

## Considerações sobre a trajetória da política sobre drogas no Brasil

A guerra às drogas afeta dramaticamente o cotidiano de um sem número de pessoas nesta sociedade, particularmente daquelas que residem nas áreas periféricas dos centros urbanos. Tendo isso em mente, este texto se dedica a discutir a trajetória e as consequências da política de drogas proibicionista inaugurada no Brasil com o Decreto-Lei nº 4.294, de 14 de julho de 1921 e que persiste até os dias atuais à luz do pressuposto teórico do novo institucionalismo. Trata-se de uma lente interpretativa que nos permite afirmar que as políticas de drogas, por exemplo, representadas e estabelecidas por leis, consideradas como uma instituição, deixam sua marca e estruturam o comportamento e as estratégias dos usuários, comerciantes, agências estatais e do mercado assistencial ao longo da história. Partindo desta perspectiva, pode-se afirmar que o legado proibicionista, iniciado em 1921, ajuda a explicar o desenvolvimento das políticas sobre drogas subsequentes (MARTINS; ROCHA, 2021).

O Decreto de 1921 inaugurou a política de proibição e a criminalização das drogas ilícitas, estabelecendo penalidades para aqueles que vendessem cocaína, ópio, morfina e seus derivados, além de criar um estabelecimento especial (sanatório) para a internação dos “intoxicados” pelas chamadas “substâncias venenosas”, cuja consequência foi a abertura à época de um mercado rendoso de sanatórios particulares (atualmente clínicas ou comunidades terapêuticas). Ao permitir a internação dos dependentes judiciários e dos voluntários em estabelecimentos particulares, a legislação acabava por distinguir o rico do pobre (ADIALA, 2011). Estabelecia, ainda, a forma de processo e julgamento dos vendedores (contraventores), traçando assim uma diferenciação entre vendedores/comerciantes/traficantes e usuários/consumidores.

Em termos das causas do advento da legislação proibicionista no Brasil, destaca-se a questão das relações entre Estado e estamento médico, que apoiou o proibicionismo na medida em que a repressão ao uso hedonista de substâncias psicoativas acabava por reforçar seu monopólio sobre as drogas controladas. Considera-se, também, o fortalecimento do discurso eugenista da época por parte do estamento médico,

preocupado com a tutela física e moral da população, cuja resultante persecutória recaí sobre os negros usuários de maconha, assim como a influência da política externa norte-americana para a adoção do proibicionismo, embora somente convergências locais na mesma direção puderam fazer da proibição uma realidade global. No Brasil, por exemplo, as legislações proibicionistas foram criadas *pari passu* às norte-americanas e, no caso específico da maconha, droga já há muito estigmatizada pelas elites locais, a perseguição oficializou-se primeiro neste país (FIORE, 2012). Outro fator importante foi a atuação de movimentos sociais conservadores com o apoio dos principais jornais do país, os quais costumavam defender a intervenção do Estado na resolução dos problemas sociais (MARTINS; ROCHA, 2021).

No que diz respeito ao período da Ditadura Militar instalada em 1964, pode-se afirmar que a política proibicionista apresenta uma dependência em relação à legislação anterior quando se considera a diferenciação repressiva e terapêutica entre traficantes/comerciantes e usuários/dependentes e, também, quando mantém e amplia a influência da medicina, que passou a contribuir com subsídios tecnocientíficos para a legitimação do controle do uso de drogas. Ademais, a Lei nº 6.368 de 21 de outubro de 1976 estabeleceu que o tratamento/recuperação dos “usuários de drogas” poderia ser feito em estabelecimentos hospitalares e clínicas, oficiais ou *particulares*. Conforme Martins e Rocha (2021), isso acabou significando uma “porta aberta” para o florescimento das clínicas privadas e comunidades terapêuticas. Na década de 1970, havia apenas sete comunidades deste tipo no Brasil, já em 2011 o Censo das Comunidades Terapêuticas no Brasil registrou a existência de 1.795 unidades (FRACASSO, 2017). Nesse contexto, foram definidas também regras extremamente repressivas ao crime de tráfico e uso de entorpecentes, significando um retrocesso no sentido de que estabelecia penas muito altas para traficantes e usuários.

O retorno da democracia em 1985 não significou uma ruptura com o passado proibicionista, conquanto o tema tenha conquistado a agenda do governo federal. Em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu o Sistema Nacional Antidrogas (Sisnad), composto pela Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e pelo Conselho

Nacional Antidrogas (Conad), por intermédio do Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000. Em 2004, no primeiro mandato do presidente Lula, a Senad iniciou um processo efetivo de debate da Política Nacional Antidrogas - realização de fóruns regionais e o nacional com o envolvimento da comunidade científica e de segmentos da sociedade civil. Dessa dinâmica resultou a mudança de denominação para *Política Pública sobre Drogas*.

Em 2006, foi sancionada a Lei nº 11.343 que criou o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad) - a atual lei de drogas, tendo sido condicionada pelo paradigma proibicionista das legislações anteriores, considerando que está fundamentada na lógica da repressão e contém um viés classista ao atribuir à subjetividade do juiz a decisão se a droga se destina ao consumo pessoal ou não. Segundo Campos e Alvarez (2017, p.47), essa lei “buscou, por um lado, endurecer o combate ao tráfico e, por outro, eliminar o emprego da pena de prisão para usuários, mas sem efetivamente descriminalizar o uso”. A lei estabelece que o usuário será submetido a penas alternativas dependendo da natureza da droga, da quantidade apreendida, do local e das “condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como a conduta e os antecedentes do agente” (art. 28, § 2º, Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006). Questiona-se, neste aspecto, as decisões judiciais acerca das “circunstâncias sociais e pessoais” dos usuários, considerando o histórico de práticas desiguais da justiça brasileira, acrescido do racismo e da criminalização da pobreza sobre as quais se assentam as relações sociais neste país (MARTINS; ROCHA, 2021; LUCIO, 2023).

Refletindo a respeito da subjetividade com que policiais e juízes diferenciam usuários e traficantes, Jesus (2020, p.2) questiona quais são as provas consideradas por eles e observa que, no limite, é a polícia que define quem é “usuário” e quem é “traficante”, pois é esse agente que vai narrar os fatos como crime e oferecer à justiça criminal os “indícios” de “materialidade” e “autoria”. E são esses mesmos policiais do flagrante que vão figurar como testemunhas nos casos de tráfico de drogas, sendo ao mesmo tempo autores das narrativas e “testemunhas” de todo o processo de incriminação na política

sobre drogas. A respeito dessa situação, convém destacar que em junho de 2024 o Supremo Tribunal Federal (STF) finalizou o julgamento a respeito da constitucionalidade do Artigo 28 da Lei de Drogas, que descriminaliza o porte de maconha para uso pessoal e fixa a quantia de 40 gramas para diferenciar usuários de traficantes. Com a decisão, não comete infração penal quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo até 40 gramas de maconha ou seis plantas fêmeas de cannabis para consumo pessoal. A decisão não legaliza o porte de maconha, que continua como comportamento ilícito, ou seja, permanece proibido fumar a droga em local público, mas as consequências passam a ter natureza administrativa e não criminal. Para diferenciar usuários e traficantes, a norma prevê penas alternativas de prestação de serviços à comunidade, advertência sobre os efeitos das drogas e comparecimento obrigatório a curso educativo. Antes da decisão da Corte, usuários de drogas eram alvos de inquérito policial e processos judiciais que buscavam a condenação para o cumprimento dessas penas alternativas. A advertência e presença obrigatória em curso educativo seguem mantidas e deverão ser aplicadas pela Justiça em procedimentos administrativos, sem repercussão penal. Além disso, o registro de antecedentes criminais também não poderá ser avaliado contra os usuários.

A decisão também permite a prisão por tráfico de drogas nos casos de quantidade de maconha inferiores a 40 gramas. Nesses casos, deverão ser considerados pelos delegados indícios de comercialização, apreensão de balança para pesar o entorpecente e registros de vendas e de contatos entre traficantes, por exemplo. Os usuários poderão ser levados para uma delegacia quando forem abordados pela polícia portando maconha, sendo que caberá ao delegado pesar a droga, verificar se a situação realmente pode ser configurada como porte para uso pessoal (RICHTER, 2024)

Tendo isso em mente, permanece válido o questionamento levantado acima a respeito do viés classista e racista do sistema de justiça criminal com respeito à definição dos sujeitos considerados traficantes, a despeito da quantidade portada. É razoável supor que em muitos casos o que irá diferenciar o usuário do traficante continuará sendo marcadores como a cor da pele, a classe social e local de moradia dos indivíduos.

Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) feito a partir do Atlas da Violência 2024 concluiu que se fosse retroativa a decisão do STF de descriminalizar o porte de até 40 gramas de maconha teria evitado o encarceramento de até 2,4% da população prisional brasileira. A mesma projeção mostra que 23% dos processos judiciais abertos por porte de cannabis não teriam acontecido. O estudo simula ainda um cenário onde o porte de pequenas quantidades de cocaína fosse descriminalizado. Neste caso, a porcentagem de processos e prisões cairiam em maior proporção, pois os usuários de cocaína estão mais sujeitos a responderem como traficantes, quando comparados a usuários de cannabis. Por isso, ao mesmo tempo que se pode celebrar esse avanço na decisão do STF, também se espera que se avance em relação aos usuários de cocaína ou crack, para evitar que sejam criminalizados ou tipificados como traficantes.

## Referências

ADIALA, Júlio César. *Drogas, Medicina e Civilização na Primeira República*. 2011. Tese (Doutorado em Histórias das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz. Fiocruz, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.294**, de 14 de julho de 1921. Aprovação e regulação para a entrada no país das substâncias tóxicas, penalidades impostas aos contraventores e sanatório para toxicômanos. Diário Oficial da União: seção 1, p. 230, 15 jul. 1921. Disponível em: [http://planalto.gov.br/Ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D14969.htm](http://planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/1910-1929/D14969.htm). Acesso em: 06 de agosto de 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.696**, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, p. 3, 22 dez. 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes. Diário Oficial da União: seção 1, p. 2, 24 ago. 2006.

CAMPOS, Marcelo da Silveira; ALVAREZ, Marcos César. **Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo**. Tempo Social, v. 29, n. 2, p. 45-73, 2017.

FIORE, Maurício. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. Novos estudos CEBRAP, v. 92, pp. 9–21. 2012.

FRACASSO, Laura. Comunidades Terapêuticas: Histórico e Regulamentações. In: BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas. Padrões de uso de drogas. Aberta: Portal de Formação a Distância. Florianópolis: SEAD, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da Violência 2024**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15132-pesquisa-do-ipea-aponta-impactos-da-descriminalizacao-do-porte-de-maconha-para-uso-pessoal>. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

JESUS, Maria Goreth Marques de. Verdade policial como verdade jurídica: narrativas do tráfico de drogas no sistema de justiça. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, n. 102, 2020.

LUCIO, Alessandra Garcia Nogueira. O sistema prisional “uma máquina de moer gente” e a carne predileta continua sendo a negra! O encarceramento em massa da população negra, genocídio negro e sistema de justiça. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Humanidades, Direitos e outras Legitimidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.

MARTINS, Herbert Toledo; ROCHA, Rosilene Oliveira. Cem anos de proibicionismo no Brasil: uma análise neo-institucionalista das políticas sobre drogas. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, v.5, n.2, 112-129, ago/set, 2021.

RICHTER, André. Entenda a decisão do STF sobre descriminalização do porte de maconha. 27 jun. 2024. Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-06/entenda-decisao-do-stf-sobre-descriminalizacao-do-porte-de-maconha>. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

---

### **INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN**

Diretor Geral  
Pablo Silva Lira

Diretoria de Estudos e Pesquisas  
Pablo Medeiros Jabor

Diretoria de Integração e Projetos Especiais  
Antônio Ricardo F. da Rocha

Diretoria de Gestão Administrativa  
Katia Cesconeto de Paula

Observatório da Segurança Cidadã  
Thiago de Carvalho Guadalupe (Coordenador)

Equipe Técnica  
Daniela Neves (Bolsista FAPES)  
Lívia Queiroz (Bolsista FAPES)  
Pedro H. Monteiro (Pesquisador)  
Sérgio Krakowiak (Pesquisador)