



Política de drogas no Brasil no cenário de violações aos direitos humanos

Drug policy in Brazil against the background of human rights violations

Rodrigo ALVARENGA*
Jucimeri Isolda SILVEIRA**
Digiany da Silva Godoy TEIXEIRA***

Resumo: Diante da ineficácia da lógica repressiva que intensificou a violência, o encarceramento e as violações aos direitos humanos, o artigo se propõe a analisar a política de drogas no país, a partir das experiências internacionais, considerando a última sessão especial da Assembleia geral da Organização das Nações Unidas - ONU (UNGASS) - e as mudanças na política nacional de saúde mental dos últimos anos, mais precisamente desde 2016. Trata-se de analisar as características do retrocesso político-institucional no enfrentamento das violações aos direitos humanos dos usuários do sistema de atenção psicossocial, bem como da população habitante das zonas periféricas onde ocorre a distribuição de drogas, a fim de evidenciar o fracasso e as consequências do modelo penal punitivista frente aos objetivos pactuados no plano nacional e internacional para a política de drogas.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Drogas. Política.

Abstract: Countering the ineffectiveness of the repressive logic that has intensified violence, imprisonment and human rights violations, the article proposes an analysis of drug policy in Brazil, based on international experiences and taking into consideration the last special session of the General Assembly of the Organisation of American States (UNGASS) and the changes in national mental health policy in recent years and more specifically since 2016. The aim is to analyse the characteristics of the political and institutional setbacks in the confronting of violations of the human rights of psychosocial care service users, as well as the population living in peripheral areas where drug distribution occurs, and to highlight the failures and consequences of the punitive penal model in the light of national and international drug policy goals.


Keywords: Drugs. Human rights. Policy.

Submetido em: 30/7/2018.. Revisado em: 9/10/2018. Aceito em: 25/10/2018.

* Filósofo e Educador físico. Doutor em Filosofia. Professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Rua Imaculada Conceição, 1155, Curitiba, Paraná, Brasil. CEP: 80215-901. ORC ID: <<https://orcid.org/0000-0001-8546-4442>>. E-mail: <alvarenga.rodriigo@pucpr.br>.

**Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Rua Imaculada Conceição, 1155, Curitiba, Paraná, Brasil. CEP: 80215-901. ORC ID: <<https://orcid.org/0000-0001-8274-9231>>. E-mail: <jucimeri.silveira@pucpr.br>.

*** Advogada. Especialista em Filosofia e Direitos Humanos. Especialista em Direito e Processo do Trabalho. Advogada em Godoy Teixeira Advocacia e Assessoria. Rua Imaculada Conceição, 1155, Curitiba, Paraná, Brasil. CEP: 80215-901. ORC ID: <<https://orcid.org/0000-0003-0046-7498>>. E-mail: <digiany@hotmail.com>.

 © A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2018 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

INTRODUÇÃO

No campo da saúde mental e da atenção psicossocial, especialmente quanto ao uso abusivo de álcool e outras drogas e a necessária implementação de políticas sociais referentes, comparecem polêmicas decorrentes das diferentes concepções e projetos em disputa, com predomínio de perspectivas punitivistas e conservadoras acerca das drogas. Fundada na política internacional de combate às drogas ilegais, a política nacional tem como fundamento as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de convenções que tratam do tema, vinculadas ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), e à Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS), que discute o problema mundial das drogas.

O presente artigo refletirá sobre a política de drogas no Brasil, considerando as mudanças no campo da saúde mental propostas desde 2016 e que afetam diretamente a população moradora dos territórios periféricos marcados pela desigualdade e os usuários dos serviços de saúde e assistência social, particularmente a população negra e em situação de pobreza. Com base na análise dos efeitos da implementação do Regime Internacional de Controle de Drogas e de suas consequências em relação às violações de direitos humanos, pretende-se evidenciar a falência de um modelo penal punitivista, encarcerador, que fez aumentar a violência sem, no entanto, reduzir a oferta e o consumo compulsivo de drogas.

Diante de um cenário de exceção na política nacional, que transcorreu após o contexto de golpe e consequente sucessão governamental, alguns poucos avanços – que se consolidaram no Brasil desde o papel histórico de Nise da Silveira e Ivone Lara na reforma psiquiátrica, e, sobretudo, dos movimentos sociais pela reforma psiquiátrica – encontram-se ameaçados. O que se evidencia nas políticas sociais, notadamente na saúde e assistência social, assim como na educação e demais direitos conquistados, é um desmonte impulsionado pelo avanço do neoliberalismo, das contrarreformas que afetam a classe trabalhadora, e do desfinanciamento das políticas, diante especialmente do novo Regime Fiscal imposto pela Emenda Constitucional nº 95/16, com efeitos de precarização das relações de trabalho, das condições de vida e da oferta de serviços públicos à população. Como consequência, se impõe um projeto conservador sobre a questão da saúde mental, assim como sobre as drogas e o vício, que se baseia no senso comum e na mistificação.

Desse modo, o artigo objetiva uma abordagem crítica, a partir de pesquisa exploratória, sustentada em categorias teóricas centrais como direitos humanos e biopoder, considerando as políticas internacionais e nacionais que revelam a disputa entre projetos sobre drogas. A partir da constatação do avanço de perspectivas conservadoras e punitivistas, amparadas pela hegemonia do Estado penal e pelo avanço do conservadorismo, faz-se uma reflexão sobre desafios na agenda de lutas e afirmação de direitos, para formulação de políticas públicas que revertam a realidade de violência e desigualdade nos territórios precarizados.

Ao analisar a perspectiva da política internacional de drogas e suas implicações no país, assim como os retrocessos da gestão atual, será possível demonstrar não apenas a necessidade de atualização da política de drogas, considerando as violações de direitos humanos que decorrem de uma política bélica de eliminação de substâncias e tipificação de inimigos, como,

também, a urgência de um atendimento psicossocial ancorado na defesa dos direitos humanos e da dignidade da vida.

1 RACISMO DE ESTADO E BIPODER EM TERRITÓRIOS DESIGUAIS

Em países como o Brasil, historicamente explorados pelo capital internacional e com profundas desigualdades produzidas, especialmente pelo projeto colonizador e pelos ciclos de autoritarismo e autocracia burguesa, constata-se um grande impacto social das drogas e do tráfico ilícito, com profunda violência contra a população negra e periférica. Diante de tal realidade, torna-se urgente a busca por modelos alternativos de controle de drogas, visando a elaboração de sistemas nacionais que efetivamente assegurem o respeito à dignidade e a materialização dos direitos humanos.

A Lei n.º 11.343 de 2006 (BRASIL, 2006) retratou avanços formais no reconhecimento de direitos de usuários e na estratégia de redução de danos. Apesar de ter previsto a despenalização do usuário, aumentou a pena mínima do delito de tráfico de três para cinco anos, sendo esta uma das causas do superencarceramento no Brasil. De acordo com Boiteux (2015), “[...] por ser tal delito equiparado a hediondo, o Judiciário brasileiro atua como um reforço do poder repressivo, ao cotidianamente negar o direito ao preso de responder ao processo em liberdade, bem como ao raramente aplicar penas alternativas à privação de liberdade” (BOITEUX, 2015, p. 17). Além disso, apesar de a lei estabelecer a distinção da pena para usuários e traficantes, sendo atenuada e não prevendo encarceramento para quem apenas consome drogas ilícitas, a interpretação da sua aplicação, no que se refere ao enquadramento por tráfico ou não, cabe à figura do juiz.

O que se constata, portanto, é que a falta de critério para distinguir entre usuários e traficantes contribuiu significativamente para aumentar, de modo exponencial, o número de pessoas presas nos últimos anos. Segundo o próprio Departamento Penitenciário Nacional – Depen, em 2006 havia 47 mil presos por crimes de drogas (14% do total). Em 2013, passaram a 138 mil (1 em cada 4 presos). Destaca-se que o maior índice foi o de mulheres condenadas por crimes de drogas, chegando a 64% das penas de mulheres presas, o que revela também a desigualdade de gênero como consequência (BRASIL, 2015).

Além da superlotação dos presídios e os recursos destinados ao sistema carcerário, é necessário considerar que existe um investimento significativo na indústria de controle do crime, sem, contudo, atender às diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2010) vigente, quanto à necessária modernização e democratização do sistema de justiça e segurança pública. De outra face, o que se observa é a residual implementação de políticas sociais para a provisão integralizada e universal de serviços básicos essenciais de assistência social, saúde e educação, a partir das diretrizes da universalidade, da interdependência e da indivisibilidade dos direitos. Não é por acaso que os índices de violência no Brasil estão entre os 10 mais altos do mundo, chegando a quase 30 assassinatos por 100 mil habitantes. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018), em 2013 ocorreram 55.847 mortes violentas intencionais; já em 2016, este número passou para 61.283, o que representa uma taxa de 30 mortes em 100 mil habitantes. Apesar dos avanços na construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos quanto à previsão de diretrizes que visam a modernização e democratização da Segurança Pública, com penas alternativas e

práticas restaurativas, o que se presencia na atualidade é o aprofundamento do Estado penal e policial.

Os dados revelam que a polícia brasileira é uma das que mais mata no mundo, como também está entre as que mais morrem, pelo gerenciamento violento e repressivo sobre a população excluída do acesso aos bens e serviços, que vive os efeitos da desigualdade. Trata-se de cidadãos pobres matando outros cidadãos pobres, numa espécie de jogo de poder entre os soldados do Estado e os soldados do tráfico, em que ninguém sai vencedor. Considerando o ano de 2016, conforme Anuário Estatístico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2018), 4.222 pessoas foram mortas por policiais no país, sendo 453 casos de policiais mortos. Embora os números não representem apenas as estatísticas da guerra entre polícia e tráfico de drogas, sabe-se que grande parte da violência é decorrente desse confronto.

Cabe ressaltar também que, enquanto o número de policiais mortos em confronto tende a ser preciso, as estatísticas referentes às pessoas mortas pela polícia devem estar subestimadas, uma vez que há a possibilidade de casos que não são descobertos ou relatados. O problema é que a proibição das drogas “[...] tem sido o fator central da expansão do poder punitivo e, conseqüentemente, da crescente criminalização da pobreza, globalmente registrada desde as últimas décadas do passado século XX” (KARAM, 2013, p. 35). Do ponto de vista biopolítico, trata-se de um processo de controle sobre os hábitos da população, que atinge principalmente os mais pobres, na medida em que são os moradores das periferias que pagam o preço mais alto por estarem sob fogo cruzado.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018), entre 2006 e 2016, a taxa de homicídios de negros cresceu 23,1%, enquanto a taxa entre os não negros teve uma redução de 6,8%. Quanto à taxa de homicídios de mulheres negras, esta é 71% superior à de mulheres brancas. Curiosamente, do total de mulheres privadas de liberdade, 62% são mulheres negras e 62% dos crimes consumados entre os registros das mulheres privadas de liberdade são relacionados ao tráfico de drogas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

Nesse sentido, a política de guerra às drogas poderia ser considerada como fazendo parte de uma estratégia biopolítica, a qual opera pela lógica da exceção (AGAMBEN, 2004) no controle dos territórios onde se concentra a distribuição das substâncias ilícitas. A partir do esforço em combater as drogas e os traficantes, é instaurada uma guerra particular, na qual os territórios periféricos são o campo de batalha, o que gera inúmeras vítimas inocentes e uma infinidade de violações de direitos humanos. Alçados à condição de seres inferiores, as vidas dos moradores das comunidades pobres nas periferias do Brasil se tornam descartáveis, justificando ações por meio do recurso à exceção soberana. Na perspectiva racista do próprio Estado, “[...] a morte do outro, a morte da raça ruim, da raça inferior (ou do degenerado, ou do anormal), é que vai deixar a vida em geral mais sadia; mais sadia e mais pura” (FOUCAULT, 2005, p. 305).

A desigualdade social, em suas diversas expressões, ganha proporções mundiais e complexas, com o aumento da precarização do trabalho e a redução de direitos diante das justificativas de austeridade, conformando novos e velhos fenômenos e processos que engendram desigualdades, vulnerabilidades e violações de direitos humanos. De modo central, verifica-

se no processo de reprodução da desigualdade o avanço de práticas institucionais repressivas nos territórios mais precarizados.

Segundo Wacquant (2006), os territórios urbanos precarizados e tradicionalmente ligados à pobreza agregam novos estigmas relacionados ao pertencimento étnico e à imigração. Nessa perspectiva, o local de moradia representa uma desvantagem adicional no sentido de “[...] desqualificar um indivíduo e privá-lo da total aceitação pelos outros” (WACQUANT, 2006, p. 28). Assim, pouco importa saber se os lugares em que os indivíduos vivem estão deteriorados. O que se coloca como regra é a “[...] crença preconceituosa” (WACQUANT, 2006, p. 29).

Entre os moradores locais, uma das estratégias para atenuar o sentido de indignidade social nos bairros relegados é transferir “[...] o estigma para outra entidade diabolizada e sem rosto – os vizinhos de baixo, a família imigrada que mora no prédio ao lado, os jovens do outro lado etc” (WACQUANT, 2006, p. 29). A consequência identificada é o distanciamento mútuo, o enfraquecimento dos coletivos “[...] das zonas urbanas deserdadas” (WACQUANT, 2006, p. 29). Ressalta-se que o processo de estigmatização territorial aprofunda a crença desabonadora nos espaços definidos como “[...] zona de *não direito* ou uma *cit   fora da lei* [...]” (WACQUANT, 2006, p. 30), e, ao mesmo tempo, constitui os argumentos plausíveis para as justificativas de “[...] medidas especiais, derogat  rias” (WACQUANT, 2006, p. 30). A interven  o sistemática do Estado policial amplia a discrimina  o e o controle repressivo sobre as popula  es que habitam territórios desiguais e distantes do acesso aos bens, serviços, direitos e riquezas, processo que facilita a invisibilidade social e o encarceramento.

2 A CRISE DO MODELO INTERNACIONAL DE COMBATE  S DROGAS

No que se refere   pol  mica em torno do hábito de usar drogas e das leis criadas para control  las, já na primeira metade do século XIX, proibiu-se o comércio de  pio, o que acabou levando   famosa Guerra do  pio e ao Tratado de Nanquim, em 1842, que abriu a rota comercial marítima com a Inglaterra, forçando os chineses a reestabelecer o comércio de  pio (CASELLA; ACCIOLY; NASCIMENTO, 2012, p. 741).

Três anos depois, em 23 de janeiro de 1912, seria assinada em Haia a Conven  o Internacional do  pio, que limitava a produ  o de  pio, morfina e cocaína, as substâncias de maior visibilidade nas sociedades americana e europeia do início do século XX. Estabeleceu-se, desse modo, a necessidade de coopera  o internacional no controle dos narcóticos, restringindo-se o uso recreativo e apenas liberando-os para fins medicinais.

Tal convenço internacional, que contou com a participa  o de alguns poucos países, acabou por inaugurar a era proibicionista e determinou o rumo que seria adotado nas décadas seguintes na cria  o das políticas internacionais de drogas, numa “[...] mescla entre preocupa  es humanitárias e interesses comerciais; a  es governamentais repressivas justificadas por cruzadas moralistas; ado  o de solu  es fáceis sem a análise das possíveis repercussões das medidas empregadas” (SILVA, 2013, p. 46). Atualmente, a política internacional de drogas está baseada em três conven  es:

A Conven  o única de 1961, e seu Protocolo Adicional de 1972; a Conven  o sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 e a Conven  o contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes

de 1988, todas elas elaboradas já sob a égide das Nações Unidas, e subscritas e ratificadas por mais de 95% dos países do mundo (BOITEUX, 2015, p. 17).

As três convenções das Nações Unidas estabeleceram a obrigação de implementar órgãos encarregados de controlar a evolução mundial do fenômeno do abuso e do tráfico de drogas, monitorando o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-membros. Embora a ONU seja promotora dos direitos humanos no mundo, desde a Declaração Universal de 1948, sua relação com a proibição internacional das drogas chama a atenção. Na perspectiva de Garzón e Pol (2015, p. 23), trata-se de um elefante na sala ou seja, aquilo que precisa urgentemente ser discutido, o divórcio entre as políticas de drogas e os direitos humanos, principalmente considerando os efeitos repressivos e violentos que se observa em decorrência de uma sociedade predominantemente punitiva, que adota sanções penais no combate da produção, posse e tráfico de drogas.

Ademais, os grandes investimentos em execução para reduzir a produção, a distribuição e a utilização de drogas têm entregado o oposto de seus objetivos declarados, criando um vasto mercado criminal, o qual, por sua vez, tem custos sociais e econômicos altíssimos. Desse modo, alguns países têm pressionado para que a política internacional de drogas liderada pela ONU seja revista. De acordo com o *Alternative World Drug Report* (2012), na Comissão das Nações Unidas sobre Entorpecentes em Viena, o modelo proibicionista tem fatalmente minado os quatro pilares fundadores da agência: paz, segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

O relatório revelou que a guerra às drogas criou um mercado ilegal de US\$ 330 bilhões por ano, atendendo a uma base de clientes de 250 milhões, o que compromete o desenvolvimento onde as drogas são produzidas e traficadas e enfraquece os direitos humanos ao promover o estigma e a discriminação.

A segunda edição do Relatório Mundial sobre Drogas inclui uma nova análise dos custos da guerra às drogas e traz também as alternativas inovadoras a partir da descriminalização e da regulamentação legal. O resultado, por iniciativa conjunta de três países, México, Guatemala e Colômbia, foi a antecipação da Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (UNGASS) de 2019 para 2016, com a convocação pelo secretário-geral das Nações Unidas para que os direitos humanos ocupassem lugar central nesse debate.

O modelo proibicionista de controle de drogas constitui hoje o modelo internacional imposto a todos os países pelas Nações Unidas, por meio de tratados internacionais vinculantes que sujeitam os países não aderentes a sanções internacionais políticas e econômicas. Esse modelo busca dissuadir o uso de determinadas substâncias através da coação e da ameaça de punição, em especial com pena de prisão, e tem por objetivo alcançar o ideal da abstinência. Apesar dessa perspectiva hegemônica, alguns países têm procurado um modelo alternativo à perspectiva higienista e punitivista, com efeitos regulatórios ou de legalização total do comércio de drogas.

Existem, entretanto, diferentes vertentes político-criminais minimalistas e abolicionistas que fornecem critérios para as práticas de descriminalização, como as propostas por Hulsman (2003), Ferrajoli (2002), Zaffaroni (2013), Zaccone (2006), entre outros. Com surgimento na

Itália, na década de 90, o Movimento Antiproibicionista sobre drogas vem sendo acompanhado nas últimas décadas por vários países que desenvolveram políticas inovadoras para enfrentar o problema do uso de drogas ilícitas, baseadas na despenalização e/ou descriminalização do usuário e na política de redução de danos.

Outras agências da ONU, incluindo UNAIDS, *United Nations Human Rights Council* (UNHRC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), Organização Mundial da Saúde (OMS), têm se interessado pelo tema e proposto discussões e eventos para analisar os efeitos negativos da política oficial de drogas e sua confrontação com os direitos humanos.

O modelo humanista e pragmático, de origem anglo-saxã, reconhece que as pessoas continuarão a fazer uso de drogas, independente da proibição, razão pela qual dirige seu foco de atuação para a prevenção, a saúde pública e o bem-estar do toxicômano. Embora seja possível implementar políticas de redução de danos mesmo em sociedades proibicionistas, Carvalho (2014) afirma que as estratégias de redução de danos são incompatíveis com a proibição do uso de drogas, pois enquanto aquelas têm como princípio a moderação no consumo de psicoativos, o proibicionismo radical tem como meta a total abstinência de drogas.

Nesse sentido, afirma Boiteux (2006) que apesar do destaque e da eficácia testada, as medidas de redução de danos vêm sendo criticadas pelos defensores do modelo proibicionista, sob a alegação de que *estimulariam o consumo de drogas* se for citação indicar a fonte e se for destaque aplicar itálico, razão pela qual entendem ser a atual política repressiva a mais adequada.

O modelo alternativo apontado mais maciçamente pelos criminólogos críticos estudiosos do tema é a descriminalização da produção, do comércio e do uso. Nessa perspectiva, apenas com o fim da proibição a droga deixaria de ser um negócio rentável, ou seja, a produção, a venda e o consumo diminuiriam, assim como o poder do tráfico de drogas. É claro que essas propostas abolicionistas/minimalistas possuem suas peculiaridades, podendo-se afirmar que a implementação de algumas delas exigiria transformações sociais específicas. O infográfico *Política de drogas e encarceramento* (SESTOKAS; OLIVEIRA, 2016) apresentou em maio de 2016 um levantamento de 36 países que adotaram políticas de drogas flexíveis, ou seja, políticas que despenalizaram, descriminalizaram ou legalizaram o uso, o cultivo, a produção e/ou o comércio de alguma substância psicoativa considerada ilícita (maconha, cocaína, lisérgicos etc.).

Os dados do aludido estudo comprovaram, por exemplo, que delitos relacionados a drogas estão entre os maiores motivos de encarceramento no mundo. Existem cada vez mais provas de que a declarada guerra às drogas é uma política custosa, que falhou em estabelecer um *mundo livre das drogas* e que serviu, e serve, para militarizar territórios e justificar iniciativas de caráter intervencionista e higienista. Nas Américas, por exemplo, dos 15 países que flexibilizaram suas políticas de drogas, 13 apresentaram aumento em sua população carcerária até o último ano computado (SESTOKAS; OLIVEIRA, 2016).

Um dos argumentos utilizados para defender o proibicionismo e o punitivismo legal é de que a descriminalização poderia aumentar o uso, intensificando os problemas relacionados ao desenvolvimento da dependência. Um levantamento de 2012 apresentou dados gerais de cerca de 20 países que tornaram as leis de drogas menos rígidas a partir de modelos diversos, despenalizando ou descriminalizando o uso nas últimas duas décadas (ROSMARIN; EASTWOOD, 2012). Em nenhum deles houve grandes alterações na prevalência de consumo – proporção da população que faz uso regular de drogas – tanto para baixo como para cima. A comparação entre países europeus vizinhos, com estruturas socioeconômicas assemelhadas, demonstra que criminalizar o consumo de drogas impacta muito pouco na decisão de se consumir drogas.

Os debates internacionais mais recentes, como a última Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, serviram para que a comunidade mundial pudesse discutir novas prioridades para a modernização da Política Internacional de Drogas, como sentenças proporcionais por delitos de drogas, o acesso adequado aos medicamentos controlados e as vulnerabilidades específicas das mulheres na prisão e dos envolvidos no tráfico de drogas.

3 AVANÇO DO CONSERVADORISMO NA POLÍTICA DE DROGAS NO BRASIL

Em relação ao Brasil, não obstante a construção de uma Constituição cidadã, vive-se a retirada de direitos diante do avanço de contrarreformas como a trabalhista e a previdenciária (em curso), o desmonte dos sistemas públicos, a privatização e refilantropização dos serviços – transformando os direitos em mercadorias – e o congelamento dos gastos públicos por meio do novo Marco Fiscal, viabilizado pela Emenda Constitucional nº 95/16, aprofundando de maneira acelerada o desfinanciamento das políticas sociais. Tal cenário de penalização da classe trabalhadora contribui diretamente para a precarização social e o aprofundamento da desigualdade. Tal realidade é acompanhada pelo avanço da agenda conservadora que criminaliza a população em situação de pobreza e de territórios desiguais, de modo a autorizar a violência institucional e social.

No que se refere à Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, o Brasil foi um dos principais articuladores da tentativa de veto à pena de morte para casos de tráfico de drogas, pauta que não obteve consenso por conta dos países que ainda adotam essa prática. Essa é uma das evidências da limitação dos avanços durante a UNGASS (PLATAFORMA BRASILEIRA DE POLÍTICA SOBRE DROGAS, 2016). Também foi o principal proponente da inclusão da questão racial no documento final e, para atingir o consenso, acabou por definir a atenção às *populações vulneráveis*, vítimas da política de drogas, e fez defesa enfática do tratamento humanizado, rechaçando a internação compulsória de dependentes.

Todavia, o Brasil reconheceu que muitos dos pontos defendidos pelo país no âmbito da UNGASS ainda precisam ser concretizados pelo governo em sua própria política de drogas – e fez disso um compromisso. Contudo, após a queda da presidenta e as contrarreformas em regime de urgência que se sucederam, os esforços brasileiros de articulação com as visões mais progressistas que vinham provocando mudanças na política internacional de drogas sofreram um ataque massivo. Uma série de contrarreformas foram lançadas pelo governo federal, com consequências nas políticas regionais e locais de praticamente todo o país: reforma da

educação, do trabalho, da previdência em curso, e também da saúde, particularmente da saúde mental.

Nesse caso, a questão das drogas e os esforços internacionais de descriminalização e de implementação de políticas públicas na perspectiva de redução de danos, encabeçados por Colômbia, México e Guatemala, se chocam com um cenário político local de extremo retrocesso. Nas políticas de drogas pode-se perceber o retorno de discursos supostamente científicos que reforçam o poder destrutivo e a necessidade de se combater a raiz de todos os males da sociedade, conforme o jornalismo sensacionalista expõe nas mídias de massa. Isso porque as práticas higienistas e manicomiais precisam de uma narratividade que construa a imagem do ser destituído de caráter moral que precisa ser domesticado a qualquer custo, inclusive da violabilidade da vida e dos direitos humanos.

O que se tem observado na realidade das grandes cidades é a volta de práticas que antecedem à reforma psiquiátrica no Brasil, capitaneada pelos interesses das grandes corporações privadas de saúde e pelas comunidades terapêuticas. As intervenções violentas nas chamadas *cracolândias* começaram a se proliferar, apoiadas por discursos conservadores e preconceituosos, que autorizam a violência contra os cidadãos usuários de drogas. Muitos profissionais no campo da atenção psicossocial preocupam-se com a possibilidade do retorno de práticas manicomiais e com a violação sistemática dos direitos humanos das pessoas com dependência de álcool ou outras drogas, principalmente considerando as mudanças propostas pelo governo federal que alteraram a política brasileira de saúde mental.

A partir da aprovação na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do Sistema Único de Saúde (SUS), o Ministério da Saúde, à revelia do Conselho Nacional de Saúde (CNS), publicou em dezembro de 2017 várias resoluções e portarias propostas pelo governo. A primeira delas, de 14 de dezembro de 2017, estabelece as Diretrizes para o Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), prevendo a criação de centros de atenção psicossocial 24 horas para o atendimento de usuários de drogas em cenas de uso, como nas *cracolândias* (BRASIL, 2017a). A letra da lei não exprime exatamente o que ela significa na prática, na medida em que a forma da escrita faz parecer tratar-se de um ganho para a sociedade, quando na verdade isso pode significar uma licença para o internamento compulsório e a submissão do usuário a um regime fechado em que o uso de drogas prescritas é obrigatório, muito mais para controlar e manter os corpos submissos do que para cuidar. Por outro lado, o Art. 11º expressa uma aproximação do governo com as entidades privadas, uma vez que visa ampliar a parceria com as Comunidades Terapêuticas e avançar com interferência das Organizações Sociais (OSs) nas políticas do SUS, deixando clara a mudança no modelo de gestão e de princípios na política de saúde mental.

Na verdade, trata-se de alterações profundas que visam redefinir a própria RAPS, a partir do retorno institucionalizado das práticas manicomiais, conforme se evidencia pela Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017, à medida que prevê em seu artigo 5º: Equipe Multiprofissional de Atenção Especializada em Saúde Mental; Unidades Ambulatoriais Especializadas; Unidade de Referência Especializada em Hospital Geral; Hospital Psiquiátrico Especializado e Hospital Dia (BRASIL, 2017b).

É consenso que a RAPS precisa contar com ampliação e fortalecimento, bem como se faz necessário existirem unidades de acolhimento especializadas no atendimento de pessoas que fazem uso compulsivo de álcool e outras drogas, contudo, as alterações propostas pelo governo de transição nas políticas de saúde mental não parecem indicar uma preocupação legítima com a qualidade do serviço ofertado à população. De acordo com Teixeira (2018), as mudanças recentes se inserem no contexto da privatização da saúde, contrariando os avanços e conquistas dos últimos anos.

Tal cenário adverso de avanço de mentalidades conservadoras e práticas de violação de direitos, afetando especialmente a juventude negra e periférica, configura uma realidade que, ao mesmo tempo, interpela e mobiliza a sociedade civil e os organismos que atuam na defesa dos direitos humanos. Sobressai o desafio na implantação de políticas públicas efetivas no propósito de universalizar direitos com respeito à dignidade humana, construídos com e pela sociedade civil. Assim, a via de resistência se mostra urgente para a reversão do conservadorismo instalado na esfera pública do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do conservadorismo e de políticas neoliberais afeta diretamente a população jovem e negra que habita territórios precarizados e desiguais. Compreende-se, a partir da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que existe uma direta relação entre a violência e a formação colonial, patriarcal e racial da sociedade brasileira. Processo aprofundado com a reprodução a da violência legalizada nos períodos de ditadura e que volta a se impor na atualidade. O que se produziu e volta a se fortalecer foi uma cultura de violência, de ódio, de naturalização das opressões e das diversas expressões da desigualdade, entre as quais destaca-se a política de drogas.

A conjuntura de avanço de políticas punitivistas e repressoras se dá num momento de fragilização do Estado Democrático de Direito e de inviabilização do pacto social após a Constituição Federal de 1988, especialmente quanto a soluções que rompam com os ciclos de violência no meio urbano e no campo, e que promovam condições políticas e institucionais para a superação da desigualdade histórica, com efetivação da democracia, de reformas estruturantes e dos direitos.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2010) aponta avanços importantes na direção da modernização e democratização da segurança pública; de políticas de transparência e de participação; de combate à violência institucional, com erradicação da tortura e redução da letalidade policial e carcerária; de proteção às pessoas em situação de violência e ameaça; e de priorização de penas alternativas, na direção de novas formas de solução de conflitos. Coloca-se como desafio, também, a adoção de medidas que tornem a justiça acessível, com garantia de direitos, além de políticas de educação e cultura em direitos humanos.

As políticas sobre drogas conservadoras e reacionárias, nesse sentido, devem ser enfrentadas como expressões da desigualdade, que se evidenciam nos territórios pela precarização dos serviços de atenção psicossocial, os quais ganham contornos manicomialis a partir da parceria escusa entre poder público e comunidades terapêuticas. Tal perspectiva reforça a necessária

retomada dos avanços na estruturação de políticas públicas universais e de qualidade, amparadas por projetos democráticos e emancipatórios, e pela transversalidade dos direitos humanos, o que se dá no campo da política de drogas por meio da descriminalização e das políticas de redução de danos.

Desse modo, foi possível evidenciar o fracasso do proibicionismo e da política de guerra às drogas no que se refere tanto à contenção do comércio ilegal, do uso abusivo e da dependência de álcool e outras drogas, conforme vinha sendo debatido nos fóruns e assembleias internacionais dos organismos vinculados à Organização das Nações Unidas, como nas políticas públicas preventivas e de tratamento dos usuários baseadas nessa lógica. O Brasil vinha acompanhando esse esforço de alteração da política internacional de drogas, por meio da implementação de ações de redução de danos e a veiculação da questão à saúde, e não simplesmente à segurança pública. Contudo, o contexto social, político e econômico desde o golpe parlamentar, civil e midiático de 2016 levou à materialização de reformas em várias áreas, inclusive no campo da saúde mental, ao tentar criar e desenvolver estratégias reacionárias para combater os tímidos avanços que vinham ocorrendo, acabando por insistir no fracasso do conservadorismo punitivista.

Assim, a política de drogas no Brasil, nesse contexto de crise econômica, social, política e moral, e num cenário de avanço de uma agenda ultraneoliberal e conservadora, engendra, na contradição, condições objetivas para a resistência das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, para o fortalecimento da agenda de direitos, na perspectiva de territórios e cidades mais justos e igualitários.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BOITEUX, L. Brasil: reflexões críticas sobre uma política de drogas repressiva. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. **Revista Sur**, São Paulo, v. 12, n. 21, p. 16-21, 2015. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/09/Sur-21_completo_pt.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2018.

BOITEUX, L. **Controle penal sobre as drogas ilícitas**: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. 2006. 273f. Tese (Doutorado em Direito)-Departamento de Direito Penal, Medicina Legal e Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://nucleodeestudosavancados.files.wordpress.com/2011/08/tese_luciana_boiteux.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Resolução nº 32, de 14 de dezembro de 2017. Estabelece as Diretrizes para o Fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília [DF], dez. 2017a. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27593248_resolucao_n_32_de_14_de_dezembro_de_2017.aspx>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017. Altera as Portarias de Consolidação nº 3 e nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, dez. 2017b. Disponível em:

<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília (DF), 23 ago. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília (DF), 2010. Disponível em:

<<http://www.pndh3.sdh.gov.br/public/downloads/PNDH-3.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: Infopen junho 2014**. Brasília (DF), 2014. Disponível em:

<<http://www.justica.gov.br/slides/relatorio-do-infopen-2015>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CARVALHO, S. de. **A política criminal de drogas no Brasil: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

CASELLA, P. B.; ACCIOLY, H.; NASCIMENTO, G. E. **Manual de direito internacional público**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COUNT THE COSTS. **The alternative World Drug Report Counting: the costs of the war on drugs**. Bristol: Transform Drug Policy Foundation, 2012. Disponível em:

<<http://countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. Tradução de: Sika, A. P. Z.; Choukr, F. H.; Tavares J.; Gomes, L. F. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014 a 2017**. Brasília (DF), 2018. Disponível em:

<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2018.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GARZÓN, J. C.; POL, L. O elefante na sala: drogas e direitos humanos na América Latina.

Revista Sur, São Paulo, 12, n. 21, p. 22-24, 2015. Disponível em: <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/09/Sur-21_completo_pt.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2018.

HULSMAN, L. Temas e conceitos numa abordagem abolicionista da justiça criminal. In: **Revista Verve Nu-Sol/PEPG-Ciências Sociais**, São Paulo, n. 3, p. 190-209, 2003. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/verve/article/view/4942/3492>>. Acesso em: 15 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/18o6o4_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 15 julho. 2018.

KARAM, M. L. Direitos humanos, laço social e drogas: por uma política solidária com o sofrimento humano. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. (Org.). **Drogas, direitos humanos e laço social**. Brasília (DF), 2013. p. 33-51.

ROSMARIN, A.; EASTWOOD, N. **A quiet revolution: drug decriminalization policies in practice across the globe**. London: Release, 2012. Disponível em: <<https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/release-quiet-revolution-drug-decriminalisation-policies-20120709.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

SESTOKAS, L.; OLIVEIRA, N. **Política de drogas e encarceramento: um panorama América-Europa**. São Paulo: Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2016. Disponível em: <<http://ittc.org.br/infografico/>>. Acesso em: 16 set. 2017.

SILVA, L. L. da. **A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira**. Brasília (DF): Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1028-Questao_das_Drogas_nas_Relacoes_Internacionais_A.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

TEIXEIRA, M, J. O. A urgência do debate: as contrarreformas na política da saúde no governo Temer. **Argumentum**, Vitória, v. 10, n. 1, p. 33-50, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/19495/13179>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

WACQUANT, L. A estigmatização territorial na cidade da marginalidade avançada. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Porto**, v. 16, p. 27-39, 2006. Disponível em: <<http://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2365/2165>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ZACCONE, O. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de droga**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ZAFFARONI, E. R. Guerra às drogas e letalidade do sistema penal. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 115-125, 2013. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/71580/guerra_drogas_letalidade_zaffaroni.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.

Rodrigo ALVARENGA Trabalhou na concepção e delineamento; análise e interpretação dos dados; revisão crítica e na aprovação da versão a ser publicada.

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Catarina, com estágio na Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Membro da coordenação colegiada do Núcleo de Direitos Humanos; coordenador da especialização em Filosofia e Direitos Humanos e coordenador do grupo de pesquisas em Direitos humanos, saúde mental e políticas públicas.

Jucimeri Isolda SILVEIRA Trabalhou na concepção e delineamento; análise e interpretação dos dados e na revisão crítica.

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Exerceu atividades de gestão como assessora técnica - Secretaria de Trabalho Emprego e Promoção Social; como consultora do Ministério de Desenvolvimento Social, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud. Coordenadora da Área Estratégica do Núcleo de Direitos Humanos. É assessora técnica do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social.

Digiany da Silva Godoy TEIXEIRA Trabalhou na redação do artigo e na análise e interpretação dos dados. Graduada em Direito e Processo do Trabalho, com extensivo em Direito Imobiliário. Especialista em Filosofia e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Damásio de Jesus. Assessora Jurídica no Ministério Público do Trabalho em 2017.
