

POLÍTICA CRIMINAL DE DROGAS NO BRASIL: realidades e ilusões do discurso oficial

Guilherme Dutra Marinho Cabral*

RESUMO

O sistema proibicionista de drogas surge a partir 1909, quando é realizada a Conferência de Xangai para discutir os problemas sociais produzidos pelo consumo e comércio extramédicos de ópio na China. Após isso são organizadas diversas outras reuniões internacionais até que se chegasse ao atual modelo político de controle sobre as drogas. As diretrizes e princípios estabelecidos pelas convenções internacionais de que o Brasil participou influenciaram e continuam influenciando nossa Política Criminal de Drogas, que tem como funções declaradas prevenir o consumo inicial de psicotrópicos, atender e reinserir na sociedade os usuários, bem como reduzir a produção e o comércio ilícitos dessas substâncias. No contexto das relações de poder, todavia, verifica-se que o problema que move o sistema penal de drogas não é propriamente a realização do delito descrito nas leis ou a defesa dos bens jurídicos, mas o controle e a destruição dos integrantes dos setores sociais desprovidos de utilidade produtiva para o mercado. Por isso, tem-se afirmado que a história das drogas pertence cada vez menos à história das culturas locais e cada vez mais à história da economia capitalista. A existência de experiências internacionais bem sucedidas com diferentes sistemas torna necessário questionar qual alternativa política seria a mais adequada para resolução dessas situações problemáticas na sociedade brasileira. Em tempo de arraigadas ilusões conformadoras, é preciso ter a doce ilusão de provocar desilusões transformadoras. Interpelemos!

PALAVRAS-CHAVE: droga; política criminal de drogas; modelo proibicionista; criminologia crítica, funções manifestas e funções latentes do discurso oficial.

RIASSUNTO

Il sistema di proibizione delle droghe nasce nel 1909, quando si realizza La Conferenza di Shanghai per discutere i problemi sociali prodotti dal consumo e commercio d'oppio in Cina. Dopo questa sono state organizzate diverse altre riunioni Internazionali fino ha raggiungere l'attuale modello di controllo politico delle droghe. Le linee guida i principi stabiliti dalle convenzioni internazionali al quale Il Brasile ha partecipato, influenzarono e continuano ad influenzare la nostra Politica Antidroghe che ha come funzione dichiarate prevenire Il consumo iniziale di psicotropi, accogliere e reinserire nella societa gli usuari, ridurre la produzione e Il commercio illecito di queste sostanze. Nel contesto delle relazioni di potere Il problema Che muove Il sistema di giustizia penale delle droghe non é propriamente la realizzazione Del delitto o la difesa legale dei Beni ma Il controllo e distruzione dei membri sociali privi di utilità produttiva per Il mercato. Per questo si afferma che la storia delle droghe appartiene ogni volta meno alla storia delle culture locali e ogni volta di più alla storia dell'economia capitalista. L'esistenza di esperienze di successo internazionali nonostante i diversi sistemi ci permette di questionare quale sarebbe l'alternativa politica più adatta alla soluzione di questa situazione

* Advogado, professor e especialista em Direito Penal e Criminologia.

problemática nella società brasileira. In tempo di illusione conformiste radicate é necessário avere la dolce illusione di trasformare questa situazione.

PAROLE CHIAVI: droga, politica antidroghe, modelo proibicionista, criminologia crítica, funções manifeste e função implícite del discurso ufficiale.

SUMÁRIO

1 CONVITE AO TEMA. 2 O MODELO PROIBICIONISTA: SÉCULOS XX E XXI. 3 REALIDADES E ILUSÕES DO DISCURSO OFICIAL. 3.1 PROIBIÇÃO DO CONSUMO DE DROGAS. 3.2 PROIBIÇÃO DA PRODUÇÃO E DO COMÉRCIO DE DROGAS. 4 ALTERNATIVAS POLÍTICAS AO CONTROLE DAS DROGAS. REFERÊNCIAS.

1 CONVITE AO TEMA

Não é novidade o costume humano de consumir substâncias que alterem o seu estado de consciência. Apesar de inexistir provas, pode-se afirmar que o interesse do homem pelas drogas é tão antigo quanto o interesse por si mesmo.

A origem etimológica da palavra “droga” vem do antigo holandês *droog*, que significa “folha seca”, e o sentido atribuído ao vocábulo tem como fundamento o fato de que durante longo período quase todos os medicamentos eram produzidos a partir de vegetais. O termo que melhor representa a palavra, entretanto, vem da expressão grega *phármakon* (fármaco), que designa simultaneamente remédio e veneno. Como há muito afirmou Paracelso, “não há nada na natureza que não seja venenoso. A diferença entre remédio e veneno está na dose de prescrição”.

As primeiras drogas surgiram em plantas como resultado da co-evolução entre o reino botânico e o animal: determinadas pastagens passaram a absorver silício e obrigaram os herbívoros que delas se alimentavam a multiplicar o marfim dos seus molares para não os perderem em poucos anos de pastagem. Algumas plantas também passaram a desenvolver defesas químicas para se protegerem da voracidade animal, e as espécies que não eram dotadas de papilas gustativas ou olfato apurado tinham essas substâncias como mortais (ESCOHOTADO, 2004).

A rigor, poucos são os venenos que não nos forneceram um valioso remédio. Para ser considerada nociva ou benéfica, a droga deve ser avaliada pela dose administrada, pelo objetivo de uso, pela pureza da substância, pelas condições de acesso a esse produto e pelos modelos culturais em que é utilizado

(ESCOHOTADO, 1997). Por isso, *drogas* e *uso de drogas* são coisas bastante distintas e que não podem ser confundidas: “a divisão entre conveniência e inconveniência não depende de empregar este ou aquele composto, mas de empregá-lo com oportunidade e medida ou fora de hora e caoticamente” (ESCOHOTADO, 1997, p. 37).

As drogas com capacidade de alterar o funcionamento do Sistema Nervoso Central são definidas como psicotrópicas. Os psicotrópicos, por sua vez, podem ser divididos em *apaziguadores*, *estimulantes* e *alucinógenos*. São *apaziguadoras* as substâncias que têm propriedades analgésicas e anestésicas, como o ópio e seus derivados (morfina, heroína codeína e metadona), além dos opiáceos sintéticos (barbitúricos), do clorofórmio, do éter e do álcool. São *estimulantes* as que atuam estimulando o funcionamento do Sistema Nervoso Central e produzindo a sensação de ânimo e disposição, como o mate, o chocolate, o café, o tabaco, bem como a folha de coca, a cocaína (cloridrato de coca produzido a partir do processamento químico das folhas de coca), o *crack* e as anfetaminas. Por último, drogas *alucinógenas* são aquelas com capacidade de promover delírios, alucinações e ilusões no consumidor, a exemplo da maconha, do haxixe, do *skunk* (*cannabis* geneticamente modificada para aumentar a concentração do princípio ativo), da mescalina, do *ayahuasca*, do *iboga*, do *kawa*, do *peyote*, do LSD (ácido lisérgico) e do MDMA ou *ecstasy*.

Desde 1981, a Organização Mundial de Saúde define droga como “qualquer entidade química ou mistura de entidades (mas outras que não aquelas necessárias para a manutenção da saúde, como por exemplo água e oxigênio), que alteram a função biológica e possivelmente a sua estrutura”.

Os efeitos mais graves das drogas para a saúde e a vida social do homem, todavia, não estão relacionados à natureza química da substância isoladamente considerada, mas às circunstâncias em que ocorre a sua utilização em um regime proibicionista: a qualidade do produto não é submetida a nenhum controle, as condições higiênicas e de vida em que o consumo é realizado aumentam os riscos de intoxicação, e o preço elevado favorece a inserção de parcela dos dependentes no tráfico ou outros delitos para satisfação do vício. A investigação sociológica também tem demonstrado que os primeiros contatos de jovens consumidores com a polícia são, justamente, os que têm conduzido essas pessoas a entrarem em carreiras de drogodependentes (BARATTA, 2010).

Ao invés de cumprir os objetivos que declara, a Política Criminal de Drogas brasileira tem se destacado por possuir uma eficácia invertida de incremento dos riscos à saúde dos consumidores e incentivo ao comércio ilícito dessas substâncias. Nesse sentido, torna-se necessário questionar se o modelo proibicionista de drogas atualmente adotado pelo país é o mais adequado para solucionar situações problemáticas envolvendo o consumo e o comércio de psicotrópicos em nossa sociedade.

O sistema proibicionista é relativamente novo se comparado à história das drogas nas civilizações humanas. Antes de 1909, o comércio e o consumo de substâncias psicotrópicas eram livremente realizados em quase todo mundo, e foi somente após a Conferência de Xangai que o controle político dessas mercadorias passou receber uma configuração proibicionista. As diretrizes e princípios políticos das convenções internacionais de que o Brasil participou influenciaram e continuam influenciando toda nossa Política Nacional de Drogas, em especial a Política Criminal.

Qualquer análise sobre o funcionamento do sistema penal de drogas deve estar atenta não apenas ao estudo dos objetivos declarados do discurso oficial, como também – e sobretudo – àqueles que o Estado persegue sem declarar. Como mencionado, a principal característica da atual Política Criminal de Drogas não está na eficiência do poder programado pela legislação e sustentado pelo discurso oficial, mas no exercício de uma eficácia invertida: ao invés de reduzir, o sistema penal de drogas agrava os problemas que pretende resolver porque não protege bens jurídicos, não combate ou preveni a criminalidade e nem fornece segurança jurídica aos cidadãos, mas constrói seletivamente a criminalidade e converte a prisão em espaço público de neutralização e extermínio indireto de classes sociais específicas.

A contradição entre o fracasso dos objetivos oficiais (declarados) e o sucesso das funções oficiosas (ocultas) deslegitima o modelo proibicionista na resolução de situações sociais problemáticas envolvendo o consumo e o comércio de psicotrópicos. Por outro lado, a existência de experiências internacionais bem sucedidas com diferentes sistemas de controle de drogas impõe-nos a análise sobre qual alternativa política é a mais adequada para regulamentar essa questão na sociedade brasileira.

2 O MODELO PROIBICIONISTA: SÉCULOS XX E XXI

A atual Política Criminal de Drogas adotada no Brasil e em quase todo mundo tem raízes históricas na transição do século XIX para o século XX. Por volta de 1900, na América, Ásia e Europa todas as drogas conhecidas eram livremente comercializadas em farmácias e drogarias, podendo ser adquiridas, inclusive, por meio do serviço postal. A propaganda publicitária era igualmente livre e utilizada com a mesma intensidade com que se divulgavam os demais produtos no comércio. Apesar de existirem dependentes de ópio, morfina e heroína, o fenômeno despertava pouca atenção de jornais, revistas e órgãos oficiais.

Nos Estados Unidos da América, entretanto, desde o fim da Guerra Civil (1861-1865) grupos protestantes se mobilizam para exigir do governo uma postura mais rígida em relação à produção, venda e consumo de determinadas drogas. Para os integrantes desses segmentos sociais, o uso de psicotrópicos, ainda que ocasional e prudente, era responsável por promover o vício e a degradação moral do homem. O prazer em vida deveria ser rigorosamente evitado porque “a dor é grata a Deus enquanto mortifica a ‘carne’”, e tudo “que não for aliviar patologias momentâneas é fuga indigna perante desdidas que redimem o ser humano” (ESCOHOTADO, 2004, p. 39).

O consumo de drogas passou também a ser associado a minorias sociais, dentre elas negros e imigrantes. Para o cidadão estadunidense branco, protestante e de origem anglo-saxônica, essas populações eram consideradas entidades exógenas, estranhas e de hábitos perigosos que traziam venenos e disputavam empregos com aqueles que haviam se estabelecido nos EUA há gerações: os comportamentos reprováveis que possuíam ameaçavam valores profundos da sociedade estadunidense. Aos chineses foi atribuída a pecha de ávidos consumidores de ópio, enquanto aos mexicanos o de maconha, aos negros o de cocaína e aos irlandeses o de álcool (RODRIGUES, 2003).

Antes da abolição da escravatura, nos Estados Unidos não existia o temor ao ópio, que surgiu apenas quando uma maciça imigração chinesa, destinada a suprir a mão-de-obra negra, começou a incomodar os sindicatos. Foi também o medo aos imigrantes – fundamentalmente irlandeses e judeus – que precipitou a condenação do álcool pela Lei Seca.

Nessa ocasião, as reivindicações políticas da população negra do sul eram muito preocupantes e a cocaína – a origem da Coca-Cola – acabou simbolizando uma droga de negros degenerados. Vinte anos depois seria a mão-de-obra mexicana, chegada um pouco antes da Grande Depressão, o fator que determinou a proibição da maconha. (ESCOHOTADO, 1997, p. 28-29).

Durante esse período, a relação dos EUA com a China foi marcada por tensões políticas e econômicas. O presidente Roosevelt cogita a hipótese de enviar um corpo de marines à China para defender os investimentos ianques naquele local, mas a possibilidade de resolver a situação pela via diplomática fez com que o governo, ao invés de requisitar fundos para uma invasão militar, convocasse a realização de uma conferência internacional para tratar a questão do ópio.

É nesse contexto histórico de forte influência dos movimentos puritano, terapêutico e imperialista que os Estados Unidos da América propõem a realização do primeiro encontro internacional sobre drogas. Com o pretexto de debaterem a proibição do consumo e comércio extramédicos de ópio na China, em 1909 ocorre a Conferência de Xangai contando com a participação de doze países, dentre eles potências coloniais como Inglaterra, Alemanha, França, Holanda e Portugal.

Embora o objetivo manifesto da Conferência fosse o auxílio mundial à China na batalha contra o ópio, as motivações latentes representadas pelo interesse geopolítico dos EUA em desestabilizar economicamente a Inglaterra para conquistar a posição de país hegemônico demonstram que, desde essa época, é a conveniência econômica, e não um pretenso acautelamento da saúde pública, que irá orientar as principais potências do planeta a adotar o modelo proibicionista. Ocultado pelo discurso oficial, um único e permanente objetivo motiva os Estados hegemônicos: a expansão dos seus respectivos domínios territoriais.

Nesse sentido, em 1912 é realizada nova conferência internacional sobre drogas, desta vez sediada em Haia. Prejudicados com a proibição do comércio de ópio, os ingleses condicionam sua participação à inclusão de outras drogas na pauta do evento, como derivados de ópio e cocaína. O acréscimo das substâncias foi aceito, e por via de consequência países como Alemanha, Holanda e França, que comercializavam a cocaína por meio da emergente indústria farmacêutica, também sentiriam o impacto econômico da sua proibição. Objetivando postergar o cumprimento da Convenção de Haia, a Alemanha exige a ratificação do encontro por

outros países da Europa e América, e com a eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), o acordo somente adquire vigência em 1921. (ZACCONE, 2008).

No ano de 1925 os EUA convocam novo encontro internacional, realizado em Genebra, objetivando fixar limites à produção de ópio cru e coca em cada parte do mundo. A proposta foi rejeitada pelas delegações participantes e produziu indignação aos representantes estadunidenses, levando-os a abandonar a reunião inopinadamente. Como novidade, o cânhamo da *cannabis sativum* e a heroína foram inseridos no rol de substâncias proibidas – mantendo-se a permissão dos usos médico e científico –, assim como foi criado o Comitê Central Permanente, um organismo consultivo internacional encarregado de observar o mercado mundial de drogas.

Atrás da aparente preocupação com a saúde dos consumidores de todo mundo, a inserção do cânhamo na lista de substâncias proscritas desvelava o objetivo específico da Inglaterra em manter o Egito sob seu domínio político, já que esse Estado, apesar de haver conquistado a condição de reinado pouco tempo antes da Conferência, continuara a ser um protetorado britânico, e a droga, que era largamente consumida naquela região, passou a ser um símbolo de subversão anticolonialista.

Posteriormente são realizados outros dois encontros em Genebra, o primeiro em 1931 e o segundo em 1936. Enquanto a Convenção de 1931 estabeleceu aos países tetos anuais de produção de drogas destinadas a uso lícito, o Convênio de 1936 obrigava os países signatários a instituírem departamentos especiais de repressão ao tráfico e consumo de drogas. A punição, que deveria ser severa para ambos os casos, implicaria punir com pena de prisão não só o tráfico, mas também o consumo ilegal das substâncias proscritas ¹.

¹ Convenção de Genebra de 1936, artigos II e XI:

“Art. II. Cada uma das Altas Partes contratantes se compromete a baixar as disposições legislativas necessárias para punir severamente, e sobretudo com pena de prisão ou outras penas privativas de liberdade, os seguintes atos:

a) fabricação, transformação, extração, preparação, detenção, oferta, exposição à venda, distribuição, compra, venda, cessão sob qualquer título, corretagem, remessa, expedição em trânsito, transporte, importação e exportação dos estupefacientes, contrarias às estipulações das referidas Convenções;
 b) participação intencional nos atos mencionados neste artigo;
 c) sociedade ou entendimento para a realização de um dos atos acima enumerados;
 d) as tentativas e, nas condições previstas pela lei nacional, os atos preparatórios.”

“Artigo XI. 1. Cada Alta Parte Contratante deverá instituir, no quadro de sua e legislação nacional, uma repartição central encarregada de fiscalizar e coordenar as operações indispensáveis para impedir os atos previstos no Artigo 2, e providenciar no sentido de serem processadas as pessoas culpadas de atos desse genero.

2. Essa repartição central.

A concordância dos países em implementar um modelo padronizado de política de drogas representou a maior vitória até então conquistada pelo ímpeto proibicionista dos EUA. O principal responsável pelo novo modelo de controle foi Harry Jacob Anslinger, um antigo policial antiálcool estadunidense que coordenou com mãos de ferro o *Federal Bureau of Narcotics* entre os anos de 1930 e 1962. Anslinger capitaneou uma campanha intransigente – e nada científica – contra o consumo de maconha, que resultou na aprovação do *Marihuana Tax Act*, em 1937. Mesmo sendo desmentido posteriormente por estudos científicos confiáveis, Anslinger proclamara que imigrantes mexicanos, ao consumirem a droga, estariam apresentando irrefreáveis inclinações à violência e à luxúria. A face oculta dessa perseguição, entretanto, revela que

A grande depressão americana parece ter sido o impulso econômico para a criminalização da maconha, que era usada naquela época de forma muito restrita pela população dos EUA, mas que tinha grande aceitação e consumo junto aos mexicanos que, a partir da quebra da bolsa de valores norte-americana, passou a ser mão-de-obra competitiva, não desejada em razão da crise econômica. (ZACCONE, 2008, p. 84).

No Brasil, são realizadas sucessivas alterações legislativas para adequar a ordem jurídica nacional às Conferências de Genebra. Sob um viés marcadamente sanitário, são editados o decreto n. 20.930/32, o decreto n. 24.505/34 e o decreto-lei n. 891/38. Em 1940, o decreto-lei 2.848/40 institui o novo Código Penal brasileiro, que em seu artigo 281 comina pena de um a cinco anos de reclusão, além de multa de dois a dez contos de réis, para as condutas de

importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar ao consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

-
- a) deverá manter contato estreito com as outras instituições ou organismos oficiais que ocupem de estupefacientes;
 - b) deverá centralizar as informações de natureza a facilitar as pesquisas e a prevenção dos atos previstos no Artigo 2, e
 - c) deverá manter-se em contato e poderá corresponder-se diretamente com as repartições centrais dos outros países.”

Por outro lado, na década de sessenta os Estados Unidos assistem à eclosão dos movimentos de contracultura, marcados pelo caráter contestatário e libertário, como a rebelião dos negros e a postura mística dos *hippies*, que irão influenciar os países integrantes da ONU a modificarem o rumo da política de drogas. Como lembra Carvalho (2010, p. 13-14),

Associado às posturas reivindicatórias e libertárias, o uso de drogas ilícitas compõem, junto com outros elementos da cultura (música, literatura, artes plásticas, cinema, vestuário, alimentação, sexualidade), o quadro de manifestações estéticas das políticas de ruptura.

Opondo-se ao modelo consumista difundido pelo *American way of life*, os *hippies* tinham no uso de substâncias alucinógenas, como LSD e maconha, o referencial de uma nova postura de vida, menos apegada ao materialismo capitalista e fortemente interessada em descobertas interiores. O modelo místico e libertário proposto pelo movimento contrapunha-se à idéia capitalista de devoção ao trabalho e ao consumo, o que subvertia os valores sociais e ameaçava o paradigma capitalista de satisfação pessoal pela via – única – do enriquecimento econômico. A reação inicial foi associar o consumo de drogas à apatia laboral, e posteriormente verificou-se que o uso de drogas havia saído dos guetos e grupos marginalizados para atingir jovens das classes média e alta. O enorme aumento das drogas psicodélicas – sobretudo maconha – intensificou a estratégia maniqueísta de luta entre “bem e mal”, “criando-se o pânico devido aos ‘vampiros’ que estavam atacando tantos ‘filhos de boa família’”. (OLMO, 1990, p. 34).

Os culpados tinham de estar fora do consenso e ser considerados “corruptores”, daí o fato de o *discurso jurídico* enfatizar na época o *estereótipo criminoso*, para determinar responsabilidades; sobretudo o escalão terminal, o pequeno distribuidor, seria visto como o incitador ao consumo, o chamado *Pusher* ou revendedor de rua. Este indivíduo geralmente provinha dos guetos, razão pela qual era fácil qualificá-lo de “delinqüente”. O consumidor, em troca, era de condição social distinta, seria qualificado de “doente” graças à difusão do *estereótipo da dependência*, de acordo com o *discurso médico* que apresentava o já bem consolidado *modelo médico-sanitário*. Deste modo, pode-se afirmar que na década de sessenta se observa um duplo discurso sobre a droga, que pode ser chamado *discurso médico-jurídico*, por tratar-se de um híbrido dos modelos predominantes (o modelo médico-sanitário e o modelo ético-jurídico), o qual serviria para estabelecer a *ideologia da diferenciação, tão necessária para*

distinguir entre consumidor e traficante. Quer dizer, entre doente e delinqüente. (OLMO, 1990, p. 34).

No ano de 1961, realiza-se em Nova Iorque a Convenção Única sobre Entorpecentes, que reestrutura o conteúdo das Conferências de Haia e Genebra e amplia o rol de substâncias sob controle legal. As drogas foram relacionadas em quatro listas, todas destinadas a fiscalizar e proibir a produção, fabricação, importação e exportação, comércio, posse e uso de entorpecentes sem finalidade médica ou científica. Além disso, os Estados foram orientados a adotar medidas diferenciadas para o tráfico e o uso de drogas, punindo severamente o traficante (criminoso) e tratando o usuário (doente). A preocupação com a saúde tinha por pressuposto a interpretação de que a toxicomania representava um grave mal para o indivíduo, fato que demandaria um combate conjunto e universal às drogas.

Seguindo as diretrizes da ONU, em 1964 o Brasil aprova e promulga a Convenção Única de Nova Iorque por meio do Decreto 54.216/64, e edita a Lei n. 4.451/64 para alterar a redação do artigo 281 do Código Penal. Além da inserção do verbo “plantar” no rol das condutas proibidas, a novel norma criminalizou a instigação ou induzimento ao uso de entorpecente, cominando ao autor do delito pena equivalente à do tráfico.

No dia 21 de fevereiro de 1971 é realizada, em Viena, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, aprovada pelo Brasil por meio do Decreto n. 79.388/77. O uso hedonista continuaria proibido, e para extirpá-lo do mundo são sugeridas ações coordenadas entre os países participantes. Ao Estado que mantinha em seu território o cultivo de plantas silvestres dotadas de substâncias entorpecentes, tradicionalmente utilizadas por reduzidos grupos em rituais místico-religiosos, facultou-se a adoção de cláusula de reserva para permitir a sua fabricação, distribuição, comércio, posse e consumo lícitos, vedada a sua comercialização internacional (art. 32, §4º). As drogas foram agrupadas em quatro listas, destinando para a primeira as substâncias sem nenhuma utilidade médica ou científica, para a segunda as com pouca utilidade, para a terceira as de razoável uso e para a quarta as que apresentam intensa aplicabilidade médica ou científica. Enquanto a Lista I

elena as substâncias alucinógenas, as demais se limitam ao controle de estimulantes, sedativos e narcóticos².

A Convenção de Viena motivou a edição da Lei n. 5.726/71, que estabeleceu medidas de prevenção ao consumo e comércio ilícito de entorpecentes (Capítulo I), previu hipóteses de inimizabilidade ao infrator viciado (Capítulo II) e instituiu procedimento especial para julgamento dos crimes que disciplina (Capítulo III). Além disso, deu nova redação ao artigo 281 do Código Penal para inserir, no seu §5º, a criticável figura do crime de “quadrilha de dois”.³ Outra novidade da Lei 5.726/71 reside no conteúdo normativo do artigo 1º, influenciado pela Lei de Segurança Nacional e que determinou ser “dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar no combate ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica”.

Na análise de Carvalho (2010, p. 17),

A legislação preserva o discurso médico-jurídico da década de sessenta com a identificação do usuário como dependente (estereótipo da dependência) e do traficante como delinqüente (estereótipo criminoso). Apesar de trabalhar com essa simplificação da realidade, desde perspectiva distorcida e maniqueísta que operará a dicotomização das práticas punitivas, a Lei 5.726/71 avança em relação ao Decreto-Lei 385/68, iniciando o processo de alteração do modelo repressivo que se consolidará na Lei 6.368/76 e atingirá o ápice com a Lei 11.343/06.

Com a Lei 6.368/76 revoga-se a Lei 5.726/71 – e, conseqüentemente, o artigo 281 do Código Penal –, adaptando-se novamente a legislação brasileira às convenções internacionais. A Lei proíbe o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de drogas para fins hedonistas, condicionando-as a atividades médicas e científicas devidamente autorizadas (Capítulo I); prevê medidas de tratamento e recuperação às drogas (Capítulo II); define crimes como tráfico, induzimento,

² Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971. *Lista I*: DET, DMHP, DMT, LSD e LSD-25, Mescalina, Paraexil, Psilocina (Psilotsin), Psilocibina, STP, DOM e THC (Tetrahydrocannabinol); *Lista II*: Anfetamina, DEXANfetamina, METANfetamina, METILFENIDATO, FENCICLIDINA, FENMETRAZINA; *Lista III*: AMOBARBITAL, CICLOBARBITAL, GLUTETIMIDA, PENTOBARBITAL, SECOBARBITAL; *Lista IV*: ANFEPRAMONA, BARBITAL, ETCLORVINOL, ETINAMATO, MEPROBAMATO, METAQUALONA, METIL FENOBARBITAL, METIPRILON, FENOBARBITAL, PIPRADOL, SPA.

³ Código Penal, art. 281: “§ 5º Associarem-se duas ou mais pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer qualquer dos crimes previstos neste artigo e seus parágrafos.”
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa de 20 (vinte) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário-mínimo vigente no País

instigação ou auxílio ao consumo de entorpecentes, associação de duas ou mais pessoas para o crime, prescrição indevida de remédios e posse de droga para consumo próprio (Capítulo III); regulamenta rito processual específico para os crimes que define (Capítulo IV), além de conceituar como substância entorpecente ou capaz de determinar dependência física ou psíquica aquela assim especificada em Lei ou relacionada pelo Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia, do Ministério da Saúde (art. 36).

Assim, no plano político-criminal, a Lei 6.368/76 manteve o histórico discurso médico-jurídico com a diferenciação tradicional entre consumidor (dependente e/ou usuário) e traficante e com a concretização moralizadora dos estereótipos consumidor-doente e traficante-delinquente. Outrossim, com a implementação gradual do discurso jurídico-político no plano da segurança pública, à figura do traficante será agregado o papel (político) do inimigo interno, justificando as constantes exacerbações de pena, notadamente na quantidade e na forma de execução, que ocorrerão a partir do final da década de setenta. (CARVALHO, 2010, p. 21)..

No plano internacional, o aumento do consumo de drogas de um lado, e o fracasso do modelo proibicionista de outro, levaram o presidente Richard Nixon a declarar, em 1972, que as drogas haviam se tornado o inimigo Número 1 dos EUA. A campanha de guerra às drogas deflagrada por Nixon apresentava duas linhas distintas de ação, que segundo Escotado (2004, p. 158) eram as seguintes:

A primeira frente foi dar carta branca aos generais turcos para acabar com a sua democracia, em troca de 30 milhões de dólares anuais e do compromisso de suprimirem todos os cultivos ilícitos de dormideira no país (embora estivessem a trazer 300 milhões de dólares anuais em divisas, e dessem emprego a dezenas de milhares de famílias camponesas). A segunda foi apresentar a metadona como “arma de Estado” e droga contra-revolucionária, pondo em ação uma política de oferecê-la a qualquer pessoa que se declarasse incapaz de viver sem heroína.

Com o final da segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos passaram a atribuir o aumento do consumo de ópio a uma suposta conspiração comunista dirigida à desestabilização da democracia estadunidense. No início da década de oitenta, a iminente derrocada socialista leva os EUA a transferirem o discurso de

guerra para um novo alvo, tão importante quanto os comunistas na estratégia de domínio territorial: o narcotráfico.

O ponto de transição em que as duas ameaças (comunismo e narcotráfico) convivem pode ser demarcado em meados da década de 1980, mais precisamente em 1985, quando o então embaixador dos EUA na Colômbia, Lewis Tambs, afirma haver nesse país uma associação direta entre guerrilhas marxistas, em luta pelo poder no país desde os anos 1960, e as organizações narcotraficantes. No pronunciamento, Tambs classificou tal associação como *narcoterror*. A posição do diplomata foi reforçada com a edição de um documento (a National Security Decision Directive – NSDD 221) pelo presidente Ronald Reagan, já em 1986, que registrava oficialmente que, para o governo, comunismo e narcotráfico agiam em conjunto para minar a democracia e a saúde das populações. (RODRIGUES, 2003, p. 73-74).

Foi nesse cenário de crescentes interesses geopolíticos estadunidenses que em dezembro 1988 acontece, na cidade de Viena, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Para os Estados participantes, o extraordinário aumento do tráfico ilícito de drogas havia modificado significativamente as características da atividade, que passou a se organizar em complexas estruturas criminosas e ganhou projeção internacional. A exploração ilegal do comércio de drogas representava grave ameaça à saúde e ao bem-estar dos seres humanos, além de “contaminar e corromper as estruturas da administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis”⁴. O seu caráter transnacional, por outro lado, exigia dos países um maior envolvimento de todos no combate deste “mal”.

O utópico objetivo de erradicar – e não controlar – o comércio de drogas, somado à problematização do tema a nível internacional – “a erradicação de tráfico ilícito é responsabilidade coletiva de todos os Estados e que, para esse fim, é necessária uma ação coordenada no nível da cooperação internacional”⁵ – impulsionou a distinção entre países produtores e consumidores de drogas, permitindo que Estados hegemônicos, como os Estados Unidos da América, a

⁴ Preâmbulo da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 20 de dezembro de 1988.

⁵ Preâmbulo da Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 20 de dezembro de 1988.

pretexto de combaterem o cultivo de plantas com capacidade de psicotrópica, mantivessem sob seu domínio regiões de relevante interesse geopolítico.

A prioridade da Casa Branca, ao contrário do que afirma o seu próprio discurso, não é o combate ao narcotráfico. A “guerra ao narcotráfico” é, principalmente, um instrumento de política e propaganda da Casa Branca, utilizado em nome de interesses territoriais concretos dos Estados Unidos. [...] O objeto da Iniciativa Bush são os mercados nacionais latino-americanos, tomados em sua complexidade estrutural, isto é, o conjunto de relações sociais, políticas e econômicas que colocam esse mercado em funcionamento. A iniciativa Bush quer aprofundar ao máximo a dependência desses mercados em relação ao mercado americano, como exemplifica, claramente, o caso mexicano. O objeto da “guerra ao narcotráfico” é o controle militar de regiões estratégicas que não estão, necessariamente, incorporadas ao mercado, a não ser através do comércio de drogas. É o caso específico da Amazônia Internacional, cuja importância política como território e como reserva de matéria-prima pode ser facilmente projetada para o futuro próximo. (ARBEX, 1993, p. 78-83).

Ainda em 1988 o Brasil promulga sua nova Constituição Federal, que equiparou o tráfico ilícito de drogas aos delitos hediondos, tornando-os insuscetíveis de fiança, graça ou anistia⁶.

Seguindo as tendências internacionais, em 2006 é editada a Lei 11.343, revogando a anterior Lei de Tóxicos (6.368/76). Mantendo a *ideologia da diferenciação*, aumenta-se a pena de prisão para o delito de tráfico de drogas – estereótipo do inimigo interno –, enquanto para o consumidor – estereótipo do doente – são destinadas medidas como *advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviço à comunidade e comparecimento a programas ou cursos educativos*. Apesar de o consumidor ver-se livre da pena de prisão – o que, de fato, ocorrera desde a Lei 6.368/76 em decorrência dos benefícios processuais aplicáveis à espécie –, a inovação legislativa não alterou a situação social dos usuários, que permanecem sob o controle (velado) do Estado.

⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 5º, inciso XLIII: “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.”

No mesmo sentido, o processo de criminalização secundária⁷ do consumo e comércio ilícito de drogas: a) imuniza a classe dominante, interpretada como útil ao processo de produção de capital; b) protege a classe dominada enquanto – e tão somente – inserida nos processos produtivos como força de trabalho ativa; e c) neutraliza ou elimina a classe dominada excluída do processo de produção de mais-valia, essa força de trabalho excedente (*lumpenproletariado*) que constitui o *exército de reserva industrial* responsável por manter o salário do trabalhador ativo em níveis econômicos mínimos, estritamente suficiente para satisfação das necessidades materiais básicas.

A explicação disso é que os setores da marginalidade social (os marginalizados produzidos, necessariamente, pelo desenvolvimento tecnológico e pela concentração e expansão do capitalismo) não são necessários aos processos de produção e reprodução do capital, não integram o mercado de trabalho, não fazem parte da força de trabalho ativa e, assim, não existe, nem mesmo, o interesse de sua proteção como objetos (mercadorias produtoras de mercadorias de valor superior), mas, ao contrário, existe o interesse (e, pode-se dizer, o estímulo) em sua eliminação ou redução: a sua existência e crescimento progressivo, *além dos limites necessários à manutenção dos salários nos níveis mais inferiores possíveis* (pela pressão da força de trabalho excedente sobre a força de trabalho ativa, na disputa do mercado de trabalho) significa *existência e crescimento progressivo da criminalidade* (o conjunto das práticas criminais, como resposta individuais desesperadas de contingentes humanos em condições sociais insuportavelmente adversas, sem qualquer meio de existência material), *das forças de combate à criminalidade, dos locais de depósito dos indivíduos criminalizados, das despesas públicas* (o custo do crime), *da insegurança social, da insatisfação e da revolta da população*, etc. (SANTOS, 1984, p. 107).

3 REALIDADES E ILUSÕES DO DISCURSO OFICIAL

⁷ Para Zaffaroni, Batista, Alagia e Slokar, “*criminalização primária é o ato e o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas. (...) criminalização secundária é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que acontece quando as agências policiais detectam uma pessoa que supõe-se tenha praticado certo ato criminalizado primariamente, a investigam, em alguns casos privam-na de sua liberdade de ir e vir, submetem-na à agência judicial, que legitima tais iniciativa e admite um processo (ou seja, o avanço de uma série de atos em princípio públicos para assegurar se, na realidade, o acusado praticou aquela ação); no processo, discute-se publicamente se esse acusado praticou aquela ação e, em caso afirmativo, autoriza-se a imposição de uma pena de certa magnitude que, no caso de privação de liberdade de ir e vir da pessoa, será executada por uma agência penitenciária (prisionização).*” (ZAFFARONI, 2006, p. 43).

A principal característica da atual Política Criminal de Drogas é a sua *eficácia invertida*: ao invés de reduzir, a intervenção penal agrava os problemas que pretende resolver. Não protege bens jurídicos com eficiência, não combate ou preveni a criminalidade e nem fornece segurança jurídica aos cidadãos, mas constrói seletivamente a criminalidade e converte a prisão em espaço público de neutralização e extermínio de classes sociais específicas.

Assim como em todo Direito Penal, na questão das drogas, “a impunidade é a regra, a criminalização a exceção, confirmando que a intervenção mais intensiva do sistema penal na sociedade é simbólica e não instrumental: é a ilusão de segurança jurídica!” (ANDRADE, 2006, p. 471). Mais que um sistema de proteção *de direitos*, a Política Criminal de Drogas é um sistema de violação de *direitos humanos*.

3.1 PROIBIÇÃO DO CONSUMO DE DROGAS

A proibição do consumo hedonista de psicotrópicos tem como objetivo oficial “buscar, incessantemente, atingir o ideal de construção de uma sociedade protegida do uso de drogas ilícitas e do uso indevido de drogas lícitas” (BRASIL, 2005). Para tanto, as atividades de prevenção deverão conscientizar toda sociedade brasileira sobre os prejuízos sociais e as implicações negativas representadas pelo consumo dessas substâncias, como a interferência na qualidade de vida dos indivíduos e na sua convivência social.⁸

A política de atenção e reinserção social, por sua vez, deverá oferecer aos usuários e dependentes um projeto terapêutico individualizado, destinado a promover a melhoria da qualidade de vida dos consumidores, reduzir os riscos e danos provocados à sua saúde, bem como incluí-los em redes sociais de proteção contra o uso indevido de drogas.

⁸ Nos termos da Resolução Nº3, do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), constituem objetivos da política nacional sobre drogas “Conscientizar a sociedade brasileira sobre os prejuízos sociais e as implicações negativas representadas pelo uso indevido de drogas e suas conseqüências”. No mesmo sentido, o artigo 19 da Lei 11.343/06: “Art. 19. As atividades de prevenção do uso indevido de drogas devem observar os seguintes princípios e diretrizes:
I - o reconhecimento do uso indevido de drogas como fator de interferência na qualidade de vida do indivíduo e na sua relação com a comunidade à qual pertence;”

Apesar desses objetivos, a atual Política Criminal de Drogas não cumpre com eficácia as funções que declara, e ao contrário de prevenir o consumo, atender e inserir na sociedade os usuários e dependentes submete essas pessoas a um controle social velado, obrigando-as a manter vínculos subculturais que possibilitem a realização clandestina do consumo de drogas. Não inibe o surgimento de novos consumidores, agrava os riscos e danos produzidos à saúde do usuário, além de inviabilizar o seu regular convívio em sociedade.

Como informado, o consumo de psicotrópicos sempre fez parte da cultura humana, e o controle político sobre essas substâncias surge apenas quando as mesmas adquirem valor econômico. O comportamento humano abstêmio pretendido pelo modelo proibicionista é ilusório porque: a) conflita com a necessidade mesma do homem de transcender às angústias e sofrimentos inerentes ao seu corpo físico e b) ignora o antagonismo irremediável entre as exigências do instinto e as restrições da vida em sociedade que lhe negam vazão.⁹

Assim,

Se a demanda de “drogas” surge, hoje, em grande parte como necessidade de escapar das angústias produzidas pela realidade, liberar-se desta necessidade significa, antes de tudo, construir o projeto de uma outra realidade, isto é, de uma sociedade mais justa e mais humana, que não produza a necessidade de dela se escapar, mas sim a de vivê-la (KARAM, 2002, p. 144).

Se o discurso oficial sustenta que a atenção médica e a reinserção social de usuários e dependentes de psicotrópicos constituem os objetivos manifestos da atual Política Criminal de Drogas, a clandestinidade do consumo imposta pela criminalização propriamente dita e pela reação social informal do sistema de drogas, ao invés de reduzir, agrava os prejuízos à saúde dos consumidores, e ao contrário de (re)integrar, promove a sua exclusão social.

⁹ Para Freud (1980, p. 95), “o sofrimento nos ameaça a partir de três direções: de nosso próprio corpo, condenado à decadência e à dissolução, e que nem mesmo pode dispensar o sofrimento e a ansiedade como sinais de advertência; do mundo externo, que pode voltar-se contra nós com forças de destruição esmagadoras e impiedosas; e, finalmente, de nossos relacionamentos com os outros homens. O sofrimento que provém dessa última fonte talvez nos seja mais penoso do que qualquer outro.”

Na realidade, como tem sido demonstrado há tempos, a maioria dos efeitos graves da droga na saúde e no *estatus* social do dependente dependem [sic] das circunstâncias em que se produz o consumo de droga ilegal em um regime proibicionista: a qualidade da substância, que não está submetida a nenhum controle devido ao fato de que é mercadoria ilegal; as condições higiênicas y de vida em que se realiza o consumo, que acrescentam muitos novos riscos aos efeitos primários, o preço elevado das drogas, que favorece a inserção de uma parcela dos dependentes no contexto criminal do tráfico para procurar a substância, ou induz a outras condutas ilegais com a mesma finalidade. (BARATTA, 2010, p. 207)¹⁰.

Uma das funções latentes da criminalização das drogas é a incorporação de uma variável artificial de efeitos transcendentais na estrutura desse mercado, o que implica em um aumento de mais de mil vezes no preço da substância vendida na rua, em comparação com seu valor no comércio legal (BARATTA, 2010). A elevação artificial do preço das drogas, decorrente dos *custos normais* de produção e manutenção do negócio, somados aos *custos potenciais* por eventuais perdas de mercadoria e pessoas, incentiva a produção e o comércio dessas substâncias, “*abrindo novas oportunidades de acumulação de capital e de geração de empregos e, assim, suprimindo as limitadas oportunidades oferecidas pelas atividades econômicas lícitas*” (KARAM, 2002, p. 142).

A ausência de controle sobre a produção também favorecer a administração de substâncias cujo efeito o consumidor desconhece, o que aumenta a probabilidade de overdose porque o usuário está sujeito a introduzir em seu organismo drogas de potência infinitamente superior à esperada. Assim, basta imaginar o enorme risco que representaria para a vida das pessoas se um indivíduo, imaginando que ingere uma bebida com 15% vol. de gradação alcoólica (equivalente ao vinho do Porto) ou uma aspirina de 5 miligramas, descobre, posteriormente, que introduziu em seu organismo uma substância com teor alcoólico entre 69 e 90% vol. (equivalente ao absinto) ou 500 miligramas de aspirina.

¹⁰ “En realidad, como ha sido demostrado hace ya tiempo, la mayoría de los efectos más graves de la droga sobre la salud y el estatus social del drogodependiente dependen de las circunstancias en que se produce el consumo de droga ilegal en un régimen prohibicionista: la calidad de la sustancia, que no está sometida a ningún control debido a que es mercancía ilegal; las condiciones higiénicas y de vida en que se realiza el consumo, que añaden muchos nuevos riesgos a los efectos primarios, el precio elevado de las drogas, que favorece la inserción de una parte de los drogodependientes en el contexto criminal del tráfico para procurarse la sustancia, o induce a otras conductas ilegales con la misma finalidad.”

No mesmo sentido, a ilegalidade do comércio permite que se adicione a essas substâncias compostos químicos diversos da sua composição original, como talco à cocaína e estercó à maconha.

A clandestinidade também torna o consumo precário, aumentando a probabilidade de transmissão de doenças como a AIDS. O objetivo declarado de promover a atenção à saúde do consumidor, portanto, exige a assunção pública da conduta desviante, o que dificulta – ao invés de auxiliar – a prestação da assistência médica:

[...] a proteção da saúde pública, que estaria a fundamentar a criminalização, contraditoriamente se vê afetada por esta mesma criminalização, trazendo a proibição maiores riscos à integridade física e mental dos consumidores das substâncias proibidas. (KARAM, 2002, p. 139).

No mesmo sentido,

É também à criminalização que se pode, em grande parte, atribuir a criação e disseminação de substâncias, que apresentam maior nocividade à saúde. Eventuais êxitos repressivos, redutores da oferta, acabam por incentivar produtores, distribuidores e consumidores a buscar outros produtos, assim acabando por introduzir no mercado novos produtos mais lucrativos e, freqüentemente, mais danosos, no que concerne a seus *efeitos primários*, isto é, aqueles derivados da natureza mesma da substância, ofertada e consumida. Isto ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos da América, após a década de 1970, com o crescimento da oferta de cocaína e heroína, em grande parte conseqüência da repressão à maconha e aos alucinógenos de origem mexicana. A introdução do crack, no final da década de 1980, seguiu lógica econômica análoga (KARAM, 2002, p. 142).

Por último, a criminalização inflaciona o preço das mercadorias e impulsiona a prática de comportamentos desviantes quando o adicto, não dispondo de meios imediatos para o consumo da droga, sente-se obrigado a furtar, roubar ou vender o próprio corpo para satisfazer o vício. Em situações igualmente problemáticas, dedica-se ao comércio varejista dessas substâncias, submetendo-se a trabalhos de extrema exploração e risco de prisão.

Ainda que a Lei 11.343/06 exclua a possibilidade de pena de prisão, as sanções penais cominadas possibilitam manter um controle social informal sobre os

usuários, que impedidos de assumirem publicamente a sua condição, precisam inserir-se em práticas subculturais que os estigmatizam na sociedade.

As pessoas etiquetadas como estranhas ao grupo, por uma necessidade profunda de ordem psicológica de serem aceitas, estimadas, de ter um grupo de referência que lhes dê apoio moral procurarão fazer contato com outras pessoas em condições semelhantes. Formam-se desse modo, grupos subculturais de ressentidos e de *iguais* (pois neles o indivíduo já não é mais um *estranho*), nos quais, como reforço, desenvolver-se á uma ideologia que racionalize e justifique enfaticamente o comportamento desviante. (...) Assim, um viciado em drogas, em contato com outras pessoas do baixo mundo, terá mais oportunidades de iniciar condutas não conformistas ou novos comportamentos desviantes, seja por aprendizagem, por imitação ou por solidariedade. (CASTRO, 1983, p. 107-108).

Nessa linha, Carlos Bacila e Paulo Rangel (2007) lembram que a utilização de drogas produz no usuário estigmas de ordem objetiva e subjetiva: a primeira, representada pelo ritual de consumo e pelos seus sinais deixados no corpo, como picadas de agulhas, nariz vermelho, pupila dilatada, euforia e depressão mental, etc; a segunda, manifestada por uma valoração social negativa sobre os consumidores, que são considerados pouco confiáveis e suscetíveis à prática de delitos violentos. Esse composto objetivo/subjetivo, expresso pelo conceito jurídico de meta-regras/estigmas, faz com que o usuário seja vítima de freqüentes ações discriminatórias e se converta em um cliente preferencial da polícia e do sistema penal. Se se encontra trabalhando, está sujeito a receber aviso de dispensa sem motivo aparente; se está na rua, poderá ter sua vida devassada por policiais; se está em casa, receberá da família o tratamento de um doente. Assim,

Não é pouco considerar que o estigmatizado pelo uso das drogas recebe agressões gratuitas, provocações, perseguições policiais sistemáticas, concussão da polícia para que a droga que portava não seja utilizada contra ele para enquadrá-lo no crime de tráfico, homicídio por dívida de drogas, rejeição no trabalho, no lar, nos ambientes sociais, homicídio por ser considerado informante da polícia, ainda que não seja. (BACILA, 2007, p. 53).

3.2 PROIBIÇÃO DA PRODUÇÃO E DO COMÉRCIO DE DROGAS

A proibição do comércio de substâncias psicotrópicas tem como objetivo oficial reduzir a oferta de drogas ilícitas, erradicar a produção interna, bloquear o ingresso das oriundas do exterior e dismantelar as organizações criminosas envolvidas nessas atividades.¹¹

A real operacionalidade do sistema penal de drogas, entretanto, é exercida de forma bastante diferente do poder programado pela legislação e sustentado pelo discurso oficial. A Política Criminal de Drogas não realiza as funções planejadas pela legislação e, ao mesmo tempo, cumpre outras de forma arbitrária e seletiva.

Como lembra Zaffaroni,

A disparidade entre o exercício de poder programado e a capacidade operativa dos órgãos é abissal, mas se por uma circunstância inconcebível este poder fosse incrementado a ponto de chegar a corresponder a todo o exercício programado legislativamente, produzir-se-ia o indesejável efeito de se criminalizar várias vezes toda população. [...] Diante da absurda suposição – não desejada por ninguém – de criminalizar reiteradamente toda a população, torna-se óbvio que o sistema penal está *estruturalmente* montado para que a legalidade processual não opere e, sim, para que exerça seu poder com altíssimo grau de arbitrariedade seletiva dirigida, naturalmente, aos setores vulneráveis. (ZAFFARONI, 2001, p. 26-27).

Apesar de o discurso oficial sustentar um suposto êxito da Política Criminal de Drogas com base em estatísticas que indicam o crescente número de apreensões de drogas e de empresas varejistas desarticuladas, as *cifras ocultas*¹² da criminalidade demonstram que a quantidade de delitos desconhecidos e não-punidos é infinitamente superior àquela catalogada pelas pesquisas públicas. Os dados oficiais podem dizer pouco da realidade porque “uma multiplicação de delitos nas estatísticas pode significar somente uma multiplicação de esforços por parte da

¹¹ Política Nacional de Drogas, item 4.1.3: “As ações contínuas de repressão devem ser promovidas para reduzir a oferta das drogas ilegais e/ou de abuso, pela erradicação e apreensão permanentes destas produzidas no país, pelo bloqueio do ingresso das oriundas do exterior, destinadas ao consumo interno ou ao mercado internacional e pela identificação e dismantelamento das organizações criminosas.

¹² Entre a criminalidade real e a criminalidade aparente, há uma enorme quantidade de casos que jamais serão conhecidos pela polícia. Esta diferença é que denomina cifra obscura, cifra negra ou delinqüência oculta. A diferença entre a criminalidade real e a aparente seria, pois, dada pela cifra negra (CASTRO, 1984, p. 68).

polícia e maior eficiência dos tribunais e não que a delinqüência tenha aumentado.” (CASTRO, 1983, p. 66-67).

A seletividade punitiva do sistema de drogas retira do mercado apenas 5 a 10% do total das substâncias ilegais, e quando atua em ótimas condições, a redução não atinge o dobro deste percentual.

Segundo cálculo dos expertos, ainda hoje, a ação da justiça penal só retira do mercado uma quantidade de substâncias ilegais que varia entre 5 e 10% do total. Esforçando-se ao máximo e trabalhando em ótimas condições, o impacto da ação da justiça penal sobre a oferta de droga não poderia superar, com quase toda segurança, o dobro desta porcentagem. Portanto é evidente que a ação da justiça penal não pode modificar de maneira relevante os atuais problemas da dependência de droga. (BARATTA, 2010, p. 210).¹³

Por isso, os registros estatísticos do Estado, anunciados ao público como retrato da criminalidade mais servem para revelar a seletividade estrutural do sistema penal do que, propriamente, para quantificar/qualificar os delitos ocorridos em dado espaço e tempo. Ao contrário do que anuncia o discurso oficial, a verdadeira função da Política Criminal de Drogas não é reduzir a produção e o comércio de substâncias psicotrópicas, mas controlar e destruir os grupos pobres e alijados da sociedade de consumo.

Enquanto os meios de comunicação investem na disseminação do pânico, as leis do mercado se encarregam de recrutar para o comércio de drogas os jovens favelados que, por necessidade de sobrevivência ou por impossibilidade de ascenderem socialmente pela legalidade, submetem-se às agruras do comércio varejista de drogas correndo todos os riscos de prisão ou morte inerentes à atividade.

Excluídos do mercado de trabalho e submetidos à constante violência estrutural do capitalismo, muitos encontraram nesse tipo de trabalho a única maneira de evitar a pivetização dos filhos, a prostituição das filhas ou a desintegração da família.

¹³ “Según cálculos de los expertos, todavía hoy, la acción de la justicia penal sólo retira del mercado una cantidad de sustancias ilegales que va del 5 al 10% del total. Esforzándose al máximo y trabajando en las condiciones óptimas, el impacto de la acción de la justicia penal sobre la oferta de droga no podría superar, casi con toda seguridad, el doble de este porcentaje. Por tanto es evidente que la acción de la justicia penal no puede modificar de manera relevante los actuales problemas de la drogodependencia.”

É essa massa destruída pela miséria, desesperada pelo abandono, corroída pela doença, enfraquecida pela fome, vivendo em situação de subnutrição crônica, com conseqüências de aniquilamento físico e mental (a maioria portadora de lesões cerebrais permanentes pela subnutrição nos primeiros 4 anos de vida), embrutecida pelo sofrimento e absolutamente ignorante das origens estruturais de sua situação, que forma o material humano utilizado nos processos de acumulação ilegal de capital, como tráfico de drogas, exploração do lenocínio, jogo do bicho, em que se repetem os processos de exploração do trabalho (mas com as agravantes da ausência de proteção legal mínima), e que produz, continuamente, e de modo crescente, a criminalidade convencional – o conjunto das práticas sociais definidas pelos Códigos Penais e Leis complementares como crimes comuns, reprimidos pela polícia, condenados pelo judiciários e punidos nos depósitos gerais de presos (a que se reduzem as penitenciárias) como indivíduos fraudulentos, daninhos, indesejáveis e que precisam ser castigados e corrigidos mediante técnicas especializadas de controle e correção. (SANTOS, 1984 p. 95).

Com a intensificação da recessão econômica e o enfraquecimento das políticas sociais básicas, um contingente cada vez maior de jovens pobres é recrutado para cumprir sua triste sina nesta nova divisão do trabalho: pagar com a vida ou a perda da liberdade o preço por uma vida de miséria.

Esses despossuídos, ontem escravos e hoje massas urbanas marginalizadas, só conhecem o avesso da cidadania por meio de sucessivos espancamentos, massacres, chacinas e da opressão cotidiana dos organismos do sistema penal. (BATISTA, 2003). Não são punidos aqueles que roubam somente porque roubam, mas porque roubam ao invés de trabalhar. Porque é preciso se contentar em viver com um salário de fome, enquanto se assiste à classe dominante roubar sem ser punida. (BARATTA, 2003).

A idéia de adaptação e a readaptação social no sistema capitalista é medida pela capacidade do indivíduo de produzir e consumir bens. Está vinculado à disciplina para o trabalho subalterno, com recebimento de um salário de fome capaz de – e tão somente – manter a classe dominada nas condições mínimas de sobrevivência. Nesse sentido,

[...] é necessário esclarecer que os membros do bloco de classes dominadas são protegidos pela lei penal como objetos (isto é, como mercadorias capazes de produzir um valor superior ao seu preço de mercado), *somente e enquanto integrados nos processos produtivos*, como força de trabalho produtora de mais-valia, ou seja, *como força de trabalho*

ativa, porque os membros do bloco de classes dominadas excluídos dos processos de produção de mais-valia, ou seja, a força de trabalho excedente, ou exército industrial de reserva, que constituem o lumpemproletariado, nem sequer como objetos são protegidos pela lei penal: esses segmentos crescentes de marginalizados sociais são massacrados, destruídos ou eliminados, sem qualquer consequência legal, pela violência do aparelho policial do Estado ou pela violência dos grupos de eliminação ou extermínio (os chamados “esquadrões da morte”), e outras organizações paramilitares, integradas por policiais, ex-policiais e outros marginalizados, que assimilam e aceitam a sua condição de marginais. (SANTOS, 1984, p.106-107).

Ao contrário de realizar as funções que declara, o sistema penal de drogas atua para conter – e quando possível eliminar – a massa de despossuídos excluída da sociedade de consumo. O sistema direciona suas ações para as camadas mais vulneráveis da população mantendo-as o mais dócil possível nos guetos da marginalidade social, a fim de que aceitem a “moral do trabalho” imposta pelo modo de produção capitalista. Para essas pessoas, é emitida uma única e permanente mensagem: a de que arranjem logo um emprego de fome e se conformem com a vida de miséria que lhes está reservada.

O Direito Penal, assim, deixaria de ser uma garantia oficial do indivíduo contra as violências do Estado para se transformar em uma garantia do Estado no exercício oficioso dessas violências.

4 ALTERNATIVAS POLÍTICAS AO CONTROLE DAS DROGAS

A realidade social imposta pelo modelo proibicionista tem demonstrado que a atual Política Criminal de Drogas do Brasil, ao invés de cumprir os seus objetivos manifestos, possui a eficácia invertida de incremento dos riscos à saúde dos consumidores e incentivo ao comércio ilícito dessas substâncias.

Sendo o real criador da criminalidade e da violência que pretende combater, a intervenção do sistema penal sobre o mercado das drogas manipula o medo e a insegurança da população, amplia o seu poder punitivo e intensifica o controle sobre a generalidade dos indivíduos.

A necessidade de se pensar em políticas alternativas de controle sobre o consumo e o comércio de drogas, portanto, surge da própria contradição entre os

objetivos manifestos e as funções latentes da Política Criminal de Drogas, isto é, do antagonismo entre os objetivos declarados, mas *descumpridos*, e as funções cumpridas, mas não declaradas.

De forma geral, os modelos alternativos propõem a legalização ou a liberação das drogas. A legalização pode ocorrer por meio da *legalização liberal*, *legalização estatizante* e *legalização controlada*.

Na *legalização liberal*, assim como na *liberação*, a produção, a venda e a circulação de psicotrópicos devem ser regulamentadas pelas leis próprias do mercado, sem intervenção direta do Estado. A crítica questiona o modelo por entender que as drogas devem ser consideradas uma mercadoria especial, que deve ser submetida a maiores restrições, como a proibição da publicidade. Poderia verificar-se o aumento da demanda e de práticas danosas à saúde como resultado das atividades de empresas capitalistas que atuam no mercado com objetivo único de lucro e descomprometidas com o cidadão.

Pelo modelo da *legalização estatizante*, o Estado controlaria a distribuição e a venda de psicotrópicos, eliminando o narcotráfico porque a ilegalidade produzida pelo circuito clandestino das drogas deixaria de existir. O consumidor não mais esconderia o seu hábito nem precisaria expor-se aos riscos do comércio ilegal para adquirir a mercadoria pretendida. Como adverte Rodrigues (2003, p. 115), entretanto, nesse modelo “os indivíduos passariam a depender do Estado, situação que os colocaria sob uma forma de vigilância, um controle mais refinado e talvez mais profundo do que na época da Proibição total.”

Com o objetivo de evitar abusos na sociedade, o modelo de *legalização controlada* pretende substituir o atual proibicionismo por uma regulamentação estatal sobre a produção, o comércio e o consumo de substâncias psicotrópicas, funcionando como sistema intermediário entre a proibição irrealista e a descriminalização irresponsável. Reconhece o direito dos indivíduos de utilizarem drogas por sua decisão e risco, mas condiciona o uso ao controle do Estado, assim como atualmente ocorre com o álcool e o tabaco. Considera a droga um dado permanente da vida econômica e social, impossível de ser eliminada pela via repressiva, e tem como princípios básicos o consumo discreto, a proibição de propagandas, além da produção e distribuição orientadas pelo governo. Como esclarece Rodrigues (2006, p. 94),

Seu fundamento moral pode ser resumido na ética da tolerância, como a concessão que a sociedade fará aos indivíduos em busca do prazer pela droga, e da moderação, que é a condição a ele imposta pela sociedade. De um lado a sociedade decide legalizar as drogas, e de outro o usuário de droga se esforça para controlar o abuso.

O Direito Penal deixaria de exercer um papel central no controle dessas mercadorias, que seria substituído pelo administrativo, comercial e tributário. O controle sobre a produção e distribuição ficaria sob monopólio do Estado, encarregado de reduzir os perigos de abuso de drogas. A cultura, a fabricação, a importação e a exportação ficariam condicionadas à autorização, com limitação da quantidade e fiscalização das atividades por parte da administração pública. Os impostos sobre a produção seriam cobrados conforme o risco da droga para a saúde do consumidor, e seria proibida qualquer espécie de propaganda, com estrita regulamentação dos meios de promoção de vendas. Como medida de proteção ao consumidor, o produto comercializado deverá informar os riscos de abuso, além de mencionar as indicações e contra-indicações de uso.

O controle sobre os usuários deve respeitar a liberdade do indivíduo em utilizar substâncias entorpecentes, desde que não provoque prejuízo a outrem. O comportamento ideal, aqui, é o da moderação e não da abstinência. O consumo em lugares públicos e ao volante seria vedado, assim como o realizado por menores de idade.

Para que seja eficaz, a *legalização controlada* precisa se adaptar ao contexto de cada país e à especificidade de cada substância, porque o seu principal objetivo é evitar que os “efeitos perversos da proibição de uma droga sejam socialmente mais danosos que aqueles da droga em si mesma” (CABALLERO, Francis; BISIQU, apud RODRIGUES, 2006, p. 101). Para implementação desse sistema, Estados proibicionistas como o Brasil precisariam denunciar as Convenções Internacionais sobre drogas de que são signatárias.¹⁴

¹⁴ Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 21 de fevereiro de 1971.

ARTIGO 29 - Denúncia

1. Expirado o prazo de dois anos a partir da data da entrada em vigor da presente Convenção, qualquer parte poderá, em seu próprio nome ou em nome de um território pelo qual seja internacionalmente responsável, e que houver retirado seu consentimento dado em conformidade com o artigo 27, denunciar a presente Convenção por meio de um instrumento escrito que será depositado junto ao Secretário-Geral.

2. A denúncia, se recebida pelo Secretário-Geral em, ou até, o 1º de julho de qualquer ano, terá efeito a 1º de janeiro do ano seguinte, e se recebida após 1º de julho, terá efeito como se houvesse sido

Por último, o modelo que defende a *liberação*. Mais radical que a *legalização*, a *liberação* do consumo e comércio de psicotrópicos implica na abolição das leis restritivas que admitem o uso de drogas em situações específicas (legalização) ou o veda completamente (proibicionismo). Como observa Rodrigues (2003, p. 116),

O argumento da liberação se baseia na postura ética de que o indivíduo deve dispor de seu corpo como lhe parece adequado e nas análises de cunho histórico-político que indicam que as drogas psicoativas fazem parte dos repertórios culturais dos povos há milênios e que sempre houve, nesses ambientes, pactos para que o uso de psicoativos ocorresse sem que as sociedades fossem demolidas e os indivíduos padecessem.

O controle legal sobre as drogas surge no início do século XX, e antes disso, elas eram comercializadas e consumidas livremente, sem perturbação da ordem pública ou aumento no número de adictos. O principal argumento dos defensores da *Liberação* está em que

O uso de drogas com intuítos destrutivos ou prazerosos, cuidadosos ou descontrolados, calculados ou desmesurados existiam antes da Proibição, permaneceram sob o regime legal da repressão total e continuariam após a abolição das restrições legais sem que as vidas individuais e comunitárias fossem universalmente abaladas. Seria o caso, pois, de *deslegalizar* e não criar novos campos de controle legal. (RODRIGUES, 2003, p. 117).

O modelo proibicionista tem demonstrado que o principal fator negativo de influência no circuito das drogas é a própria criminalização da oferta e da demanda dessas substâncias. A cruzada contra as drogas fortaleceu os sistemas de controle social e intensificou o genocídio exercido contra os grupos que ameaçam a ordem capitalista. O número de mortos na “guerra do tráfico” está em todas as bancas, e as torturas e execuções sumárias de “perigosos” criminosos são imediatamente justificadas quando o inimigo é um suposto traficante. Como informado por Batista (2003 p. 135),

recebida em ou antes de 1º de julho do ano subsequente.

3. Dar-se-á extinção da presente Convenção se, em consequência de denúncias feitas em conformidade com os parágrafos 1 e 2, as condições para sua entrada em vigor, conforme o disposto no parágrafo 1 do artigo 26, cessarem de existir.

O mercado de drogas ilícitas propiciou uma concentração de investimentos no sistema penal, uma concentração dos lucros decorrentes do tráfico e, principalmente, argumentos para uma política permanente de genocídio e violação dos direitos humanos contra as classes sociais vulneráveis: sejam eles jovens negros e pobres das favelas do Rio de Janeiro, sejam camponeses colombianos, sejam imigrantes indesejáveis do Hemisfério Norte.

O problema do sistema penal de drogas não é a droga em si, mas o controle específico de populações consideradas perigosas. O genocídio exercido contra os excluídos da sociedade de consumo permite afirmar que, se pudéssemos julgar o sistema de drogas, certamente o condenaríamos por apropriação indébita de muitas vidas (BATISTA, 2003).

Por isso, a história das drogas pertence cada vez menos à história das culturas locais e cada vez mais à história da economia capitalista (BARATTA, 2010). Para mudar essa realidade, deve-se desvendar o véu que oculta a (i)legitimidade do modelo proibicionista e substituí-lo por um sistema de drogas mais humano e libertário. É preciso, enfim, ter a doce ilusão de provocar de desilusões transformadoras. Interpelemos!

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Minimalismos e abolicionismos: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão.** Revista da EMESC, Florianópolis, v. 13, n. 19, p. 459-488, 2006.

ARBEX JR., José. **Narcotráfico: um jogo de poder nas Américas.** São Paulo: Moderna, 1993. (Coleção polêmica).

BACILA, Carlos Roberto; RANGEL, Paulo. **Comentários penais e processuais penais à lei de drogas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do direito penal.** Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/ICC, 1999 (Coleção pensamento criminológico, v. 1).

_____. Prefácio. In: **Díficeis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003 (Coleção pensamento criminológico, v. 2), p. 15-33.

_____. **Introducción a una sociología de la droga: problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias**. Disponível em: http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistas/1993/07/7_introduccion_a_una_sociologia_de_la_droga.pdf. Acesso em: 14 jun. 2010.

BATISTA, Vera Malaguti. **Díficeis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003 (Coleção pensamento criminológico, v. 2).

BECKER, Howard Saul. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica de Karina Kuschnir. . Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional Antidrogas. **Resolução nº3, de 27 de outubro de 2005**. Aprova a Política Nacional Sobre Drogas. Disponível em: <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Legislacao/326979.pdf>. Acesso em: 14. jul. 2010.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343**. 5. Ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da reação social**. Tradução e acréscimos de Ester Kosovski. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

ESCOHOTADO, Antonio. **História elementar das drogas**. Tradução de José Colaço Barreiros. Lisboa: Antígona, 2004.

_____. **O livro das drogas: usos e abusos, desafios e preconceitos**. Tradução de Carlos D. Szlak. São Paulo: Dynamis, 1997.

FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização. In: _____. **Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud**. Tradução sob direção-geral e revisão técnica de Jayme Salomão. Rio de Janeiro: Imago, 1969, p. 81- 171. v. 21

GOMES, Luiz Flávio (org.). **Código Penal – Código de Processo Penal – Constituição Federal – Legislação Penal e Processual Penal**. 12. ed. rev., ampl. e a atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

INABA, Darryl S. **Drogas: estimulantes, depressoras, alucinógenas – efeitos físicos e mentais das drogas psicoativas.** Tradução de Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

KARAM, Maria Lúcia. Revisitando a sociologia das drogas. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). **Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 133-146. v.1.

OLMO, Rosa del. **A face oculta da droga.** Tradução de Teresa Ottoni. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. **O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da USP, 2006.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico: uma guerra na guerra.** São Paulo: Desatino, 2003.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical.** 3. ed. Curitiba: ICPC/Lumen Juris, 2008.

_____. **As raízes do crime: um estudo sobre as estruturas e as instituições da violência.** Rio de Janeiro: Forense, 1984.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada.** Tradução de João Roberto Martins Filho et al. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2005.

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do nada: quem são os verdadeiros traficantes de drogas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ZAFFARONI, Eugênio Raul et al. **Direito penal brasileiro: primeiro volume – teoria geral do direito penal.** 3 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

_____. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. 5 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.