

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Políticas Públicas Setoriais

AVALIAÇÃO POLÍTICA DA ATUAL POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS

DALSIZA CLAUDIA MACEDO COUTINHO¹

RESUMO

A PNAD contempla prevenção, tratamento e redução da oferta de substâncias psicoativas e aqui objetiva-se compreender seus fundamentos, objetivos e suas possibilidades de intervenção frente à questão das drogas. O Brasil tem pautado a política sobre drogas a partir de um viés conservador e repressivo que até então não tem alcançado o seu principal objetivo que é uma sociedade livre das drogas.

Palavras-chave: Questão das drogas; PNAD; Avaliação política.

SUMMARY

The PNAD contemplates prevention, treatment and reduction in the supply of psychoactive substances and here aims to understand its foundations, objectives and possibilities for intervention in the face of the drug issue. Brazil has guided its drug policy from a conservative and repressive bias that has so far not achieved its main objective, which is a drug-free society.

Keywords: Drug issue; PNAD; Political assessment.

INTRODUÇÃO

Objetiva-se aqui realizar uma avaliação política da Política Nacional sobre Drogas (PNAD) aprovada pelo Decreto nº 9.761 de abril de 2019 que trata dos pressupostos e objetivos dessa política, bem como traz as orientações acerca de prevenção, tratamento e enfrentamento das questões relacionadas ao uso de drogas. Tem-se, portanto, a pretensão de refletir sobre o conteúdo e os princípios que sustentam essa política.

A avaliação política delinea-se no sentido de compreender substantivamente o conteúdo de uma política e os princípios que a conformam, ou seja, mais que uma avaliação de

¹ Universidade Federal de Pernambuco



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

eficácia, sucesso ou insucesso, o que interessa na avaliação política é o conteúdo a fim de compreender a formulação de uma dada política e a sua dimensão axiológica (Albuquerque, 2019). De forma que essa modalidade de avaliação questiona acerca da tomada de decisão, do desenho dessa política, do porquê aquelas escolhas serem realizadas em detrimento de outras, de pensar se o problema a que se propõe resolver está sendo contemplado e questiona os conteúdos apresentados e os que estão implícitos.

Compreende-se que a avaliação não é uma atividade neutra, mas uma atividade política, orientada por valores, assim como também o são construções políticas o desenho e a implementação (Jannuzzi, 2019). A formulação de uma política parte de alguma demanda ou necessidade que passa a fazer parte da agenda governamental mediante pressões sociais, econômicas e culturais. Ou seja, somente se transforma em política aquilo que é reconhecido e legitimado pela sociedade, de forma que as forças sociais determinam o conteúdo da política levando em conta mobilizações, tendências e influências movidos por grupos, organizações ou indivíduos e que perpassam o processo decisório (Fernandes e Vasconcelos, 2017).

A política sobre drogas no Brasil é movida tanto pela cobrança dos organismos internacionais, quanto pela necessidade de intervenção mediante o aumento do consumo das substâncias psicoativas no país. Como veremos no primeiro tópico deste trabalho, tal política segue os moldes das decisões adotadas pelos Estados Unidos em torno da proibição, punição, repressão de determinadas substâncias. Atualmente essa política é movida pelo debate da saúde e da preservação da vida, no entanto as ações de enfrentamento ainda são pensadas prioritariamente no campo da política de segurança pública que operacionaliza uma verdadeira guerra às drogas que historicamente tem sido direcionada para as parcelas mais empobrecidas da sociedade.

Como afirma o próprio Decreto nº 9.761/2019, entre 2000 e 2015, houve um crescimento de 60% no número de mortes causadas diretamente pelo uso de drogas (álcool, tabaco, maconha, crack, cocaína, entre outras consideradas lícitas e ilícitas). Em relação ao tráfico, entre 2020 e 2021 houve uma aumento de 111% nas apreensões relacionadas ao tráfico, e a produção de substâncias ilícitas bateu recorde em 2021. Índícios de uma política sobre drogas que não tem alcançado os objetivos propostos.

Entre outros esforços governamentais para o enfrentamento dessa questão, em 2019 foi aprovada, na gestão de Jair Bolsonaro, a nova política sobre drogas com articulação entre a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED) do Ministério da



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Cidadania e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do Ministério da Justiça e Segurança Pública com a prerrogativa de construir uma sociedade protegida do uso de drogas e da dependência a elas.

Nessa direção, buscou-se refletir acerca dos princípios que fundamentam a atual política sobre drogas no Brasil, compreendendo-a em suas relações históricas e contraditórias no desenvolvimento da sociedade capitalista brasileira que coloca a questão das drogas no campo da repressão e tem como resultado os crescentes índices em relação ao consumo e ao tráfico.

A avaliação aqui proposta buscou analisar os pressupostos teóricos que fundamentam a política sobre drogas, bem como discutir acerca das diretrizes e dos princípios que a orientam, na direção de responder os seguintes questionamentos: Quais as razões para a sua formulação? Quais critérios fundamentam essa política? Por que a adoção de tais diretrizes e princípios? O que condicionou a escolha dos objetivos ali apresentados? A política da forma como foi construída resolverá o problema a que se propõe?

Para isso, a avaliação deve seguir um rigor teórico metodológico que aqui se sustenta a partir de um viés crítico que compreende a questão das drogas como uma expressão da desigualdade social no capitalismo e que as intervenções pensadas para essa questão precisam ultrapassar a imediatividade e compreendê-la em suas muitas determinações sociais, econômicas, políticas e culturais. Segue também uma análise de natureza qualitativa pois pretende alcançar o conteúdo substancial dessa política.

Enquanto procedimentos metodológicos realizou-se uma busca na literatura para contextualizar historicamente a construção da política sobre drogas no Brasil e subsidiar o esforço avaliativo aqui proposto. Realizou-se também pesquisa documental na legislação que conforma a atual Política Nacional sobre Drogas.

Dessa forma, esse trabalho está estruturado em dois tópicos, o primeiro trata de reconstruir em uma perspectiva histórica o percurso da política sobre drogas no Brasil e o segundo dedica-se à avaliação política da atual PNAD com destaque para seus fundamentos, diretrizes e objetivos.

O PERCURSO HISTÓRICO DA POLÍTICA SOBRE DROGAS NO BRASIL

A existência da humanidade é acompanhada pela prática histórica do consumo de substâncias que alteram o sistema nervoso e a consciência, tanto em rituais culturais e religiosos



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

como para fins medicinais e de recreação. No entanto, a decisão do Estado em punir e regular o cultivo, produção, distribuição e consumo dessas substâncias é bastante recente. São da passagem do século XIX para o século XX as primeiras medidas proibicionistas para substâncias como maconha, cocaína e ópio.

A obra de Johann Hari (2018, p. 21) elabora o percurso histórico da proibição das drogas que tem início nos Estados Unidos no início do século XX, com uma grande influência do Departamento Federal de Narcóticos, que assumiu o objetivo de erradicar as substâncias psicoativas como aquelas derivadas da cocaína, heroína e maconha, as quais, até então, eram vendidas livremente em todo o mundo. O resultado é a conhecida guerra global contra as drogas que já dura mais de um século.

As transformações do mundo do trabalho, da indústria e, principalmente, as guerras foram elementos favoráveis ao aumento do consumo de drogas. Inclusive, muito utilizadas com finalidades medicinais.

[...] As descobertas durante o século XIX, tais como morfina, cocaína e heroína, aumentaram enormemente o uso e a aplicabilidade dos narcóticos. Inicialmente, esses desenvolvimentos aumentaram o prestígio da indústria farmacêutica e a capacidade da profissão médica para curar doenças e aliviar a dor. [...] Além de aliviar a dor, os narcóticos eram anestésicos e agentes de cura valiosos (Thornton, 2018, p. 102).

Sobre o início dessa guerra, Hari (2018) destaca as ações de Harry Anslinger, chefe do departamento de Narcóticos dos Estados Unidos, que, contrariando estudos e orientações de médicos e especialistas que se dedicavam a analisar essas substâncias e tratar os dependentes, passou a utilizar a mídia para disseminar o medo e propagar discursos que associavam o consumo da maconha a atos de delírio, “insanidade” e violência. Embora não tenha sido o primeiro a disseminar discursos dessa natureza, foi a primeira vez que os meios de comunicação tinham o aval do governo para transmitir isso ao país inteiro e, para enfatizar as consequências nocivas da droga, utilizavam como exemplo, casos de uso da maconha por pessoas que já apresentavam problemas de saúde mental, mesmo antes do uso da substância.

“Ele deu gás à campanha. Anslinger alertou que o efeito mais assustador da maconha era causado em negros. Fazia com que esquecessem das diferenças raciais, deixando aflorar neles o desejo por mulheres brancas” (HARI, 2018, p. 30). Thornton (2018) acrescenta ainda que a proibição foi uma reação contra imigrantes e pessoas mais pobres da população.

De acordo com Thornton (2018), a proibição da cocaína também se baseou no medo



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

dos efeitos que a substância poderia causar na população negra. Acreditava-se que o uso da cocaína transformava os negros em criminosos, estupradores e até mesmo em pessoas impenetráveis pelas balas calibre 32. Da mesma maneira, a proibição do ópio também esteve relacionada a questões étnico-raciais, foi explicitamente discriminatória contra trabalhadores imigrantes chineses, os quais usavam o ópio para fins medicinais e recreativos.

Hari (2018, p. 42) constata que os motivos disseminados hoje em dia, que preconizam ser preciso proteger crianças e adolescentes e prevenir que pessoas se tornem dependentes, não foram as razões pelas quais esse conflito começou. O motivo primário para banir as drogas da sociedade era o fato de que eram substâncias usadas por negros, mexicanos e chineses, “fazendo-os esquecer qual era o seu lugar; ameaçando, assim, a posição dos brancos”.

A ameaça de cortar importações e retirar programas de ajuda à população foram algumas das medidas usadas pelos Estados Unidos contra países que se recusaram a seguir a proibição, mas que foram forçados a ceder diante da nação mais poderosa do mundo. O fato é que problemas complexos como pobreza, violência, desigualdade, entre outros, foram colocados na conta das substâncias que se pretendia eliminar da sociedade, com a promessa de resolver essas outras questões e assim ganhar também o apoio da população (Hari, 2018).

Em 1961 aconteceu a primeira convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o controle de entorpecentes, a qual instituiu um amplo sistema internacional de controle, em que cada nação assumiu a responsabilidade de incorporar as medidas ali previstas nas suas legislações. Essas medidas consistiram em reforçar o controle da produção, distribuição e comércio de drogas e a proibição do consumo de substâncias como o ópio, coca e *cannabis* (Rodrigues, 2006).

Os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) avançaram com o propósito de erradicação das drogas. As décadas de 1980 e 1990 foram tempos de endurecimento a fim de erradicar as drogas do planeta; o mundo inteiro estava mostrando esforços e otimismo. Em 1998 a ONU realizou um encontro para planejar uma ofensiva com o slogan “o mundo livre de drogas é possível” no qual os países membros estavam de acordo com a meta de 10 anos para a vitória contra a tão temida vilã da moral e da ordem social. Em 2008 o prazo terminou e os resultados são conhecidos: o consumo de maconha, cocaína, heroína e opiáceos aumentaram drasticamente, drogas mais potentes e nocivas surgiram e o crime organizado ganhou força, cada vez mais poderoso e lucrativo (Burgierman, 2011, p. 12).

No Brasil, um país de trânsito do tráfico internacional porque faz fronteira com países

produtores (Bolívia, Colômbia, Peru), também foi adotado o modelo repressivo de combate às drogas.

O Decreto-lei nº 891 de 1938, lei de fiscalização de entorpecentes, seguindo as orientações da Convenção de Haia em 1912, proibiu em todo o território nacional a plantação, cultivo, colheita e exploração das plantas que se usa na produção do ópio, maconha, cocaína e suas variedades, ou de qualquer outra planta de onde se pudesse extrair as substâncias entorpecentes previstas no decreto, salvo os estabelecimentos que possuíam autorização legal para produção e venda, como no caso dos farmacêuticos. O decreto também estabelece a penalidade de prisão e multa para quem instigar, facilitar, adquirir, usar, vender, ministrar, dar, deter, guardar, transportar, trocar, consumir, sonegar ou enviar qualquer uma das substâncias previstas (BRASIL, 1938).

Em 1971, no contexto da Ditadura Militar, entrou em vigor a Lei nº 5.726 que dispôs sobre as medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de entorpecentes. A proibição do consumo é retirada do texto legal, mas as medidas previstas são mais repressivas que preventivas, inclusive legitimando a internação compulsória de dependentes, cujo foco estava na área de segurança pública e na educação por meio da fiscalização sobre uso e venda de drogas nas escolas.

Essa lei foi revogada em 1976 com a aprovação da Lei nº 6.368 que criou o Sistema Nacional Antidrogas, responsável pelas ações de prevenção ao uso, tratamento e "reinserção social" de dependentes e por ações de repressão do uso, tráfico e produção não autorizada. Essa lei também foi revogada em 2006 com a aprovação da Lei nº 11.343 que criou o Sistema Nacional de Política sobre Drogas (SISNAD), o qual prescreveu medidas de prevenção e cuidado mediante o consumo e instituiu normas de repressão à produção e ao tráfico. O SISNAD é entendido como o conjunto de planos, programas, projetos e ações que, em articulação com o Sistema Único de Saúde e com o Sistema Único de Assistência Social visam intervir frente à questão das drogas na direção de prevenção e repressão.

Ainda em 2002 foi aprovado o Decreto nº 4.345 que instituiu a Política Nacional Antidrogas em uma política direcionada para a busca incessante da eliminação das drogas na sociedade, cujos objetivos estão pautados na prevenção e no cuidado em relação ao uso de substâncias psicoativas e no combate ao tráfico de drogas e aos crimes a ele associados. Esse texto foi substituído em 2019 pelo Decreto nº 9.761

O novo decreto traz novidades, principalmente no que diz respeito ao apelo às



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

comunidades terapêuticas e às parcerias público-privadas para prestação de serviços direcionados para o tratamento do uso abusivo de drogas. Traz ainda o abandono da política de redução de danos mediante a abstinência como principal objetivo de tratamento, inclui a espiritualidade como fator de proteção, se posiciona contrária a qualquer alternativa de legalização de substâncias psicoativas e direciona a política para as populações consideradas mais vulneráveis.

São esses e outros aspectos que aliados à histórica política repressiva e punitiva passam a pautar as ações no âmbito da política sobre drogas. Entende-se, a partir desse percurso histórico da política sobre drogas no Brasil, a dificuldade em alcançar avanços para além da dimensão proibitiva, repressora e punitiva, já que esse foi o direcionamento dado para o enfrentamento dessa questão durante muitas décadas. É apenas dos anos 2000 a inclusão de questões relacionadas ao uso de drogas como demanda de saúde e com esforços muito menores se comparados àqueles empregados pela política de segurança pública. Nesse cenário, o próximo tópico se dedicou a avaliar essa política a partir de seus objetivos e do conteúdo que ela preconiza.

AVALIAÇÃO POLÍTICA DA ATUAL POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS

A introdução do texto da PNAD apresenta os indicadores sociais de uso drogas publicados no relatório mundial sobre drogas e detém-se unicamente aos dados quantitativos dessas pesquisas, sem nenhuma análise que considere a conjuntura social, política, cultural ou econômica, com ênfase para o aumento do uso de drogas lícitas e ilícitas nos últimos anos, principalmente entre os adolescentes. Para além dos dados, o texto introdutório também apresenta afirmações de que o uso crônico de substâncias psicoativas pode causar sintomas de depressão, ansiedade, esquizofrenia, entre outros. Afirma-se, ainda, a preocupação em relação ao uso de drogas por adolescentes e sugere que há uma tendência maior de consumo entre a população de rua.

A PNAD contempla o uso de drogas como questão de saúde pública que reflete nas áreas de segurança, educação, assistência social e saúde, a qual afeta indivíduos e famílias. Compreensão que considera o consumo de substâncias lícitas e ilícitas tais como: álcool, tabaco, cocaína, maconha e crack.

Sobre essa separação entre substâncias lícitas e ilícitas, compreende-se que os



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

dispositivos criminalizadores que institucionalizam a proibição partem de uma distinção feita entre substâncias psicoativas tornadas ilícitas (como a maconha, a cocaína, a heroína, etc.) e outras substâncias da mesma natureza que permanecem lícitas (como o álcool, o tabaco, a cafeína, ansiolíticos, etc.). Não há qualquer peculiaridade ou qualquer diferença relevante entre as selecionadas drogas tornadas ilícitas e as demais drogas que permanecem lícitas. Todas são substâncias que provocam alterações no psiquismo, podendo gerar dependência e causar doenças físicas e mentais. Todas são potencialmente perigosas e viciantes. Todas são drogas (Karam, 2015). Para Santos e Soares (2013) As políticas separam as substâncias psicoativas em grupos distintos, mas que não guardam semelhanças de periculosidade, como é o caso da maconha, da cocaína e da heroína, no grupo de substâncias ilícitas. Também é o caso do álcool, do tabaco e dos medicamentos psicotrópicos na sua ampla variedade no grupo das substâncias lícitas. O critério que se diz científico é aleatório e político, para não dizer econômico, ou de interesses dominantes.

Esses são os elementos introdutórios da PNAD e já indicam a compreensão dessa problemática na sua aparência, sem esforço em situar o debate sobre drogas no âmbito das relações sociais de produção e compreendê-lo como expressão da desigualdade social.

O consumo de drogas, assim como toda a lógica de produção, circulação e venda, são consideradas aqui como uma das manifestações da "questão social" e objeto de intervenção estatal por meio das políticas sociais. Inserida no contexto da reprodução da sociedade capitalista, entende-se "questão social" como "[...] a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão" (Iamamoto; Carvalho, 2008, p. 77).

Foi no contexto de desenvolvimento do capitalismo que as drogas passaram a ser objeto de preocupação na sociedade, tanto em relação à produção, distribuição e organização desse mercado, quanto em relação ao consumo abusivo e aos danos sociais gerados pela proibição e criminalização. Na sociedade contemporânea, a questão das drogas se concretiza a partir de profunda relação com a "questão social" (Albuquerque, 2018).

Sem ultrapassar a forma imediata da problemática das drogas na sociedade e sem compreender a relação intrínseca da questão das drogas com a reprodução do atual modo de produção, não será possível pensar uma política que seja efetiva para enfrentar a questão a que se propõe.

A PNAD traz entre seus pressupostos a busca por uma sociedade protegida do uso de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

drogas; a posição contrária às iniciativas de legalização; defende a visão holística do ser humano e uma assistência que seja intersetorial, interdisciplinar e transversal; tem como foco a busca pela abstinência; defende a cooperação público-privada; coloca a espiritualidade e a família como fatores de proteção; traz uma preocupação com a população mais vulnerável e reconhece as drogas como um problema que deve começar ser tratado desde a infância e a adolescência.

A PNAD elenca também os seguintes objetivos: conscientizar a população sobre os prejuízos causados pelo uso de drogas; garantir a assistência na rede pública, privada e nas comunidades terapêuticas, tendo como público prioritário a população mais vulnerável; equilibrar políticas de redução da oferta e da demanda; garantir uma rede de tratamento com foco na abstinência; proteger a infância e adolescência; regulamentar, acompanhar e avaliar as comunidades terapêuticas; combater o tráfico e o crime organizado; promover articulação entre SUS e SUAS.

Observa-se então que essa política está fundamentada nas concepções acerca da proibição/criminalização, nas parcerias público-privadas que se convertem em transferência de responsabilidades e recursos para comunidades terapêuticas e no foco da política junto a crianças e adolescentes e às parcelas mais pobres da sociedade.

Os objetivos elencados traduzem esses fundamentos, os quais são observados ao longo do referido decreto. A PNAD foi pensada para ser executada em quatro frentes: 1) prevenção, 2) tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social e 3) redução da oferta e 4) estudos, pesquisas e avaliações. Para cada uma delas delinea-se orientações gerais e diretrizes, as quais estão resumidas a seguir.

Quadro 1 - Desenho da PNAD

	Orientações gerais	Diretrizes
Prevenção	Responsabilidade compartilhada para proporcionar melhores condições de vida, promoção da saúde e fortalecimento de vínculos; Apoio da sociedade civil organizada; Articulação entre união,	Valorização da família e da espiritualidade; Foco na abstinência; Articulação com ações nas áreas de cultura, esporte, lazer; Educação preventiva, inclusive em parcerias públicas ou com entidades



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

	estados e municípios, priorizando as comunidades mais vulneráveis.	privadas sem fins lucrativos; Ações específicas para população indígena e gestante; Promoção e uso de ferramentas digitais; Prevenção ao uso de álcool e tabaco em ambientes de trabalho
Tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social	Responsabilidade da família, dos usuários e da sociedade civil; Execução de ações pelo governo federal, estadual, municipal e distrital e pelas organizações não-governamentais sem fins lucrativos; Vinculação a pesquisas científicas; Previsão orçamentária para execução da PNAD nos ministérios; Promoção do tratamento por meio da rede de atenção psicossocial incluindo comunidades terapêuticas e hospitais psiquiátricos.	Definir normas de regulamentação para as instituições que atuam nesse eixo; Considerar os múltiplos fatores do uso, uso indevido e dependência para promoção e manutenção da abstinência; Implementar modalidades de tratamento que contemplem grupos específicos como moradores de rua, população LGBT, gestantes, idosos, adolescentes, população prisional; Estimular e apoiar financeiramente o trabalho das comunidades terapêuticas; Propor parcerias com entidades não governamentais ou sem fins lucrativos.
Redução da oferta	Redução dos crimes relacionados ao tráfico de drogas e ao uso, sendo estes responsáveis pelo alto índice de violência; Tem como principais alvos a corrupção, a lavagem de dinheiro e o crime organizado; Preservação das condições de trabalho e de saúde dos	Priorizar ações de combate em regiões com alto índice de homicídios; Coibir plantio e cultivo; Operações repressivas integradas para prevenir e combater crimes; Cooperação internacional; Impedir o transporte e a movimentação de substâncias e de materiais



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

	agentes de segurança; Repressão voltada para erradicação das drogas e desmantelamento das organizações criminosas.	usados na sua produção; Assegurar recursos orçamentários; Atuar na capacitação de profissionais.
Estudos, pesquisas e avaliações	Estimular pesquisas, estudos, análise e avaliações em instituições públicas ou privadas que contemplem as questões relacionadas às substâncias psicoativas e aos seus efeitos e que possam subsidiar o tratamento e a recuperação.	Realizar estudos sobre o consumo de drogas; Estimular a realização de pesquisas dirigidas à sociedade por meio de instituições públicas, privadas ou sem fins lucrativos; Incentivar pesquisas sobre riscos, agravos, extensão do consumo, etc, que produza conhecimento sobre as drogas; Garantir a publicação de levantamentos, avaliações e pesquisas.

Fonte: PNAD, 2019

O direcionamento dado a essa política traduz uma compreensão acerca da questão das drogas na sociedade a partir de um viés conservador, resistente a mudanças e que pode implicar em intervenções pautadas no fundamentalismo religioso (como no caso das comunidades terapêuticas), de criminalização da pobreza, da responsabilização de indivíduos e famílias por sua condição sem fazer outras mediações.

A abertura para que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) atuem em todas as frentes da política pode ser um largo caminho para a transferência de responsabilidades do Estado que, ao deixar de investir na melhoria dos serviços públicos, passa a destinar recursos financeiros cada vez maiores para essas entidades, prioritariamente comunidades terapêuticas e hospitais psiquiátricos. Esse também pode ter como reflexo o processo de privatização dos serviços de saúde mental por meio da transferência de gestão para OSC e que já atinge os Centros de Atenção Psicossocial, por exemplo.

O SUS e as demais políticas públicas são brevemente citadas ao longo do texto e quando são citados são acompanhados de uma ênfase para hospitais psiquiátricos e comunidades terapêuticas. Na área de tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social a PNAD vem trazendo, embora não explicitamente, o apelo ao modelo asilar e



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

hospitalocêntrico de atenção em saúde mental, por meio do privilegiamento das entidades sem fins lucrativos já que esse é o modelo de atenção preconizado por elas.

O foco na abstinência é uma posição contrária à política de redução de danos que vinha orientando a atuação dos serviços de saúde mental na perspectiva de respeito aos direitos do usuário, para pessoas que não querem ou não conseguem interromper o uso, cujo foco é minimizar os efeitos danosos do consumo e promover a saúde do usuário. O Brasil avançou nessa concepção que se tornou uma das abordagens na atenção psicossocial por parte do Ministério da Saúde oficializada na RAPS em 2011 e alocada nos serviços de saúde mental. Escolher a abstinência em detrimento da redução de danos é uma decisão que reforça o direcionamento conservador dado a essa política.

Outro ponto que precisa ser questionado é o direcionamento das ações para a população mais vulnerável, que pode indicar duas tendências: primeiro, o reforço à focalização e seletividade que impera nas políticas sociais ao direcionar suas ações e serviços para a população mais pobre fazendo uma distinção entre quem pode ou não pagar pelos serviços, sendo que o SUS é um exemplo desse movimento. A segunda tendência é colocar pessoas pobres – moradores das periferias das cidades, com baixa escolaridade, que já vivenciam diversos contextos de exclusão e desigualdade, em sua maioria jovens negros – sob a mira das ações repressivas.

Priorizar ações de combate em regiões com alto índice de homicídios significa priorizar ações de combate nas comunidades e bairros mais pobres. É uma forma de enxergar o problema superficialmente, já que as pessoas que mais se beneficiam com o tráfico de drogas, os produtores e distribuidores dificilmente serão encontrados nessas regiões e quando são, estão cercados por um exército de homens armados para protegê-los. As ações policiais nessas regiões frequentemente têm como resultado a morte de pessoas que não possuem relação com o tráfico e ficam a mercê das balas perdidas.

O relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas elenca as consequências indesejáveis geradas pelas medidas proibicionistas:

O crescimento de um “enorme mercado negro criminoso”, financiado pelos lucros gigantescos obtidos pelo tráfico que abastece a demanda internacional por drogas ilícitas. 2. Deslocamento extensivo de políticas, resultado do uso de recursos escassos para financiar as ações repressivas para controlar o mercado ilegal de drogas. 3. Deslocamento geográfico da produção de drogas que migra de uma região ou país para outro – o chamado efeito balão – para iludir a repressão sem que a produção e o tráfico diminuam. 4. Deslocamento dos consumidores de uma substância para outra, na medida em que a repressão dificulta o acesso a uma determinada droga, mas não a outra, por vezes de efeito



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

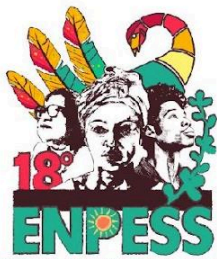
ainda mais nocivo para a saúde e a segurança das pessoas. 5. A estigmatização e marginalização dos usuários de drogas tratados como criminosos e excluídos da sociedade (COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS, 2011, p. 9).

Essa guerra contra as drogas pode ser vivenciada ou vista frequentemente no cotidiano das cidades e na mídia que mostram os efeitos da guerra: troca de tiros entre polícia e traficantes, disputa de territórios entre facções, tráfico de armas, violência da polícia contra qualquer um que esteja em áreas de conflito, pessoas sem qualquer vínculo com o tráfico que morrem no fogo cruzado, superlotação das unidades prisionais com o encarceramento em massa, enriquecimento e crescimento de organizações criminosas que cada vez mais assumem o controle de bairros, favelas e presídios, corrupção de agentes públicos, lavagem de dinheiro, produção de substâncias sem qualquer controle ou regulamentação quanto aos componentes químicos utilizados, criação de substâncias com efeitos mais fortes e mais nocivos à saúde, fomento de discriminação, preconceito e violência com as pessoas que fazem uso das substâncias, disseminação do medo e do tabu com o qual esse tema é tratado, fomento de programas e serviços destinados ao tratamento de dependentes pautados na defesa do enclausuramento e da internação diante da necessidade de “limpeza” das cidades. Mesmo diante de tudo isso, a proibição é pensada como a única alternativa para enfrentar esse problema.

Junto a isso, a PNAD apresenta também alguns pontos importantes no que diz respeito à diferenciação entre usuários e traficantes (embora seja necessário compreender como isso tem se materializado), essa distinção é necessária principalmente para aplicação das medidas para redução da oferta.

Faz-se também a diferenciação entre uso, uso indevido e dependência. A OMS caracteriza como uso aquele consumo experimental, ocasional; uso indevido quando esse consumo ou os efeitos são seguidos de algum prejuízo ou perda; e dependência quando além dos danos causados à saúde o organismo passa a ter necessidade daquela substância de forma que o indivíduo não consegue mais controlar a frequências, as quantidades e/ou passa a buscar substâncias mais fortes para potencializar os efeitos. Portanto, essa compreensão é importante para pensar estratégias de prevenção, tratamento e recuperação.

Em relação aos estudos, pesquisas e avaliações é preciso ter cuidado com o direcionamento e as concepções teóricas que vão orientar esses estudos, se serão no sentido de avançar para uma política que tenha realmente contemple a questão das drogas em sua universalidade e que possa construir novas formas de intervenção ou se serão estudos que vão apenas corroborar com o que já está posto, sem possibilidades de avançar.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Outro elemento importante é a assistência intersetorial, interdisciplinar e transversal que sugere intervenções articuladas entre as políticas sociais, principalmente saúde, assistência social e educação. Mas precisa ir para além disso, tendo em vista que a intervenção frente a questão das drogas também precisa contemplar os direitos a trabalho, habitação, saneamento, combate ao racismo, entre outras.

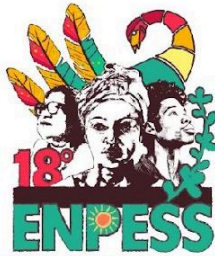
CONCLUSÃO

A PNAD não traz avanços se comparada com as medidas legais que foram criadas antes de 2019, ao contrário, insiste em medidas que até então não têm conseguido alcançar o objetivo de eliminação das drogas e combate ao crime organizado. Contraditoriamente, em vez de se pensar em outras alternativas de intervenção que superem as já existentes, o que se faz é inserir componentes ainda mais conservadores a essa nova política.

O que seria uma sociedade protegida do uso de drogas? Se a história da humanidade é atravessada pelo uso de substâncias psicoativas, esse ideal de sociedade é uma utopia. O que se precisa buscar é uma outra forma de intervenção frente a essa questão que altere a forma das pessoas se relacionarem com essa substância.

Uma alternativa, claramente, negada pela PNAD seriam os debates acerca das mudanças na regulamentação. Compreende-se que legalizar não significa permissividade ou liberação, como insinuam os enganosos discursos dos partidários da fracassada e danosa proibição. Ao contrário. A legalização significa o fim do mercado clandestino e, assim, o começo de um sistema de regulação de todas as drogas. Legalizar significa exatamente regular e controlar, o que hoje não acontece, pois um mercado ilegal é necessariamente desregulado e descontrolado (KARAM, 2015).

Aliás, poder-se-ia mesmo dizer que 'liberado' é exatamente esse mercado que floresce na ilegalidade imposta pela proibição: ao contrário do que acontece em um mercado legalizado, os chamados 'traficantes' não estão submetidos a qualquer controle ou fiscalização sobre a qualidade dos produtos que fornecem; para obter maiores lucros, podem misturar a droga produzida e comercializada a outras substâncias ainda mais nocivas; não precisam informar qual



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

o potencial tóxico da droga produzida e comercializada; não precisam fazer qualquer esclarecimento ou advertência aos consumidores sobre os riscos de seus produtos; estabelecem preços livremente; não pagam quaisquer impostos; não estão sujeitos a legislações trabalhistas, podendo empregar, como de fato empregam, até mesmo crianças em suas atividades de produção e comércio; vendem seus produtos onde quer que estejam consumidores; não precisam controlar a idade dos compradores. Legalizar significa pôr fim ao tráfico, afastando do mercado esses descontrolados e liberados agentes que agem na clandestinidade e devolvendo ao Estado o poder de regular, limitar, controlar, fiscalizar e taxar a produção, o comércio e o consumo dessas substâncias, da mesma forma que o faz em relação às drogas já lícitas, como o álcool e o tabaco (KARAM, 2015).

Esse seria o melhor caminho para combater o tráfico, tendo em vista que o tráfico se alimenta da proibição, Esse caminho também poderia mudar a maneira de pensar as medidas de prevenção e tratamento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. P. Avaliação política em contextos de crise: contributos para a discussão crítica de finalidades e argumentos. in.: ARCOVERDE, A. C. B. **Avaliação de políticas públicas em tempos de crise e desafio**. Recife. Ed. UFPE. 2019, p. 27-46.

ALBUQUERQUE, C. S. **Drogas, "questão social" e Serviço Social**: respostas teórico-políticas da profissão. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Rio do Janeiro, 2018, 301f. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23274/16031> Acesso em: 04/01/2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 891 de 25 de novembro de 1938. Aprova a lei de fiscalização de entorpecentes. Presidência da República. Brasília, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0891.htm Acesso em: 28/02/2024.

BRASIL. **Lei nº 5.726 de 29 de outubro de 1971**. Dispõe sobre medidas preventivas e repressivas ao tráfico e uso de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Brasília, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5726.htm Acesso em: 28/02/2024.

BRASIL. **Lei nº 6.368 de outubro de 1976**. Dispõe sobre as medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica e dá outras providências. Brasília. 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm Acesso em: 28/02/2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

BRASIL. **Lei nº 11.343 de 23 de Agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas. Alterada pela lei nº 13.840 de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm> Acesso em: 28/02/2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.761 de 11 de abril de 2019.** Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Presidência da república. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9761.htm Acesso em: 23/12/2023.

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

COMISSÃO GLOBAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS. **Guerra às drogas.** Relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas. Junho de 2011. Disponível em: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Portuguese.pdf Acesso em: 12/02/2024.

FERNANDES, V. S.; VASCONCELOS, M. das G. de O. Avaliação política da política: um instrumento de controle social. In: Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, São Luiz. 2017. p. 1-12. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo7/avaliacaopoliticadapoliticauminstrumentodecontrolesocial.pdf> Acesso em: 03/03/2024.

HARI, Johann. **Na fissura:** uma história do fracasso no combate às drogas. Tradução Hermano Brandes de Freitas. 1 edição, Companhia das letras. São Paulo, 2018.

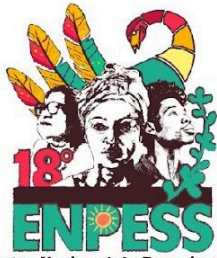
IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação teórico-metodológica. 19 ed. São Paulo, Cortez. 2006.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de políticas públicas em contexto de crise: superando a crise de valores públicos pela primazia da efetividade social. in.: ARCOVERDE, A. C. B. **Avaliação de políticas públicas em tempos de crise e desafio.** Recife. Ed. UFPE. 2019, p. 67-90

KARAM, Maria Lúcia. Drogas: Legalizar para respeitar os direitos humanos. In: **Conferência de abertura do Seminário Redução de Danos: Saúde, justiça e direitos humanos.** Salvador – BA. Agosto de 2015, p. 1-13. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/8.pdf> Acesso em: 01/03/2024.

RODRIGUES, Luciana Boiteux de Figueiredo. **Controle penal sobre as drogas ilícitas:** o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SANTOS, Vilmar Ezequiel e SOARES, Cassia Baldini. O consumo de substâncias psicoativas na perspectiva da saúde coletiva: uma reflexão sobre valores sociais e fetichismo. **Saúde e Transformação Social.** v. 4, n. 2, p 38-54, Florianópolis, 2013. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/saudeetransformacao/article/view/2214> Acesso em: 01/03/2024.

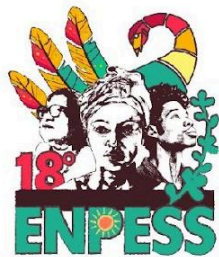


Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

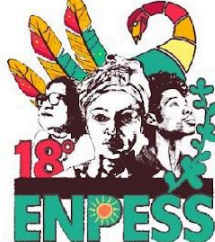
THORNTON, Mark. **Criminalização**: análise econômica da proibição das drogas. Traduzido por Cláudia A. Téllez-Zepada. São Paulo. LVM Editora. 2018, 256p.



**Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social**

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

**Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social**



**Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social**

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

**Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social**