IV ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS
IV ENEPCP
EVENTO VIRTUAL
01 A 03 SETEMBRO
2021

## SESSÃO TEMÁTICA Nº 02 - CRIMINALIDADE, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS

# A RESILIÊNCIA DO PROIBICIONISMO NO BRASIL NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

**José Guilherme Magalhães e Silva/Fundação João Pinheiro**
**Letícia Godinho de Souza/ Fundação João Pinheiro**
**Luís Felipe Zilli do Nascimento/ Fundação João Pinheiro**

**Resumo:** Em 1988, através de sua Constituição Federal, o Brasil consagra os ideais proibicionistas, que, à época, predominavam no cenário internacional. Em 2019, mais de três décadas após a promulgação da norma constituinte, é publicada nova Política Nacional sobre Drogas - Pnad (Decreto n. 9.761/2019), que mantém o combate ao tráfico de drogas como objetivo dos diversos segmentos do governo e da sociedade. Este trabalho apresenta uma análise da legislação sobre drogas publicada durante esses 31 anos, buscando identificar as características do proibicionismo que permitiram a manutenção dessa ideia como modelo paradigmático, mediante aplicação das lentes teóricas fornecidas pelo institucionalismo discursivo, com destaque para o conceito de maleabilidade das ideias desenvolvido por Schmidt e Thatcher (2007). Conclui-se que a trajetória do proibicionismo no Brasil no período pós-redemocratização apresenta todas as características de resiliência ideativa, a saber: (i) a continuidade dessa ideia ao longo do tempo, devido a atributos de durabilidade, recorrência e adaptabilidade; (ii) o domínio deste modelo no subsistema político, em detrimento de ideias alternativas; (iii) a sobrevivência do modelo, em que pesem suas diversas falhas ao lidar com os problemas decorrentes do uso indevido de drogas ilícitas.

**Palavras-chave:** Drogas. Proibicionismo. Institucionalismo Discursivo. Resiliência.

***INTRODUÇÃO***

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, é destacada como o resultado de uma bem-sucedida transição democrática, que possibilitou uma mudança paradigmática das políticas sociais, com a inclusão dos *outsiders*, assim denominadas as parcelas da população até então à margem da ação governamental, como alvos de políticas públicas (ARRETCHE, 2018). Entretanto, versando especificamente sobre o campo político das políticas de controle de drogas, entendidas assim como as "*respostas jurídicas e sociais elaboradas e aplicadas para o controle sobre pessoas que fazem uso de drogas (ilícitas e lícitas) e todo o circuito em seu entorno*" (BOITEUX, 2017, p. 184), a Carta Magna de 1988 oficializou a absorção, pelo novo momento constitucional brasileiro, da ideologia de repressão ao consumo de entorpecentes, em evidência internacional à época. Além de prever expressamente a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins como atribuição da polícia federal, o documento prevê uma resposta penal especialmente rígida a este tipo de crime, seja ao considerar tal conduta como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII), seja ao possibilitar a extradição de brasileiros em hipótese de envolvimento com tal prática (art. 5º, LI). Boiteux (2006) destaca que o endurecimento penal da política criminal de drogas pela Constituição de 1988 se fundamenta na ideologia da segurança urbana e viria a influenciar toda a elaboração de leis penais mais rígidas em relação aos acusados de tráfico de drogas na década de 1990.

Em 2019, é publicado o Decreto n. 9.761, através do qual foi aprovada uma nova Política Nacional sobre Drogas - Pnad. Em diversos momentos, o documento prevê a redução da oferta e o combate ao tráfico de drogas como objetivos conjuntos a serem alcançados pelos diferentes componentes do governo e da sociedade. Como exemplo, destaca-se o item 3.13, segundo o qual é objetivo da Pnad assegurar políticas - incluindo ações repressivas e processos criminais - de redução de ofertas por meio da atuação coordenada dos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp e de outros órgãos responsáveis pela persecução criminal, contra os responsáveis pela produção e pelo tráfico de substâncias proscritas.

Esses dispositivos ilustram a prevalência, no Brasil, do proibicionismo: modelo de controle de drogas, surgido no início do século XX, que prevê a interdição, através de repressão penal, de todos os atos ligados às drogas ilícitas, desde a produção até o consumo, sob a premissa de que tais práticas ensejam efeitos perversos no campo da saúde pública. O modelo é marcado, ainda, por uma distinção entre drogas lícitas e ilícitas, motivada por interesses geopolíticos de grandes potências (BOITEUX, 2017).

É preciso ressaltar que o início do proibicionismo é muito anterior a 1988, reportando-nos ao Código Penal de 1890, que tipificava a conduta de "*expor à venda ou ministrar substâncias venenosas*

*sem autorização e sem as formalidades exigidas pela lei*". Segundo Boiteux (2006), o proibicionismo encontra previsão em legislações editadas ao longo de todo o século XX, passando por momentos de recrudescimento ou abrandamento das penas. De fato, quando da promulgação da Constituição de 1988, encontrava-se em vigor a Lei n. 6.368/1976, lei de tóxicos que, segundo Carvalho (2014), representou a adesão brasileira a um modelo de controle oriundo dos países centrais, baseado em orientações políticos-criminais e ligando o traficante à figura do narcotraficante. O recorte temporal escolhido mostra-se necessário para permitir uma análise mais aprofundada sobre o objeto da pesquisa. Além disso, a escolha deste marco inicial específico (1988) justifica-se não apenas pelo estabelecimento de um novo paradigma constitucional, mas também pela realização da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas em Viena, evento que representou o ápice da repressão internacional ao consumo de drogas ilícitas (BOITEUX, 2006) e cuja realização se deu em razão da militância antidrogas ativa de diversos países latinos, incluindo o Brasil (CRUZ, 2017).

Conforme se vê, passadas mais de três décadas da promulgação da Constituição, o combate à oferta e ao consumo de drogas se mantém em destaque na agenda política brasileira. O objetivo do presente trabalho é, através de uma análise da produção legislativa sobre o tema neste período pós-redemocratização, identificar e analisar as ideias-força que fazem com que a lógica do proibicionismo se mantenha como modelo paradigmático de resposta pública/estatal à oferta e consumo de entorpecentes ilícitos entre a sociedade.

## *2 METODOLOGIA E NOTAS SOBRE O RECORTE DO OBJETO*

Conforme mencionado anteriormente, o presente artigo se propõe a analisar se a permanência do proibicionismo como modelo paradigmático de resposta pública à oferta e consumo de drogas ilícitas no Brasil se deu em razão de características de maleabilidade deste modelo.

Para tanto, o problema será interpretado a partir do conceito de maleabilidade das ideias, extraído da obra de Schmidt e Thatcher (2007), apresentados no tópico posterior. A lente teórica será utilizada para analisar a produção legislativa sobre drogas elaborada pelos poderes Executivo e Legislativo Federal entre 1988 e 2020.

A opção por aplicar as lentes teóricas do institucionalismo discursivo sobre a produção legislativa se deu pelo fato de se acreditar no potencial das leis e normas infralegais em refletirem os contextos políticos e sociais em que se deram suas publicações, bem como por serem diretrizes que nortearão as atividades dos diversos atores que compõem determinada área de políticas públicas. Ao se optar por analisar as normas formais, não se ignora os seguintes fatos: i) muito antes da formação da norma jurídica, as ideias são difundidas por atores, através do discurso (SCHMIDT, 2008), nas

mais diversas arenas políticas, e não apenas nos poderes legislativo e executivo. Com destaque, no processo de criminalização de condutas, para a atuação dos chamados "empreendedores morais", indivíduos que se incubem "*de pautar publicamente a suposta negatividade de certas condutas se comparadas à pureza dos ideais da cultura hegemônica*" (MASCARELLO e DEVOS, 2019, p. 783); ii) políticas de drogas devem ser entendidas em termos amplos, sobretudo a partir das atividades concretas exercidas por agentes públicos, como policiais, Ministério Público e Poder Judiciário, para a sua concretização no plano fático (Batista, 1999); iii) embora as leis, geralmente, tenham papel programático, exercendo um papel "educativo" ao pautar a conduta dos cidadãos, por vezes os processos de descriminalização não se iniciam em ambientes formais, sendo a atuação legislativa precedida da descriminalização de fato, ou seja, da aceitação pela comunidade de comportamentos até então considerados danosos (CARVALHO, 2014); iv) a possibilidade atuação crítica pelo Poder Judiciário, que, por vezes, opera processos de descriminalização judicial que podem minimizar o impacto das agências punitivas (CARVALHO, 2014).

A trajetória da produção legislativa sobre drogas no Brasil foi identificada a partir de pesquisa bibliográfica, valendo-se de apanhados históricos elaborados anteriormente por Boiteux (2006), Carvalho (2014) e D'ella Filho (2007).

Além de enumerar leis e normas infralegais aprovadas, para identificar eventuais ameaças ao paradigma, mostrou-se necessário elencar as principais propostas legislativas apresentadas no período que visavam mitigar ou suplantar o modelo proibicionista. Para tanto, foi realizada uma consulta na página de proposições no Portal da Câmara dos Deputados, utilizando termos como "descriminalização" e "legalização".

Para verificar a ocorrência do requisito, proposto por Schmidt e Thatcher (2007), de sobrevivência do modelo apesar de suas falhas latentes, foi necessário apresentar as fraquezas do modelo proibicionista. Para tanto, foram analisados dados oriundos de realizados pela Câmara dos Deputados e pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), os quais fornecem importantes subsídios para entender os custos sociais e econômicos da proibição e para evidenciar a grandeza destes quando comparados aos danos primários causados pelo uso de drogas.

## *3 O CONCEITO DE MALEABILIDADE DAS IDEIAS*

O proibicionismo consagrado pela Constituição de 1988 tem sobrevivido há mais de três décadas, encontrando guarida na mais recente produção legislativa sobre o tema. Estudar este fenômeno exige a utilização de uma lente teórica adequada à análise de modelos, ideias e discursos que se adaptam e sobrevivem às mudanças do contexto social, político e cultural. Assim, foram aplicados ao objeto de estudo conceitos extraídos do neoinstitucionalismo das ideias. A aplicação da

lente teórica escolhida decorre, ainda, da necessidade da consolidação de uma agenda de pesquisa ideacional no Brasil, referencial que pode auxiliar a compreensão da produção legislativa e dos demais problemas substantivos da democracia (ROMÃO NETTO, 2019).

Desde a década de 1990, o papel das ideias tem sido reconhecido como importante objeto de estudos nas Ciências Sociais e na Ciência Política, com destaque para temas como definição de agenda, movimentos sociais, revoluções e escolha de políticas (MEHTA, 2010). Ideias podem ser definidas como convicções causais, construídas por indivíduos ou adotadas por instituições, que influenciam as ações dos atores e estabelecem conexões entre coisas e entre pessoas, podendo vir a tomar a forma de instituições públicas, discursos e ideologias posicionadas na base da arena política, ou constituir paradigmas que permanecem como pano de fundo dessa arena (ROMÃO NETTO, 2019).

Entender o conceito do termo “ideias” exige assumir que essas podem ser concebidas em pelo menos três níveis diferentes. Numa concepção mais estreita, as ideias podem ser soluções políticas. Em tal nível, considera-se que os problemas (exemplo: altos índices de dependência química entre a população) e os objetivos (exemplo: reduzir o consumo de substâncias entorpecentes) são pré-estabelecidos, cabendo às ideias fornecer soluções. Entretanto, muitos estudiosos rejeitam essa noção de problemas pré-estabelecidos, apresentando uma segunda concepção de ideias, na qual considera-se o papel dessas na própria definição dos problemas. No caso das políticas de drogas, por exemplo, o consumo de uma determinada substância pode não ser considerado um problema por certos indivíduos, mas sim por outros. Em uma concepção mais ampla, as ideias podem ser entendidas como filosofias públicas ou *Zeitgeiste*, funcionando assim como um conjunto compartilhado de pressupostos que formam a lente através da qual determinada coisa ou acontecimento serão percebidos por aqueles que compartilham tal filosofia (MEHTA, 2010).

O presente artigo enfoca as ideias em seus níveis amplo e intermediário. Em seu sentido amplo, o modelo proibicionista brasileiro consolidado pela Constituição Federal de 1988 tem como plano de fundo ou *Zeitgeist* um conjunto de premissas amplamente compartilhadas, composto por estereótipos morais e médicos, bem como a ideia de que o consumo e oferta de drogas representam uma ameaça à sociedade. Em relação à concepção intermediária, o proibicionismo aponta o consumo de determinados entorpecentes, necessariamente, como um problema.

O proibicionismo se baseou em premissas culturais e sociais - ou estereótipos, como menciona Olmo (1990) - difundidas entre países centrais e periféricos através das convenções internacionais. Nesse sentido, destacam-se: o estereótipo médico ou estereótipo da dependência, produto da difusão do discurso médico, segundo o qual o usuário é um "doente", e a droga um "vírus" uma "epidemia", uma "praga"; e o estereótipo cultural, oriundo de discurso difundido por determinados grupos de interesse através dos meios de comunicação, que qualifica o usuário como um "viciado", um "ocioso",

e a droga como um "pecado", um "prazer proibido" (OLMO, 1990). Soma-se a tais estereótipos as ideologias da Defesa Social e da Segurança Nacional, segundo as quais o narcotraficante seria uma ameaça à estabilidade nacional, à economia e à saúde pública. A fusão desses discursos resulta no modelo médico-jurídico que sustenta os movimentos de Lei e Ordem que ascendem no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, promovendo leis que oficializam a guerra às drogas (D'ELIA FILHO, 2015).

Partindo para o conceito intermediário de ideia, este plano de fundo resulta na identificação do consumo de drogas como sendo necessariamente um problema, justificando medidas concretas de repressão à oferta e de intervenção médica aos usuários, em detrimento da liberdade individual dos cidadãos. Logo, o nível intermediário diz respeito aos enquadramentos gerados em decorrência da mobilização de ideias – políticas, leis, modelos, entre outros – oriundas do pano de fundo cognitivo.

As ideias proibicionistas não são hegemônicas. Modelos alternativos de controle existem, e dele divergem, em menor ou maior grau, com relação à definição do problema e, no caso específico do modelo da descriminalização, das filosofias políticas nas quais se assentam. A despeito das alternativas existentes, além dos problemas implicados no modelo proibicionista, ele constitui uma ideia resiliente. Neste trabalho, explora-se a hipótese de que isso ocorre por sua maleabilidade.

O conceito de maleabilidade das ideias consiste na capacidade de uma ideia perdurar, se repetir ou se adaptar ao longo do tempo, permanecendo dominante em detrimento dos discursos rivais e sobrevivendo em que pesem suas diversas falhas (SCHMIDT e THATCHER, 2007).

Em estudo sobre a perseverança das ideias neoliberais, Schmidt e Thatcher (2007) destacam que o conceito de resiliência é originário das ciências naturais, residindo seu significado central na capacidade de materiais recuperarem sua forma original após um choque, ao invés de quebrar. De forma similar, uma ideia resiliente se adapta de forma bem-sucedida perante as pressões externas, permanecendo como a abordagem preferida. Perissinotto e Stumm (2017) destacam o conceito de resiliência como uma alternativa à antinomia entre permanência e mudança estabelecida por determinadas correntes ideacionais, sendo uma explicação plausível ao surgimento de novas ideias que, numa primeira análise, não se enquadram nos limites cognitivos e normativos dos paradigmas dominantes. Dessa forma, as características de flexibilidade e maleabilidade de determinadas ideias, embora permitam a ascensão de ideias opostas, não se mostram uma falha, mas sim um instrumento de sobrevivência de modelos.

A hipótese explorada é a de que a sobrevivência do proibicionismo como modelo paradigmático se deu em razão da presença das três características da resiliência ideacional apresentadas por Schmidt e Thatcher (2007), a saber: (i) a continuidade das ideias ao longo do tempo, incluindo características de durabilidade, recorrência e adaptabilidade; (ii) o domínio dessas ideias

contra alternativas e concorrentes; (iii) sua sobrevivência não apenas diante de grandes desafios, mas também apesar de suas próprias falhas.

## *4 A RESILIÊNCIA DO PROIBICIONISMO NO BRASIL NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO*

### *4.1 Durabilidade, recorrência e adaptabilidade.*

De acordo com Schmidt e Thatcher (2007), uma das características da resiliência ideativa é a continuidade das ideias ao longo tempo, incluindo sua durabilidade, recorrência e adaptabilidade. Uma ideia resiliente persiste ao longo do tempo e se adapta em face das mudanças do contexto, enxertando novos elementos a suas velhas premissas, porém mantendo suas premissas nucleares.

Em análise da produção legislativa sobre o tema, verifica-se que o proibicionismo consagrado pela Constituição de 1988 sobreviveu às transformações históricas, políticas e sociais dessas três décadas, mantendo-se como principal linha de resposta à oferta e consumo de drogas ilícitas, aceitando a incorporação de elementos oriundos de modelos de controle alternativos.

O recrudescimento da resposta penal às drogas proposto pela Constituição de 1988 representa a ascensão do movimento de "lei e ordem", um panorama político criminal nacional de caráter repressivo, moralista, populista e passional, de inspiração norte-americana (BOITEUX, 2006). Nesse contexto, foi publicada nos anos seguintes a Lei dos Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/1990), que, ao equiparar o tráfico de drogas a tais delitos, intensificou a resposta penal e processual, restringindo garantias e aumentando as penas previstas. Em 1991, é promulgada pelo Brasil a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, considerada um marco da internacionalização da política repressiva norte-americana (BOITEUX, 2006). Ademais, se encontrava vigente a Lei n. 6.368/1976, que previa penas privativas de liberdade tanto para traficantes, quanto para usuários.

Entretanto, a partir da metade da década de 1990, percebe-se a incorporação à legislação brasileira de elementos oriundos de outros dois modelos de controle de drogas: o modelo despenalizador e o modelo reducionista.

**Figura 1 – Principais leis federais sobre drogas (1988-2020)**

**Fonte: elaborado pelos autores.**

*4.1.1 O Modelo Despenalizador*

O modelo despenalizador, ou "proibicionista moderado", se fundamenta na ideia de uma redução progressiva e gradual do controle penal sobre os atos praticados por consumidores de drogas, ou sua substituição por formas de controle administrativo. O modelo se divide em três submodelos: a) descarcerização do uso e da posse: modelo baseado na aplicação de penas restritivas de direitos, em detrimento de penas privativas de liberdade. Ou seja, é mantido o controle penal sobre tais condutas, bem como a estigmatização do usuário, que ainda estará sujeito ao contato com os agentes do sistema penal. Porém, é retirada a possibilidade de prisão dos usuários. Este modelo encontra previsão na Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Suíça e, conforme será mostrado a seguir, Brasil; b) descriminalização (do uso e da posse): retirada total do controle penal sobre o consumo de determinados entorpecentes, com fulcro na perspectiva da garantia liberal e constitucional dos direitos das pessoas à privacidade e à liberdade. São exemplos de adesão a tal modelo Portugal e Espanha; c) despenalizador "sui generis" holandês: modelo encontrado especificamente nos Países Baixos, onde, em que pese a ausência de uma legalização "de direito", é executada uma legalização "de fato". Isso é feito através de uma política pragmática de tolerância, de forma que as autoridades não iniciam procedimentos criminais contra usuários ou contra os "*coffee shops*" (estabelecimentos regulamentados pelas portarias municipais), apesar da existência de uma lei proibicionista baseada nos tratados internacionais (BOITEUX, 2017).

As bases processuais para a implementação do modelo despenalizador no Brasil são estabelecidas a partir de 1995, com a publicação da Lei n.º 9.099, que criou os Juizados Especiais Criminais, bem como os institutos da transação penal - a possibilidade de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, em substituição à prisão, mediante acordo entre Ministério Público e

réu - e da *sursis* processual, que consiste na suspensão do processo por prazo de dois a quatro anos. Para Boiteux (2006), tal inovação configurou um passo adiante rumo ao processo de despenalização do usuário, eis que, uma vez cumpridas as condições impostas, a suspensão do processo não geraria reincidência e, ao seu final, restaria extinta a punibilidade.

Além da Lei dos Juizados Especiais, destaca-se à época a publicação da Lei das Penas Alternativas (Lei n. 9.714/1998), que expandiu a aplicabilidade de medidas alternativas à prisão a crimes praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa, com pena até quatro anos, e para os delitos culposos. Destaca Boiteux (2006) que a interpretação predominante dentre o poder judiciário nos anos posteriores à edição desta norma era impondo a sua não aplicabilidade aos crimes de drogas, tendo em vista a inclusão destes na Lei de Crimes Hediondos. Entretanto, a partir de 2005, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal começou a admitir a substituição das penas de crimes de drogas por medidas alternativas.

O início do século XXI é marcado pela publicação da Lei n. 10.259/01, que criou os Juizados Especiais Federais e ampliou o rol dos delitos sujeitos à jurisdição de tais órgãos a todos os crimes cuja pena máxima seja de até dois anos, incluindo delitos sujeitos a procedimento especial. Embora a medida tenha sido publicada visando a simplificação do procedimento dos crimes federais de pequeno potencial ofensivo, a interpretação do judiciário estendeu sua aplicação aos crimes das demais jurisdições, atingindo os delitos de porte de drogas para uso pessoal (BOITEUX, 2006).

Em 2002, é publicada a Lei n. 10.409 (Lei de Tóxicos), que, em seu projeto, extinguiria a aplicação de penas privativas de liberdades aos indivíduos condenados por porte de drogas para uso pessoal (art. 20), delitos aos quais seriam aplicadas penas alternativas como multa e prestação de serviços à comunidade. É mantida a pena de prisão aos condenados por tráfico. Caso tivesse sido promulgada com seu teor original, tal medida consolidaria o modelo proibicionista moderado no Brasil. Entretanto, todo o capítulo referente aos crimes e às penas foi vetado pela Presidência da República, entrando em vigência apenas a parte processual, permanecendo vigentes as disposições proibicionistas rígidas da Lei n. 6.368/1976.

A consolidação do modelo de descarcerização do usuário no Brasil se daria apenas em 2006, com a publicação da Lei n. 11.343, que prevê duras penas de 05 a 15 anos de reclusão aos condenados por tráfico de drogas e, paralelamente, medidas alternativas aos apenados por posse de drogas para uso pessoal. Tais alterações não consistem em descriminalização legislativa do porte de drogas para uso pessoal, eis que mantida a atuação do sistema penal em face à prática de tais condutas, acrescentando-se o fato de que, sob a égide da Constituição de 1988, são considerados delitos não apenas os atos puníveis com pena de prisão, mas também aqueles para os quais há resposta jurídica diversa (CARVALHO, 2014).

Entender a inovação ideacional representada pela lei de tóxicos de 2006 exige a leitura de seus artigos 28 e 33, que criminalizam, respectivamente, o porte de drogas para uso pessoal e o tráfico. Ambos os artigos trazem um amplo rol de verbos, que chegam até mesmo a se repetir entre um dispositivo e outro. Praticado um destes atos, a definição do tipo criminoso se dá a partir da especial finalidade de agir do acusado, a ser analisada pelos agentes do sistema penal, sendo imposta uma pesada pena de prisão àquele que porta drogas para tráfico e, lado outro, penas alternativas àquele que traz consigo drogas para uso pessoal. Percebe-se aqui a consolidação legislativa da Ideologia da Diferenciação (que já era aplicada no Brasil nos anos anteriores a partir da interpretação judicial). Ausentes critérios objetivos de identificação do dolo do agente, tal discurso, alicerçado no modelo repressivo bélico aplicado ao traficante e no estereótipo médico aplicado ao usuário, gera seletividade penal e processos de criminalização secundária, formando uma casta de indivíduos identificáveis como traficante e outra livre dos riscos de incorrer nas iras do art. 33.

Assim, a Lei n. 11.343/2006 traduz o espírito do proibicionismo, formado por um conjunto de estereótipos e ideologias que ensejam a identificação da oferta e consumo de drogas ilícitas como problema estatal. Entretanto, inova ao absorver formalmente traços da ideologia da diferenciação, o que, se por um lado pode ensejar uma redução dos efeitos negativos do sistema penal ligados ao aprisionamento, por outro, privilegia a formação de castas sociais com diferentes possibilidades de tratamento pelo sistema de justiça.

### *4.1.2 O Modelo de Redução de Danos*

*Considerando a noção intermediária de ideias, o modelo de Redução de Danos* inova em relação ao proibicionismo tradicional ao aceitar que o consumo de drogas não necessariamente é um problema, privilegiando a autonomia dos indivíduos, em um contexto de cuidado ampliado de saúde. Tal modelo é apresentado como uma opção viável para pessoas que não desejam ou não conseguem diminuir o uso de drogas, bem como para aqueles que encontram óbices no acesso a serviços de saúde ou ao cuidado integral à saúde (TEIXEIRA et al, 2017). As prioridades aqui são a reinserção social e a melhoria das condições de vida do dependente, podendo a abstinência vir a se tornar uma meta a longo prazo (BOITEUX, 2017).

O modelo começou a ganhar notoriedade no Brasil no final da década de 1980, com a instalação em Santos - SP, cidade com papel de destaque na Reforma Psiquiátrica no Brasil, de programas de trocas de seringas (PTS), que visavam reduzir os índices de proliferação de doenças sexualmente transmissíveis mediante a disponibilização de seringas aos usuários de drogas injetáveis (ANDRADE, 2011). Na segunda metade da década de 1990, são implementados programas de redução de danos na cidade de Salvador, Bahia e nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio de

Janeiro (BOITEUX, 2006). Tais iniciativas se deram anteriormente ao reconhecimento internacional da *harm reduction* pela ONU, que se deu apenas em 1998 (BOITEUX, 2017).

Na legislação federal, os princípios da Redução de Danos encontram previsão apenas a partir do início do século XXI, no âmbito dos resultados do movimento de Reforma Psiquiátrica ocorrido no Brasil desde as décadas anteriores, preconizando, dentre outras reformas, um modelo de atenção à saúde mental oposto à hospitalização e à exclusão do convívio do dependente com a sociedade (TEIXEIRA et al, 2017). Por meio do Decreto n. 4.345, de 26 de agosto de 2002, o Brasil aprova a Política Nacional Antidrogas, reconhecendo a estratégia de redução de danos como intervenção preventiva que deve ser incluída entre as medidas a serem desenvolvidas no enfrentamento dos problemas de saúde associados ao uso indevido de drogas. A regulamentação nacional do modelo se deu através da Portaria n. 1.028/2005 do Ministério da Saúde. A publicação dessas normas se deu ainda sob a vigência da Lei n. 6.368/76, cujos dispositivos consagraram o proibicionismo tradicional, prevendo penas restritivas de liberdades a traficantes e usuários.

Por sua vez, a Lei n.º 11.343/2006, além de consolidar a descarcerização dos usuários, recebe o modelo reducionista ao prever a redução de danos como atividade de atenção ao usuário e dependente de drogas e respectivos familiares.

Carvalho (2014) destaca a incompatibilidade entre a redução de danos e o proibicionismo. Segundo o autor, este modelo de resposta criminal se baseia na imposição vertical e unilateral pelo governo aos usuários de ideias moralizadoras e condenatórias do prazer associado ao uso de drogas, discurso este diametralmente oposto à consideração da autonomia e da individualidade dos usuários em que devem se basear projetos de redução de danos. Nesse sentido, Gomes-Medeiros et al (2019) destaca que os especialistas da saúde pública devem incorporar as críticas ao proibicionismo, eis que tal modelo traz riscos sociais e sanitários associados a alterações negativas nos indicadores de saúde, opondo-se aos princípios e diretrizes do SUS necessários para garantir a existência de um sistema nacional de saúde.

Percebe-se, assim, que as primeiras materializações legislativas produzidas sob o enquadramento do modelo da redução de danos se deram durante a vigência de outra legislação que previa pena de privação da liberdade inclusive para usuários. Tal processo exemplifica a complexidade do processo de tradução e enquadramento de ideias – dos conceitos, valores, concepções oriundas do pano de fundo cognitivos (nível amplo) – e sua transformação em leis e políticas públicas no nível intermediário. Expressa também a vivacidade das arenas públicas nas quais se dão as disputas ideacionais, assim como a ambivalência de seus resultados. Por fim, constitui uma primeira evidência acerca da resiliência do proibicionismo, representando um momento de absorção incremental de conceitos oriundos de modelos alternativos, mas mantendo incólume a lógica central do modelo, a saber, a proibição da produção, oferta e consumo de drogas.

A absorção de ideias em face da existência de tensões entre teorias filosóficas é apontada por Schmidt e Thatcher (2007) como um dos mecanismos de sobrevivência ideacional. É possível, assim, argumentar que o proibicionismo constitui uma instituição flexível. É essa flexibilidade que, em resposta às perturbações externas causadas pelo movimento de Reforma Psiquiátrica, permite tolerar a absorção, no arcabouço legislativo brasileiro, de ideias diametralmente opostas, sem abalar seu princípio basilar de aplicação de controle penal sobre usuários e traficantes.

*4.2 O domínio do proibicionismo contra modelos alternativos*

A segunda característica de resiliência ideacional apresentada por Schmidt e Thatcher (2007) é o domínio da ideia nessa área de atuação estatal, em detrimento de alternativas opostas. A ocorrência dessa característica depende, portanto, da existência de uma opção oposta. É possível apontar como opostos ao proibicionismo os modelos de legalização, que, contrariando os tratados internacionais proibicionistas, superam a definição clássica das drogas como problema número um do Estado.

Os modelos de legalização se fundamentam na ampla retirada do controle penal sobre todos os atos ligados à produção, oferta e consumo de drogas, podendo ser divididos em quatro modalidades, com diferentes gradações, conforme leciona Boiteux (2017): i) liberação total de todas as drogas, conforme cenário existente até o início do século XX; ii) legalização liberal, com o mercado exercendo o controle sobre as drogas, admitindo algumas formas de intervenção estatal, conforme ocorre nos mercados de bebidas alcoólicas e tabaco; iii) legalização estatizante, no qual o Estado é responsável pelo controle da produção, distribuição, venda e o preço das drogas; iv) legalização controlada, um modelo intermediário.

Carvalho (2014) destaca dois processos distintos de descriminalização legislativa: i) descriminalização legislativa em sentido estrito, na qual é extinta a lei ou o tipo incriminador; ii) descriminalização parcial, substitutiva ou setorial, cujo processo pode se dar através: ii.i) da transferência da infração para outro ramo do direito, mantendo a ilicitude jurídica da conduta, mas retirando a incidência do sistema penal; ii.ii) da alteração dos critérios sancionatórios, o que envolve a modificação de critério de tipicidade, penas impostas e sua execução, e criação de regras diferenciadas de extinção de punibilidade.

Um exemplo de política nacional de descriminalização é o do Uruguai, país no qual foi adotado um rígido modelo de controle estatal da *cannabis*, que alcança desde a produção da semente até o comércio, admitindo-se concessões para a venda em farmácias e a autorização para o funcionamento de clubes canábicos e o autocultivo (BOITEUX, 2017).

No Brasil, os modelos de descriminalização de drogas encontram tímido espaço na agenda legislativa no período pós-redemocratização. Sem o objetivo de apreciar exaustivamente todas as

propostas que de alguma forma propunham medidas de legalização, o Quadro 1 apresenta quatro propostas que objetivam diretamente a descriminalização legislativa e são tecidas algumas considerações sobre cada projeto.

**Quadro 1 - Propostas legislativas de descriminalização (1988-2020)**

| Proposta | Autoria | Objetivo | Situação |
|---|---|---|---|
| **PL 5824/2001** | Marcos Rolim - PT/RS | Tornar atípica a posse de até 05 gramas de maconha para uso pessoal | Arquivada. |
| **PL 7270/2014** | Jean Wyllys - PSOL/RJ | Regular a produção, a industrialização e a comercialização de Cannabis, derivados e produtos de Cannabis | Apensado ao PL 7187/2014 |
| **PL 10549/2018** | Paulo Teixeira - PT/SP | Disciplinar o controle, a fiscalização e a regulamentação do uso da "cannabis" e de seus derivados | Apensado ao PL 7187/2014 |
| **PL 4565/2019** | Alexandre Padilha - PT/SP | Tornar atípica a posse de até 30 doses de drogas ilícitas ou o cultivo de até 06 plantas | Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) |

**Fonte: Elaborada pelo autor, com base em informações colhidas no Portal da Câmara dos Deputados**

O Projeto de Lei n. 5.824/2001 propunha a alteração do art. 16 da Lei n. 6.368/76, dispositivo que tipificava, prevendo pena restritiva de liberdade, o porte de drogas para uso pessoal. A referida proposta sugeria tornar atípica a conduta de adquirir, guardar ou trazer consigo, para uso pessoal, até 05 (cinco) gramas de maconha (tetraidrocanabinol). Trata-se de proposta de descriminalização parcial, com alteração dos critérios sancionatórios. Ao justificar a importância do projeto, o autor Deputado Federal Marcos Rolim (PT/RS) rechaça uma das ideias basilares do proibicionismo: o uso de drogas necessariamente como causador de problemas sociais. Segundo o parlamentar, o consumo de maconha

seria ato irrelevante para o direito penal, não causando problemas à cidadania ou à paz pública. Nesses termos, não haveria justificativa para que ideias moralizadoras prevaleçam sobre a liberdade individual. O projeto foi arquivado ao final da 51ª Legislatura (1999-2003).

O Projeto de Lei n. 7.270/2014, de autoria do Deputado Federal Jean Wyllys (PSOL/RJ), se propõe a regular a produção, a industrialização e a comercialização da planta do gênero *Cannabis*, bem como seus derivados e produtos. A proposta propõe a retirada da *Cannabis* e de seus derivados da lista de substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autorizando a produção e o comércio, práticas estas que passariam a receber regulamentação estatal, obedecendo a normas de registro, padronização, classificação, inspeção e fiscalização semelhantes às regulações em vigor para o álcool e o tabaco. Além disso, versando sobre todas as drogas ilícitas, o projeto propõe a alteração do art. 28 da Lei n.º 11.343/2006, de forma a tornar atípicos os atos ligados à posse, transporte e cultivo para uso pessoal. Na justificativa do projeto, as normas proibicionistas são apontadas como ineficazes no combate ao uso de entorpecentes e causadoras de problemas ainda piores, como o pânico e a estigmatização de grupos sociais, consistindo, ainda, em uma violação do direito à liberdade e à autonomia privada.

Em sentido semelhante, o Projeto de Lei n. 10.549/2019 determina a retirada da *Cannabis* e seus derivados das listas de plantas e substâncias proscritas constante de resolução da ANVISA, permitindo sua posse e cultivo para fins pessoais. Assim como o projeto analisado anteriormente, esta proposta de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira (PT/SP) prevê formas de controle, fiscalização e regulamentação da produção e do comércio. Ademais, propõe-se a alteração do art. 28 da Lei n. 11.343/2006, visando tornar atípica a posse de drogas para uso pessoal, nos limites quantitativos máximos estabelecidos pela Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (SENAD). Segundo o autor do projeto, o uso de *Cannabis* e outras drogas é uma decisão individual, que não justifica a aplicação de recursos materiais e humanos da segurança pública em sua repressão.

Por fim, o Projeto de Lei n.º 4.565/2019, baseado em anteprojeto apresentado pela Comissão de Juristas constituída pela Câmara dos Deputados para rever a Lei de Entorpecentes e o Sistema de Políticas Públicas sobre Drogas intuita tornar atípica a posse de até 30 (trinta) doses de drogas ilícitas ou o cultivo de até 06 (seis) plantas.

Em comum, todas as quatro propostas retiram a incidência do direito penal sobre a posse de drogas para uso pessoal, divergindo os projetos na definição de limites e substâncias cuja posse configuraria tráfico. Alguns dos projetos se mostram mais audaciosos, ao propor a retirada da intervenção penal sobre todos os atos ligados à produção, oferta e consumo de drogas ilícitas, prevendo sua exploração econômica mediante regulamentação estatal.

A partir da leitura das justificativas apresentadas pelos autores, é possível notar que tais propostas contestam o *Zeitgeist* proibicionista, afastando-se dos estereótipos médico e moral firmados nas últimas décadas do século XX. Em substituição, predomina aqui a concepção de que não cabe ao Estado, em prol de moralismos, intervir em condutas individuais sem potencial ofensivo. Essa substituição dos panos de fundo ideacionais ensejam uma alteração na definição dos problemas, sendo superada a ideia de que o consumo de drogas acarreta danos à coletividade.

A tramitação dos projetos de lei n. 7.270/2014 e 10.549/2019 exemplificam o domínio do discurso proibicionista neste subsistema político. As duas propostas se encontram apensadas ao Projeto de Lei n. 7187/2014, ao qual se encontram apensadas também projetos que buscam, em sentido oposto à descriminalização, recrudescer o controle penal sobre as drogas ilícitas. Nesse sentido, é possível destacar: i) o PL n. 158/2015 que pretende que a Lei n. 11.343/2006 declare ilícitas a cocaína, o crack e o ecstasy, de forma que tais drogas não mais seriam passíveis de serem liberadas para consumo pelo órgão federal competente; ii) o PL n. 5.090/2016, que visa acrescentar ao rol de condutas tipificadas pelo art. 28 da Lei n. 11.343/2006 a conduta de importação para consumo pessoal de drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar; iii) o PL n. 6.807/2017. que propõe a alteração do mencionado art. 28, que passaria a prever pena privativa de liberdade à conduta de portar drogas para uso pessoal.

Nenhuma das quatro propostas de mitigação do modelo proibicionista logrou êxito, estando uma delas arquivada, outras duas apensadas a um projeto que apresenta também medidas em sentido diametralmente oposto à descriminalização, e a proposta mais recente se encontra em tramitação. No mesmo período, conforme exposto na seção 4.1, foram aprovadas propostas que mantêm o proibicionismo - adaptado em resposta às pressões externas, com a absorção de conceitos oriundos de outros modelos - como principal modelo de controle sobre o uso de drogas. Assim, é possível perceber novamente, a resiliência ideacional do proibicionismo, que exclui a possibilidade de sua substituição pelo modelo alternativo.

### *4.3 A sobrevivência do proibicionismo em meio às suas próprias falhas*

Schmidt e Thatcher (2007) apresentam como última característica da resiliência ideacional a sobrevivência de determinada ideia em meio às suas próprias falhas.

Um desafio imposto aos empreendedores morais proibicionistas no Brasil é justificar a permanência do modelo diante dos péssimos resultados oriundos de sua implementação. Marcarello e Devos (2020) destacam que o discurso proibicionista falhou em sua alegada proposta de enfrentamento dos problemas de saúde pública decorrentes do uso de drogas, revelando-se, na prática, uma forma de controle de "subpopulações", "ralés", definidas assim como grupos de indivíduos que

não se enquadram no ideal burguês europeu de cidadão, fenômeno que se intensifica nas nações periféricas. Boiteux (2017) afirma que o proibicionismo não conseguiu impedir o consumo de drogas, mas sim colaborou para a formação de um grandioso mercado ilegal, no qual atuam indivíduos marginalizados atraídos pela possibilidade de remuneração e onde as substâncias entorpecentes possuem valor de mercado ainda maior. Destaca a autora, ainda, os altos índices de encarceramento referentes às condutas ligadas ao ciclo de entorpecentes. Carvalho (2014) aduz que os custos sociais (ou efeitos secundários) da criminalização, a saber, o afastamento dos usuários do campo da saúde e da educação pública, os custos da manutenção do sistema repressivo e dos processos de conhecimento e execução penal, e os índices de encarceramento superam os efeitos primários relativos à própria natureza das drogas (danos no organismo e na psique).

Tais críticas são confirmadas a partir da análise dos dados fornecidos pela Consulta Legislativa "Impacto Econômico da Legalização da Cannabis no Brasil", realizada pela Câmara dos Deputados em 2014. Esta consulta informa que, em 2014, um total de 282.744 crimes tentados ou consumados resultaram em encarceramento, sendo que, desse total, 72.225 crimes são associados ao tráfico de entorpecentes. Dessa forma, o tráfico de drogas foi responsável por aproximadamente 25,5% do encarceramento efetuado naquele ano. Considerando uma estimativa de custo anual de R$21.893,282 por preso, o estudo aponta que o impacto do encarceramento ligado ao tráfico de drogas aos cofres públicos em 2014 foi de R$3,32 bilhões. Quanto aos dispêndios com repressão policial ao tráfico de entorpecentes, executada pelas polícias federal e estaduais, estima a referida consulta que as despesas em 2014 representam um total de R$ 409,5 milhões. Soma-se a isso um total R$ 259,9 milhões despendidos pelo país em gastos jurídico-processuais. Em relação aos gastos com saúde, estima-se que os gastos com internações hospitalares e tratamento ambulatorial de transtornos mentais relacionados às drogas, fruto da aplicação do estereótipo médico sobre os usuários de entorpecentes, representou um total de R$ 798,3 milhões em 2014.

Sem se valer de dados quantitativos, a consulta apontou ainda as consequências negativas do proibicionismo sobre a violência e a corrupção, eis que o modelo ensejou a formação de um mercado clandestino de grande escala, onde, ao tráfico de drogas, se somam delitos ainda mais graves, como o tráfico de armas, roubos, extorsão e assassinatos. Tais mercados se valem de práticas de lavagem de dinheiro em busca de ares de licitude, bem como com a formação de laços com autoridades governamentais e agentes do sistema penal, formando redes de corrupção (Câmara dos Deputados, 2016).

Em pesquisa recente sobre o tema, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) realizou levantamentos buscando calcular o custo, em valores monetários, da proibição das drogas nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo no ano de 2017. Levando em consideração os gastos para manutenção das diversas instituições responsáveis pela execução das políticas de drogas, como as

Polícias Militar e Civil, Sistema Penitenciário, Ministério Público e Tribunal de Justiça, os dois estados gastaram, juntos, em um único ano, cerca de R$5,2 bilhões para manter a proibição. Destacam os autores que essa elevada aplicação de recursos públicos na máquina belicista convive com a exclusão de determinados grupos sociais do alcance de políticas públicas básicas nos estados mencionados, onde milhões de pessoas não têm abastecimento de água potável e coleta de esgoto (LEMGRUBER, 2021).

Em que pese seus relevantes custos à sociedade, o modelo proibicionista não logrou êxito em seu objetivo de extinguir o consumo de drogas ilícitas entre os brasileiros. Nesse sentido, o 3° Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, elaborado pela Fundação Oswaldo Cruz através de entrevistas realizadas com cerca de 17 mil pessoas, revelou que 3,2% dos brasileiros usaram substâncias ilícitas nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que equivale a 4,9 milhões de pessoas.

O Decreto n. 9.761/2019 mantém a redução da oferta e a repressão ao comércio como prioridades da política nacional de drogas, o que demonstra que o fracasso do proibicionismo em encerrar o consumo de drogas ilícitas no país e os custos sociais e econômicos oriundos de sua implementação não foram o suficiente para subtrair o papel paradigmático ocupado pelo modelo. Diante do exposto, fica evidente que o proibicionismo, enquanto ideia, apresenta mais uma forte característica relacionada à resiliência, que consiste na capacidade de sobrevivência em meio a contestações e às suas próprias falhas.

## *5 CONCLUSÃO*

A Constituição Federal de 1988 representou a consolidação no Brasil do proibicionismo, um modelo internacional de controle de entorpecentes que, alicerçado em estereótipos morais e de saúde e nos ideais de defesa social e segurança nacional, prevê a intervenção penal sobre todos os atos ligados à produção, comércio e consumo de drogas ilícitas. Passados mais de 30 anos da promulgação da carta magna, este modelo segue representando o paradigma de resposta estatal à questão das drogas.

No presente trabalho, reconhecendo o papel fundamental desempenhado pelas ideias na formação da agenda política, buscou-se analisar o fenômeno descrito no parágrafo anterior sob as lentes teóricas fornecidas pelo neoinstitucionalismo discursivo, com destaque para o conceito de resiliência ideacional.

Identificou-se que o proibicionismo apresenta as três características de resiliência ideacional propostos por Schmidt e Thatcher (2007), a saber: i) a continuidade das ideias ao longo tempo, incluindo sua durabilidade, recorrência e adaptabilidade; ii) sua hegemonia no campo político de

controle de drogas, em detrimento de ideias que se apresentam como modelos alternativos; iii) a sobrevivência da ideia, diante de suas próprias falhas.

Verificou-se que o proibicionismo atravessou essas mais de três décadas absorvendo conceitos oriundos de outros modelos de controle de drogas, quais sejam, o modelo despenalizador e o da Redução de Danos. Embora este último contraste com o modelo hegemônico no que tange à definição do problema, foram mantidas questões nucleares do proibicionismo, como a imposição de duras penas aos traficantes e incidência do direito penal também sobre a conduta dos usuários.

Percebeu-se que, nessas duas primeiras décadas do século XXI, foram apresentados projetos de lei baseados na descriminalização, um modelo oposto ao proibicionismo, baseado em uma filosofia política de que o Estado não deve intervir em condutas de baixo potencial ofensivo, o que pressupõe, também, a não identificação da oferta e consumo de drogas como um problema. Entretanto, o proibicionismo conseguiu se manter dominante no campo político, não tendo sido aprovado, até a presente data, nenhum projeto de lei que esteja enquadrado sob as ideias da legalização.

Observou-se que o proibicionismo não se viu isento de críticas, que destacaram seus efeitos sociais negativos, ligados aos índices de encarceramento, marginalização e violência, muito mais intensos do que os efeitos primários decorrentes do uso de entorpecentes. Entretanto, tais falhas não foram o suficiente para retirar o papel paradigmático ocupado pelo modelo proibicionista.

Os drásticos efeitos sociais e econômicos da proibição, somados à sua ineficácia em erradicar o consumo de entorpecentes, permitem concluir que a manutenção do modelo não se deve mais à sua alegada missão de enfrentar os danos à saúde causados pelo uso de drogas, mas sim a objetivos não declarados. Ignorando que a proibição custa muito mais caro do que as próprias práticas criminalizadas, o Proibicionismo mantém incólume seu núcleo duro, que, remetendo à noção intermediária de ideias, consiste na identificação do uso de drogas como sendo necessariamente um problema, valendo-se, para tanto, da absorção de conceitos oriundos de outros modelos que servem como uma nova roupagem a ideias arcaicas difundidas em nossa sociedade.

É importante destacar que o presente trabalho se limitou à análise da produção legislativa. Em iniciativas futuras, podem ser investigadas a atuação dos empreendedores morais em prol do proibicionismo ou a ocorrência ou não de processos de descriminalização de fato (por exemplo, levados a cabo por outros poderes), que podem preceder a descriminalização legislativa. Nesse sentido, pode-se também analisar o importante papel exercido pelo poder judiciário, que efetua a descriminalização através da interpretação da lei, sendo aconselhável a realização de estudos sobre a atual situação deste poder como interessante *policy venue* em prol da superação do proibicionismo.

Feitas tais considerações, este trabalho se propôs a dialogar com outros estudos que abordam a questão ideacional, indicando a aplicabilidade dos conceitos do institucionalismo discursivo no

entendimento da ascensão, manutenção, transformação ou exclusão de ideias na agenda política brasileira.

***REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS***

ANDRADE, Tarcísio Matos de. Reflexões sobre políticas de drogas no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 16, n. 12, p. 4665-4674, Dec. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011001300015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jul 2021.

ARRETCHE, Marta. Trinta Anos Da Constituição De 1988: Razões Para Comemorar? **Novos estud**. CEBRAP, São Paulo , v. 37, n. 3, p. 395-414, Dec. 2018 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000300395&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jul 2021.

BOITEUX, Luciana. Modelos de Controle de Drogas: mapeando as estratégias de política de drogas em busca de alternativas ao modelo repressivo. In: Figueiredo, Regina; Feffermann, Marisa; Adorno, Rubens (orgs.). **Drogas e Sociedade Contemporânea: perspectivas para além do proibicionismo.** São Paulo: Instituto de Saúde, 2017, p. 183-202.

BOITEUX, Luciana. **Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade.** Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006 [tese de Doutorado].

BRASIL. **Decreto n. 847**, de 11 de outubro de 1890 (Código Penal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d847.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.072**, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.099**, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.714**, de 25 de novembro de 1998 (Lei das Penas Alternativas). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9714.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.259**, de 12 de julho de 2001 (Lei Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.409**, de 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10409.htm#:~:text=LEI%20No%2010.409%2C%20DE%2011%20DE%20JANEIRO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20preven%C3%A7%C3%A3o%2C%20o,Sa%C3%BAde%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.345**, de 26 de agosto de 2002 (Política Nacional Antidrogas). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4345.htm#:~:text=Estabelecer%20um%20plano%20geral%20de,os%20reclusos%20nas%20institui%C3%A7%C3%B5es%20penitenci%C3%A1rias.>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.761**, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm>. Acesso em 12 jul 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 5.824**, de 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05ABR2002.pdf#page=124>. Acesso em 12 jul 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Consulta Legislativa: Impacto Econômico da Legalização da Cannabis no Brasil**, 2014. Disponível em: < https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27999>. Acesso em 12 jul 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 7.270**, de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1237297&filename=Tramitacao-PL+7270/2014>. Acesso em 12 jul 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 10.549**, de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01o1bawpyqu520ststl293hexz3124466.node0?codteor=1675675&filename=Tramitacao-PL+10549/2018>. Acesso em 12 jul 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 4.565**, de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1793269&filename=Tramitacao-PL+4565/2019>. Acesso em 12 jul 2021.

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.

CRUZ, Giovanni Molano. A View from the South: The Global Creation of the War on Drugs. **Contexto int**., Rio de Janeiro , v. 39, n. 3, p. 633-653, Dec. 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292017000300633&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jul 2021.

D'ÉLIA FILHO, Orlando Zaccone. **Acionistas do nada: quem são os traficantes de drogas.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.

DEL OLMO, Rosa. **A face oculta da droga**. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

Fundação Oswaldo Cruz. **III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira**, 2017. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/34614/1/III%20LNUD_PORTUGU%c3%8aS.pdf>. Acesso em 12 jul 2021.

GOMES-MEDEIROS, Débora et al. Política de drogas e Saúde Coletiva: diálogos necessários. **Cadernos de Saúde Pública [online]**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 7, Jul. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00242618>. Acesso em 12 jul 2021.

LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. **Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo**. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, 2021. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Um-Tiro-no-Pe_relatorio-completo.pdf>. Acesso em 12 jul 2021.

MASCARELLO, Marcela De Avellar; DEVOS, Bryan Alves. A legislação penal de drogas no Brasil e no México: análise comparada desde uma perspectiva crítica ao proibicionismo. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 775-807, Apr. 2020 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000200775&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jul 2021.

MEHTA, Jal. “From ‘Whether’ to ‘How’: The Varied Roles of Ideas in Politics.” 2010. I**n How Ideas Matter: Reframing Political Research**, eds. Daniel Beland and Bob Cox. Oxford: Oxford University Press.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria n. 1.028, de 1º de julho de 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1028_01_07_2005.html>. Acesso em 12 jul 2021.

MOREIRA, Marcelo Rasga et al . Agendas democráticas para o século XXI: percepções dos(as) brasileiros(as) sobre descriminalização e legalização da maconha. **Saúde debate**, Rio de Janeiro , v. 40, n. spe, p. 163-175, Dec. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042016000500163&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jul 2021.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 25, n. 64, p. 121-148, Dec. 2017 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782017000400121&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jul 2021.

ROMAO NETTO, José Veríssimo. Políticas de Cultura no Brasil: uma análise ideacional da 54ª legislatura (2011-2015). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 27, n. 70, e002, 2019 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000200211&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 jan. 2021. Epub 09-Dez-2019.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science** · June 2008

SCHMIDT, Vivien A.; THATCHER, Mark. Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe. In: Schmidt, Vivien A. and Thatcher, Mark, (eds.). **Resilient Liberalism in Europe's Political Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013 p. 1-50. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/84379/1/Thatcher_Theorizing%20ideational%20continuity_2017.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TEIXEIRA, Mirna Barros et al . Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 22, n. 5, p. 1455-1466, Maio, 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n5/1413-8123-csc-22-05-1455.pdf>. Acesso em 27 Abr. 2020.