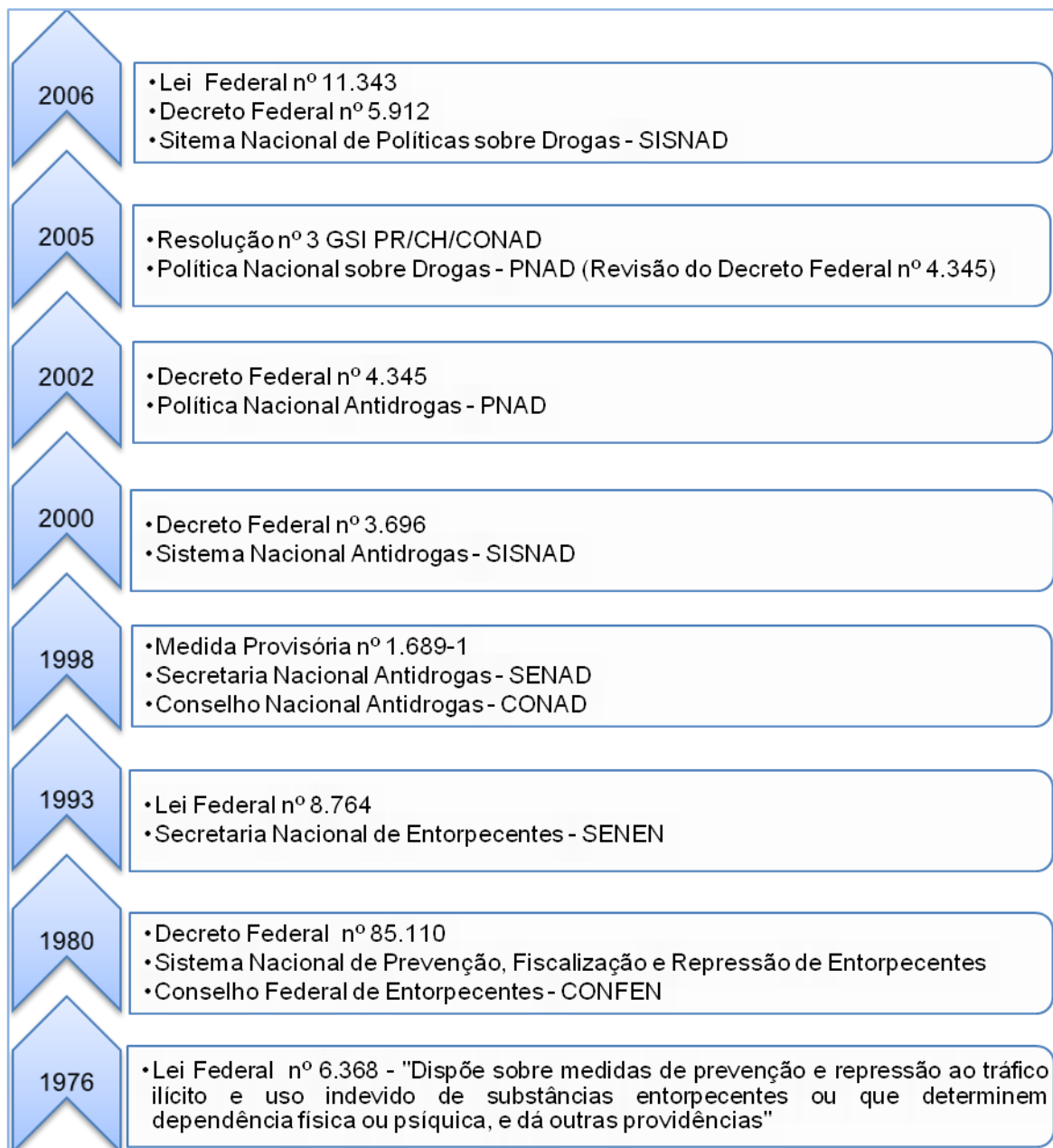
Por último na segunda metade da década de 1990 e nos seis primeiros anos do século XXI, foram feitos diversos ajustes incrementais nesta política pública, como a sucessão do CONFEN e da SENEN pelo CONAD e pela SENAD, além das modificações sofridas na estruturação do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – SISNAD, que em 1980 se chamava Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes.

Também deve ser mencionado que, dentro do recorte histórico estudado, outros aspectos dessa política permaneceram inalterados. Como exemplo dessa afirmação, deve ser ressaltado que os dispositivos institucionais criados e renomeados pelo governo federal, ao longo dos anos, sempre estiveram vinculados e foram coordenados por órgãos da defesa social, como o Ministério da Justiça e a Casa Militar do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSIPR; fato que aponta para um dos possíveis motivos da dificuldade de interlocução entre os diferentes setores do governo, presenciado ao longo dos anos, na implementação das políticas públicas sobre drogas no Brasil.

Ainda, deve ser ressaltada que em meio a esse processo de mudanças institucionais, já nos Governos dos ex Presidentes da República FHC e Lula, foi privilegiada a participação de diversos segmentos e setores da sociedade brasileira quando da elaboração da Política Nacional Antidrogas – PNAD (2002), no Governo FHC, e da Política Nacional sobre Drogas – PNAD (2005), no Governo Lula. Esse fato aponta para outra característica incremental no desenvolvimento das políticas sobre drogas, já que demonstra elementos de relevância que explicam a constituição dessa política, que vão além da análise da simples tomada de decisão pelos gestores.

O Diagrama 2, por meio de alguns marcos regulatórios, demonstra o processo de desenvolvimento das Políticas sobre Drogas, aplicadas no Brasil, ao longo do período compreendido entre os anos de 1976 e 2006.

DIAGRAMA 2 – Marcos Regulatórios das Políticas sobre Drogas aplicadas no Brasil



Fonte:Elaborada pelo Autor

Diante da apresentação dos mais diversos diplomas legislativos, pode-se verificar que as políticas sobre drogas aplicadas no Brasil, historicamente, concentra esforços em diretrizes repressivas e proibicionistas. Nessa perspectiva, fica registrado

um *déficit* do poder público com relação às diretrizes de prevenção e de atenção à saúde dos usuários de substâncias psicoativas, que somente a partir do ano de 1998, já no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, passaram a ser mais bem observadas.

Ainda, após essa breve análise histórica, conclui-se que a abertura política e democrática do país propiciou a entrada de novos atores no ciclo de implementação das políticas sobre drogas, o que levou a criação de outros órgãos de apoio dos governos federal, estadual e municipal, como os Conselhos de Políticas sobre Drogas, que se constituíram enquanto importantes fóruns de discussão em torno da temática das drogas. A criação desses novos dispositivos, também possibilitou a entrada de novos atores, com valores, ideologias e perspectivas diversas, fato que proporcionou a inclusão de novos elementos dentro dessa discussão. Esta, também, é uma relevante consideração que remete, mais uma vez, aos ajustes incrementais adotados no histórico das políticas sobre drogas aplicadas no Brasil.

Observa-se também que, mesmo após diversas alterações estruturais, políticas e comportamentais em torno da política sobre drogas, a revisão desta política como um todo só ocorreu apenas duas décadas após a instituição da Lei Federal nº 6.368/1976 e do Decreto Federal nº 85.110/1980. No entanto, mesmo com essa revisão, constatou-se que alguns dos princípios e diretrizes dessas normativas, do passado, continuaram sendo consideradas, pelos atores sociais que integraram este processo, nos diplomas legislativos que as sucederam.

Quanto aos valores sociais que orientam a temática das drogas, estes foram se modificando, ao longo dos anos, na medida em que foram sendo aprimorados os conhecimentos que estão interligados a esta questão. Nessa perspectiva, conforme o observado ao longo deste trabalho, a avaliação da problemática das drogas, com o decorrer dos anos, passou a considerar diversificados elementos, no qual passou a ser percebida sob uma ótica multifatorial em detrimento de uma lógica exclusivamente repressiva. Esse processo, de maneira prática, proporcionou o esclarecimento dos objetivos da política, mesmo que muitas das metas valorativas ainda estejam interligadas a valores marginais que também permeiam essa política.

Essas mudanças sociais e culturais podem ser percebidas, até mesmo, nas alterações de nomenclaturas – “entorpecentes”, “anti drogas” e “sobre drogas” – ocorridas no direcionamento desta política ao longo dos anos. Fato que demonstra a ampliação da discussão entorno dessa política pública, que a princípio considerava basicamente a repressão do uso e do consumo de substâncias psicotrópicas; passando, posteriormente, a considerar a prevenção do uso de drogas e a atenção aos usuários dessas substâncias, enquanto importantes premissas para a sua constituição.

Em suma, a análise cronológica da elaboração da Política Nacional sobre Drogas demonstra diversas características incrementais em seus momentos de formulação e reformulação. Fato que nos aponta para a necessidade de um olhar diferenciado para a análise dessa política, de natureza complexa e de abrangência transversal.

A realidade contemporânea tem colocado novos desafios no modo como certos temas têm sido habitualmente abordados, especialmente no campo da saúde. Isto se dá pelo fato de que os objetos sobre os quais intervimos apresentam-se complexos, exigindo de nós o esforço de evitarmos simplificações reducionistas. (BRASIL, 2003, p.7)

Também, deve ser considerado que a Política Nacional sobre Drogas, adotada no Brasil em 2005, atualmente, se constitui como uma importante referência na implementação de planos e programas relacionados à temática, que não foram abordados nessa publicação. Dessa maneira pode-se concluir que os planos, programas e ações, decorrentes desta política, fazem parte de uma perspectiva incremental, na qual são considerados ajustes atemporais, feitos em etapas, de forma a atender as demandas sociais vigentes e os objetivos delimitados, de acordo com os valores considerados em cada período da história.

Por este motivo, as políticas públicas sobre drogas, aplicadas no Brasil, continuam em constante mudança, já que dia após dia a sociedade, os governos, os gestores públicos e os mais diversos atores se deparam com cenários diferenciados entorno da problemática das drogas, que devem ser constantemente analisados, definidos e enfrentados.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto nº 3.696, de 21 dez 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto nº 4.345, de 26 ago 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto 5.912, de 27 set 2006. Regulamenta a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que trata das políticas públicas sobre drogas e da instituição do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Decreto-lei nº 891, de 25 nov 1938. Aprova a Lei de Fiscalização de Entorpecentes. Brasília, 1938.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.409, de 11 jan 2002. Dispõe sobre a prevenção, o tratamento, a fiscalização, o controle e a repressão à produção, ao uso e ao tráfico ilícitos de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física ou psíquica, assim elencados pelo Ministério da Saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.343, de 23 ago 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 5.726, de 29 out 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1971.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 7.560, de 19 dez 1986. Cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso, dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1986.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.764, de 20 dez 1993. Cria a Secretaria Nacional de Entorpecentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.804, de 30 jun 1999. Altera a redação do art. 34 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 1.698-1, de 29 Jun 1998. Altera a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

BRASIL, Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Mensagem nº 724, 23 ago 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

BRASIL, Congresso Nacional. Decreto nº 4.294, de 06 jul 1921. Estabelece penalidades para os contraventores na venda de cocaína, ópio, morfina e seus derivados; cria um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou substâncias venenosas; estabelece as formas de processo e julgamento e manda abrir os créditos necessários. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1921.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei nº 6.368, de 21 out 1976. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1976.

BRASIL, Gabinete de Segurança Institucional, CONAD. Resolução n. 3, de 27 out 2005. Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério da Saúde. Gabinete do Ministério. Portaria nº 3.088, de 23 dez 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Ministério da Saúde**, 2011.

BRASIL, Ministério da Justiça. Conselho Federal de Entorpecentes. **Programa de Ação Nacional Antidrogas – PANAD**. Brasília, 1996.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/AIDS. A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool

e outras drogas / Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Coordenação Nacional de DST e AIDS. – Brasília: **Ministério da Saúde**, 2003.

BRASIL, Presidente da República. Decreto-lei nº 159, 10 fev 1967. Dispõe sobre as substâncias capazes de determinar dependência física ou psíquica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967.

BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 11.481, de 10 fev 1915. Promulga a Convenção Internacional do Ópio e o respectivo Protocolo de Encerramento, assinados na Haya, a 23 de Janeiro de 1912. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1915.

BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 78.992, de 21 dez 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1976.

BRASIL, Presidente da República. Decreto nº 85.110, 02 set 1980. Institui o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1980.

BRITO, Eduardo Machado. **POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS: a (in) efetividade das alterações feitas pela Lei n. 11.346/06, no âmbito penal, no combate ao tráfico de drogas**. Monografia submetida Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Biguaçu – SC, 2008.

CARDOSO. Fernando Henrique. Discurso na abertura do 7ª Fórum Nacional Antidrogas. IN: **Biblioteca da Presidência da República**. Casa Civil. Secretaria de Administração. Brasília, 1998.

CEBRID, Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas. **A Declaração Política da ONU**. Boletim CEBRID, nº 33. UNIFESP, São Paulo, 1998.

COGGIOLA, Osvaldo. **O tráfico internacional de drogas e a influência do capitalismo**. Revista Adusp. Universidade de São Paulo, ago/1996.

FANTAUZZI, Gustavo. S. AARÃO, Bruna. F. C. O Advento do crack no contexto Político Brasileiro. IN: **Crack um desafio social**. Editora: PUC Minas. Belo Horizonte, 2010.

FIORE, Maurício. A medicalização da questão do uso de drogas no Brasil: reflexões acerca dos debates institucionais e jurídicos. IN CARNEIRO, Henrique; Vênancio, Renato Pinto. **Álcool e drogas na História do Brasil**. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2005.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8ª Edição revista. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; LEAL, Fabíola Xavier; ABREU, Cassiane Cominoti. **A Política Antidrogas Brasileira: Velhos Dilemas**. Revista Psicologia & Sociedade, v. 20 (2), p. 267-276, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

HENMAN, Anthony Richard. A Guerra às Drogas é uma Guerra Etnocida. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

KARAN, M. L. **Um olhar sobre a política proibicionista**, Em: *Revista Psicologia Ciência e Profissão: diálogos*, ano 6, N° 6, novembro de 2009

LINDBOLM, Charles E. Muddling trough 2: a ubiguidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2010.

MACHADO, Ana Regina; MIRANDA, Paulo Sérgio Carneiro. **Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública**. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.14, n.3, p.801-821, jul.-set. 2007

MACHADO, Ana Regina. **Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da Saúde Pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2006a

MACHADO, Ana Regina. **Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da Saúde Pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2006b

MACRAE, Edward. A importância dos Fatores Socioculturais na Determinação da Política Oficial sobre o uso Ritual da Ayahuasca. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MAGALHÃES, Mário. **O Narcotráfico**. São Paulo: Publifolha, 2000.

MUSUMECI, Bárbara. O consumo de álcool no País. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ONU, Organização das Nações Unidas. Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas – UNDCP. Brasil, 1996.

PAIXÃO, Luiz Antônio Paixão. Problemas Sociais, Políticas Públicas: O Caso do Tóxico. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

POLITO, André Guilherme. **Michaelis: Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2004 Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br> Acesso em: 16 de Fevereiro de 2014.

PROCÓPIO, Argemiro. A Dialética das Drogas no Brasil. IN: **O Brasil no Mundo das Drogas. Petrópolis: Vozes**, 1999.

SÁ, Domingos Bernardo Silva. Projeto para uma Nova Política de Drogas no Brasil. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SÁ-SILVA, Ronie Jackson; ALMEIDA, Cristovão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. São Leopoldo, v.1, n.1, p. 1-15, jul. 2009.

SAPORI, Luiz Flávio; MEDEIROS, Regina. (orgs.) **Crack: Um Desafio Social**. Editora: PUCMINAS. Belo Horizonte, 2010.

SILVA, Roberta Marques da Silva. **A Construção Social dos Problemas Associados às Drogas: o Estudo do Brasil, Colômbia, Estados Unidos, Holanda e Portugal**, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

VELHO, Gilberto. A Dimensão Cultural e Política do Mundo das Drogas. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ZALUAR, Alba. A criminalização das drogas e o reencantamento do mal. IN: ZALUAR, Alba (org). **Drogas e Cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1994.