

# **POLÍTICAS DE DROGAS: DA REPRESSÃO À REDUÇÃO DE DANOS NO ÂMBITO DO DIREITO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. MAPEAMENTO DAS LEIS SOBRE REDUÇÃO DE DANOS E ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE FRANCA/SP<sup>1</sup>**

**Pedro Tadeu Stocco GIARETTA<sup>2</sup>**

## **1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA**

Atualmente, uma vasta parcela da população mundial faz uso das mais variadas substâncias psicoativas, habitualmente ou não, para os mais variados fins: medicinais, recreativos, psicológicos, religiosos e culturais prática que se consolida desde os primórdios da humanidade.

Essas substâncias, com o passar do tempo, foram, costumeiramente, chamadas de *drogas* e muitas são as definições dessa palavra. Em medicina, por exemplo, refere-se a qualquer substância com o potencial de prevenir ou curar doenças, melhorando o bem-estar físico ou mental. Em farmacologia, droga é qualquer agente químico que altera os processos físicos ou bioquímicos de tecidos ou órgãos. Conceituações técnicas em geral tendem a considerar que cafeína, tabaco e álcool, além

---

<sup>1</sup> Resumo apresentado no I Simpósio de Ciências Criminais (2019) da Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP.

<sup>2</sup> Bacharel em direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF), Franca/SP, Advogado inscrito na OAB, Mestrando em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Franca/SP, Membro do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPPS.

de outras substâncias de uso comum não medicinal, são também drogas, em virtude de seus efeitos psicoativos.<sup>3</sup>

O termo *substâncias psicoativas*, como o próprio nome sugere, carrega uma conotação específica, vinculada a processos físicos ou bioquímicos cerebrais, sendo “aquelas que, quando consumidas ou administradas ao organismo, afetam processos mentais como cognição ou sentimentos”<sup>4</sup>. Essa expressão denota neutralidade e, portanto, sugere uma mais correta descrição para toda a categoria de substâncias lícitas e ilícitas, e, por isso, será a definição adotada neste trabalho. Atualmente, a própria Organização Mundial da Saúde reconhece tal conceito.

Um aspecto que amplia a definição das substâncias psicoativas, para além das definições referenciadas por respeitosos organismos internacionais, vincula-se ao fato de existirem inúmeras diferenças entre cada substância psicoativa, no que se refere às suas propriedades químicas, graus de dependência, efeitos no organismo e finalidades buscadas pelos usuários.

Uma tentativa geral de definição, é apresentada por Greco Filho que, resumindo tais resoluções internacionais, classifica entre: *psicoanalépticos* (excitantes), em que se incluem anfetaminas e estimulantes, como cocaína e cafeína; os *psicolépticos* (sedativos), que compreendem os tranquilizantes, alcalóides e opiáceos – entre estes a heroína e a morfina; e os *psicodislépticos* (alteradores de consciência), também conhecidos como alucinógenos, em que se inserem, por exemplo, a maconha e o ácido lisérgico (LSD).<sup>5</sup>

O que nos corresponde chamar a atenção é que, independentemente da definição em uso, o fato é que estas substâncias foram, tradicionalmente, reconhecidas como ilícitas e proibidas na maioria dos países do mundo, apesar do histórico de liberdade ao consumo em boa parte da história da humanidade.

<sup>3</sup> Dicionário de álcool e outras drogas. Organização Mundial da Saúde, 1994. Disponível em: <[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/39461/9241544686\\_eng.pdf;jsessionid=FF7607703896AACE5976463136420449?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/39461/9241544686_eng.pdf;jsessionid=FF7607703896AACE5976463136420449?sequence=1)> Acesso em: 28 jan. 2019.

<sup>4</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION “Psychoactive substances are substances that, when taken in or administered into one's system, affect mental processes, e.g. cognition or affect. This term and its equivalent, psychotropic drug, are the most neutral and descriptive term for the whole class of substances, licit and illicit, of interest to drug policy. ‘Psychoactive’ does not necessarily imply dependence-producing, and in common parlance, the term is often left unstated, as in ‘drug use’ or ‘substance abuse’”. Disponível em: <[http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/psychoactive\\_substances/en/index.html](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/psychoactive_substances/en/index.html)>. Acesso em 12/09/2018.

<sup>5</sup> GRECO FILHO, Vicente. Tóxicos: prevenção – repressão, 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

A utilização de substâncias psicoativas acompanhou a evolução da humanidade e da civilização em todos os períodos históricos conhecidos, obedecendo critérios relativos a cada cultura e em cada época. Variedades de produtos naturais com propriedades psicoativas foram utilizadas nos mais diversos contextos, sejam religiosos, culturais, sociais, econômicos, medicinais, psicológicos ou na busca por prazer.<sup>6</sup>

Não podemos definir com clareza quando exatamente houve o início das experiências humanas com vegetais e seus princípios ativos, devido à falta de indícios históricos que as comprovem. Entretanto, as antigas lendas de civilizações nos fornecem algumas pistas e referências sobre a interação do homem com folhas, frutos e raízes que permitiam um estado alterado de consciência associado à ideia de paraíso.<sup>7</sup>

Desde o período Neolítico, quando houve a sedentarização do homem e o consequente aprimoramento de técnicas agrícolas, gerando a aglomeração de grupos humanos que posteriormente formaram famílias, vilas, cidades e comunidades, o controle sobre a natureza foi aumentando. Assim, tornaram-se mais complexas as relações sociais de tais organizações e fixaram-se as bases para o surgimento de grandes civilizações.

Isso permitiu a posterior disseminação de leis e princípios que formaram a base política, científica, artística e filosófica da cultura ocidental, e as drogas desempenhavam um papel importante nesse processo, como ferramentas de cultos religiosos, para a cura de enfermidades ou até mesmo para fins lúdicos, recreativos.<sup>8</sup>

As substâncias psicoativas estiveram presentes nos costumes das civilizações greco-romanas, que chegaram até a regulamentar, por meio de normas, os preços de mercado de drogas como o ópio, consumido tanto na forma de medicamento quanto para a finalidade recreativa, porém, tal fenômeno nunca se constituiu como problema de ordem social, jurídica ou política.<sup>9</sup>

No século XVI, com as Grandes Navegações, começa a se intensificar um processo de desenvolvimento econômico e uma mudança de perspectiva significativa das nações em relação às drogas. O homem passou a enxergar a potencial capacidade de comercializar as drogas e, assim, gerar receita econômica para suprir suas necessidades. Substâncias

---

<sup>6</sup> SIEGEL, Ronald K. *Intoxication: the universal drive for mind-altering substances*. Rochester, Vermont: Park Street Press, 2005.

<sup>7</sup> ESCOHOTADO, Antônio. *História elementar das drogas*. Portugal: Antígona, 2004.

<sup>8</sup> VICENTINO, Cláudio. *História Geral: ensino médio*. São Paulo: Scipione, 2006.

<sup>9</sup> ESCOHOTADO, op. cit.

antes consideradas elementos terapêuticos e recreativos passam a ser tidas como mercadorias importadas dos países colonizados, diante dessa realidade de expansão marítima.<sup>10</sup>

A grande variedade de espécies botânicas das Américas atraiu, principalmente, os interesses de Portugal e Espanha, os primeiros a se lançarem ao mar, e essa interação entre colonizadores e colonizados permitiu a obtenção de conhecimentos sobre as plantas e, conseqüentemente, sobre essas drogas estimulantes e perturbadoras do sistema nervoso central.

Houve uma introdução destas substâncias na Europa, dentre elas a cocaína, a erva-mate, o cacau, o guaraná, e principalmente o tabaco, droga mais difundida na América à época. Durante o século XIX, fatores como a Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo levaram à concentração urbana. Tais fatores possibilitaram uma crescente industrialização, uma significativa evolução da Química como ciência e o conseqüente isolamento do princípio ativo de diversas plantas, entre eles a morfina, um dos alcaloides do ópio, a codeína, a cocaína e a heroína. Tais substâncias surgem, então, como medicamentos indicados e receitados como analgésicos e estimulantes, tendo em vista a grande e intensa publicidade, atribuindo a essas drogas a capacidade de aplacar dores, o que aumentou significativamente a venda livre em drogarias e farmácias. Essa industrialização da produção de drogas foi o fator preponderante no crescimento do consumo na América, Ásia e Europa.<sup>11</sup>

Como efeito dessa industrialização da produção, inicia-se uma movimentação contra essas substâncias especialmente nos Estados Unidos, cuja sociedade, regida por determinados valores morais, não admitia a alteração de comportamento proveniente do uso de entorpecentes. Passa a ser considerada essa a causa da degradação social no mundo pós-revolução industrial, apesar ainda não se constituir, nesse período, um problema de ordem jurídica ou política.

Além disso, outro fator contribuiu pra essa mudança de perspectiva: o consumo de drogas passou a ser associado à violência e, conseqüentemente, às classes sociais mais pobres. Surgem, na sociedade civil estadunidense, movimentos e ligas que começaram a se organizar pela abolição do consumo de álcool e outras drogas, entre eles o *Prohibition Party* (Partido Proibicionista) em 1869, a Sociedade nova-iorquina para

---

<sup>10</sup> AVELINO, Victor Pereira. A evolução do consumo de drogas. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14469/a-evolucao-do-consumo-de-drogas>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

<sup>11</sup> ESCOHOTADO, op. cit.

supressão do vício fundada em 1868, e a *Anti-Saloon League* (Liga Anti-Saloon), em 1895.<sup>12</sup>

A moralização dos costumes, nestes termos, chegou a alcançar os meios políticos, até que associações farmacêuticas e médicas que ainda buscavam o monopólio sobre a distribuição e incentivo às drogas foram cooptadas para a causa. Em razão do aumento do consumo de ópio no território causado pela crescente imigração de chineses para o país, os Estados Unidos iniciam uma verdadeira cruzada contra os entorpecentes em conferências internacionais.

Incentivadas pelos EUA, a Conferência de Xangai, em 1909 e a Conferência Internacional do Ópio, em Haia, 1911, promoveram a aprovação de várias medidas proibicionistas no início do século, como por exemplo o *Volstead Act* (ou Lei Seca) que, em doze anos, conseguiu apenas ampliar a corrupção em todas as camadas institucionais do país com o surgimento de diversas organizações criminosas. Após a revogação de tal lei, pela 18ª Emenda Constitucional norte-americana, essas organizações passaram a explorar outras drogas proibidas, entre elas a morfina e a cocaína.

O consumo dessas substâncias continuou aumentando, e o então presidente estadunidense Woodrow Wilson, após a Primeira Grande Guerra, incentivou a criação da Liga das Nações, primeira organização internacional com fins políticos, poder regulamentar e modos de deliberação pela maioria com a finalidade de abolir o consumo de entorpecentes. Essa recém criada organização tinha como membros permanentes os Estados Unidos, Itália, Japão, Inglaterra e França, e com o seu fortalecimento, novas conferências foram constituídas, como a Conferência de Genebra (1924), que ampliou o conceito de entorpecente e estabeleceu as bases do controle do tráfico internacional; e as Conferências de 1931 e 1936, também realizadas em Genebra, sede da Liga das Nações, em que se estabeleceu a obrigação de os Estados signatários proibirem a disseminação do vício em seus territórios.<sup>13</sup>

Sistematicamente, o Estado brasileiro introduziu tais orientações na legislação pátria, estabelecendo a proibição penal absoluta por meio do Decreto nº 20.930, de 11 de janeiro de 1932, norma que visava fiscalizar o

---

<sup>12</sup>RIBEIRO, Marcelo; RIBEIRO, Maurides de Melo. Política Mundial de Drogas Ilícitas: uma reflexão histórica. Disponível em <[http://www.abead.com.br/boletim/arquivos/boletim41/ribeiro\\_e\\_ribeiro\\_politica\\_mundial\\_de\\_drogas.pdf](http://www.abead.com.br/boletim/arquivos/boletim41/ribeiro_e_ribeiro_politica_mundial_de_drogas.pdf)> Acesso em 29 jan. 2019.

<sup>13</sup>Seminário Liga das Nações. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/7035430/Seminario-Liga-Das-Nacoes-1-Direito-USP>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes e regular a sua entrada no país.<sup>14</sup>

Posteriormente, a Liga das Nações foi substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), que, em 1961, elaborou o mais completo documento internacional de pretensões proibicionistas, a Convenção Única de Nova York Sobre Entorpecentes, incentivada e promovida, principalmente, pelos Estados Unidos. Tal medida rescindiu todos os tratados anteriores sobre entorpecentes e buscou abranger em um único mecanismo internacional todas as determinações de contenção e regulamentação da produção, exportação, importação, distribuição, comércio, consumo e posse de psicoativos.

Essa Convenção estadunidense surtiu efeitos instantâneos na América Latina, impondo restrições a drogas como ópio, folha de coca e *cannabis*, instituindo-se regime de licença para a fabricação de psicoativos e fiscalizando-se o mercado internacional sob o pretexto de “a toxicomania ser um grave mal para o indivíduo e constituir um perigo social e econômico para a humanidade, que deve ser prevenido e combatido através de ações conjuntas e universais orientadas por princípios e objetivos comuns.”<sup>15</sup>

O Brasil, seguindo tais orientações internacionais e por manter uma relação de dependência com os Estados Unidos, sancionou em 27 de agosto de 1964 o Decreto n. 54.216, que promulgava a Convenção Única sobre Entorpecentes em território nacional.

No final da década de 1960, essa evolução dos mecanismos internacionais de repressão às drogas sob influência direta das políticas adotadas pelo governo de Richard Nixon, caracterizada pelo agravamento da repressão ao comércio e ao consumo de substâncias entorpecentes, ficou conhecida como *War on Drugs* (Guerra às Drogas).

Neste momento, inicia-se o desenvolvimento de um modelo médico-sanitário-jurídico de controle de indivíduos envolvidos com psicoativos, distinguindo-se claramente o usuário do traficante através das expressões “dependência-tratamento” e “tráfico-repressão” contidos na legislação, o que foi chamado de *ideologia de diferenciação*. Segundo Salo

<sup>14</sup> BRASIL. Decreto n. 20.930, de 11 de janeiro de 1932. Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comitê Central Permanente do Ópio da Liga das Nações, e estabelece penas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20930-11-janeiro-1932-498374-publicacaooriginal-81616-pe.html>>. Acesso em: 17 de abr. 2018.

<sup>15</sup> BRASIL. Decreto n. 54.216, de 27 de agosto de 1964. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: <<http://e-legis.anvisa.gov.br/leisref/public/showAct.php?id=9480>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

de Carvalho, “sobre os culpados (traficantes) recairia o discurso jurídico-penal do qual se extrai o estereótipo do criminoso corruptor da moral e da saúde pública. Sobre o consumidor incidiria o discurso médico-psiquiátrico consolidado pela perspectiva sanitária em voga na década de cinquenta, que difunde o estereótipo da dependência.”<sup>16</sup> O intuito primordial do estatuto é manter a saúde física e moral da civilização, sendo a toxicomania considerada um perigo social e econômico para a humanidade.

Posteriormente, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 aprimorou todo o sistema de controle e fiscalização da produção, fabricação, exportação, importação, distribuição, comércio, uso e posse de substâncias psicotrópicas, além de especificar substâncias usadas com maior frequência, tendo em vista a verificação da não diminuição do seu consumo a nível mundial.

Os resultados desses projetos refletiram diretamente nas políticas de segurança pública, institucionalizando o discurso jurídico-político e a repressão policial por meio da promoção da ideia de medo e da sensação de insegurança, sem dar importância às questões sociais, políticas, culturais e econômicas. Nas palavras de Maria Lucia Karam:

[...] surgindo entre os efeitos do desequilíbrio e da potencial desestruturação econômico-social presentes nas formações do capitalismo pós-industrial, a intensificação do controle social, através da ampliação do poder punitivo do Estado, alimenta-se dos sentimentos de medo e insegurança, instalados em nossas sociedades contemporâneas, encontrando campo extremamente fértil no pouco compreendido e temido fenômeno da criminalidade, que, como vendo e assustando o conjunto dos participantes de nossas sociedades contemporâneas, o medo da criminalidade provoca a busca dos rigores da repressão, da maior intervenção do sistema penal – alternativa tão palpável quanto irreal de solução de problemas, de satisfação de desejos de proteção, tranquilidade e segurança.<sup>17</sup>

Nos anos 1980, ocorre uma intensificação do uso de drogas psicoativas, em especial as sintéticas (produzidas em laboratório, como anfetaminas, ecstasy e outras). Há o estabelecimento de “cartéis internacionais de drogas”, tendo na Colômbia sua concentração. Assim,

<sup>16</sup> CARVALHO, Salo de. A Política Criminal de Drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 64.

<sup>17</sup> KARAM, Maria Lúcia. Drogas: a Irracionalidade da Proibição. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/1627-Drogas-A-irracionalidade-da-criminalizao](http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/1627-Drogas-A-irracionalidade-da-criminalizao)> Acesso em: 25 fev. 2019.

através de organização e ramificação pelo mundo, o tráfico de drogas passa a ser a segunda maior economia do mundo, perdendo apenas para a informática, com a produção de softwares e computadores. Como resposta, o governo de Ronald Reagan adotou medidas mais rígidas, aumentando as penas de prisão para usuários e traficantes de drogas nos EUA.

Após fortalecerem a repressão dentro do seu território, estava na hora dos Estados Unidos aumentarem a pressão sobre o resto do mundo. As campanhas proibitivas sempre foram compostas de um alto grau de racismo e xenofobia. O ópio foi relacionado aos chineses, a cocaína aos negros e a maconha aos mexicanos, afinal a cocaína vinha da América do Sul, a maconha do México, a heroína da Ásia, e estes países tornaram-se “bodes expiatórios” sendo taxados como “produtores” de drogas.

Após a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o conseqüente aumento significativo do poderio bélico, econômico e militar dos EUA perante o resto do mundo, este grande poder incidiu diretamente na “guerra às drogas” através das ameaças de sanções econômicas por parte do governo americano contra os países que demonstrassem resistência em adotar esse modelo. Deste modo, o orçamento de países do mundo todo aumentou com o financiamento americano na vigilância de fronteiras. Foram gastos centenas de bilhões de dólares em fuzis, metralhadoras, tanques, helicópteros militares, bombas, sendo esta ofensiva especialmente rígida na América Latina, região que produzia grande parte da droga consumida pelos americanos. O Cartel de Medellín, na Colômbia, que embarcava toneladas de cocaína para os EUA, cujo líder era o famoso narcotraficante Pablo Escobar, teve seu cerco apertado por essa política externa estadunidense.

O Brasil também sofreu as conseqüências dessa política nos anos 1990, quando foi aprovada a lei de crimes hediondos, que incluía o tráfico nesta categoria, equiparando-o à tortura, à chacina, ao genocídio e ao estupro de menores. Isso se devia ao fato de o Brasil possuir uma enorme extensão de fronteiras com países produtores, sendo considerado rota de tráfico internacional. Por este motivo, o então presidente dos EUA, Bill Clinton, impediu que nosso país seguisse as tendências descriminalizadoras das drogas que começavam a ganhar consistência pelo mundo, o que era cogitado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nota-se uma fortíssima influência das políticas internacionais na legislação pátria, gerando certa inoperância do Estado brasileiro, impedindo a elaboração de políticas públicas próprias que levassem em

conta os aspectos culturais, econômicos e sociais do país. A mera incorporação de institutos jurídicos estrangeiros em nosso direito material e processual não satisfaria plenamente a questão das substâncias psicoativas, na medida em que culturas diferentes demandam soluções diferentes para atender às especificidades.

Entretanto, a política adotada, qual seja a política criminal de drogas incumbiu-se, a partir do acolhimento de projetos internacionais propostos por países ricos, da definição dos horizontes de punitividade com base nos modelos de repressão policial.

Adentrando a esfera de estudo das Políticas Públicas, para identificar se uma política está cumprindo com os objetivos pretendidos, deve-se realizar um procedimento denominado avaliação, um importante instrumento para planejamento e verificação dos resultados de programas e políticas de desenvolvimento, onde são indicados os custos, os benefícios, as causas, as consequências, o sucesso ou não, de forma a permitir uma distribuição de maneira justa, compatível e sensata dos gastos públicos e ações de políticas.<sup>18</sup>

A avaliação de políticas públicas permite examinar o seu desenvolvimento e impacto sobre a população-alvo, bem como o atingimento dos objetivos pretendidos, revelando informações expressivas sobre como está sendo seu sistema de implementação. É uma atividade capaz de fornecer elementos para a construção de novas políticas ou aprimoramento de existentes, servindo, ainda, como mecanismo de apuração da moralidade e a legalidade da gestão pública. A avaliação existe num contexto de verificação dos procedimentos, no anseio pela melhor tomada de decisão e, conseqüentemente, da melhor aplicação dos recursos públicos.<sup>19</sup>

Segundo Howlett, especialista nos ciclos de políticas públicas, o modelo atual facilita o entendimento de um processo multidimensional, por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado isoladamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os demais estágios do ciclo. Isso auxilia a construção teórica,

---

<sup>18</sup> TAVARES, Everkley Magno Freire. Avaliação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável: Dilemas Teóricos e Pragmáticos. In: *Holos – IFRN*. p. 120-129. On line. Ano 21, maio, 2005.

<sup>19</sup> FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação das políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.20, n° 59, 2005.

por permitir que se faça uma síntese dos resultados de inúmeros estudos de caso e estudos comparativos de diferentes estágios.<sup>20</sup>

Além disso, essa abordagem pode ser usada em todos os níveis sócio jurídicos ou espaciais, desde os dos governos locais até aqueles que operam na esfera internacional. Da mesma forma, esse modelo permite examinar o papel interligado de todos os atores, ideias e instituições envolvidos na produção da política, e não apenas dos órgãos governamentais formalmente encarregados dessa tarefa.

O lado ruim desse modelo de ciclo de políticas públicas reside no fato de os entes governamentais responsáveis pela criação de políticas passem a resolver problemas públicos de um modo sistemático e mais ou menos linear. Na realidade, este não é o caso, naturalmente, porquanto a identificação dos problemas e o desenvolvimento e a implementação das soluções são, muitas vezes, processos ad hoc e idiossincráticos. Com frequência, os tomadores de decisão meramente reagem a circunstâncias, e o fazem em favor de seus interesses e predisposições ideológicas.

De maneira semelhante, enquanto a lógica da resolução sistemática de problemas pode ser elegante em princípio, na prática os estágios são, muitas vezes, comprimidos ou evitados, ou são seguidos numa ordem diferente da especificada pelo modelo. O ciclo pode não ser um único elo iterativo, por exemplo, mas antes uma série de elos menores em que, para citar apenas uma possibilidade, os resultados das decisões passadas de implementação podem ter impacto significativo na futura formulação da política, independentemente das especificidades do processo de montagem da agenda no caso em questão. Em síntese, muitas vezes a policy-making não segue uma progressão linear, conforme implica o modelo.<sup>21</sup>

Todo este cenário faz-se melhor compreendido quando analisamos à luz do campo do Direito, compreendemos como este fenômeno é interpretado dentro do positivismo jurídico e seus paradigmas tradicionais – tradição forte do Direito brasileiro que embasou, de forma bastante conservadora, as políticas públicas no país, com destaque para a política de drogas, tema de nosso interesse neste projeto.

Segundo Norberto Bobbio, o positivismo jurídico é caracterizado pelo fato de definir o direito em função de sua coação; ou seja, considerar o direito do ponto de vista do Estado. Como parte de uma concepção estatal do direito, o positivismo formula uma teoria do direito como teoria da

<sup>20</sup> HOWLETT, Michael, RAMESH, M. PEARL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

<sup>21</sup> HOWLETT, op. cit.

coação, onde o direito é concebido como conjunto de regras que tem por objeto a regulamentação do exercício da força.<sup>22</sup>

Deste modo, questões relacionadas à ilicitude, como o uso e tráfico de drogas, tendem a ser reprimidas por meio da prática criminalizadora e da aplicação recorrente de sanções penais, pelo uso da força coercitiva do direito através das sanções com maior intensidade coercitiva do ordenamento, que são as sanções penais. O direito penal surge, no contexto do positivismo jurídico, como afirmação da autoridade do Estado diante de um problema social que requer muito mais que meras sanções.

Se por um lado, direitos e garantias fundamentais estão preceituados na Constituição Federal e obrigam o Estado a dar um tratamento digno, humano, justo, igualitário, solidário aos cidadãos, esse ímpeto por parte do Estado e de seu aparato jurídico-penal em utilizar-se da prática repressiva criminalizadora como principal estratégia de controle das drogas ignora esses alicerces do Estado Democrático de Direito. A norma penal criminalizadora positivada é respeitada, enquanto a norma constitucional, que deveria ser dotada de uma carga legal mais intensa, por disciplinar questões referentes e definidoras do ser humano como tal, não é garantida da mesma forma.

No Direito, a insensatez provocada pelo positivismo dogmático ofusca a necessária abertura do tema aos demais ramos do saber. Em razão disto, as pesquisas feitas na seara do direito penal e processual penal dos entorpecentes são restritas a avaliações meramente descritivas da legislação, doutrina e jurisprudência. Quando muito, os estudos interdisciplinares servem para justificar e reafirmar posicionamentos político-criminais já assentados. Por isso, nas palavras de Antônio Alberto Machado:

Uma nova teoria dos direitos fundamentais exige a superação do formalismo positivista, o que implica a necessidade de um pensamento materialista e naturalmente dialético que permita: a) reconhecer as contradições entre a proclamação de direitos e a ausência de efetividade deles; b) a percepção e o reconhecimento de direitos dentro de uma totalidade histórica (econômica, social, política, etc.); c) a superação da inefetividade dos direitos pela prática transformadora (práxis), em que a unidade dialética entre teoria e prática possa produzir o direito para em seguida reconhecê-

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

lo, e, ao mesmo tempo, possa reconhecer o direito para continuar produzindo-o.<sup>23</sup>

A atual Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006) tem duas figuras típicas, o usuário e o traficante. Porém os critérios utilizados para fazer a distinção entre quem é usuário e quem é traficante são absolutamente falhos, tendo em vista que a posse de qualquer quantidade de substância entorpecente pode ser considerada como tráfico.

Neste sentido, torna-se fundamental aos operadores do direito avaliar cuidadosamente e criteriosamente os aspectos referentes à vontade, à previsibilidade e à representação do agente, de modo a não contribuir com esse positivismo jurídico. Por si só, os dados externos da conduta não revelam nada se não estiverem apoiados por dados subjetivos minimamente reveladores, como destaca Salo de Carvalho, a partir de vários estudos realizados.<sup>24</sup>

Como bem aponta o mesmo autor, essa má distinção entre as condutas promove, com base em uma mera presunção, a condenação de muitos usuários como traficantes, e isso acaba gerando consequências sociais devastadoras, provando novamente a existência de graves falhas de interpretação da norma.

A atual política de drogas acaba ocultando sua verdadeira função, cumprida com excelência: o controle social das classes sociais inferiores. Para além da função de reprimir a circulação dessas substâncias, o sistema penal exercita um poder de vigilância disciplinar, de uso cotidiano, nas áreas carentes, seja restringindo a liberdade de ir e vir naquelas comunidades, através das prisões para averiguação, ou restringindo reuniões e o próprio lazer das pessoas.<sup>25</sup>

Esse modelo internacional proibicionista importado para o Brasil teve como principal justificativa a defesa da saúde pública, por meio de um discurso médico-sanitário-jurídico, protegendo os cidadãos dos problemas causados pelo abuso de algumas substâncias listadas nessas Convenções Internacionais.

É amplamente sabido que o uso inadequado de drogas, ou seja, o abuso de drogas constitui um mal a ser controlado. Porém, o que está em questão não são os efeitos das drogas ilícitas em si, se fazem menos ou

<sup>23</sup> MACHADO, Antônio Alberto. Elementos de teoria dos direitos fundamentais. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017, p.178.

<sup>24</sup> CARVALHO, Salo de. A Política Criminal de Drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>25</sup> D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. Acionistas do Nada: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

mais mal ao corpo humano do que outras, mas sim o modo de tutelar juridicamente e de promover políticas públicas nesse campo. Não parece ser o direito penal a resposta para isso, seja do ponto de vista de sua ineficácia preventiva ou da sua carência de legitimidade para tal.

A discussão sobre o delicado tema das drogas passa por uma racionalidade que invade o espaço público, requer o discurso de especialistas, alertando sobre os malefícios e benefícios do uso de determinadas substâncias, além de uma confrontação crítica acerca de quem está por trás dos discursos favoráveis e contrários à legalização, tendo como parâmetro indissociável o rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal.

Dentre os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, o direito à saúde figura entre os mais debatidos nos âmbitos acadêmico, doutrinário e judicial. Após a inserção desse direito na Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira tem se conscientizado que, efetivamente, é a destinatária final da proteção conferida pelo Estado. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 constitui-se marco histórico da proteção constitucional à saúde, de modo que, antes da sua promulgação, os serviços e ações de saúde eram destinados apenas a determinados grupos, os que poderiam, de alguma forma, contribuir, ficando de fora as pessoas que não possuíam condições financeiras para custear o seu tratamento de forma particular e os que não contribuíam para a Previdência Social. Não obstante a proteção constitucional ao direito à saúde, a ausência de especificação do objeto desse direito e de definição dos princípios constitucionais relacionados à saúde tem dificultado a concretização desse direito fundamental.

Conforme mencionado anteriormente, por muitos anos prevaleceu como única alternativa de modelo de política pública a repressão policial que gera o encarceramento ou as internações compulsórias. Por outro lado, a situação dos usuários de substâncias psicoativas se agravou, com o advento de epidemias como a AIDS, constatando-se que o submundo no qual se desenvolve a cena de uso e comércio de drogas, notadamente em função da clandestinidade imposta pela criminalização da conduta, aglomerava as condições propícias à difusão da epidemia, o que alertou os pesquisadores da área sobre a necessidade de políticas alternativas.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> RIBEIRO, Maurides de Melo. Drogas e redução de danos: análise crítica no âmbito das ciências criminais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

Deste modo, a violência tornou-se um objeto de estudo dentro da saúde pública, em razão de ser ela uma potente causa de mortalidade. O debate acerca das drogas teve, nesse sentido, um importante papel na agenda de investigações científicas efetuadas pelas ciências da saúde. Neste contexto, a estratégia desenvolvida pelos profissionais e pesquisadores da área que apresentava mais chances de êxito na busca pela saúde em ambientes de violência e consumo de drogas foi denominada Redução de Danos (RD), o objeto desta pesquisa, uma perspectiva ético-clínico-política, pautada nos direitos humanos, para compreensão e intervenção acerca dessa problemática.

Segundo a definição da OMS, Ministério da Saúde do Brasil<sup>27</sup> e da grande maioria dos autores que trabalham nessa seara, a política de redução de danos é um conjunto de estratégias que visa minimizar os danos causados pelo uso de diferentes drogas, sem necessariamente exigir a abstinência do seu uso. Destarte, se a interrupção total do uso não se demonstrar realizável, pelos mais variados fatores, - que devem ser amplamente analisados e compreendidos - outros malefícios à saúde podem ser evitados, como, por exemplo, doenças infectocontagiosas.

Essa abordagem leva em consideração a complexidade do fenômeno, a diversidade dos usos e as particularidades culturais dos usuários, possibilitando, desta forma, uma melhor compreensão da hierarquia de riscos no cotidiano do uso de drogas. A redução de danos parte do pressuposto que é impossível acabar com as drogas no mundo, eliminando totalmente seu consumo.<sup>28</sup>

Comporta ações voltadas para as drogas lícitas e ilícitas e suas intervenções não são controladas exclusivamente pelos órgãos governamentais e policiais. Diferencia-se, portanto, do modelo preventivo tradicional que, ao desconsiderar a complexidade que envolve os diferentes usos de drogas, busca um objetivo unívoco: a abstinência, meta idealizada e restritiva. A redução de danos está fundamentada nos princípios de democracia, cidadania, direitos humanos e de saúde.<sup>29</sup>

Tendo como fundamento os princípios de pluralidade democrática, exercício da cidadania, respeito aos direitos humanos e de saúde, a estratégia de redução de danos representa um contraponto ao convencional modelo proibicionista-punitivo, que, ao desconsiderar a

<sup>27</sup> Ministério da Saúde. Portaria nº.1.028 de 1º de julho de 2005.

<sup>28</sup> MESQUITA, Fábio; BASTOS, Francisco. Drogas e aids: estratégias de redução de danos. São Paulo: Hucitec, 1994.

<sup>29</sup> BRITES, Cristiano. Psicoativos (drogas) e serviço social: uma crítica ao proibicionismo. São Paulo: Cortez, 2017.

complexidade do fenômeno e seus fatores sociais determinantes, busca somente a erradicação da produção e consumo das drogas rotuladas de ilícitas.

A redução de danos pode ser definida, então, como política humanista e pragmática que tem como objetivo principal a melhora do panorama geral do indivíduo usuário de drogas sem que lhe seja afixada renúncia integral ao consumo dessas substâncias, preservando suas relações profissionais, familiares e sociais, mantendo-o inserido na comunidade em que vive. Outro aspecto importante que se intenta com ela é o reconhecimento, por parte da sociedade e do próprio cidadão, como sujeito de direitos titular de reivindicações e demandas, não mais estigmatizado como delinquente, louco, criminoso, desajuizado e irresponsável.

Esta perspectiva vincula-se fortemente aos postulados teóricos da criminologia crítica, trazendo à tona os sintomas sociais contemporâneos, fornecendo visões alternativas à repressão meramente fundada no discurso punitivista imperante, com a qual nos alinhamos neste projeto.

No caso brasileiro, as ações voltadas à política de redução de danos começam a ser implementadas após algumas experiências exitosas pelo mundo, em países como Holanda, Portugal, Suíça, Austrália, França, entre outros.<sup>30</sup> Verificado o desenvolvimento exitoso desses projetos, muitos países do mundo incorporaram em sua legislação e em seus programas de atenção às drogas a política de redução de danos, ampliando seu conceito e inserindo outros atores da saúde pública na busca pela prevenção de doenças.

O Brasil, país de extensas e desprotegidas fronteiras, vivendo um relevante aumento da quantidade de drogas em circulação em seu território devido à atividade dos cartéis que buscavam rotas alternativas de escoamento da produção, sofreu com o crescimento do consumo dessas substâncias e com a consequente epidemia de doenças relacionadas. Cidades que integravam as rotas de tráfico, como Santos, ganharam posição de destaque negativo no que se referia ao número de casos de Aids proporcional à população.

---

<sup>30</sup> DOMANICO, Andrea. Craqueiros e cracados: bem-vindo ao mundo dos noias: estudo sobre a implementação de estratégias de redução de danos para usuários de crack nos cinco projetos-piloto do Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. p. 68. In: RIBEIRO, Maurides de Melo. op. cit.

Na década de 1990, metade dos casos da doença estavam relacionados diretamente ao uso de entorpecentes injetáveis<sup>31</sup> e, em razão disso, o primeiro programa de redução de danos do Brasil foi criado na cidade de Santos, com o intuito de promover a troca de seringas usadas. 949 casos confirmados de Aids foram relatados só em Santos, gerando uma incidência acumulada (1985-1991) de 173,6 por 100 mil habitantes. Trata-se da maior incidência per capita do HIV/aids que se tem notícia no Brasil. Por esse motivo, os jornais e a televisão identificaram Santos – e, mais especificamente, a zona de prostituição e tráfico de drogas próximas ao porto, de péssima reputação – como “Capital da Aids” no Brasil.<sup>32</sup>

Tais ações são de responsabilidade de entes estatais, como o Poder Judiciário e os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), e também de instituições não governamentais, deixando sempre nítida a especial ênfase nos objetivos buscados pelo próprio cidadão que faz uso de drogas.

Tendo em vista este debate e toda a sua fundamentação, esta pesquisa, especificamente intenta analisar a política de redução de danos, naquilo que ela se propõe e na sua execução, observando de que modo ela dá conta de efetivar os direitos fundamentais de cidadania dos indivíduos que fazem uso de substâncias consideradas ilícitas. Realizar uma análise geral, em todo o território nacional, é uma tarefa inviável para esta pesquisa. Por isso, será feito um estudo no município de Franca, cidade onde se encontra o campus da Universidade Estadual Paulista, em virtude de uma maior possibilidade de obtenção de informações com os profissionais que atuam na área.

Como anteriormente descrito, a presente pesquisa não pretenderá simplesmente reforçar as propostas tradicionais do direito pelo positivismo dogmático – “(...) pensamentos que se limitam a descrever o que é visível, a mostrar que uma dada coisa que existe se apresenta desta ou daquela maneira, com estas ou aquelas características”<sup>33</sup> – visa-se um modelo transdisciplinar que respeita a permanente modificação da realidade e suas constantes consequências sociais.

Sob o ângulo das políticas antiproibicionistas, a intenção será diagnosticar os problemas da efetividade dos programas de redução de danos, bem como analisar a comunicabilidade (ou falta de) entre os entes

---

<sup>31</sup> MESQUITA, Fábio et. al. Aids ente usuários de drogas injetáveis na região metropolitana de Santos, na década de 1990. In: A CONTRIBUIÇÃO dos Estudos Multicêntricos frente à epidemia de HIV/Aids entre UDI no Brasil: 10 anos de pesquisa e redução de danos. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

<sup>32</sup> ADAIR, E. A epidemiologia da infecção pelo HIV em Santos. In: PARKER, Richard. et al.(Org.). A aids no Brasil. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994.

<sup>33</sup> MIAILLE, Michel. Introdução Crítica ao Direito. 2. Ed. Lisboa: Estampa, 1989, p. 22.

estatais e não estatais no que se refere à política nacional de drogas para, posteriormente, fornecer meios e propor alternativas viáveis baseadas em práticas consistentes já realizadas em alguns países como Canadá, Portugal, Dinamarca, Uruguai, entre outros.

Em sentido oposto às premissas da redução de danos que permeiam este trabalho, o governo federal sancionou recentemente uma lei (Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019) que altera a atual lei de drogas (Lei nº 11.343/2006), autorizando a internação involuntária de dependentes químicos em hospitais psiquiátricos ou alas psiquiátricas de hospitais gerais sem a necessidade de autorização judicial. Esse tipo de internação poderá ser feito sem o consentimento do paciente, mas necessita da aprovação de um médico.<sup>34</sup>

Tal lei amplia o número de pessoas que podem pedir internação sem o consentimento, seguindo alguns critérios. O pedido pode partir de um servidor da área da saúde, assistente social ou de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), exceto profissionais da segurança pública. Em todo caso, o aval médico continua sendo necessário.

O que merece aqui ser ponderado é o fato de a abordagem da abstinência como solução não estar amparada em investigação científica ou em melhores práticas de saúde, e já se revelou ineficaz em outros momentos. Essa decisão abre espaço para violações de direitos, como práticas de tortura, privação de liberdade e tratamentos cruéis, sem consentimento dos pacientes. A política definida também prevê o fortalecimento de comunidades terapêuticas, quem têm enfoque religioso por meio de investimentos de recursos públicos, com baixa fiscalização e denúncias de práticas que violam direitos.

Uma eficaz política nacional sobre drogas no Brasil deve considerar como objetivo primordial o respeito e a proteção dos direitos humanos, incluindo o acesso a serviços de saúde e redução de danos.

Tal medida ignorou completamente uma profunda e detalhada pesquisa realizada pela Fundação Oswaldo Cruz nos anos de 2014 a 2017 e publicada neste ano. O estudo denominado III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira seguiu rigorosas normas científicas, ouvindo mais de 16 mil pessoas nesse período e constatou, dentre outras conclusões, não haver uma epidemia de drogas no país.

---

34 Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/06/2019&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=53>>

O ministro da Cidadania, Osmar Terra, à época deputado federal e autor do projeto de lei (PLC 37) que culminou na promulgação da Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019, vem contestando os resultados do estudo, que deveriam ter sido divulgados em 2017, colocando, inclusive, a credibilidade da Fundação Oswaldo Cruz em xeque.

Diante desse caótico panorama de conflito entre resultados de pesquisas, legislação e instituições, demonstra-se imprescindível um estudo que tenha como fundamento uma análise imparcial, científica e detalhada da evolução da política de redução de danos no Brasil para que se possa propor estratégias mais eficazes e que respeitem a Constituição Federal.

## **2 OBJETIVOS DA PESQUISA**

Partindo da premissa de que a atual política de drogas não apresenta resultados satisfatórios em virtude de não cumprir as garantias presentes na Constituição Federal aos usuários, fato este constatado por estudos anteriores e por profissionais que atuam na área, o presente projeto de pesquisa tem como objetivo principal realizar um mapeamento das leis que fundamentaram políticas públicas de redução de danos colocadas em prática no Brasil e relacionar sua efetividade com os aspectos da realidade local através do estudo de caso do município de Franca/SP.

Serão utilizadas no presente trabalho as bases teóricas do Direito que lidam com a questão das drogas para além do punitivismo, as bases teóricas das Políticas Públicas que tratam do tema da saúde pública e as informações obtidas nos Centros de Atenção Psicossocial e em outros órgãos estatais ou não do município de Franca.

Busca-se desempenhar uma análise mais ampla e bem estruturada sobre a política de redução de danos e sua eficiência, de modo a permitir uma mais bem detalhada compreensão das vulnerabilidades de uma parcela da população que são os usuários de psicoativos.

Usuários que sofrem impactos danosos do abuso de substâncias psicoativas são vítimas reais dos processos de exclusão que os originam e a presente pesquisa vislumbra a análise da política de redução de danos no âmbito nacional, efetivada por meio da legislação, e no âmbito regional, por meio do estudo de caso no município de Franca para possibilitar um entendimento empírico da realidade local.

Assim, o presente projeto visa investigar esta política alternativa que substitui o mero autoritarismo da política de “guerra às drogas”, proporcionando um devido tratamento jurídico-social que observa e respeita as individualidades, opções pessoais, interesses, costumes e a moral dos usuários.

É evidente que o direito fundamental responsável por tutelar a questão da política de redução de danos é o direito à saúde, preconizado no art. 196 da Constituição Federal de 1988. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Isto posto, configura-se como objetivo do presente trabalho investigar como esse direito fundamental dialoga com a questão da política de redução de danos no Brasil e como essa política tem sido implementada. Portanto, a análise se funda a partir de múltiplas dimensões, desde o nível federal (Direito Constitucional) até o nível mais individual, aquele que sofre as consequências diretas das políticas e das leis, o usuário de drogas.

Portanto, o objetivo da pesquisa é avaliar essa política pública que busca limitar a violência seletiva causada pela criminalização e promover o respeito à cidadania, aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana, por meio da análise acerca das legislações e políticas sobre o tema pelo Brasil.

Ainda, intenta-se analisar, dentro das capacidades estruturais, políticas e econômicas brasileiras, a possibilidade de se aprimorar a política de redução de danos e estendê-la ao máximo, aperfeiçoando a abordagem e os procedimentos do Estado para com os usuários de substâncias psicoativas.

### **3 MATERIAL E MÉTODOS**

O problema investigativo-argumentativo proposto requer uma análise dialética e interdisciplinar, envolvendo conhecimentos de diferentes áreas, em especial do Direito, da Saúde, das Políticas Públicas e da Sociologia. Essa integração da ciência do Direito com outras realidades teóricas possibilita uma visão complexa e multifacetada do fenômeno jurídico, vislumbrado não apenas pelo prisma dogmático-formal, mas, sobretudo, por sua interseção em dinâmicas sociais, políticas e econômicas.

O método interdisciplinar afasta o mal do positivismo jurídico, que acredita ser possível que o Direito subsista e se justifique por si só.<sup>35</sup>

Utiliza-se, portanto, o método de abordagem dedutivo, causal, explicativo e interdisciplinar, além do método de procedimento histórico-comparativo, método empírico e método de interpretação sociológico.

O material a ser utilizado nesta pesquisa será o bibliográfico através de obras que enfoquem os aspectos teóricos do tema, artigos científicos que tratem de questões pontuais referentes ao objeto de estudo, além de reportagens jornalísticas, jurisprudências e da legislação vigente ou revogada. Serão utilizados, também, dados oficiais obtidos através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), censos penitenciários do Ministério da Justiça, e outros que se fizerem necessários para a compreensão, sobretudo, dos três primeiros capítulos do presente trabalho.

A pesquisa será dividida em duas partes principais: a primeira, de base teórica, corresponderá à análise de fontes bibliográficas sobre política de drogas, políticas públicas, direito penal, criminologia, direitos humanos e cidadania, buscando o estudo do surgimento do proibicionismo, das consequências sociais no Brasil e da aplicação e avaliação de políticas públicas alternativas, no caso, a política de redução de danos.

Por se tratar de revisão bibliográfica, esta etapa da pesquisa abarcará os três primeiros capítulos: Capítulo 1 – Do punitivismo à redução de danos, um debate no campo do Direito; Capítulo 2 – Redução de danos como direito à saúde, um debate ampliado; Capítulo 3 – Políticas Públicas de redução de danos no Brasil.

Estes capítulos são fundamentais para a estruturação da pesquisa, pois consistirão no conteúdo histórico e motivações da política de redução de danos, os conceitos e métodos de aplicação de políticas públicas, a evolução da legislação brasileira nessa seara, a questão da violência, vulnerabilidade e saúde pública.

O estudo será realizado com base nas obras de grandes autores que tratam do tema das drogas, como Maurides de Melo Ribeiro, Salo de

---

35 “A legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, o Direito e o Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto correto, e negação do Direito, entortado pelos interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido. [...] O Direito autêntico e global não pode ser isolado em campos de concentração legislativa, pois indica os princípios de normas libertadores, considerando a lei um simples acidente no processo jurídico, e que pode, ou não, transpor as melhores conquistas. [...] Nosso objetivo é perguntar, no sentido mais amplo, o que é Direito (com ou sem leis), mas é preciso esclarecer, igualmente, que nada é, num sentido perfeito e acabado; que tudo é, sendo. [...] Esta luta faz parte do Direito, porque o Direito não é uma “coisa” fixa, parada, definitiva e eterna, mas um processo de libertação permanente”. (LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito. São Paulo: Brasiliense, 2006.

Carvalho, Antonio Escohotado, Maria Lucia Karam, Vera Malaguti Batista, Luciana Boiteux, Luis Carlos Valois, Sergio Salomão Shecaira, Orlando Zaccane D'Elia Filho, dentre outros. Ademais, para compreender a complexidade da criação, aplicação e avaliação de políticas públicas, serão estudados autores como Michael Howlett, Thomas Dye, Cristiane Kerches, Celina Souza, Ana Capella, dentre outros.

A segunda etapa consistirá em um estudo de caso e constará no quarto e último capítulo, intitulado: Capítulo 4 – Política de Redução de Danos no município de Franca/SP. Após a análise dessa política local, através dos órgãos públicos que desempenham um trabalho com esses usuários, e com base nos estudos específicos sobre redução de danos, bem como artigos, periódicos, papers e palestras, será realizado um estudo empírico em um Centro de Atenção Psicossocial no município de Franca, de maneira exemplificativa, para averiguar detalhadamente as evoluções, prospecções e eventuais problemas dessa política para a vida dos usuários de drogas e a redução ou não dos efeitos colaterais decorrentes desse uso no âmbito regional. Sabemos ser absolutamente inviável analisar todo o contexto brasileiro e a atuação de todos os órgãos nacionais na área da política de redução de danos, devido às complexidades de cada local, bem como à diversidade cultural, econômica e social que produz distintos microcosmos em cada estado, em cada cidade, em cada bairro.

Por isso, a compreensão empírica da realidade local servirá como substrato para estabelecer relações com a efetividade da política de redução de danos no âmbito nacional, embasada pelas leis sobre o tema.

Assim, ao aplicar conceitos gerais para explicar fatos singulares, utilizaremos o método dedutivo; já quando partimos de fatos conhecidos para extrairmos conclusões gerais, empregaremos o método indutivo. Por outro lado, o método analítico-sintético será utilizado na elaboração de conclusões e na análise de textos de lei, o que também se dará com sistemático, tendo em vista o todo do ordenamento jurídico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ADAIR, E. A epidemiologia da infecção pelo HIV em Santos. In: PARKER, Richard. et al. (Org.). A aids no Brasil. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994.

ANDRADE, Tarcísio Matos de; FRIEDMAN, Samuel R. Princípios e práticas de redução de danos: interfaces e extensão a outros campos da intervenção e do saber. In: SILVEIRA, Dartiu, Xavier da;

MOREIRA, Fernanda Gonçalves. Panorama atual de drogas e dependências. São Paulo: Atheneu, 2006.

AVELINO, Victor Pereira. A evolução do consumo de drogas. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14469/a-evolucao-do-consumo-de-drogas>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica E Crítica Do Direito Penal. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BATISTA, Vera Malaguti. Difíceis ganhos fáceis: Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico. Tradução Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

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

BRASIL. Decreto n. 20.930, de 11 de janeiro de 1932. Fiscaliza o emprego e o comércio das substâncias tóxicas entorpecentes, regula a sua entrada no país de acordo com a solicitação do Comitê Central Permanente do Ópio da Liga das Nações, e estabelece penas.

BRASIL. Decreto n. 54.216, de 27 de agosto de 1964. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes.

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

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, Salo de. A Política Criminal de Drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

Censos Penitenciários do Ministério da Justiça, 2011.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. Acionistas do Nada: quem são os traficantes de drogas. Rio de Janeiro: Revan, 2011

Departamento Penitenciário Nacional (Ministério da Justiça) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2011.

DOMANICO, Andrea. Craqueiros e cracados: bem-vindo ao mundo dos nórias: estudo sobre a implementação de estratégias de redução de danos para usuários de crack nos cinco projetos-piloto do Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. p. 68. In: RIBEIRO, Maurides de Melo.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

ESCOHOTADO, Antônio. História Elementar das Drogas, Portugal: Antígona, 2004.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, n 24, setembro de 1991.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação das políticas públicas. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. V.20, n° 59, 2005.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. 39ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GRECO FILHO, Vicente. Tóxicos: prevenção – repressão, 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996

HOCHMAN, Gilberto, ARRETICHE, Marta, MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

KARAM, Maria Lúcia. De Crimes, Penas e Fantasias. Niterói: Luam, 1991.

\_\_\_\_\_. Drogas: a Irracionalidade da Proibição, Disponível em:  
<[http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/1627-Drogas-A-irracionalidade-da-criminalizao](http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/1627-Drogas-A-irracionalidade-da-criminalizao)>

\_\_\_\_\_. Drogas: É Preciso Legalizar, Disponível em:  
<[http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/43\\_Drogas%20-%20FENED.pdf?1338926857](http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/43_Drogas%20-%20FENED.pdf?1338926857)>

LAISNER, Regina & DE Mario, Camila. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. Revista de Políticas Públicas do Maranhão. 2014.

Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN.

LYRA FILHO, Roberto. O que é Direito. São Paulo: Brasiliense, 2006

MARQUES Neto, Agostinho Ramalho. A ciência do direito: conceito, objeto, método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MESQUITA, Fábio et. al. Aids ente usuários de drogas injetáveis na região metropolitana de Santos, na década de 1990. In: A CONTRIBUIÇÃO dos Estudos Multicêntricos frente à epidemia de HIV/Aids entre UDI no Brasil: 10 anos de pesquisa e redução de danos. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

MIAILLE, Michel. Introdução Crítica ao Direito. 2. Ed. Lisboa: Estampa, 1989.

MIRANDA, Bartira Macedo de, CARDOSO, Franciele Silva. A questão das drogas nas políticas públicas de segurança. In: Drogas, desafios contemporâneos. SHECAIRA, Sergio Salomão, et. al. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011

RIBEIRO, Maurides de Melo. Drogas e redução de danos: análise crítica no âmbito das ciências criminais. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

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

RODRIGUES, THIAGO M. S. A Infindável Guerra Americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 16, n. 2, p. 102-111, Jun. 2002

TAVARES, Everkley Magno Freire. Avaliação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável: Dilemas Teóricos e Pragmáticos. In: Holos – IFRN. Ano 21, maio, 2005.

TIBURI, Marcia; DIAS, Andréa Costa. Sociedade Fissurada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

VALOIS, Luís Carlos. O direito penal da guerra às drogas. 3ª ed, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

VESTER, Annette. Os programas de troca de seringas em Amsterdã. In: BASTOS, Francisco I.; MESQUITA, Fábio; MARQUES, Luiz F. Troca de seringas: ciência, debate e saúde pública. Brasília: Ministério da Saúde, 1998.