



## A QUESTÃO DAS DROGAS NO BRASIL: caso de polícia ou de política?

**Selma Maria Muniz Marques da Silva\***

### RESUMO

Abordagem sobre a realidade do consumo de drogas na sociedade contemporânea, com ênfase na realidade latino-americana e no Brasil. Enfoca o processo de construção de políticas públicas para enfrentamento da produção, comercialização e consumo dessas substâncias. Enfatiza avanços, limites e desafios para a ação antidrogas no Brasil a partir do pressuposto da valorização da repressão e secundarização da prevenção. Por fim, analisa as respostas formuladas pelo Estado brasileiro face às pressões para construção de uma política pública antidrogas.

Palavras-Chave: Drogas, políticas públicas, Estado.

### SUMMARY

Approach about reality of consumption drougs in contemporary society with emphasis reality Latin American and Brazil. Angles the process of constuction politics publics for facing of production, comercialization and consumption substances. Stressful advances, limits, and challenge for action nondrougs in Brazil from on presupost value repression and secondary of prevention. So end, analyse the answer form State brasilian face the pression for consturction of the politicly public nondrougs.

Key-words: Drougs, politicly public, State.

## 1 INTRODUÇÃO

A questão das drogas tem dois aspectos importantes que precisam ser enfrentados. De um lado, a produção, comercialização e a oferta. De outro lado, o consumo dessas substâncias e as suas conseqüências. Estas facetas convivem numa relação de interdependência. A produção ocorre porque existe uma demanda que se mantém, estimulada pela produção. Diante disso, podemos afirmar que para enfrentar a questão das drogas essas duas facetas precisam ser enfrentadas na mesma proporção, tanto pela sociedade como pelo Estado.

Vários estudiosos do assunto (ACSERALD, 2003; TIBA, 1999; SUDBRACK et al, 2003) alertam que as políticas antidrogas precisam romper com a perspectiva exclusivamente repressiva e investir maciçamente em ações preventivas. São unânimes em afirmar que a repressão por si só, não é capaz de prevenir o uso indevido de drogas. Isto porque o consumo de drogas é uma prática que extrapola as condições de decisão e

---

\* Docente .Mestra em Saúde e Ambiente Mestra em Saúde e Ambiente

escolha das pessoas. Pode ser feita de forma ocasional, sem nenhuma determinação orgânica, mas também pode ocorrer por determinação orgânica. Nesta última, as pessoas consomem drogas pela existência de dependência físico-química e psíquica, ou seja, o consumo de drogas é uma doença.

Os efeitos danosos conseqüente do uso de drogas fizeram com que fosse construída lentamente e no interior do Estado uma tendência de enfrentamento a essa problemática. No início, prevaleceu a perspectiva de repressão. A partir dos anos de 1990, surgiu outra proposta defendida por estudiosos que criticavam a repressão: a perspectiva da prevenção e do tratamento. Essa proposta rompeu com a tendência repressiva e colocou a temática das drogas no centro do debate das políticas públicas, como uma expressão da questão social. Assim, a questão das drogas foi inserida na agenda pública passando a constituir-se como uma construção coletiva, que deveria envolver os sujeitos em todas as suas relações sociais: na família, na vizinhança, nos grupos de amigos, de trabalho, na escola, ou seja, em todos os espaços sociais.

Nesse artigo discutimos a temática das drogas na América Latina e no Brasil. A perspectiva é de ampliar o debate visando fortalecer essa política como ação preventiva e afirmativa de direitos humanos, fundamental para a conquista da emancipação humana.

## **2 AS DROGAS NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL**

Nas últimas décadas do século XX intensificaram-se debates em torno da questão das drogas, devido ao crescimento do consumo, produção e do tráfico em escala mundial. Em relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas - ONU, 2005 foi mostrado que 4,7% da população mundial acima de 15 anos consumiu drogas ilegais no período de 2000-2001. Foi registrada, em números absolutos, uma elevação de 185 milhões para 200 milhões de consumidores.

Os países de economia avançada destacam-se pelos índices elevados de consumo de drogas. Estados Unidos, Espanha e Reino Unido são os maiores mercados consumidores no mundo. Os países capitalistas de economia periférica também são mercados consumidores, no entanto, se destacam mais pela produção de drogas e de substâncias utilizadas no refino, como também pela participação nas das rotas de tráfico.

No caso da América Latina, como esclareceu Procópio (1999), historicamente as drogas atuam como agente e vetor de integração. Isto porque no período pré-colombiano, a coca era o elo entre os consumidores indígenas andinos e as sociedades indígenas da Amazônia que plantavam coca há séculos. Nas últimas décadas do século XX a região amazônica, fronteira com os maiores produtores de drogas da América Latina Colômbia,

Bolívia e Peru tem assumido função relevante na integração econômica regional paralela que articula o tráfico de drogas, de riquezas minerais e florestais.

Conforme divulgado através da mídia, as drogas são responsáveis por intenso movimento nas fronteiras (grande fluxo humano, movimentação de capitais, empregos, estratégias para lavagem de dinheiro). E como afirmou Procópio (1999), desse movimento foi originada parte do dinheiro para incrementar o desenvolvimento industrial, agropecuário, financeiro e imobiliário nos países do Cone Sul.

Castells (2000) evidenciou que na América Latina, o crescimento extraordinário da indústria do tráfico de drogas foi iniciado na década de 1970. Para ele, esta realidade tem transformado a economia e a política neste continente, visto que esse crescimento contribuiu para a penetração dessa indústria nas instituições do Estado e nas organizações sociais. Essa indústria se concentra principalmente nas etapas da produção, processamento e exportação de coca e cocaína.

Nos anos de 1990, a indústria do narcotráfico tem fortalecido e estruturado poderosas redes criminais, mais especificamente, lavagem de dinheiro, contrabando, tráfico de armas, de pessoas, prostituição internacional e seqüestro. Constitui-se, portanto, um mundo do crime amplo e complexo, com estrutura descentralizada e que perpassa todas as sociedades latino-americanas e nelas grava suas marcas (Castells, 2000).

Para milhares de homens, mulheres e crianças a indústria do narcotráfico é a única possibilidade de inserção no mundo do trabalho. O narcotráfico absorve muitos “trabalhadores” num processo de dupla ilegalidade. A primeira refere-se à sua inserção nesse “mercado de trabalho” sem nenhuma regulamentação. A segunda, porque trabalham em locais “secretos”, insalubres e expostos diretamente aos agentes químicos, sem nenhum equipamento de proteção. A única regulação existente é a lei do próprio narcotráfico: o silêncio e o “silenciamento” imediato caso comprometam a segurança da estrutura em que estão inseridos.

Esses “trabalhadores” são incluídos em fases diferenciadas dessa indústria: no plantio, no processamento e na distribuição e comercialização das drogas. São alvos da ação repressiva porque ficam mais expostos e visíveis à coletividade e aos órgãos de repressão. Além disso, geralmente estão situados em áreas de vulnerabilidade, pobreza e violência. Por isso, são mais facilmente identificados como “boca de fumo”. Enquanto isso, o alto escalão, constituído pelos empresários e os executivos, ficam protegidos por fortes esquemas de segurança, que não permitem que eles sejam identificados como ameaça à sociedade. Isto porque não são associados à imagem socialmente construída em torno do narcotraficante. Geralmente são pessoas admiradas e que muitas vezes se destacam pela forte inserção no campo da solidariedade e da filantropia. Portanto, são invisíveis.

Essa estratificação social gera imagens estereotipadas sobre os sujeitos diferenciados no interior das relações do narcotráfico, de modo que produz no meio social e nas instituições de regulação, pensamentos e ações que se direcionam quase que automaticamente a um determinado segmento social dessas relações. Estes segmentos populacionais são claramente identificados como pobres, na maioria negra e jovem, excluídos da escola e do mercado formal de trabalho. Esse baixo escalão aparece como o segmento dos narcotraficantes. Isso favorece a invisibilidade do alto escalão.

Essa diferenciação no interior das relações do narcotráfico, confirma-se nas ações dos órgãos de repressão ao tráfico de drogas. Elas se materializam em ações bélicas organizadas pelas instituições de segurança pública, que têm nos morros, nas favelas e nas periferias, estereotipadamente identificadas como redutos do narcotráfico, como alvos de verdadeiros massacres civis.

Essa forma de ação adotada em toda a América Latina e no Brasil parece reduzir a questão das drogas, a um pensamento socialmente construído sobre a pobreza que a associa ao risco e ameaça à sociedade como um todo. Aqueles que atuam no comércio varejista das drogas se tornam alvo da repressão policial porque ela ataca somente a ponta do iceberg, ou seja, o que está mais visível a todos. Os invisíveis, protegidos pelo dinheiro e pelo poder, ficam intactos e livres para expandirem-se, tanto territorialmente como economicamente.

### **3 AS RESPOSTAS FORMULADAS PELO ESTADO BRASILEIRO: desafios à construção de uma política pública**

A realidade das drogas tem emergido no debate nacional muito em razão dos conflitos enfrentados nas capitais brasileiras pela dimensão territorial assumida pelo narcotráfico. Essa realidade emerge como questão central vinculada ao aumento da violência urbana, da produção, da comercialização e do consumo dessas substâncias. Mesquita (2005) esclarece que, em nenhum outro momento histórico o consumo de drogas foi tão estimulado como produto, com mercado e *marketing* estabelecidos, e com lucros que chegam à casa dos 500 bilhões de dólares por ano. Estão em jogo interesses comerciais que envolvem a poderosa indústria armamentista e o mercado financeiro, sem perder de vista setores menos relevantes.

A intervenção estatal sobre a questão das drogas no Brasil tem sua gênese na concepção criminalizadora. Teve seu primeiro registro de regulamentação desde 1938 (MESQUITA, 2005), através da aprovação do Decreto-Lei Nº 891/38, mais tarde incorporada pelo Código Penal. Essa tendência avançou no período da ditadura militar através da Lei

6.368/76, que dispôs sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica. Isso ocorreu, porém, com uma diferenciação: o usuário deixou de ser considerado criminoso pela legislação. No entanto, como o dispositivo legal não separava o usuário do traficante de drogas, aquele continuou sendo criminalizado.

Na seqüência, foi criado através do Decreto 85.110, em 1980, o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes. Nesse sistema foram estruturados os Conselhos de Entorpecentes (Nacional, COMFEN; Estadual, CONENS; e Municipais, COMENS) que deram contribuições decisivas para a construção da agenda pública em torno das questões relativas às drogas.

A partir de 1998, o governo brasileiro passou a sofrer pressões internacionais para intervenção na realidade das drogas. Em consequência disso, foi reestruturado o sistema anterior e criado o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), que adotou como estratégia a cooperação e a articulação entre Governo e sociedade civil.

Em junho do mesmo ano, o governo brasileiro, presente em Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, reunida com o objetivo de elaborar uma proposta mundial de enfrentamento às drogas, assinou o pacto “Princípios Diretivos da Redução da Demanda por Drogas”. Nesse evento, foi reforçado o compromisso político, social, sanitário e educacional, de caráter permanente, dos Estados-membros, para investir em programas de redução da demanda ao uso de drogas. No mesmo período, foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD). Tratava-se de um órgão de caráter executivo, subordinado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Tinha a competência de executar atividades de prevenção ao uso indevido de drogas que causassem dependência, bem como das ações relacionadas com o tratamento, a recuperação, a redução de danos e a reinserção social de dependentes.

Com isso, a política pública relativa a essa questão, antes atribuída aos Ministérios da Saúde, da Educação e da Assistência Social, passou a ser de responsabilidade da SENAD. Esta, porém, deveria executar as ações em articulação com os antigos ministérios, envolvendo outras áreas governamentais como as universidades e organizações da sociedade civil.

Mesmo prevalecendo ainda a perspectiva da repressão, em 2000 a SENAD avançou no sentido de dar contornos mais nítidos a essa política. Inaugurou a perspectiva preventiva. Realizou em 2002, em Brasília, o I Fórum Nacional Antidrogas, divulgando pela primeira vez, na história da política pública brasileira, um Plano Nacional Antidrogas (PNAD). O PNAD forneceu base documental para a ampliação do debate travado pelos

diversos setores estatais e não estatais sobre a política antidrogas em construção no governo brasileiro.

Em 11 de janeiro de 2002, foi aprovada, com inúmeros vetos, a Lei Nº 10.409, que dispunha sobre prevenção, tratamento, fiscalização e controle à repressão, à produção, ao uso e ao tráfico ilícito de produtos, substâncias ou drogas ilícitas que causem dependência física e psíquica. Em 2004, a SENAD foi transformada em Secretaria Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, desvinculando-se do Gabinete de Segurança Institucional e vinculando-se ao Ministério da Justiça. Essa mudança parece estar sinalizando uma alteração no foco da intervenção: rompendo com a perspectiva exclusivamente criminal e enveredando por um novo caminho, ou seja, o da prevenção. A partir da vinculação dessa política ao Ministério da Justiça, começa a se vislumbrar a possibilidade de tratar a questão das drogas no campo dos direitos humanos. Isto pode fazer avançar a construção da política, visto que ganha maior capacidade para se articular com outros órgãos do governo e da sociedade civil, o que potencializa a perspectiva da prevenção.

No mesmo ano, o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos realizaram o II Fórum Nacional sobre Drogas, em Brasília, com o objetivo de realinhamento da política face às necessidades dos municípios brasileiros. Esse processo resultou na Resolução Nº 3 / GSIPR / CH / CONAD, de 27 de outubro de 2005, que aprovou a nova Política Nacional Sobre Drogas. No âmbito da prevenção, a política responsabilizou todos os níveis do governo e da sociedade civil pela execução da política. Nesse processo, foi fundamental a descentralização da política e o funcionamento dos Conselhos Estaduais e Municipais sobre Drogas.

No âmbito do tratamento, recuperação e reinserção social foram salientadas a necessidade de consolidação do processo de descentralização na implementação da política. Do mesmo modo, foi ressaltada a importância da ampliação do acesso às diversas modalidades de tratamento, recuperação e reinserção social de usuários, dependentes e suas famílias, com investimento técnico de forma descentralizada. Porém, estas ações são previstas pela política, mas ainda não são efetivadas pelas instâncias estatais responsáveis.

#### **4 CONCLUSÃO**

A droga se constitui como fator aparente de inclusão, mas é necessariamente fator de exclusão social. A falsa inclusão pode ser identificada através da “inserção” no mercado de trabalho do narcotráfico, que por sua vez, por si só já é fator de exclusão. Isto

porque pode propiciar a reclusão em presídios de segurança máxima ou mesmo o extermínio. Pode proporcionar também a aparente inclusão pelo ingresso em grupos de usuários, pela necessidade de pertencimento nas relações sociais, mas também conduz a exclusão pela perda dos vínculos sociais, afetivos, emocionais e culturais anteriormente construídos. Isto pode conduzir à ruptura com várias dimensões da vida, inclusive com a própria vida.

A questão das drogas suscita temas subjetivos e objetivos, particular e ao mesmo tempo de interesse público, que encerra conteúdos contraditórios, polêmicos e complexos. Portanto, o enfrentamento dessa questão pelo Estado torna-se ainda mais complexo.

Só muito recentemente, as pesquisas conseguiram provar o equivoco contido no enfrentamento do consumo de drogas em todo o mundo. Pois, no Brasil dos anos de 1930 aos de 1980 a questão foi tratada somente no campo da repressão policial. Demorou muito tempo para se começar a compreender que a repressão só consegue ser eficiente para enfrentar a produção e a comercialização das drogas. O consumidor, aquele que faz uso pela força da ação apelativa do mercado produtor, e que pode através dessa pratica transformar-se em dependente químico, não deve mais ser tratado como criminoso. Ele deve ser considerado vitima, seduzido por meio de apelos positivos divulgados, atrativamente, por meio dos veículos de difusão cultural e da mídia.

Dessa forma, finalizamos afirmando que a Política Nacional Antidrogas no Brasil para ser efetiva necessita considerar as múltiplas dimensões e particularidades contidas na questão das drogas. Necessita prioritariamente de investimentos em ações preventivas, que atinjam a sociedade em geral para poder formar uma nova compreensão sobre a temática. Assim, a política poderá agir no que parece ser o desafio para a Política: a descriminalização do usuário. Dito de outra forma, narcotraficantes e dependentes químicos não deverão ser tratados da mesma forma, como criminosos. Criminoso é o empresário do narcotráfico que transformou as drogas em fonte de grande rentabilidade e acumulação financeira, em detrimento da destruição das vidas de seus exércitos de “trabalhadores” e da autodestruição dos consumidores.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Gilberta. **Políticas de drogas e cultura de resistência**. In: GARCIA, Joana; LANDIM, Leilah; Dahmer, Tatiana (orgs). Sociedade e Políticas: novos debates entre ONGs e Universidade. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 6.368**, de 21 de outubro de 1976.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 9.294**, de 15 de julho de 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 10.409**, de 11 de janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Nacional Antidrogas. **Política Nacional Antidrogas**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Segurança Institucional. Conselho Nacional Antidrogas. **Política Nacional sobre Drogas**. Resolução Nº 3/GSIPR/CH/CONA, de 27 de outubro de 2005.

\_\_\_\_\_. Gabinete de Segurança Institucional. **Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD**. Lei Nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

CASTELLS, Manuel. **Fim de Milênio**. 2ª ed. Vol. 3, Tradução: Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer, São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTEL, Robert. ? **Qué significa estar protegido?**. In: Dabas e D. Najmonovich (Orgs), Rede el language de los vínculos. Buenos Aires: Paidós, 1998.

MESQUITA, Fábio. **Políticas públicas de drogas**: a construção de um caminho democrático e humanitário para o Brasil. Disponível em: [www.reduc.org.br](http://www.reduc.org.br), acesso em 31.08.06.

SCHENKER, M; MINAYO, M.C.S. A implicação da família no uso abusivo de drogas: uma revisão crítica. Cienc Saúde Col 2003, 299-306.

SUDBRACK, Maria Fátima Olivier, et al (orgs). **Adolescentes e drogas no contexto da justiça**. Brasília: Editora Plano, 2003.

TIBA, Içami. **Anjos Caídos: como prevenir e eliminar drogas na vida de adolescentes**. 7ª ed. São Paulo: Editora Gente, 1999.