



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**JUSTIÇA CRIMINAL E PUNIÇÃO PARA TRAFICANTES E USUÁRIOS DE  
DROGAS NO DISTRITO FEDERAL:**

**Análise dos processos criminais no período de 2002 a 2010**

**RAFAEL AUGUSTO DA COSTA ALENCAR**

**BRASÍLIA**

**SETEMBRO DE 2016**

RAFAEL AUGUSTO DA COSTA ALENCAR

**JUSTIÇA CRIMINAL E PUNIÇÃO PARA TRAFICANTES E USUÁRIOS DE  
DROGAS NO DISTRITO FEDERAL:**

**Análise de processos criminais no período de 2002 a 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia, na área de Violência, Segurança e Cidadania.

Orientador: Arthur Trindade Maranhão Costa

RAFAEL AUGUSTO DA COSTA ALENCAR

**JUSTIÇA CRIMINAL E PUNIÇÃO PARA TRAFICANTES E USUARIOS DE  
DROGAS NO DISTRITO FEDERAL:**

**Análise de processos criminais no período de 2002 a 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia, na área de Violência, Segurança e Cidadania.

Orientador: Arthur Trindade Maranhão Costa

---

Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa – Universidade de Brasília

---

Dra. Analia Soria Batista – Universidade de Brasília

---

Dra. Cristina Maria Zackseski – Universidade de Brasília

---

Dr. Almir de Oliveira Júnior – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

---

Dr. Bruno Amaral Machado – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios



Às pessoas punidas por crimes que deixaram ou deixarão de existir.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às amigas e aos amigos que me apoiaram na realização do doutorado. Em especial, fica o agradecimento às pessoas com quem dividi sonhos, receios, alegrias, expectativas e frustrações, no caminho para fechar um longo ciclo de nossas trajetórias acadêmicas. Mayra, Ludmila, Daniel, Emerson, Lauro, Marcelo e Pedro foram mais que colegas de doutorado; se tornaram amigos com quem pude contar nos últimos anos.

No apoio ao desenvolvimento das atividades acadêmicas, agradeço ao suporte oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), agência que concedeu a bolsa de doutorado no Brasil, além do imprescindível apoio financeiro à realização do estágio doutor por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE). Essa experiência teve grande impacto sobre minha formação de pesquisador. Devo um agradecimento especial ao professor Peter Reuter, que generosamente avalizou o meu vínculo com o Departamento de Criminologia da Universidade de Maryland (UMD). No período que estive como pesquisador visitante dessa universidade, Peter Reuter se dispôs a discutir aspectos metodológicos da minha pesquisa e possibilidades de trabalho na nossa área de expertise, política de drogas e justiça criminal. Agradeço também a John Laub e Laura Dugan, pela solicitude em me aceitarem como aluno de suas disciplinas, e a James Lynch pelo auxílio em tornar academicamente frutífera a minha estada na UMD.

Do começo ao fim do doutorado contei com o apoio de indivíduos e instituições responsáveis pela produção de dados na esfera criminal. Na Polícia Civil, Alexandre Rocha e Eliete Alves intermediaram e executaram minhas demandas. No Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, agradeço ao trabalho realizado pela Corregedoria, na figura de Rosana Tolentino. Agradeço às informações sobre os atendimentos da Serviço de Assessoramento a Magistrados sobre Drogas (SERUQ), que foram encaminhadas por Cleide Sousa. Muito obrigado ao estatístico Marcos Martinho, por tirar minhas dúvidas e me orientar sobre o pedido de dados feito ao Departamento de Polícia Federal. Todas as condições para

que realizasse a análise dos autos no Arquivo do TJDFR foram propiciadas pela Secretaria de Gestão Documental (SEGED). Agradeço aos subsecretários Elvis Miranda e Jacy Minervino pelas autorizações e cessões de espaços para que pudesse realizar meu trabalho. E muito obrigado aos servidores que me auxiliaram quando precisei, Sandro, Caroline, Ariovaldo, Carlos, Geovane e Kleber.

Na labuta da pesquisa, obrigado aos estatísticos Diogo Suzart e Fioravante Mieto, da consultoria Inferir, que me acompanharam do processo de amostragem e construção da base de dados. Conteí com valiosa ajuda de Analice e Daniel na preparação de tabelas e na formatação da bibliografia feito por Daniel. Não existiria pesquisa de doutorado, se não fosse o trabalho de Yacine Guellati, Rodolfo Godoi e Fernanda Soares, que me acompanharam por meses nas idas ao Arquivo do TJDFR, para digitalizar os processos que posteriormente serviriam ao preenchimento dos formulários da pesquisa. No auxílio a esse preenchimento, também agradeço a Maria Ludmila. No pré-teste da pesquisa me auxiliaram Marcelo Berdet e Ludmila Gaudad. Com Marcelo, Ludmila e Fernanda, a turma do crime e das drogas, pude discutir ideias para formular as primeiras hipóteses e perguntas da pesquisa. Muito obrigado. Por fim, destaco o papel do meu orientador, Arthur Costa, a quem agradeço pelas importantes discussões sobre o desenho de pesquisa e pela confiança depositada na minha autonomia enquanto pesquisador.

À Maria Augusta agradeço por me fornecer um exemplo de trajetória acadêmica honesta e competente percorrida no campo da Biomedicina. Agradeço ao meu irmão André, que, mesmo distante, sei que torce por mim. Aos meus pais, Maria do Socorro da Costa Alencar e João Alencar Sobrinho, agradecerei até o fim da vida por todo o suporte, de ordem afetiva, material e espiritual, que me proporcionaram ao longo dos anos. Há pouco mais de dez anos, Ludmila, minha esposa, vem contribuindo no apoio incondicional a todos os meus projetos. Não há palavras suficientes para agradecê-la.

*A sociologia, quero dizer, a sociologia geral, não existe. Existe uma física, uma economia (e uma só), mas não existe uma sociologia; cada um constrói a sua, do mesmo modo que cada crítico literário fabrica, a seu gosto, uma fraseologia. A sociologia é uma ciência que gostaria de existir, mas sua primeira linha não foi escrita e seu balanço científico é nulo; ela não revelou nada que já não se soubesse: nenhuma anatomia da sociedade, nenhuma relação causal que o bom-senso já não conhece. Em compensação, a contribuição da sociologia para a experiência histórica, para ampliação do questionário, é considerável, e o seria ainda mais se a perspicácia fosse mais bem distribuída no mundo e se as preocupações científicas não a sufocassem por vezes (...).*

*Quanto mais o leitor for tentado a reprimir-nos por condenarmos, sumariamente e em bloco, uma imensa atividade intelectual que foi extremamente variada, de acordo com os autores e as escolas nacionais, mais deve lembrar-se de que essa variedade tem, ainda assim, uma característica comum: ter-nos deixado com as mãos vazias. Um sinal não engana: estudar a sociologia não é estudar um corpo de doutrina, como se estuda a química ou a economia; é estudar as doutrinas sociológicas sucessivas, os placita dos sociólogos presentes e passados, pois há doutrinas reinantes, escolas nacionais, estilos de uma época, grandes teorias caídas em desuso, outras que são a própria sociologia, enquanto o “grande patrão”, que é seu autor, controla o acesso às carreiras sociológicas; mas não há um processo cumulativo do saber.*

Paul Veyne, em *Como se Escreve a História*



## RESUMO

A pesquisa de doutorado surgiu a partir da constatação do aumento da população carcerária, no Brasil e no Distrito Federal, incriminada e condenada com base na legislação sobre drogas. A proporção de pessoas presas por tráfico de drogas continuou a aumentar a partir de 2006, quando entrou em vigência a então chamada nova Lei de Drogas, Lei nº. 11.343/06. A investigação empírica analisa processos criminais por tráfico de drogas, no período de 2002 a 2010, para avaliar os efeitos da mudança legislativa nas punições aplicadas aos indivíduos sentenciados. Foram utilizados dados secundários da Polícia Civil, da Polícia Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que indicaram a tendência de aumento no número de ocorrências e de indiciamento em matéria de drogas. Dados primários foram elaborados a partir da análise documental dos autos processuais relativos aos crimes de porte de drogas para consumo pessoal e de tráfico drogas. Conclui-se que, a despeito da nova lei sobre drogas, não houve aumento substancial na proporção de condenados, nem houve mudanças relevantes no quantum penal aplicado nas sentenças condenatórias.

Palavras-chave: justiça criminal; tráfico de drogas; lei de drogas; punição.

## ABSTRACT

The doctoral research came into being due to the following fact: the prison population was increasing in Brazil and in Federal District due to prosecutions based on the drug law. The proportion of people incarcerated on drug trafficking charges kept growing since 2006, when the new Drug Law (Lei nº. 11.343/06) became effective. The empirical inquiry analyses drug trafficking criminal cases, from 2002 to 2010, in order to evaluate the effects of the drug law reform. Datasets from Polícia Civil, Polícia Federal and Tribunal de Justiça do Distrito Federal pointed to the rise of drug-related criminal records. Primary data was collected from documental analysis of court processes concerning drug possession and drug trafficking charges. Despite the new drug law, there was no substantial increase in the proportion of convictions and no relevant change in sentence severity.

Keywords: criminal justice; drug trafficking; drug law; punishment.

## RÉSUMÉ

Cette thèse de doctorat a eu comme point de départ la constatation de l'augmentation de la population carcérale condamnée par la loi sur les drogues au Brésil et au District Fédéral. La proportion de personnes incarcérées pour trafic de stupéfiants n'a cessé d'augmenter dès 2006, année de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les drogues au Brésil (Loi n°. 11.343/06). Lors de l'enquête de terrain, les procès criminels pour trafic de stupéfiants de la période entre 2002 et 2010, ont été analysés afin de permettre l'évaluation effective du changement législatif sur les peines appliquées aux individus condamnés. Des données secondaires issues de la Police Civile, de la Police Fédérale et du Tribunal de Justice du District Fédéral et de ses Territoires ont aussi été utilisés et démontrent cette tendance d'augmentation du nombre de crimes et d'inculpations liés aux stupéfiants. Des données primaires ont été produites par le biais de l'analyse documentaire des dossiers de procédure relatifs aux crimes de possession de drogues pour la consommation personnelle et de trafic de stupéfiants. En conclusion de cet étude, il se voit que malgré la nouvelle loi sur les drogues, il n'y a pas eu une d'augmentation substantielle de la proportion de condamnés, ni non plus de changements significatifs du quantum criminel établi lors des jugements de condamnation.

Mots clés: justice criminelle; trafic de stupéfiants; loi sur les drogues; punition.

## Sumário

Introdução .....	1
<b>Objeto de Estudo</b> .....	4
<b>Metodologia</b> .....	7
Capítulo 1 - Teorias sobre punição e as políticas sobre drogas .....	10
1.1 Punitividade e Populismo penal.....	16
1.2 As limitações da sociologia da punição e das abordagens sobre punitividade.....	18
<b>Capítulo 2 - Crime, Punição e impunidade no Brasil</b> .....	22
<b>2.1 Polícia, leis e controle social</b> .....	22
<b>2.2 Punição, fluxos de justiça e impunidade</b> .....	24
<b>2.3 Fluxos de justiça e ocorrências de tráfico e porte de drogas</b> .....	27
<b>2.4 O fim do fluxo, a população carcerária</b> .....	31
<b>2.5 Seletividade e gênero</b> .....	39
<b>2.6 Cor ou raça na justiça criminal</b> .....	44
Capítulo 3– Breve histórico sobre a proibição das drogas.....	48
<b>3.1 O ópio e a economia política da proibição</b> .....	48
<b>3.2 Medos, pânico e lendas sobre os efeitos das drogas</b> .....	53
<b>3.3 Temperança e a proibição do álcool</b> .....	56
3.4 Higienismo, eugenia e alcoolismo .....	57
<b>3.5 Diamba, Maconhismo e controle social</b> .....	64
<b>3.6 Os médicos e a interdição das drogas</b> .....	67
<b>Capítulo 4 - Leis, jurisprudência e políticas de drogas</b> .....	71
<b>4.1 Lei n.º 6368/76</b> .....	74
<b>4.2 Lei n.º 104092</b> .....	78
<b>4.3 Lei n.º 11343/06</b> .....	79
<b>4.4 O tráfico de drogas e as mudanças na lei</b> .....	85
Capítulo 5 - Metodologia .....	90
<b>5.1 Fase exploratória da pesquisa</b> .....	90
<b>5.2 Dados disponíveis e desenho de pesquisa</b> .....	92
<b>Capítulo 6 – Análise qualitativa dos processos</b> .....	99
<b>6.1 Quem entra no filtro da justiça criminal?</b> .....	99
<b>6.2 Princípio da insignificância</b> .....	100
<b>6.3 Lança-perfume</b> .....	102
<b>6.4 Delegacias especializadas e penas incomuns</b> .....	105

<b>6.5 Arquivamento, absolvição e desclassificação</b> .....	108
<b>Capítulo 7 – Análise quantitativa das bases de dados e dos processos</b> .....	115
<b>7.1 Crimes registrados e não registrados</b> .....	115
<b>7.2 Os diferentes registros de ocorrências, procedimentos e indiciamentos</b> .....	116
7.3 Dados primários .....	122
<b>7.4 Tempos de justiça</b> .....	128
<b>7.5 Decisões judiciais</b> .....	130
Considerações finais .....	140
Referências Bibliográficas .....	147

## Introdução

A ideia inicial para construir a tese veio da constatação de que o aumento da população carcerária brasileira vem ocorrendo simultaneamente ao aumento no número de pessoas presas por tráfico de drogas. Quando se observam os números do sistema penitenciário do Distrito Federal, fica claro que um crescente número de indivíduos está atrás das grades sob a acusação de tráfico. Esse aumento no encarceramento foi determinado por mudanças na legislação sobre drogas? Houve o aumento da criminalidade associada ao comércio de drogas ilícitas, seguido de ações mais eficazes das polícias? As práticas de instituições e agentes do Judiciário se alteraram, com o passar dos anos, no sentido de reduzir os tempos processuais e de recrudescer as penas aplicadas? Há muitas variáveis envolvidas, que serão objeto de reflexão ao longo deste trabalho, no momento em que forem apresentados os dados sobre prisões e decisões judiciais relativas à legislação sobre drogas. De início, é prudente apresentar o contexto em que se colocam as perguntas que norteiam a presente tese.

O Brasil apresenta um notável crescimento da população carcerária. Entre os anos de 2000 e 2014, houve um aumento de 119% na taxa de encarceramento (total de presos para cada grupo de 100 mil habitantes). Em 2014, havia 607.731 pessoas privadas de liberdade no país e o déficit de vagas no sistema prisional era de 231.062. Em termos absolutos, a população prisional brasileira era, em 2014, a quarta maior do mundo, ficando atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia. Estes últimos, entre os anos de 2008 e 2014, apresentaram uma diminuição na taxa de encarceramento, enquanto o Brasil teve um crescimento de 33% desse indicador (Depen, 2016).

Para efeito de comparação com o Brasil, se destaca a tendência de rápido crescimento da população prisional desde a década de 1980 nos Estados Unidos. Desde então, os indivíduos condenados por infringir as leis de controle ao uso e comercialização de drogas compõe uma parcela cada vez maior da população prisional. Para exemplificar, entre 1980 e 1996, a taxa de encarceramento cresceu 200%. Quase a metade desse crescimento pode ser atribuída ao crescimento das taxas de encarceramento de indivíduos acusados de infringir a legislação sobre drogas. (Blumstein; Beck, 1999). Entre 1986 e 1990 as condenações por tráfico, em nível estadual,

mais que dobraram. Entre 1990 e 1998, essas condenações dobraram. Vale lembrar que a posse de drogas nos Estados Unidos poderia resultar em uma pena de prisão — atualmente essa possibilidade ainda persiste nas leis de alguns estados. No entanto, Sevigny e Caulkins (2004) calcularam a média das detenções por posse de maconha, entre 1995 e 1997, em todo o país. O resultado: houve uma média de 560 mil detenções, embora houvesse apenas 9.324 pessoas cumprindo pena de prisão por essa infração. O principal achado desse estudo foi sobre o perfil dos indivíduos que cumpriam pena por tráfico; a maioria não tinha cometido qualquer ato de violência e não desempenhava funções de destaque em uma organização criminosa. A fração de um quarto desses indivíduos não tinha sido condenada por nenhum crime anteriormente.

Quando é observada a composição da população carcerária, chama atenção a proporção de pessoas presas por infrações à legislação sobre drogas. Os dados do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen) mostram que, em 2006, a proporção de pessoas presas por tráfico de drogas equivalia a 11% da população carcerária no Brasil; essa proporção passou a ser de 27% em 2012. No Distrito Federal, 22% das presas e dos presos estavam privados de liberdade em virtude do tráfico de drogas; em 2012 essa proporção chegou a 42%. Um fato muito relevante ocorreu nesse período: a entrada em vigor da Lei 11.343/06, que passou a disciplinar as sanções aplicáveis aos indivíduos incriminados por porte de drogas ou por tráfico de drogas.

Uma das principais modificações trazidas pela Lei 11.343/06 foi o aumento da pena mínima para o crime de tráfico de drogas, que passou a ser de 5 anos, em lugar dos 3 anos previstos anteriormente. Desde 2006, ano inicial de vigência da Lei, não são raros artigos e matérias jornalísticas apontando a relação desse incremento na pena mínima como aumento da população prisional. Contudo, nem sempre se considera as causas de aumento e de diminuição da pena que repercutirão na fase de execução da pena. Se por um lado a pena mínima aumentou, por outro houve uma redução no quantum mínimo de aumento da pena. Antes a pena-base, quando coubesse, teria de aumentar no mínimo em  $\frac{2}{6}$  (dois sextos); com a nova lei, esse aumento pode ser menor, de  $\frac{1}{6}$  (1 sexto). Além disso, o parágrafo quarto do artigo 33 prevê que as penas poderão ser reduzidas de  $\frac{1}{6}$  (um sexto) a  $\frac{2}{3}$  (dois terços), se o agente for primário, tiver bons antecedentes e não se dedicar às atividades criminosas nem integrar organização criminosa.

A partir desses dados, surgiu uma ideia preliminar para a pesquisa de doutorado: determinar se (e o quanto) a população carcerária havia crescido em virtude da mudança na legislação sobre drogas ocorrida em 2006. Vários fatores concorrentes para explicar a evolução dos números prisionais não poderiam ser abarcados na pesquisa, como a fase de execução penal e as rotinas e práticas das organizações da justiça criminal. Então ficou claro que a pesquisa teria como objeto as possíveis mudanças nas punições ao tráfico de drogas determinadas pelo sistema de justiça criminal do Distrito Federal.

O foco do presente trabalho recai sobre as ações que ocorrem na esfera judicial. Os dados que serão apresentados são ferramentas para se refletir sobre os objetivos de uma política nacional sobre drogas; ações repressivas e preventivas, previstas nas leis sobre drogas, são direcionadas a cumprir qual objetivo, reduzir o uso de drogas, ou minimizar os danos causados pelo uso indevido de drogas?<sup>1</sup>

As instituições da justiça criminal brasileira põem em práticas leis penais que preponderantemente determinam a pena de prisão aos infratores. Ao que aparece, a expectativa de legisladores e operadores do direito é a de que o aprisionamento reduza índices de criminalidade. Para saber se isso de fato ocorre, é preciso saber quais variáveis atuam no decorrer de um processo criminal para que o resultado seja uma condenação por tráfico de drogas. Como será visto mais adiante, a pesquisa de doutorado descreve fatores previstos em lei e fatores sem previsão legal, que estão presentes ao longo do processamento dos casos de tráfico de drogas.

Na literatura de língua inglesa o termo *sentencing* é utilizado para se referir a procedimentos, diretrizes e normas que culminam em uma decisão judicial. O livro editado por Tonry e Frase (2001) dá a dimensão de diferentes sistemas penais e suas formas de regulamentar e operacionalizar as punições. Traduzindo o termo *sentencing* para um neologismo, há sistemas de sentenciamento, diretrizes de sentenciamento e procedimentos de sentenciamento a serem pesquisados.

No caso dos Estados Unidos, o campo de estudos sobre *sentencing* se intensificou na década de 1990, quando houve um amplo debate público sobre a necessidade de criar parâmetros

---

<sup>1</sup> Para adentrar esse debate é pertinente a leitura de Caulkins e Reuter (1997).



ou diretrizes para que os juízes pudessem determinar o tipo e a severidade das penas com base em critérios objetivos. A expectativa dos defensores dessas regras era a de que diminuiriam a discricionariedade nas decisões judiciais e as decorrentes disparidades na aplicação da lei, disparidades verificadas quando se comparam as penas dirigidas às mulheres, em contraponto as recebidas por homens, ou então, quando são contrastadas as penas recebidas por diferentes grupos raciais.

A literatura nessa área, em linhas gerais, se debruça sobre discutir o peso de variáveis previstas em leis e variáveis extralegais, como raça, gênero e renda, que confluem para determinar uma sentença penal. Merece destaque um dos primeiros estudos nessa área (Hagan: 1973), um artigo que trata do contexto organizacional em torno do sentenciamento (Dixon,1995), e uma recente revisão bibliográfica que mostra o estado da arte nos métodos e técnicas de pesquisa do campo (Ulmer, 2012). Embora não sejam desenvolvidos modelos estatísticos capazes, por exemplo, de prever a extensão de uma pena de prisão com base em variáveis extra-legais, a tese se vale dos estudos de sentencing para discutir a seletividade e a discricionariedade do sistema penal, quando se trata da legislação sobre drogas.

## **Objeto de Estudo**

O objeto deste estudo é a Lei nº 11.343/06, também conhecida como a nova lei de drogas, e seus efeitos sobre os processos criminais envolvendo denúncias de tráfico de drogas no Distrito Federal. Este estudo busca analisar, no período entre 2002 e 2010, em que medida o crescimento da população prisional deveu-se à introdução da lei em 2006. A principal conclusão da tese é que a nova lei de drogas teve efeitos reduzidos no sentenciamento dos crimes de tráfico, quando se observam o número de condenações e o tempo (duração) das penas aplicadas. Também foi verificado um notável crescimento no número de termos circunstanciados relativos ao porte de drogas para consumo pessoal; na análise qualitativa se observa que o leque de punições para usuários de drogas também foi estendido.

A construção do objeto de pesquisa deve preferencialmente ser pautada pelas lacunas de pesquisa existentes em determinada área. Aqui se busca levar a frente questões levantadas em uma pesquisa sobre processos criminais nas varas de entorpecentes do Distrito Federal. O trabalho de Rezende (2011:61), onde foi feita análise dos processos por tráfico de drogas julgados no DF em 2009, mostra que, das 529 sentenças analisadas, apenas 2 eram desclassificadoras, apontando a tipificação de porte para uso pessoal. Além disso, chama a atenção o fato de 82% dos condenados por tráfico portarem até 1kg de maconha – sendo que 55% dos condenados foram presos com quantidades entre 10 e 100 gramas.

De um modo geral, a pesquisadora verifica que o perfil majoritário nas sentenças condenatórias é o de homens pobres, de baixa escolaridade, moradores de regiões administrativas de baixa renda per capita, além de serem desempregados ou empregados informalmente. O perfil socioeconômico dos indiciados e condenados aparece muito pouco nas sentenças. Em algumas destas surge um discurso moralizante sobre o mal que o tráfico representa. Na sequência, Vargas lança a hipótese de que, após ser aprovada a nova lei sobre drogas 11.343/06, o juiz criminal passou a enquadrar o que poderia ser porte ilícito de droga para consumo pessoal na categoria de tráfico de drogas, como reflexo de uma sensação de impunidade que restaria em relação à despenalização do usuário (Rezende, 2011: 68).

Depois de verificar se a mudança na legislação sobre drogas veio acompanhada de maior controle penal sobre determinados grupos, é preciso aprofundar o estudo sobre a criminalização de determinadas condutas, ou melhor, o enquadramento de determinado fato às leis existentes. Algumas perguntas poderiam ser feitas para nortear esse tipo de investigação. Por que, em determinados casos, uma mesma quantidade de drogas apreendida pode levar a tipificações penais diferenciadas (tráfico ou uso pessoal)? Quando vigia a antiga lei sobre drogas, que tipo de encaminhamento processual era dispensado aos usuários e aos traficantes? Qual é o perfil dos condenados por uso e tráfico de drogas no Distrito Federal? A pesquisa que sustenta a presente tese busca então analisar as punições aplicadas no âmbito da justiça criminal do Distrito Federal, para os crimes relacionados à legislação de drogas, no período entre 2002 e 2010.

Cabe aqui uma descrição das mudanças mais evidentes trazidas pela vigente lei federal sobre drogas, a Lei nº 11.343/06, que revogou a Lei nº 6.368/76, norma que por quatro décadas

havia regulamentado as ações de repressão ao tráfico ilícito de drogas. A principal inovação da nova lei sobre drogas foi a despenalização do uso de drogas, deixando de prever pena de prisão para os usuários. Para punir a posse ilícita de drogas para consumo pessoal<sup>2</sup> (art. 28, caput) cabe: “I – advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.” Na sequência do artigo 28 (§2º), a lei prevê ainda que o “o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”. Como não há critérios estabelecidos para o que deve ser considerado consumo pessoal, há grande espaço para a discricionariedade dos operadores do direito na hora de enquadrar um indivíduo com pequena quantidade de drogas no artigo 28 ou nos demais artigos da lei apresentados na seção sobre os crimes relativos ao tráfico de drogas.

O já citado trabalho de Rezende mostra que, no Distrito Federal, em 92,9% dos processos analisados para o ano de 2009 “foi mantida na sentença a classificação contida na denúncia, numa demonstração inequívoca da elevada margem de êxito de acolhimento da versão do Ministério Público e, ao mesmo tempo, a pequena margem da intervenção da defesa” (Rezende, 2011: 118). Retomando a discussão sobre fluxo de justiça, no caso dos processos de entorpecente no DF, os inquéritos instaurados subsidiam a apresentação da denúncia, que é acolhida pelos juízes sem que haja muitos questionamentos sobre a tipificação penal dos incriminados.

Esse mesmo cenário é verificado na justiça criminal paulista, que apresentava, em 2010, uma taxa de condenação da ordem de 91% nos processos por tráfico de drogas onde já havia sido proferida uma sentença. (Jesus, 2011: 79). Essa pesquisa realizada em São Paulo mostra a dinâmica das audiências nesse tipo de processo: “foi possível verificar que a audiência de instrução e julgamento é, comumente, a repetição da colheita de depoimentos e do interrogatório realizados pela autoridade policial, Participam as mesmas partes, geralmente a defesa arrola uma ou duas testemunhas, que pouco tem a acrescentar sobre o fato em si (...)”.

---

<sup>2</sup> Como ocorre em vários artigos da lei, é elencado um rol de ações que reunimos sob a expressão posse ilícita de drogas para consumo pessoal: “adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar, ou trazer consigo, para consumo pessoal”.

## Metodologia

Com o objetivo de avaliar possíveis efeitos da Lei nº 11.343/06 sobre as punições dirigidas a usuários e traficantes de drogas, via justiça criminal, foram utilizadas diferentes fontes de dados para a pesquisa. Os dados primários da pesquisa de doutorado só puderam ser construídos a partir de informações constantes de duas bases de dados. A primeira foi disponibilizada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Essa base do TJDFT apresenta uma lista com a numeração de todos os feitos relativos à lei de drogas com decisão de mérito no período entre 2002 e 2010. A partir dessa base, foi possível realizar a análise exploratória e o pré-teste da pesquisa. De forma complementar, a base fornecida pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), oriunda do Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC), apresentava mais detalhes sobre o perfil dos indiciados por tráfico de drogas no Distrito Federal, além de ter informações sobre as decisões judiciais que decorreram dos indiciamentos. A interseção dessas duas bases propiciou o universo do qual foi elaborada a amostra, processo que será detalhado no capítulo 05 da tese.

O capítulo primeiro da tese traz ferramentas conceituais, ao lado de explanações genéricas sobre o fenômeno da punição, que ajudam a compreender por que se criminaliza e de que forma são punidos os comportamentos relativos às drogas que transgridam a lei. Abordagens clássicas da sociologia sobre as sanções coletivas ao crime são apresentadas, para que sejam discutidos os limites dessas abordagens para explicar as sanções impostas ao uso e comércio de drogas. Em seguida, são debatidos os usos dos conceitos de punitividade e populismo penal, utilizados por autores contemporâneos para explicar supostas tendências gerais das sociedades pós-modernas em direção à ampliação e intensificação das formas de punição geridas pelo Estado.

No capítulo 02, é ampliada a discussão sobre punição, quando se discutem formas de mensurá-la. É dada atenção especial às taxas de encarceramento, que permitem comparar o Brasil ao restante do mundo. Na sequência, dados empíricos permitem discutir o papel da lei de drogas no crescimento da população brasileira, além de propiciar uma base para discutir a noção de impunidade, que frequentemente se atribui ao sistema de justiça criminal brasileiro. Para ir além da reiteração de dados sobre baixo índice de esclarecimento de crimes no Brasil, o capítulo desdobra a discussão sobre quais crimes geram mais sanções estatais, sobre quem é punido e que tipos de punição se aplicam a diferentes grupos sociais. A aplicação da legislação penal de maneira

diferenciada para homens e mulheres, para negros e brancos, suscita a utilização dos conceitos de seletividade penal e discricionariedade, que serão úteis à discussão dos resultados da pesquisa de doutorado.

Neste momento inicial da tese, é pertinente refletir sobre como as instituições da justiça criminal operam as normas de maneira que ocorrem certamente consequências não intencionais. É comum se ouvir discursos contra o punitivismo, contra os excessos da intervenção estatal para controlar os indivíduos. Nessa linha de argumentação, a justiça criminal é retratada como um conjunto de organizações deliberadamente orientadas para criminalizar e punir os setores mais vulneráveis da população. Pouco se discute, porém, quais são os incentivos, as sanções e as metas na produção de um processo, desde uma prisão em flagrante até o momento da sentença. No caso das drogas, se a polícia trabalhar em um regime de metas de produção de registros de ocorrência ou de inquéritos, é intuitivo pensar que consumidores de drogas em espaços públicos estão mais suscetíveis a se tornarem um meio de indivíduos e instituições cumprirem metas de produtividade. Esse seria um mecanismo de produção de disparidades na aplicação das normas penais.

Ainda sobre as consequências não intencionais da regulação sobre as drogas, o capítulo 03 revê a história da proibição das drogas, na qual disputas comerciais e geopolíticas determinaram quais drogas sofreriam as primeiras interdições em âmbito mundial. Em seguida, no rearranjo de forças posterior à Primeira Guerra Mundial, ganha relevo o papel dos Estados Unidos, tanto na conformação das normas internacionais de proibição às drogas, quanto na determinação de políticas de repressão ao tráfico de drogas adotadas na América Latina. (Youngers; Rosin, 2004). Na primeira metade do século XX, estratégias diplomáticas fizeram o Brasil se alinhar às convenções internacionais. Ademais, a participação de médicos em instâncias deliberativas sobre a restrição ao uso de entorpecentes também foi decisiva no delineamento do arcabouço jurídico de controle ao uso e à distribuição de drogas no país.

Cabe destacar como, ao longo do tempo, as políticas voltadas para a reabilitação de usuários se misturaram às ações, na esfera criminal, de repressão ao uso e ao tráfico de drogas. As políticas sobre drogas no Brasil há muito tempo se apresentam ambíguas. Frequentemente se argumenta que a saúde pública é o bem comum a ser tutelado pelo poder público, por meio do controle do uso de determinadas substâncias ilícitas. Entretanto, historicamente, o tema das drogas é mantido sob a égide da política criminal e, nos últimos anos, devido a condições ainda não

plenamente explicadas, vem ocorrendo um crescimento contínuo das prisões em virtude da legislação sobre drogas.

Como se discute na tese, existe um recorte muito específico da realidade que é filtrada para dentro do sistema de justiça criminal. Portanto, é preciso saber por que, ao longo da história, o consumo de determinadas drogas passou a ser criminalizado, sendo mais prejudicados os grupos que culturalmente as utilizavam, e que, de uma hora para outra, ficaram sujeitos à fiscalização e punições.

Até o fim deste trabalho, surgirá o tema da discricionariedade, da margem de decisão individual e arbitrária de que dispõem os juízes – o mesmo ocorre com os promotores e policiais, mas o desenho da pesquisa é centrado na decisão judicial. Para saber o que é discricionário, não podem ser ignoradas as determinações expressas em lei. Nos espaços onde há margem para interpretação, ou em um caso de omissão na lei, ou até mesmo quando há intensa controvérsia na doutrina jurídica, a tomada de decisão pode se dar por outros critérios não previstos em lei. Um exemplo claro se dá com a pena aplicada aos usuários de drogas. No caso de porte para consumo, as leis sobre drogas não especificaram que tipo de sanção caberia a diferentes perfis de usuários. Quando se trata de pena restritiva de liberdade, há rígidos parâmetros sobre a pena mínima e máxima, além das agravantes, causas de aumento, atenuantes e causas de diminuição da pena. Mesmo assim, muitas vezes não se explica por que o condenado recebeu uma pena que partiu de um patamar superior ao mínimo legal, ou então não se explica qual fração de aumento ou diminuição da pena foi aplicada, e com base em que razões. Por isso todas as leis de interesse da pesquisa serão abordadas no capítulo 4.

O capítulo 4 apresenta as diferentes normas que tratam de regulamentar as ações estatais sobre drogas; as políticas gestadas no Ministério da Saúde, que versam sobre a atenção à saúde voltada ao usuário de drogas (lícitas ou ilícitas) e que regulamentam as ações de redução de danos não se harmonizam com as leis penais de repressão ao tráfico, que geralmente acabam punindo também os usuários. O desenho da pesquisa se dá em torno de duas leis mencionadas anteriormente, a Lei 6368/76 e a Lei 11343/06. Esta última passou a vigorar em 2006, ano baliza as comparações recorrentes na tese sobre como se deram as punições aos incriminados por tráfico de drogas julgados antes e depois da sanção da atual lei sobre drogas. O capítulo detalha as penas

previstas em lei, além de apontar a jurisprudência formada no período de interesse da pesquisa, de 2002 a 2010.

O capítulo 06 traz a análise de dados qualitativos feita a partir dos autos presentes na amostra da pesquisa. A análise documental mostra diferentes desfechos para feitos semelhantes, além de mostrar posições valorativas nas sentenças, que evidenciam as formas de atuação discricionária no processo penal. Também são narradas as versões apresentadas pela polícia e pelo Ministério Público sobre a sequência de eventos que culminou com a prisão e a denúncia de indivíduos por tráfico de drogas. Essa análise revela fatos que passam despercebidos quando são trabalhados os dados de forma agregada, no intuito de proceder à análise estatística.

No capítulo 07 se encontram dados quantitativos que permitem avaliar se houve ou não uma intensificação das punições ao tráfico de drogas oriundas da mudança na legislação sobre drogas. A comparação da punitividade, antes e depois da vigência da Lei 11343/06, pode ser feita a partir de dois indicadores diretos, um deles a proporção de condenações no conjunto de processos com decisão judicial cadastrada no SINIC, sendo o outro o tempo médio da pena aplicada nas sentenças analisadas na amostra. A partir desses indicadores, se conclui que não houve aumento das punições aplicadas com base na nova legislação sobre drogas. Houve sim a diminuição da duração média dos processos circunscritos à Lei 11343/06, o que poderia decorrer de mudanças administrativas e políticas nos trabalhos desempenhados pelas instituições da justiça criminal do Distrito Federal. O capítulo de conclusão aborda essa e outras hipóteses que surgem a partir da análise dos dados empíricos, bem como são abordados desdobramentos possíveis da pesquisa de doutorado.

## **Capítulo 1 - Teorias sobre punição e as políticas sobre drogas**

Este capítulo inicial discute as explicações gerais sobre o porquê de determinados comportamentos e ações serem passíveis de uma punição estatal. Aqui será explorado o tema das drogas, a partir de alguns referenciais teóricos sobre punição, crime e desvio. Além de apontar algumas ideias basilares de autores clássicos da sociologia, são apresentadas algumas abordagens criminológicas que podem explicar o arcabouço institucional que permite a punição aos infratores de legislações restritivas ao consumo e comercialização de determinadas substâncias psicoativas.

Dado o cenário nacional e internacional de aumento das taxas de encarceramento, vários países realizaram mudanças institucionais, reformaram a legislação penal e colocaram em prática políticas públicas para desafogar o sistema penitenciário. Porém, como bem afirma Garland (1990), cada vez mais se passa a lidar com a justiça penal de forma aperfeiçoá-la, a tornar as sanções penais mais eficientes, mas pouco se questiona como os modernos procedimentos penais surgiram e qual é a base cultural de sua continuidade em cada contexto histórico.

Na sociologia clássica, explicações teóricas surgiram pra explicar a gênese ou a reprodução, nas diferentes sociedades, de formas de punição institucionalizadas e referidas a determinados tipos de crimes. Independentemente da roupagem conceitual que assumiu, o debate sobre punição, violência, crime e comportamento desviante sempre foi presente nas reflexões sociológicas. O presente trabalho não pretende apresentar um levantamento cronológico desses temas na história do pensamento sociológico, mas tão somente apontar lacunas de explicações clássicas sobre o crime, quando as teorias foram questionadas do ponto de vista lógico, ou confrontadas com evidências empíricas.

Desse modo, serão apresentados autores que retomaram teses clássicas sobre crime e formas de punição, tencionando atualizá-las, reconsiderá-las, ou mesmo questioná-las à luz de estudos empíricos pontuais. Primeiramente, o trabalho de David Garland (1991) será o ponto de partida para rememorar alguns dos temas presentes nas obras de Marx, Durkheim, Foucault e Norbert Elias. Apresentar esses autores clássicos é uma forma de entender as limitações que ainda persistem em generalizações sociológicas sobre a punição. Nessa linha, estão autores que utilizam conceitos como punitividade e populismo penal. Esses conceitos são apresentados seguidos de críticas ao que se convencionou chamar de sociologia da punição.

David Garland (1991) realizou uma interessante leitura de autores clássicos que discutiram



a ideia de punição sob a ótica sociológica. Ele lembra que Durkheim via a punição como forma de reafirmação dos laços de solidariedade em uma comunidade; os estudos marxistas enxergavam o substrato econômico e a estratégia de manutenção do poder da classe dominante nas formas mais diversas de punição; Foucault relaciona as tecnologias do saber-poder presentes no sistema penal a formas mais gerais de disciplina e controle social; Elias mostrou as mudanças nas sensibilidades culturais que conformaram as modernas normas penais. Tudo isso já é sabido por leitores familiarizados com a literatura sociológica, mas Garland acredita que é possível readequar essas diversas tradições em um quadro que permita uma visão mais realista da política penal moderna.

Didaticamente, o autor expõe uma distinção fundamental para se entender a história das ideias, no que tange às mais diversas obras acadêmicas que exploraram a relação entre crime e punição. De um lado, a tradição “penalógica”, normalmente toma como evidente a relação entre a existência de um sistema penal para que se reduza a incidência de criminalidade em uma sociedade. Nessa linha, muitos criminólogos e operadores da justiça criminal vêm realizando estudos empíricos que visam à maior eficiência do sistema penal, mas não o questionamento de seus fundamentos normativos. Esse tipo de questionamento, por outro lado, é típico da “filosofia da punição”, ramo da filosofia moral que, desde o Iluminismo, vem debatendo o que é justo ou moralmente aceitável no que diz respeito à forma como se lida com os infratores das normas sociais.

Como alternativa ao que chama de “penalógica técnica” e à “filosofia da punição”, o autor fala de uma “sociologia da punição”, na tentativa de sumarizar a gama de abordagens que buscam explicar: que funções sociais as instituições responsáveis pela punição desempenham; como elas contribuem para a ordem social, para o poder estatal, para a dominação de classe ou para a reprodução cultural da sociedade; os efeitos não intencionais da punição e seus custos sociais (Garland, 1991: 119).

O ensaio de Garland (1991) não tem a pretensão de superar os clássicos da sociologia e estabelecer um novo campo de estudos. Fica claro que a intenção é apontar o que ele julga serem os pontos fortes e os pontos fracos das abordagens de Durkheim, Marx, Foucault e Norbert Elias, este último sendo merecedor de uma deferência especial, por enfatizar a noção de sensibilidade, com a qual Garland trabalha e que comentaremos mais adiante.

A abordagem de Durkheim apresenta a punição como sendo uma resposta coletiva funcional à manutenção de convenções morais e uma moralidade compartilhada. O ponto forte desta abordagem, para Garland, seria a ênfase dada aos aspectos simbólicos da punição, ao seu substrato emotivo, indo além de tomar como dada a existência da punição como forma de coibir a criminalidade. As críticas mais recorrentes ao pensamento durkheimiano são dirigidas à ideia de consciência coletiva, como uma unidade coesa de pensamento comum, mesmo em sociedades complexas modernas. Alguns autores já apontaram que não é a sociedade como um todo que leva a cabo práticas punitivas; é uma elite política, ou um conjunto de profissionais quem executa as punições, não sendo necessário que elas sejam representativas do senso moral de toda a comunidade (Garland, 1991: 125). Além disso, a funcionalidade da punição como fato social mantenedor da solidariedade de uma dada comunidade moral poderia ser refutada com contra-exemplos empíricos do caráter desagregador de determinadas punições. Novamente, quando vista em camadas e não de maneira homogênea, a sociedade apresenta a punição como fonte de reforço de solidariedade, ou como geradora de conflitos, além de, às vezes, se apresentar apenas como fonte de reafirmação de relações de autoridade (Garland, 1991: 126). Outra importante crítica se refere ao caráter ritual da punição defendido por Durkheim. Nas sociedades modernas, de acordo com Garland, esse caráter ritual seria cada vez mais transferido para a “declaração da punição”, dirigida ao público e à atenção da mídia, enquanto a execução da punição perde cada vez mais visibilidade.

Garland apresenta variadas abordagens marxistas em criminologia que, em menor ou maior grau, enfatizam demasiadamente as estruturas políticas e econômicas em suas formulações teóricas. Um as enxergam a punição como instrumento da dominação burguesa, outras veem as mudanças nas formas de punir diretamente relacionadas às dinâmicas do mercado de trabalho – quando há excessiva oferta de trabalho, a punição se apresenta nas modalidades de castigos corporais severos e pena de morte, enquanto em períodos de escassez de mão de obra as punições suavizam. A crítica imediata que cabe a esse tipo de interpretação é aquela produzida por historiadores que apontam como as instituições penais variam conforme interesses profissionais, dinâmicas institucionais, conceitos criminológicos e de acordo com programas de reforma de caráter humanitário e religioso (Garland, 1991: 132). O caráter generalista das explicações sociológicas sobre o crime esbarra na multiplicidade de formas de punição. Assim, é preciso muito esforço, por exemplo, para tentar enxergar nas leis que regulamentam e preveem infrações à

preservação da vida de animais silvestres uma forma de dominação de classe.

O pensamento de Foucault segue a direção oposta das perspectivas durkheimianas e marxistas. Garland chama de “fenomenologia do controle penal” a perspectiva de Foucault, que busca examinar o conhecimento penológico a fim de entender a lógica de exercício do poder das práticas penais que se dão pela vigilância, inspeção e disciplina dos corpos (Garland, 1991: 134). Foucault está atento ao caráter instrumental da punição, à estratégia de poder implícita nas rotinas institucionais de instituições penais modernas, que abrirão mão das formas violentas de castigar os corpos, para controlar de forma onipresente o comportamento dos indivíduos, de modo a corrigir seu caráter desviante. Um ponto forte do argumento de Foucault ao tratar do poder disciplinar está em considerar o fracasso das instituições prisionais em reabilitar seus internos como um sucesso não declarado do ponto de vista da dominação política. Por meio da penalização dos estratos desprivilegiados da sociedade se consegue um melhor controle sobre eles; coloca-se a classe trabalhadora em conflitos internos, forja-se a ideia de uma classe delincente, aumenta-se o medo do crime e conseqüentemente o alcance dos mecanismos de controle social. A atualidade da perspectiva foucaultiana poderia ser vista em políticas de incapacitação seletiva, da identificação de carreiras criminais e de indivíduos perigosos (Garland, 1991: 140). Nessas práticas contemporâneas o poder-saber se manifestaria de forma evidente. Entretanto, a insistência de Foucault em apontar o fim de uma era, a da punição brutal em relação aos corpos, do caráter de vingança das instituições penais é questionável ante a persistência dessas dimensões nas práticas penais de países modernos. Garland então se pergunta como a pena de morte e penas pecuniárias podem ser abarcadas no rótulo de formas do poder disciplinar moderno (Garland, 1991: 140).

Quando fala do trabalho de Elias, fica clara a preferência de Garland pelas interpretações sobre a modernidade presentes no trabalho do autor que dedicou grande parte de sua obra a tratar dos aspectos culturais e das mudanças na estrutura psíquica associadas à ascensão de sensibilidades civilizadas na modernidade. Atentar para a formação da sensibilidade moderna ajudaria a compreender por que algumas formas de punição como suplícios em praça pública passaram a ser desconsiderados como alternativas prioritárias modernamente. Essa impossibilidade de resgatar amplamente formas de punição brutais estaria no senso de impropriedade moral, de incompatibilidade entre essas práticas e os valores de democracias ocidentais modernas. Talvez o ponto mais interessante da leitura que Garland faz da obra de Elias esteja na caracterização que o

autor de *O Processo Civilizador* faz da crescente entrada na vida privada de eventos que aconteciam publicamente, como era o caso de castigos corporais e execuções de infratores da lei. O processo histórico descrito por Elias, se adaptado a história das instituições e práticas penais, permite-nos entender o crescimento da rejeição à exposição pública de formas degradantes de castigos físicos. Se tomarmos um exemplo do século XXI, vemos o horror refletido na opinião pública mundial com o tratamento dado aos acusados de terrorismo presos na base militar norte-americana de Guantánamo, após os atentados de 11 de Setembro de 2001. Se acontecem torturas e tratamento degradante de presos é preferível que isso fique nos bastidores da política, caso contrário as sensibilidades contemporâneas clamarão pelo repúdio a esse tipo de punição.

Para Garland, é possível entender como as sensibilidades estruturam a prática penal moderna ao percebermos que são utilizadas punições muito menos eficientes que as punições corporais, como a manutenção de indivíduos em presídios onerosos e o estabelecimento de multas que tem pouco impacto sobre grande parcela dos que podem arcar com elas. A explicação para a seleção das formas de punição que envolvem violências aceitáveis estaria nas sensibilidades modernas, ou como bem frisou Garland, nas sensibilidades daqueles setores da sociedade que são influentes na formulação da política (Garland, 1991: 149).

Essa noção de sensibilidades foi amplamente utilizada por Michael Tonry para tentar explicar o endurecimento das leis penais nos Estados Unidos. Em seu livro *Thinking About Crime* (Tonry, 2004), ele aponta a situação alarmante da justiça criminal nos Estados Unidos, onde altíssimas taxas de encarceramento coexistem com uma focalização das punições sobre grupos de minorias étnicas, como negros e hispânicos. Tonry aponta que, de tão absurda, a situação já provoca mudanças na opinião pública, que quer mudanças na forma de administrar a justiça criminal. No entanto, poucos políticos se arriscam a assumir o ônus de uma mudança em torno de uma suavização das penas.

Tonry tenta explicar a situação de endurecimento penal nos Estados Unidos, observando as mudanças nas sensibilidades, ou seja, atentando para como os valores, hábitos e costumes de uma época predis põem os indivíduos a determinadas atitudes. E, para explicar o porquê da permanência, desde o final da década de 1980, de uma numerosa população carcerária, Tonry percebe que as decisões políticas tomadas em um clima de comoção coletiva ajudam a explicar esse cenário. Assim, uma reação emocional exageradas das pessoas, em relação a determinados

crimes emolduram o quadro de aprovação de leis de endurecimento penal.

A particularidade da situação norte-americana é apontada por Tonry, quando ele observa a tendência cíclica das taxas de criminalidade e das taxas de encarceramento em países ocidentais. Períodos caracterizados por grande intolerância ao uso de drogas correspondem a reações de punição exacerbada, por meio de alterações no sistema legal penal. Períodos de maior leniência frente a esse comportamento refletem em poucas medidas legais de punição. A situação dos Estados Unidos é *sui generis*, pois, desde a década de 80, o país não assiste a uma queda significativa nas suas taxas de encarceramento, ao contrário do que acontece em outros contextos culturais ocidentais.

Vale destacar a crítica de Tonry às abordagens que explicam a ascensão da cultura do controle sobre o crime por meio de menções à pós-modernidade (ou modernidade tardia), época onde há um difuso sentimento de angústia, insegurança e vontade de evitar o risco e explicar o mundo de maneira fácil e rápida. Como Tonry aponta, esses sentimentos não são exclusivos da contemporaneidade e, quando eles floresceram no passado, não houve um sentimento geral de necessidade por punições mais severas por parte dos cidadãos norte-americanos.

## 1.1 Punitividade e Populismo penal

Parte da literatura que aborda a questão da punição nas últimas décadas menciona transformações nas sociedades capitalistas, que suscitaram o aumento da punitividade (punitiveness). Nessa linha das generalizações, há autores bem menos sutis do que Garland, como é o caso de Loïc Wacquant. A argumentação de Wacquant tem um viés funcionalista e um esquema lógico bastante rígido. Basicamente, as instituições penais são vistas como parte de um sistema cuja função é dominar os pobres. O autor, por exemplo, fala em “instituições policiais e penitenciárias na sociedade neoliberal avançada” que afirmam a autoridade moral do Estado para “impor ao novo proletariado um salário precário, engaiolar os inúteis e os indesejáveis da ordem

social nascente” (Wacquant, 1999). É importante notar que Wacquant não apresenta evidências de que a ascensão de políticas de austeridade fiscal e desregulamentação das relações trabalhistas ocasionaram um aumento das formas de punição estatal para o controle social. Além disso, ele exemplifica esse processo com um caso excepcional, porque nenhum país ocidental chegou perto dos níveis de encarceramento dos Estados Unidos. Uma simples verificação das estatísticas prisionais mostrará que Portugal e Canadá tinham taxas relativamente altas de encarceramento no fim dos anos 1990 (Tonry, Frase, 2001), sendo que estes países não viviam as mesmas transformações políticas e econômicas dos Estados Unidos.

Prosseguindo com os autores que apontam um fenômeno geral de aumento do poder punitivo estatal, Pratt (2007) destaca que as formas que assume o poder penal vão além do uso do aprisionamento. De fato, em relação aos crimes de natureza sexual há um variado leque de ações punitivas para o infrator que não está preso, como por exemplo: restrição dos lugares onde ele pode residir e frequentar; a exposição do seu nome, junto ao crime que cometeu, em listas de acesso público; a obrigação de colocar na janela de sua residência uma placa alertando que ali mora um condenado por crime sexual. Esse é apenas um exemplo de política criminal propulsionada por aquilo que vem sendo chamado de populismo penal. Esse conceito pode ser interessante para pensar como leis e políticas são colocadas em ação para punir os usuários de drogas, sem que se recorra às penas de prisão.

Primeiro, Pratt busca descrever o populismo, em sentido amplo, fenômeno de natureza política bastante visível nas democracias modernas. Uma pré-condição do populismo é a existência de setores da sociedade com um sentimento de que não tem voz na esfera pública, que não influenciam a vida política e conseqüentemente estão em uma condição socialmente desvantajosa. Esse descontentamento é dirigido à elite burocrática do governo, à mídia, aos representantes políticos e demais grupos vistos como detentores do poder que agem apenas em benefício próprio, em detrimento das necessidades do povo. Em resposta a essa insatisfação popular, muitas vezes difusa e de contornos imprecisos, políticos eleitos tentam se distanciar do grupo que lhe serviu de substrato, para apoiar uma plataforma política que atenda imediatamente ao interesse do povo, ou seja, passam a defender políticas que seguem a direção apontada pelas pesquisas de opinião de momento.

Na esfera penal, o populismo representa a insatisfação com o tratamento dado aos

criminosos, tratamento visto como leniente ou brando, quando se tem em conta o dano causado às vítimas ou à sociedade como um todo. O populismo penal seria despertado por um conjunto de sentimentos e intuições, ou preocupações e ansiedades em relação ao crime e à desordem. Quando amplos setores da sociedade, com o apoio de meios de comunicação, expressam essa insatisfação com o tratamento dado aos infratores da lei, e encontram respaldo entre representantes do executivo, legislativo ou judiciário, surgem reformas legislativas ou novas políticas criminais que geralmente ampliam ou intensificam a capacidade estatal de punir.

Para Pratt (2007: 24), o populismo penal é um fenômeno que representa uma dramática reconfiguração da forma de punir na sociedade do pós-guerra. Um claro indicador desse fenômeno é a crescente politização dos debates sobre os rumos da justiça criminal, que acontece a partir do último quarto do século XX. Seguindo sua linha argumentativa, o autor esclarece que o populismo penal não está presente em governos que unilateralmente impuseram medidas mais duras de punição aos criminosos. A participação popular, na forma de consultas públicas, referendos ou mesmo de pressão sobre os representantes políticos, é decisiva para caracterizar esse fenômeno. Essa participação da sociedade civil, especialmente na forma de associações de vítimas de crimes, é nítida quando se observam as mudanças por que vários países desenvolvidos passaram, no que diz respeito à forma de punir crimes patrimoniais, crimes violentos, ou assemelhados a estes últimos, como é comumente visto o tráfico de drogas.

Como a punitividade e o populismo penal são tratados como fenômenos bastante abrangentes no tempo e no espaço, a pergunta imediata que se deve fazer é: o que é e como se mensura a punitividade, questão que será retomada no próximo capítulo.

## **1.2 As limitações da sociologia da punição e das abordagens sobre punitividade**

A história do presente, proposta por Garland em seu livro *A Cultura do Controle* (2008), é um trabalho que reúne ideias que o autor previamente explorara em artigos e livros. O autor apresenta mudanças estruturais que conformaram o sistema penal na modernidade tardia (ou pós-

modernidade). Garland considera a economia de mercado uma força social capaz de transformar a forma como o Estado exerce o controle social. Porém, ao contrário de Wacquant, Garland enfatiza mudanças nas relações sociais e culturais, que seriam os mecanismos pelo qual essa transformação teria ocorrido. Para sustentar seu argumento, Garland destaca a importância das representações sociais sobre as políticas penais, havendo uma mudança nos discursos e práticas administrativas das instituições da justiça criminal, que não mais teriam como objetivo a correção do comportamento, a reabilitação dos indivíduos punidos. Ele identifica algumas mudanças gerais por que passaram os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, como por exemplo: a volta de sanções retributivas e expressivas, que visam dar punições rígidas, exemplares e muitas vezes vexatórias aos infratores da lei; a generalização da sensação de medo do crime, que passa a influenciar as políticas penais, havendo uma preocupação maior do Estado em proteger os cidadãos e, em último caso, reparar danos causados às vítimas de crimes; uma transformação do pensamento criminológico contemporâneo, que passa a considerar o crime como um fato normal, rotineiro e administrável por meio da extensão do controle social da vida cotidiana.

Garland se propõe a escrever uma narrativa genealógica sobre as formas contemporâneas de se fazer justiça e de controlar o crime. Nessa tarefa de traçar a genealogia da punição, porém, reside um problema metodológico básico apontado por Braithwaite (2003). Garland, ao se afastar da pretensão de realizar um trabalho típico dos historiadores, não apresenta os critérios que o guiam na escolha de quais arquivos ou quais fontes de dados secundários servem ao propósito de narrar as formas que a punição assumiu no decorrer do tempo. Ao não apresentar um método de análise de fontes primárias, Garland acaba sendo pouco transparente quanto a sua seletividade documental. (Braithwaite, 2003: 07)

Uma ausência notável nos trabalhos de Garland é a história da punição aos crimes cometidos por empresários e corporações, atividades geralmente não controladas por normas e instituições da esfera criminal. Grupos com grande ascendência econômica tendem a transgredir a lei sem que haja uma resposta estatal de punir indivíduos com o cerceamento da liberdade; os crimes de colarinho-branco, termo cunhado por Sutherland (1983), foram historicamente administrados na esfera cível, por meio de mecanismos regulatórios que visaram alterações nas formas de se administrar determinados ramos da atividade econômica. Assim, Garland acaba por contar a história da punição dada aos pobres, deixando de lado o que acontecia com os criminosos



poderosos (Braithwaite, 2003: 14).

Além disso, o foco sobre as mudanças que ocorreram nas instituições da justiça criminal deixam de fora as formas de punição que surgiram de instituições regulatórias sobre mercado, tributação, propriedade intelectual etc. Se deixarmos de lado a história da indústria farmacêutica, suas patentes e as batalhas judiciais para controlar a produção de determinados compostos químicos, não é possível compreender como ocorreu a criminalização da produção, comércio e produção de certas drogas. (Braithwaite, 2003: 17). As leis proibitivas em relação às drogas, tanto no âmbito nacional como na esfera global, surgem depois de um longo processo, iniciado no século XIX, de disputas políticas envolvendo potências coloniais, intensa diplomacia e lobbying feito por setores privados interessados em influenciar os rumos da regulação do mercado de drogas, como será discutido no capítulo 03 desta tese. Respondendo às críticas, Garland admite que algumas formas de punição do século XX podem ser mais bem compreendidas a partir da análise de formas de regulação pretéritas, mas ressalta que essa história alternativa acaba deixando de lado aspectos sobre os quais ele consegue manter o foco quando escolhe falar somente de instituições previdenciárias e penais (Braithwaite, 2003: 23).

Quanto às generalizações feitas por sociólogos sobre tendências de aumento do controle social, das penas e das modalidades de punição, é esclarecedor o ensaio de Tonry (2007). Refutando as ideias de populismo penal e de punitividade populista, ele argumenta que as penas não se tornaram mais duras em todos os lugares. E onde houve o recrudescimento penal, isto não foi consequência do aumento de taxas criminais, da modernidade tardia, da globalização; pelo contrário, condições políticas, culturais, constitucionais específicas explicam as diferentes políticas penais do mundo. Por exemplo, as taxas criminais de países anglófonos e de boa parte da Europa cresceram entre 1960 e 1990, ficando estáveis ou diminuindo em seguida. Caso houvesse uma relação direta entre essas taxas e o tamanho da população carcerária, seria difícil explicar a continuidade do crescimento prisional nos Estados Unidos, quando outros países de mesmo nível de desenvolvimento econômico seguiram a trajetória oposta.

O uso do termo punitividade como descritor de tendências gerais das sociedades capitalistas contemporâneas também é criticado por Roger Mathews (2005). Ele afirma que a palavra punitividade, além de ser vagamente definida como conceito teórico, traz uma conotação de excesso, de busca por punição que vai além do que é necessário ou apropriado. A noção de

punitividade sugere o uso desproporcional de sanções. Para se averiguar se há desrespeito ao princípio da proporcionalidade, é preciso mostrar que de fato as penas aplicadas aumentaram para determinados tipos de crime. Para Matthews, também é preciso diferenciar as penas que intensificaram a punição para crimes já tipificados daquelas penas criadas sob a justificativa de ampliar a proteção estatal para certos grupos. Neste último caso, o exemplo seria a violência doméstica, que deixou de ser uma questão de âmbito privado para se tornar uma conduta de interesse público passível de punições. Ao longo da história, diversas condutas são incluídas ou retiradas do rol dos tipos penais; esse processo corresponde à criminalização e descriminalização de condutas, e não ao processo de punitividade (Matthews, 2005: 179).

Nessa mesma direção de cobrar parâmetros para medir modalidades de punição em diferentes tempos e locais, Tonry (2007) afirma que é enganoso e incompleto o uso de uma única medida de punitividade. Uma generalização sobre casos particulares de países que endureceram as punições deve considerar o conjunto de políticas, práticas, procedimentos e resultados da justiça criminal. Ademais, não basta apontar a aprovação de penas mais duras, mas sim mostrar se as mudanças formais se efetivaram na prática.

No próximo capítulo continua a discussão sobre as formas de medir punitividade. Essa é a preocupação central da tese, avaliar se realmente houve mudanças na forma de punir indivíduos incriminados por diferentes estatutos legais sobre drogas.

## Capítulo 2 - Crime, Punição e impunidade no Brasil

### 2.1 Polícia, leis e controle social

Conforme já foi apresentado no primeiro capítulo, para entender como se determina o que é legal e o que é ilegal, e quais sanções cabem no caso de descumprimento da lei, é preciso discutir sobre o papel que a punição tem desempenhado nas sociedades modernas. E isso é especialmente necessário para a compreensão das atuais normas e penas previstas para os comportamentos que se desenvolvem em torno do consumo e do comércio de substâncias psicoativas. Sem entrar em detalhes sobre a história da justiça penal, das policiais e das prisões no Brasil, aqui cabem alguns apontamentos sobre como a definição legal e a aplicação das penas foram construídas por determinadas instituições sociais.

Bretas (1997: 41-43) lembra como as origens da polícia do Rio de Janeiro e das demais instituições policiais brasileiras estão ligadas à instalação da Corte portuguesa na capital do Império. Ao longo do século XIX, as milícias ora se organizaram como braço armado de proteção das elites provinciais, acumulando inclusive algumas funções judiciais, ora tiveram poderes judiciais limitados, já em 1860, pela consolidação de uma polícia civil, a qual cabia instruir o processo penal. Apesar das diversas reformas institucionais por que passou, do Império à República, a polícia manteve um claro papel de manutenção da ordem, reprimindo revoltas populares, e de controle social exercido sobre determinados grupos e seus hábitos.

Citando o trabalho de Holloway (1997), Souza (2006: 67) lembra que, na segunda metade do século XIX, a polícia do Rio de Janeiro “efetuava prisões em larga escala de desordeiros, capoeiras, vadios, embriagados e de violações do toque de colher etc. Segundo dados de Holloway, no ano de 1850, 36,8% das pessoas detidas na cadeia eram escravos, ex-escravos ou negros livres”. No ano de 1875, das pessoas detidas pela polícia 60,6% eram escravos. Ao analisar as estatísticas

criminais do estado de São Paulo, Souza (2006) repara que, em 1893, 3466 pessoas foram presas, mas apenas 329 inquéritos foram abertos; em 1907, foram 9361 prisões para 1441 inquéritos.

O autor observa que as reformas realizadas no intuito de criar uma polícia científica, introduzindo a criminalística e a necessidade do bacharelado em direito para os delegados, não foram bem-sucedidas. Ao se olhar os dados de 1926, é notável um padrão que se repete até hoje: havia muitas prisões por crimes patrimoniais, embora o número de inquéritos para apurar os crimes fosse bem menor, e o número de casos levados a julgamento menor ainda.

Os crimes sexuais resultavam em um número menor de prisões, mas ocasionavam a abertura de inquéritos, cuja principal consequência não era apurar a autoria para o encaminhamento à justiça: “dados qualitativos demonstram que a polícia, nesses crimes, operava como justiça de primeira instância, porque as vítimas, em geral meninas pobres, não dispunham de outro meio para a reparação dos danos causados. Muitos casos de defloramento não passavam da fase do inquérito por falta de provas, testemunhas ou mesmo porque o inquérito podia servir ao intento de obrigar o ofensor a uma reparação, por meio do casamento” (Souza, 2006: 78). Crimes de sangue, cuja autoria quase sempre era conhecida, iniciavam com a prisão em flagrante e majoritariamente seguiam até a fase de julgamento. Os crimes de estelionato, difíceis de apurar, geraram poucos inquéritos.

Esses dados mostram que há um leque definido de ações e agentes que estão sob o controle mais intensivo da polícia, enquanto outras atividades e outros sujeitos não passam pela intervenção policial e, por consequência, ficam imunes à punição pela via judicial.

## 2.2 Punição, fluxos de justiça e impunidade

A partir dessa descrição prévia sobre atuação das polícias como filtro do sistema de justiça criminal, é pertinente perguntar: qual é o papel do sistema penal brasileiro na manutenção da ordem e no exercício do controle social? Como é possível avaliar a eficácia das instituições estatais responsáveis por colocar em prática diferentes formas de punição? Somando-se a essas questões, existe uma pergunta recorrente no debate público sobre a criminalidade, bem como nos círculos jurídicos e acadêmicos: no Brasil, pune-se em excesso, a contento, ou aquém do desejável? Antes de medir esses graus da punição, é preciso saber quem é punido e com que propósito isso ocorre.

A mensuração das punições estatais pode ser feita pelo levantamento de taxas de criminalidade em relação às taxas de aprisionamento e taxas de condenação à prisão da população. O quadro que sai dessa investigação é o de um país que pune alguns setores da população mais que outros, e pune mais os infratores de determinadas modalidades penais. Isso não é prerrogativa brasileira; não há sistema penal neutro.

Como foi discutido no primeiro capítulo desta tese, generalizações sobre mudanças que ocorreram nas sociedades contemporâneas (ou pós-modernas) não dão conta de explicar por que alguns países foram na direção de um aumento na diversidade e intensidade das punições, aumentando significativamente a população carcerária, enquanto outros ampliaram consistentemente as alternativas ao encarceramento, reduzindo a população prisional. Na mesma direção segue a constatação de que um país pode aprovar leis que agravam penas para certos delitos concomitantemente à aprovação de leis que definem penas alternativas à prisão para outras infrações. Esse é o caso do Brasil.

Quando se estuda o Legislativo, se repara que são aprovadas muito mais projetos de lei que ampliam o leque punitivo estatal do que projetos de lei que visam a criar alternativas à prisão, ou que aumentam direitos dos sujeitos incriminados (Campos, 2010). Devemos salientar que não necessariamente as penas alternativas à prisão são utilizadas para substituir penas restritivas de liberdade. Na própria doutrina jurídica, Bittencourt (2006) critica a imprecisão da expressão “penas alternativas”. E alguns trabalhos empíricos confirmam a tese de que as penas não restritivas

de liberdade podem ser somadas e atingir outros indivíduos, que em outros tempos não teriam sua infração levada à resolução judicial, havendo um aumento da população carcerária simultâneo ao crescimento no número de indivíduos que cumprem penas restritivas de direito (Berdet, 2014).

Os atores políticos são suscetíveis a alguns clamores populares. Se pesquisas de opinião pública apontarem uma percepção de impunidade na população brasileira, alguns parlamentares se mostrarão prontos a reduzir a impunidade por meio da aprovação de leis que aumentem penas ou restrinjam direitos dos acusados de cometer crimes. Note-se a diferença entre impunidade e percepção da impunidade. Muitas propostas legislativas e políticas do Executivo na área de segurança pública surgem com a intenção declarada de reduzir a impunidade, mas na verdade se desdobram em ações que atuam na percepção de impunidade presente na população. Para fins eleitorais importa convencer a opinião pública de que a criminalidade está diminuindo, ou de que a impunidade é menor do que antes.

Quando se fala em impunidade na justiça criminal brasileira, é comum apontar o grande número de inquéritos instaurados a cada ano, os quais geram um número reduzido de denúncias e destas decorrem uma quantidade ainda menor de condenações. Como será discutido na próxima seção, tipos penais diferentes correspondem a fluxos de justiça distintos, não suscetíveis à comparação direta. Não há, portanto, fundamentos para utilizar as mesmas métricas (taxa de condenações, por exemplo) para comparar crimes de homicídio e crimes patrimoniais.

Quanto aos homicídios, onde a regra é uma baixa taxa de esclarecimento<sup>3</sup>, é seguro dizer que há impunidade no Brasil. Agora se considerarmos as ocorrências de tráfico de drogas, a situação é diferente. Na pesquisa que fundamenta a presente tese foram analisados processos com dez, doze indiciados, sendo apresentadas denúncias contra alguns desses indivíduos. No caso das mulheres, não é raro que elas sejam indiciadas por aparecerem em interceptações telefônicas tratando de assuntos alheios ao comércio de drogas. Também há indiciamentos com base em falsos testemunhos de pessoas que tentam se livrar da responsabilidade pelo crime a elas imputado. Nessas situações, é impróprio dizer que houve impunidade, porque o inquérito não suscitou a denúncia de várias pessoas.

---

<sup>3</sup> A taxa é a razão entre processos iniciados e ocorrências registradas (Vargas, Silva: 2010).

Para continuar a argumentação, pode ser utilizado como exemplo o artigo de Adorno e Pasinato (2009), que afirma ser a impunidade “a desistência de aplicação da lei penal para crimes reportados à autoridade policial ou judicial”, e que a impunidade “está fundada na observação empírica do movimento de crimes selecionados no fluxo de justiça criminal”. Na hora de operacionalizar o conceito de impunidade, o autor e a autora utilizam indicadores como: “1) proporção daqueles que foram investigados, denunciados (e pronunciados, nos casos de homicídio) e condenados; 2) proporção dos condenados face àqueles que não obtiveram desfecho processual conclusivo; 3) proporção daqueles que, tendo cometido idêntico crime, não obtiveram o mesmo desfecho processual”. Com esses parâmetros, uma grande proporção de rejeição de denúncias soaria como um traço de impunidade.

É preciso conhecer as razões para a interrupção no fluxo de justiça criminal. Se a polícia de uma determinada unidade da federação apresentar ao judiciário um indivíduo autuado em flagrante e, ao examinar o inquérito e a denúncia do Ministério Público, o juiz constatar que são frágeis as evidências da autoria do crime, não instaurar a ação penal seria deixar de punir um indivíduo. Se houver uma prática sistemática de flagrantes forjados por um determinado batalhão de polícia, o Ministério Público pode constantemente requerer o arquivamento do inquérito, e isso é deixar de punir pessoas.

A definição de impunidade atrelada a taxas de conversão de boletins de ocorrência em inquéritos e de inquéritos em denúncias, no entanto, não invalida os resultados da pesquisa sobre a discricionariedade de agentes policiais e a seletividade que ocorre no processamento de ocorrências. Adorno e Pasinato (2009) ressaltam o caráter de seletividade que existe no fluxo. Constatam, por meio de dados empíricos, que determinados crimes tem maiores chances de serem investigados do que outros. Quando se trata de homicídios fica claro haver uma enorme proporção de inquéritos que não apontam a autoria do crime e que, conseqüentemente, são arquivados, enquanto a atenção da polícia civil pode se dirigir àqueles onde a prova testemunhal já apontou o autor do fato. Se aceitarmos a tese de que a polícia deveria ser pautada por metas para aumentar as taxas de esclarecimento, conforme sugerem os autores, isso não pressupõe o aprimoramento do trabalho da polícia técnica, pericial; pode se intensificar a frequência de inquéritos com autores apontados, sem base em evidências sólidas, sujeitos a uma posterior condenação pelo Tribunal do Júri, o que funcionaria como indicador de diminuição da impunidade.

### 2.3 Fluxos de justiça e ocorrências de tráfico e porte de drogas

Na análise de fluxo de justiça é importante ter em mente a especificidade de cada tipo de infração penal e a organização institucional de cada unidade da federação, para entender o que acontece em cada etapa do fluxo: o total de boletins de ocorrência se transforma em um número menor de inquéritos, que porventura serão denúncias do Ministério Público, sendo finalmente uma proporção dos casos composta de processos criminais que culminam em condenação. Conforme alertaram Ribeiro e Silva (2010: 26):

apenas conhecer o número de casos que alcança um desfecho final não fornece os subsídios necessários para a implementação de uma política que viabilize a redução do que os próprios autores denominam como ineficiência do sistema. Para saber quais causas de um reduzido número de casos alcançaram a fase de sentença seria necessário realizar uma análise mais detalhada dos determinantes da passagem do caso de uma fase a outra ou de uma organização a outra.

A comparação entre fluxos de crimes diferentes pode dar retratos bem diferentes do sistema de justiça criminal. A revisão de Ribeiro e Silva (2010) sobre a produção brasileira de estudos sobre fluxo de justiça apresenta basicamente três estratégias metodológicas de pesquisa: longitudinal ortodoxa, transversal e longitudinal retrospectiva. As autoras só apontam três pesquisas que dão conta de todo o fluxo, a partir de um desenho longitudinal ortodoxo; duas são referentes a homicídios (Ribeiro, 2010) e a outra referente a estupro (Vargas, 2004). Até onde se tem notícia não há pesquisas sobre todas as etapas do fluxo de justiça para crimes previstos na legislação sobre drogas. Alguns trabalhos, no entanto, conseguem ressaltar como diferentes delitos geram processamentos muito díspares na justiça criminal brasileira.

A pesquisa apresentada por Adorno e Pasinato (2009) mostra que os delitos que apresentam a maior proporção de boletins de ocorrência convertidos em inquéritos policiais são “uso de entorpecentes” (89,92%) e “tráfico de entorpecentes” (92,71%), enquanto roubo (4,88%), estupro



(22,33%) e homicídio (60,13%) apresentam proporções significativamente menores de continuidade a partir da fase policial do fluxo. Uma pesquisa sobre prisões provisórias realizada na cidade de São Paulo chegou à seguinte conclusão:

Embora a ausência de dados de prisões provisórias segundo variáveis sociodemográficas e jurídicas não permita conhecer o movimento das prisões em flagrante por tráfico na cidade, há uma percepção geral por parte dos operadores do sistema, corroborada pelas estatísticas prisionais e dados de gestão dos órgãos de justiça, de que as prisões por tráfico de drogas acentuaram-se nos últimos cinco anos. Esse fato está ligado à expansão e consolidação do comércio varejista de drogas, sobretudo nas periferias da cidade, bem como um possível aumento na repressão desse crime por parte das agências de controle e à promulgação da nova lei de drogas (Instituto Sou da Paz, 2012: 20).

Um olhar sobre o início do fluxo diz muito sobre o que acontece no final do processamento de casos de tráfico de drogas. Na pesquisa *Prisão Provisória e Lei de Drogas* (Jesus et al: 2011), integrantes do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo analisaram 667 autos de prisão em flagrante, registrados entre o final de 2010 e o começo de 2011. Em seguida, por não terem acesso aos autos, coletaram informações sobre os processos por meio da página do Tribunal de Justiça de São Paulo na internet. Em 82,28% dos casos o flagrante ocorreu em via pública, sendo a abordagem iniciada por patrulhamento em 62,28% das ocorrências. Em 69,12% dos casos somente 1 pessoa foi conduzida à delegacia, o que surpreende se pensarmos que a comercialização de drogas envolve pelo menos dois agentes, um vendedor e um comprador. Nas prisões por tráfico de maconha, 79,49% das apreensões são de quantidades entre zero e cem gramas da droga. Em 74% dos casos só havia o testemunho de dos condutores do flagrante.

As questões supracitadas sobre as circunstâncias do flagrante são abordadas na presente pesquisa de doutorado. Elas ajudam a esclarecer uma parte do processo de seletividade da justiça criminal. Se a maioria dos flagrantes ocorre em vias públicas, se pequenas quantidades de maconha predominam entre as apreensões, se uma minoria dos processos conta com testemunhas civis, é evidente que uma enorme parcela do tráfico de drogas não adentra o fluxo de justiça criminal. Fica de fora a comercialização e consumo de drogas cujo consumo se dá predominantemente em festas dentro de estabelecimentos comerciais ou em imóveis residenciais.

As informações sobre o perfil dos indivíduos incriminados também são relevantes para entender o desfecho do fluxo de justiça para as infrações à lei de drogas. Dados interessantes são apontados por Campos (2012), na pesquisa em que analisou 1256 casos de porte e tráfico de drogas, oriundos de duas delegacias de São Paulo e relativos ao período de 2004 a 2009. O quadro geral é o de homens jovens, solteiros, com ocupações de baixa remuneração e baixo grau de escolaridade sendo incriminados. Do total de casos, apenas 1,3% dos indivíduos tinham ensino superior completo, enquanto 1,4% tinham ensino superior incompleto. A pesquisa não apresenta um dado importante para a compreensão de processos de seletividade na justiça criminal, a cor/raça dos indivíduos.

Antes de comentar os dados sobre populações prisionais, apresento uma tabela com as informações sobre ocorrências policiais registradas no Brasil para o crime de tráfico de drogas. Essas ocorrências correspondem ao período de 2008 a 2011, quando o Fórum Brasileiro de Segurança Pública reuniu os dados do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). Os números referentes ao Distrito Federal foram destacados em **negrito**<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> À primeira vista, pode parecer que os estados de fronteira possam englobar ocorrências de tráfico transnacional de drogas. Não é o caso, pois o SINESPJC não recebe dados da Polícia Federal, instituição incumbida de investigar e reprimir o tráfico de drogas entre o Brasil e outros países. O Acre deixa de figurar nas primeiras posições desse ranking, porque em 2010 e 2011 só enviou dados referentes à capital, Rio Branco. Minas Gerais apresenta taxas de ocorrência de tráfico muito maiores em 2010 e 2011, porque é um dos Estados que não alimentam adequadamente o SINESPJC. São Paulo está em posição de destaque em todos os anos da série. O Distrito Federal, por sua vez, está sempre entre as oito primeiras posições do ranking de cada ano.

Tabela 1 – Taxa<sup>1</sup> de ocorrências policiais por tráfico de drogas no período de 2008 a 2011<sup>2</sup>

ANO							
2008		2009		2010		2011	
Rondônia	67.2	Rondônia	74.3	Rondônia	89.9	Minas Gerais	105.1
São Paulo	60.9	São Paulo	67.4	Minas Gerais	89.0	São Paulo	85.6
Acre	59.6	Rio Grande do S.	58.0	São Paulo	73.7	Rondônia	84.7
Espírito Santo	46.8	Mato Grosso	53.9	Rio Grande do S.	68.1	Rio Grande do S.	79.4
Mato G. do Sul	44.7	Rio de Janeiro	44.4	<b>Distrito Federal</b>	<b>60.7</b>	<b>Distrito Federal</b>	<b>79.4</b>
Rio Grande do S.	43.8	Santa Catarina	42.8	Espírito Santo	57.8	Espírito Santo	70.8
<b>Distrito Federal</b>	<b>39.8</b>	Mato G. do Sul	39.4	Mato G. do Sul.	57.5	Mato G. do Sul	64.0
Santa Catarina	34.3	<b>Distrito Federal</b>	<b>39.0</b>	Mato Grosso	53.5	Santa Catarina	60.6
Mato Grosso	34.2	Espírito Santo	37.0	Santa Catarina	51.5	Paraná	51.8
Goiás	22.7	Goiás	29.2	Paraná	45.4	Pará	49.8
Minas Gerais	21.1	Pará	27.8	Pernambuco	36.8	Pernambuco	46.9
Rio de Janeiro	20.4	Pernambuco	22.8	Pará	31.7	Acre	45.0
Bahia	19.1	Bahia	22.7	Rio de Janeiro	29.7	Mato Grosso	41.7
Pará	17.9	Amazonas	20.7	Amazonas	29.1	Amazonas	37.4
Amapá	17.1	Tocantins	19.5	Bahia	27.5	Ceará	35.6
Amazonas	16.4	Ceará	18.9	Goiás	27.3	Tocantins	29.3
Pernambuco	13.4	Amapá	18.7	Tocantins	27.3	Goiás	29.1
R. Grande do N.	13.3	Alagoas	15.7	Acre	19.4	Rio de Janeiro	28.7
Alagoas	12.1	R. Grande do N.	15.6	R. Grande do N.	18.7	Bahia	26.7
Tocantins	9.9	Maranhão	10.5	Ceará	16.8	Alagoas	20.5
Paraíba	9.4	Minas Gerais	10.4	Alagoas	15.4	Paraíba	15.1
Roraima	6.1	Paraíba	8.6	Piauí	8.8	Maranhão	7.3
Piauí	6.0	Piauí	6.7	Paraíba	7.9	Sergipe	0.7
Maranhão	4.2	Roraima	5.5	Roraima	7.1	Amapá	0.6
Paraná	2.4	Paraná	2.7	Maranhão	6.9	R. Grande do N.	–
Ceará	0.6	Sergipe	–	Amapá	3.3	Piauí	–
Sergipe <sup>3</sup>	–	Acre	–	Sergipe	1.2	Roraima	–

Fonte: Anuário Brasileiro de segurança pública - edições dos anos 4, 5 e 6.

(1) Taxa de ocorrências para cada 100 mil habitantes.

(2) Distribuição das unidades da federação conforme a ordem decrescente das taxas

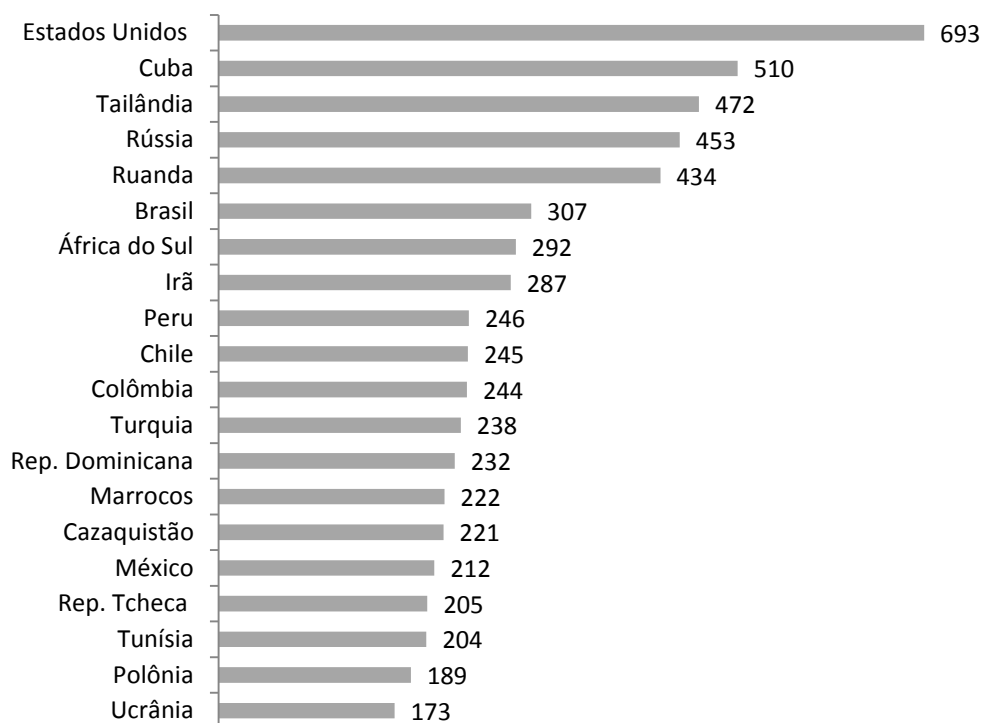
(3) Alguns estados não tinham as informações disponíveis, portanto, o campo não foi preenchido.

## 2.4 O fim do fluxo, a população carcerária

A pesquisa aqui proposta parte de algumas constatações factuais. A primeira é a de que ao longo dos últimos 15 anos o Brasil tem figurado entre os países com maior população carcerária no mundo. No ranking elaborado pelo Internacional Centre for Prison Studies (ICPS), o Brasil figura atualmente em 4º lugar, atrás de Estados Unidos China e Rússia. Os dados mais recentes sobre as pessoas em estabelecimentos prisionais do Brasil é de 2014, e aponta um número total de 607.731 pessoas. (SENASP, 2016).

Não é somente em termos absolutos que o Brasil se destaca. Quando comparamos as taxas de encarceramento por 100 mil habitantes, o Brasil ocupa a 6ª colocação:

Gráfico 1 – Os 20 países com as maiores taxas de encarceramento do mundo (taxa por 100 mil habitantes).\*



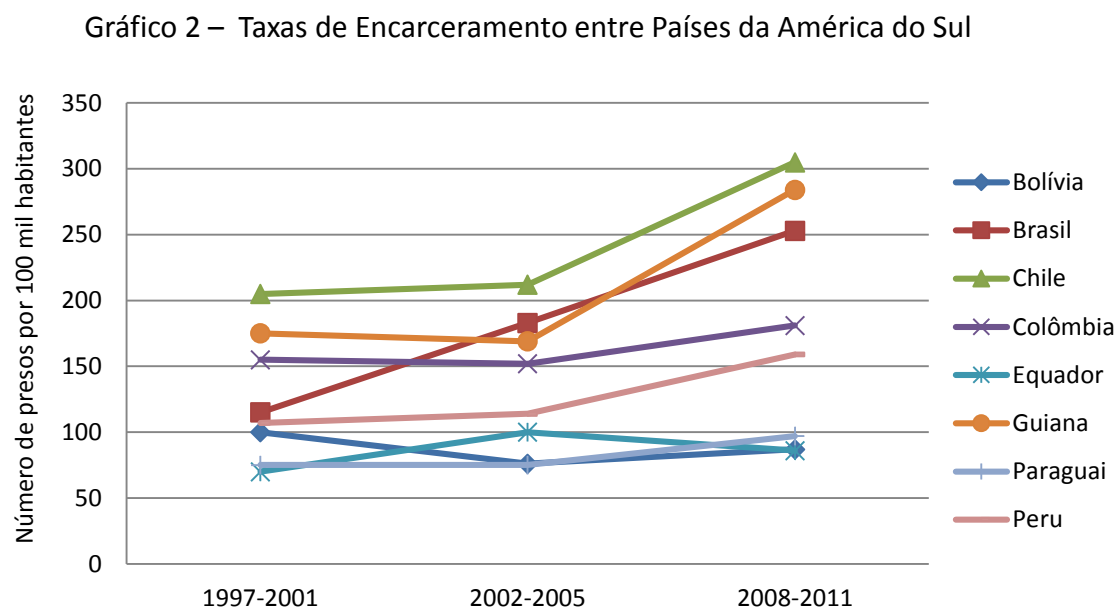
Fonte: Institute For Criminal Policy Research World Prison Population. *World Prison Brief* (2015)

\*Foram desconsiderados os países com menos de 10 milhões de habitantes em 2014.

A China não aparece na lista, devido à gigantesca população que faz diminuir a taxa de encarceramento. Retomando a discussão do capítulo 01, se medirmos a punição por meio das estatísticas sobre prisões, seria difícil elaborar uma explicação geral para o grande contingente de pessoas privadas de liberdade em países do Leste Europeu, do Norte da África e da América do Sul, com variados regimes políticos e modelos econômicos. No gráfico aparecem, além do Brasil, 3 países sul-americanos.

É preciso lembrar que os dados do ICPS, em uma publicação periódica chamada *World Population Prison List*, não podem ser tomados como uma série temporal. O ICPS busca, ano a ano, atualizar a lista, mas os dados de alguns países se repetem entre uma e outra edição da lista. Sendo assim, apresentamos três momentos do levantamento (a terceira, a sexta e a nona edição,

com os anos correspondentes apresentados na figura, que cobrem o período entre 1998 e 2008). Foram considerados apenas os países sul-americanos cujas fontes são as mesmas, os departamentos penitenciários nacionais. São eles:

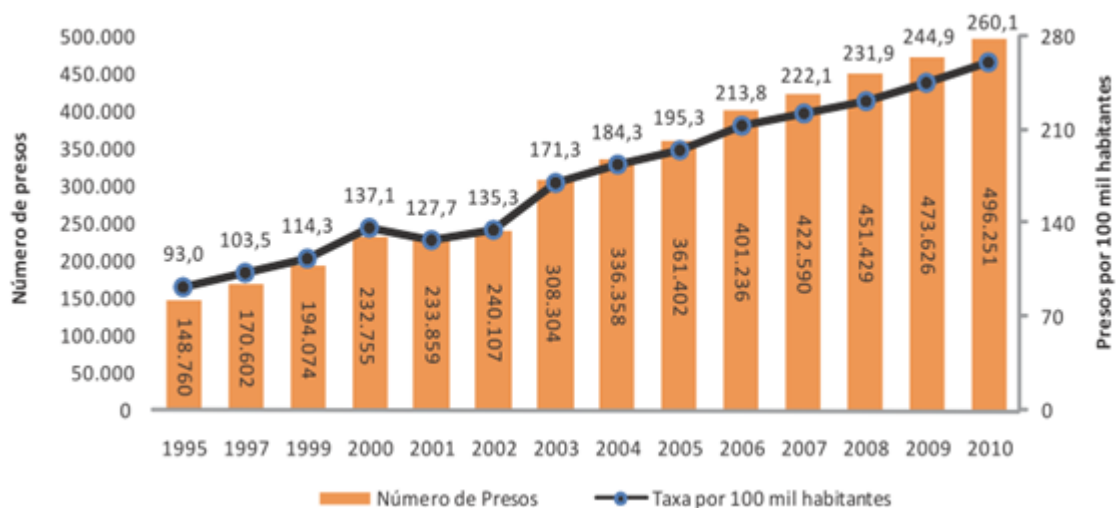


Fonte: WALMSLEY, World Prison Population List (3<sup>rd</sup>, 6<sup>th</sup> 9<sup>th</sup> ed.)

Considerando esses três pontos de coleta de dados sobre populações prisionais, o Brasil apresenta um crescimento constante na taxa de encarceramento. O Chile chama a atenção por já possuir um elevado nível de encarceramento, que acelerou na década de 2000. As prisões por tráfico de drogas tem papel relevante na ocupação dos estabelecimentos prisionais sul-americanos. Em 2009, o Brasil tinha 19,2% da população carcerária composta por indivíduos presos por tráfico de drogas. No Peru, esse percentual era de 23,8, enquanto na Bolívia 45% dos presos tinham cometido alguma infração à legislação de drogas (PRI, 2015).

Quanto ao Brasil, é nítido o crescimento da população carcerária, quando visto tanto em termos absolutos quanto em taxas por 100 mil habitantes. Isso pode ser visualizado no gráfico apresentado por Lemgruber e Fernandes (2011):

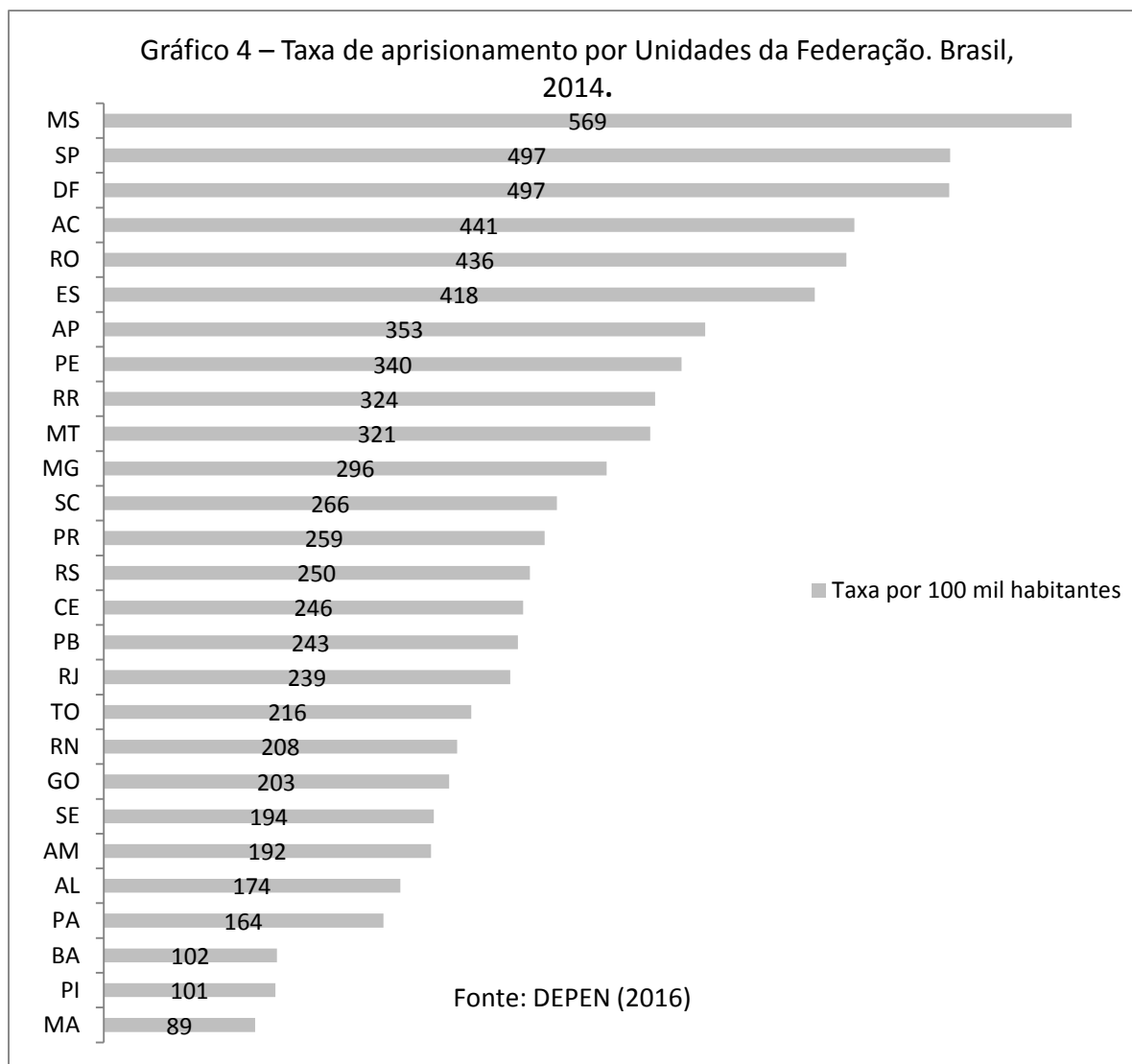
Gráfico 3 – Crescimento da população carcerária no Brasil, de 1995 a 2010. Números absolutos e taxas por 100 mil habitantes.



Fonte: Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

No gráfico 3 se observa que o número de presos aumenta ao longo dos anos independentemente dos diferentes governos e das diferentes políticas de segurança pública em nível estadual e federal. Além disso, a população carcerária aumentou em um ritmo elevado e continua a crescer. Os dados do Ministério da Justiça (Brasil, 2016) mostram que, em 2014, havia 607.731 pessoas presas no Brasil; esse número é 6,7 vezes maior do que o total de presos em 1990. Entre 2000 e 2014, a população carcerária cresceu 161% em termos absolutos. Quando é considerada a taxa de aprisionamento por 100 mil habitantes, houve um crescimento de 119%.

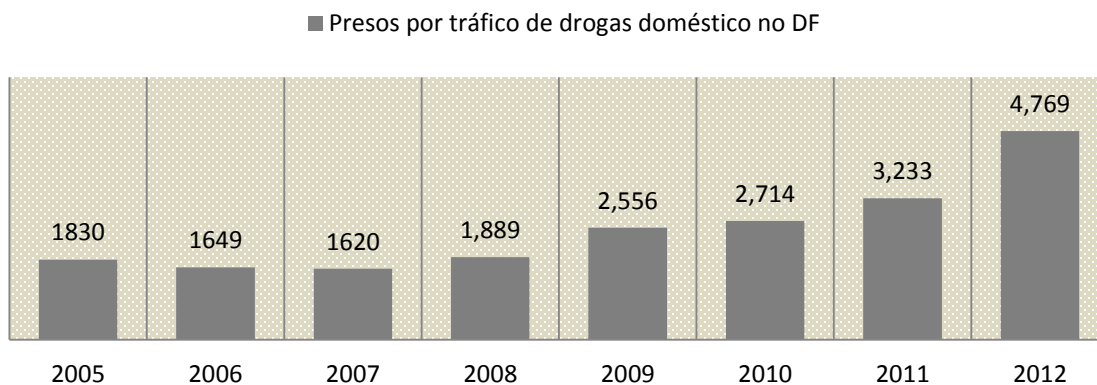
Em 2014, a taxa de aprisionamento do Brasil era de 300 presos por 100 mil habitantes, no entanto há diferenças relevantes nas taxas apresentadas por cada unidade da federação. No gráfico a seguir, se deve observar que há 10 unidades da federação com números acima da taxa nacional:



Mato Grosso do Sul lidera o ranking da O Distrito Federal divide com São Paulo o posto de unidade da federação com a segunda maior taxa de aprisionamento do Brasil. Em parte, o alto índice de presos no DF pode ser atribuído à aplicação da legislação de drogas. Os dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional mostram um crescimento expressivo do número de presos por tráfico de drogas doméstico no Distrito Federal, a partir de 2008, quando o sistema de informação do Ministério da Justiça relacionou os presos tanto pela Lei 6.368/76 quanto pela Lei 11.343/06:



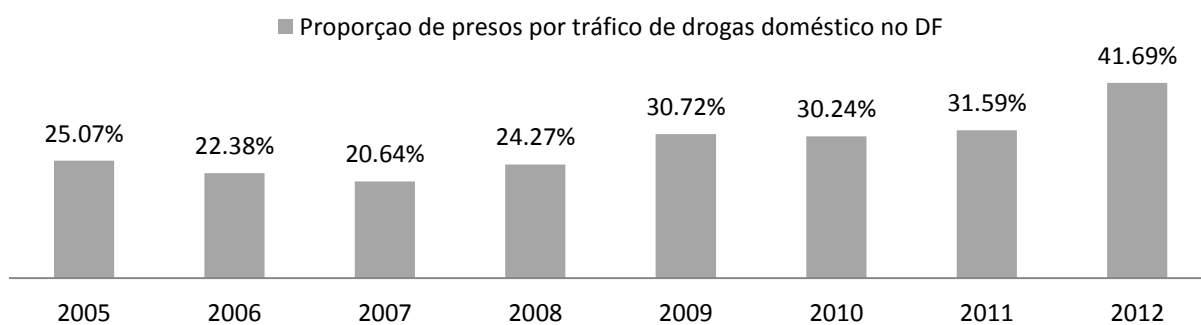
Gráfico 5 - Presos sob custódia no sistema penitenciário do Distrito Federal, por tráfico de drogas (2005 - 2012) \*



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do DEPEN referentes ao mês de dezembro, excluídos os dados sobre presos por tráfico internacional de drogas.

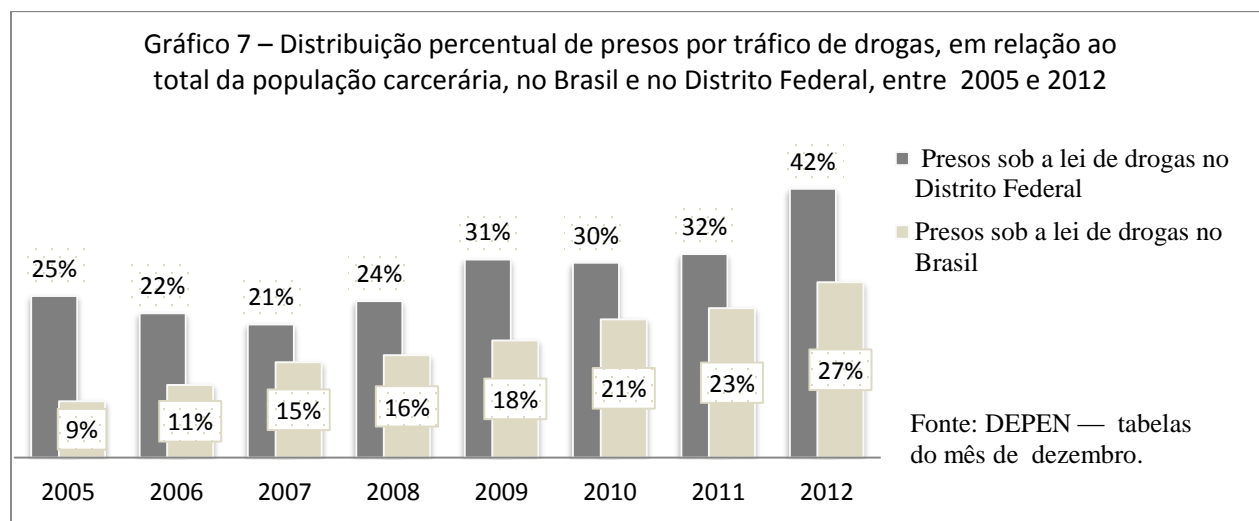
O crescimento em termos absolutos é evidente. No entanto, quando se observa a proporção de indivíduos encarcerados por tráfico de drogas, no Distrito Federal, é mais nuançado o crescimento relativo do número de presos por tráfico.

Gráfico 6 – Proporção de presos por tráfico de drogas doméstico em relação ao total da população carcerária do Distrito Federal, entre 2005 e 2012



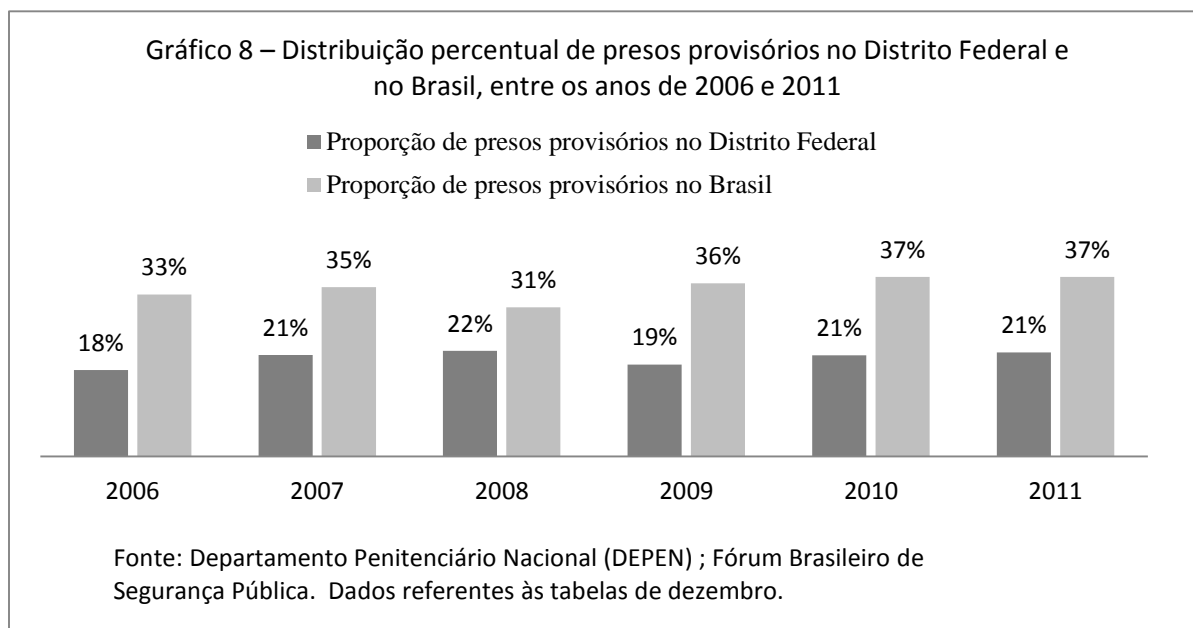
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do DEPEN referentes ao mês de dezembro, excluídos os dados sobre presos por tráfico internacional de drogas.

Na ausência de termos de comparação, fica difícil saber se o Distrito Federal apresenta uma população carcerária atipicamente composta por presos e presas por tráfico de drogas. O gráfico a seguir, compara as proporções de presos por tráfico no DF às proporções de presos por tráfico no Brasil, de 2005 a 2012:



O Distrito Federal mostra uma proporção de presos por infrações à lei de drogas significativamente maior que o mesmo tipo de proporção relativo ao total da população carcerária brasileira. Uma ressalva, os números no gráfico acima não contabilizam os indivíduos sob custódia em delegacias; são considerados apenas as pessoas presas em estabelecimentos prisionais. Quanto ao cômputo nacional de presos, os anos iniciais da coleta de dados do DEPEN, 2005 e 2006, devem ser vistos com cautela, pois há subnotificação em alguns estados (nem todos os estabelecimentos prisionais cadastrados enviaram informações sobre o perfil da população carcerária).

Interessa ao estudo do fluxo de justiça explicar como é composta a população prisional. Dito isso, é preciso saber quantas pessoas estão em estabelecimentos prisionais à espera de julgamento. No caso do Distrito Federal, vimos que o número de presos por tráfico cresce relativamente ao total de presos. Isso poderia ocorrer pelo aumento no número de provisórios. Contudo, essa hipótese não é respaldada pelos dados sobre presos provisórios e presos condenados.



Em nenhum momento a proporção de presos provisórios do Distrito Federal foi maior que aquela relativa aos presos de todo o Brasil. Cabe observar que esses dados incluem os presos sob custódia em delegacias. Em todos os anos, o DEPEN contabiliza a proporção de presos sob medida de segurança, grupo que nunca representou mais que 1% do total da população prisional (tanto no DF, quanto no Brasil). Os dados organizados por Zackseski (2010) mostram que, em 2009, o DF estava na penúltima colocação entre as unidades da federação que possuíam a maior proporção de presos provisórios. Enquanto o DF contabilizava 19% de sua população carcerária composta por presos provisórios, o Piauí apresentava o número de 72% de presos provisórios, sendo o estado

com a maior proporção de presos provisórios em 2009. Nesse levantamento havia dez estados com mais presos provisórios que presos condenados.

Sem os dados desagregados de presos provisórios para cada tipo de crime, a outra hipótese é a de que as condenações e as execuções das penas possam explicar o maior contingente de presos por tráfico de drogas no Distrito Federal. Do ponto de vista de entrada no sistema penitenciário, isso pode acontecer por conta de penas de prisão mais extensas, ou por julgamentos mais céleres. Do lado de saída das instituições penitenciárias, a execução da pena de tráfico pode ser diferenciada em relação a de outros crimes. O entendimento prévio de que aos condenados por tráfico não caberia a progressão do regime pode ter postergado a saída de indivíduos da prisão. Somando-se a isso, se os indivíduos condenados por tráfico não puderem apelar em liberdade apelam em liberdade, esse é mais um fator que pode explicar um contingente maior de presos por tráficos no sistema penitenciário do Distrito Federal.

## 2.5 Seletividade e gênero

É necessário dizer que o encarceramento não atinge a população de maneira homogênea. Além do fato de que determinados tipos de crime são alvo do controle estatal com maior frequência que os demais, há também determinados grupos que são mais sujeitos a receberem punição por condutas delitivas. Assim, na literatura sobre segurança pública e justiça criminal, há estudos que buscam ver processos de filtragem (*filtering*) na atuação policial e na seletividade que ocorre na ação do MP e dos tribunais de justiça. É importante ressaltar que não necessariamente há um intuito deliberado em discriminar indivíduos. O que muitas vezes ocorre é que a formação profissional e mecanismos institucionais podem gerar um viés de seleção de determinadas pessoas, que passam a ter maiores chances de serem presas por violarem as normas penais vigentes.

O que acontece com usuárias e usuários de drogas que entram em contato com a justiça criminal também denota processos diferenciados com base no gênero. Conforme a dissertação de

Fernanda Soares (2014) indica – dado já apresentado em outra ocasião por Santoucy e Sudbrack (2010), as pessoas que cumprem medidas alternativas previstas na Lei 11.343/06 são majoritariamente homens jovens. Vale lembrar que o pequeno efetivo de mulheres atuando no policiamento ostensivo pode ajudar a explicar o número menor de mulheres usuárias de drogas abordadas na rua. A título de ilustração, a pesquisa apresentada no livro *Mulheres Policiais* (Musumeci; Soares, 2005: 235) aponta que as mulheres representavam 3,8% do efetivo total que trabalhava nos setores operacionais no segundo semestre de 2013.

Na pesquisa que sustenta os argumentos desta tese preponderam os casos de mulheres em situação de fragilidade socioeconômica, com arranjos familiares desafiadores, sendo que algumas tem laços estreitos com pessoas encarceradas que demandam ajuda para continuar a usar drogas ou comercializá-las. O tráfico real, não detectado pelas instituições de segurança pública, é muito mais abrangente e complexo do que isso.

A pesquisa de Ludmila Gaudad (2015) mostra o variado leque de trajetórias de vida das mulheres que traficam. Entre aquelas que foram presas e as outras que estão livres, na ativa, há razões para o envolvimento no crime que passam ao largo da necessidade de subsistência. O tráfico de drogas pode ser visto como uma carreira profissional capaz de proporcionar status, ou dar acesso à bens de consumo inacessíveis as pessoas que, mesmo com empregos formais, estão em situação de precariedade, marcada por baixos salários, contratos temporários, condições de trabalho degradantes. Como exemplo, há a história de Ana. Cresceu na periferia de Brasília, com pai, mãe, três irmãs e um irmão. A experimentação de drogas começou cedo, aos 15 anos engravidou, aos 18 se separou. Não contou com ajuda financeira do seu ex-marido. Praticou assaltos. Relata a sensação boa da adrenalina, depois que passa o medo inicial dos primeiros assaltos. Na entrevista, ela salienta que sempre teve um trabalho lícito, “o certo”. O crime, “o de fora”, era complementar. Ana explica (Gaudad, 2015: 296-298):

Tava ganhando uma grana nessa época aí e trabalhando também, que eu sempre trabalhei, só que nunca dei conta de ter a vida que eu sempre quis. De dar uma escola pra minha filha, você viu, eu tava vendo agora e, assim, eu tenho orgulho de dizer isso, mesmo sozinha, aos trancos e barrancos, desse jeito, minha filha nunca estudou em escola pública porque eu sempre fiz isso. (...)

É o sistema que impõe isso, ué. Ele não me dá, ele não me dá. Ele não me dá condições pra eu fazer outra coisa. Eu não estudei, a vida não, sabe, eu fiz o básico. E o básico, o que tem aí, é esses empreguinhos pra pagar 700 reais.

Ana parou com os assaltos, porque o risco não compensava. O planejamento da ação era muito trabalhoso e os ganhos tinham que ser partilhados com todas as pessoas envolvidas. Como ela já usufruía do dinheiro obtido com seus trabalhos, conheceu muita gente nas festas que frequentava no Plano Piloto. Foi aí que viu um nicho de mercado. Não ausência de quem fosse à favela pegar a droga com o distribuidor, para revenda nas baladas de Brasília, ela assumiu esse papel. Ganhou a confiança da clientela, diz “tenho promotora de justiça que pega só bagulho comigo (...) vou lá levo pra ela, é disk pizza, paga a taxa de entrega (...) eu tive a visão como um negócio, mas desse jeito: se a galera não vai, eu vou até ela, né”.

No plano de negócios de Ana ela assume o perfil de uma empreendedora conservadora. Quanto menor o risco, menor. Diz que não é igual a quem vive e trafica na “quebrada”, que logo “aparece com carrão, ou então se amostra, bota logo um som”. O negócio dela é discreto, longe de casa, no Guará, na Asa Sul. Só vende maconha, mantém o emprego formal, tudo isso para sair do radar da polícia. Se vendesse cocaína, ficaria mais exposta, teria que ficar nas festas de quinta a domingo, recebendo ligações na madrugada, ritmo de trabalho que não se adequa mais a seu perfil. Mesmo assim, não há risco zero. Ela receia ter o telefone grampeado, mas sabe como as coisas funcionam: “se me pegarem, velho, numa onda dessa aí vai ser bem foda. Porque o cara, é aquela coisa que eu te falei, o cara que vai ficar aqui ele vai ter outra pessoa pra fazer o mesmo esquema.”

É importante frisar, o tráfico de drogas nem sempre significa apenas um meio de vida, um modo de ganhar dinheiro. A dimensão do prestígio, do respeito angariado em determinadas subculturas do crime é preponderante para alguns indivíduos enveredem pelas atividades do tráfico.

Por mais que sejam elucidativas do que acontece com determinadas mulheres que traficam drogas, as pesquisas feitas a partir de entrevistas em presídios tem um viés claro: só abrangem quem não obteve sucesso em se afastar do controle estatal sobre a atividade ilícita. Viés parecido com o da presente pesquisa, que só relata os casos de quem, ao menos, teve o contato com a polícia,

nada revelando sobre quem soube se esconder dos agentes de segurança pública, ou foi capaz de negociar informalmente com eles a continuidade de suas atividades.

Na pesquisa de Helpes (2015:161-165), que trata das mulheres encarceradas por tráfico de drogas na penitenciária de Juiz de Fora, há relatos interessantes sobre a negociação informal da liberdade. Uma das entrevistas, Joana, descreve a situação em que foi abordada por policiais, que entraram em sua casa, revistaram ela e seus fregueses, mas nenhuma droga foi encontrada. Um desses policiais, em outra ocasião, surpreendeu Joana, no momento em que ela entregava 20 pedras de crack para um indivíduo. O policial perguntou se ela se lembrava dele, ela respondeu que não. Daí, foi feita a tratativa: “Mas Joana, eu não quero nem você, nem o freguês, eu quero a boa.’ Eu falei: ‘o que é a boa pro senhor? O senhor me fala o que é a boa, que eu te respondo.’ Ele falou comigo ‘eu quero 4 mil’. Aí eu falei: ‘então um policial seu segura meu freguês e outro me acompanha, que eu vou lá buscar o dinheiro.’”. Das entrevistadas nessa pesquisa, a mulher que ficou por mais tempo em liberdade (30 anos sem nunca ter sido presa), explica que a sua condição financeira auxiliou, quando um caminhão de drogas foi apreendido. Simone pagou o suborno de R\$200mil aos policiais, foi liberada e perdeu a carga. “Bem, pelo menos eu tinha uma estrutura, não ia quebrar, eu tinha dinheiro pra comprar outro caminhão, eles me garantiram que os meninos iam ser absolvidos” (Helpes, 2015: 161).

Os relatos de quem escapou de um flagrante deixam claro que é preciso ter recursos para negociar com os policiais. Esse então é outro fator diferenciador entre quem tem condições de se manter na ativa e aquelas pessoas que caem facilmente no sistema penitenciário. Quando falamos recursos, deve ficar claro que não se trata apenas de recursos financeiros. O poder é um recurso necessário para permanecer longe da prisão, bem como é necessário para manter os negócios prosperando, a despeito das disputas, muitas vezes violentas, que o tráfico de drogas suscita.

Luciana sempre foi uma mulher com posição de destaque no tráfico. Quando entrevistada por Gaudad (2015: 310-315), explicou de forma detalhada o papel que a violência exerce na iniciação a uma carreira criminal e na manutenção de um status elevado entre os pares. Tendo sido abandonada pela mãe quando criança, foi entregue ao conselho tutelar e logo foi adotada. Em seu relato, ela afirma que “foi pega pra ser adotada como uma empregada”. Sem afeto, sem acesso ao estudo e ao lazer, mantida sob cárcere privado e submetida a agressões físicas, Luciana foge do lar

adotivo aos 9 anos. Na rua, recebeu e aceitou a primeira proposta de trabalho, ser avião em Ceilândia, o que trazia dinheiro suficiente para adquirir maconha, da qual já era consumidora regular quando criança. Foi apreendida diversas vezes até os 13 anos. Voltou a morar com a senhora que a tinha adotado. Voltou a ser espancada e passar por privações, até que saiu definitivamente de casa aos 14 anos. O acolhimento, um espaço de sociabilidade que remetia às noções de consideração e proteção foi encontrado no tráfico de drogas: “Então, no mundo do crime, a família do crime, me queria, entendeu? Que era consideração. Entendeu? Se alguém mexesse comigo ele era cobrado. Entendeu? Porque eu tinha atitude e eu tinha procedência.”. Ter procedência e atitude é agir de forma a ser respeitada, de forma a não ser considerada fraca ou covarde. Uma conduta que angarie respeito deve seguir as regras do mundo do crime, ou conforme Luciana explica, “andar pelo certo dentro do crime”. Se uma pessoa pega droga e dá um calote, “vai ter que matar, porque assim, essa é a regra do crime, entendeu?”. Para iniciar uma trajetória de “procedência”, para se manter “no certo” foi preciso demonstrar força: “Você tem que matar se você é de menor. Tem que matar. Eu já fui obrigada a matar. Entendeu? A primeira vez que eu matei quando eu era de menor, eu não queria matar, mas eu fui obrigada, pra quê? Pra demonstrar que eu era forte, que eu não era nenhuma covarde, que eu não era nenhuma comédia”.

Ao entrevistar mulheres que desempenharam papéis diversificados no tráfico de drogas do Rio de Janeiro, Barcinski (2009) repara que é comum haver dois caminhos discursivos para justificar a participação no mundo do crime; ora as mulheres identificam fatores externos, como falta de oportunidades e discriminação racial no mercado de trabalho formal, ora elas enfatizam o peso do livre-arbítrio, e a autonomia para fazer as escolhas nas suas trajetórias de vida. Em geral, o papel de vítima de desigualdades é reservado a outras pessoas. Quando falam de si mesmas, algumas entrevistadas tendem a ressaltar a força da vontade própria, do desejo de reconhecimento, de obter respeito por meio de uma atividade predominantemente exercida por homens. Vanessa relata como se sentia no papel de soldado do tráfico, “andava armada, dava tiro, trocava tiro. Tudo como eles [os homens]”. E quando fala por que as pessoas tomam esse caminho, aponta um caráter democrático nesse mercado de trabalho: “o tráfico acho que é o único emprego assim mesmo que não tem raça, não tem nada. Entrou, trabalhou”. Denise foi um caso excepcional de mulher que exerceu um cargo de prestígio, foi gerente de um ponto de venda. Nessa posição, se sentia superior, pelo menos em relação as outras mulheres, “todas tinham que ser submissas a mim”.



Mulheres trabalhando em organizações do tráfico são poucas. Mais raro é que elas assumam funções que tragam, além do poder, maior retorno financeiro. Esse fato pode ajudar a explicar os números crescentes de mulheres presas por infrações às leis de drogas. Não necessariamente é porque há um contingente proporcionalmente maior de mulheres trabalhando, mas sim, porque elas geralmente desempenham funções inferiores, que as sujeitam a um risco maior de serem pegadas. Em 2000, 56% das mulheres no sistema penitenciário fluminense relataram estar presas em virtude do tráfico ou do uso de drogas. Entre as que traficavam, 78,4% declaravam ter desempenhado funções subsidiárias (“cúmplice”, “mula”, “vapor”, “vendedora”) ou estavam no local onde foram efetuadas outras prisões (foram “buchas”). Apenas 5,1% se declararam como “gerente”, “traficante” ou “dona de boca” (Musumeci; Ilgrenfritz, 2002: 86-88) Em 2014, na penitenciária feminina de Juiz de Fora, 70% das mulheres foram presas por tráfico. Dessas, 35% alegaram ter cometido a infração motivadas por necessidade financeira, 10% por influência do namorado/marido, enquanto apenas 1% se identificavam com a busca por status e respeito. Entre as funções exercidas no tráfico foram declaradas: mula/avião/bucha (19% das mulheres presas por tráfico); vendedora (16%); cúmplice (9%); gerente/tesoureira (3%); dona de boca de fumo (16%).

## 2.6 Cor ou raça na justiça criminal

Assim como no caso das desigualdades de gênero na composição da população carcerária e no perfil das mulheres envolvidas com o tráfico de drogas, o processamento de casos na justiça criminal também apresentou resultados díspares para negros e brancos no Brasil.

Como explicar a disparidade? Da mesma forma que acontece com as diferenças de gênero na justiça criminal, as diferenças observadas em relação à variável “cor/raça” de sujeitos incriminados e presos não podem ser explicadas por atitudes deliberadamente racistas ou ações volitivas discriminatórias partindo de agentes de segurança pública e operadores do direito. Às vezes, padrões de policiamento, manuais de abordagem policial ou até mesmo a região de atuação

do patrulhamento ostensivo podem explicar por que a maior parte dos indivíduos abordados e presos são negros.

Pesquisas centradas na fase policial do processo tem algumas informações indicativas das disparidades raciais na justiça criminal. A opção por estudar autos de prisão em flagrante se mostra oportuna, quando olhamos o montante da população carcerária que está atrás das grades de forma provisória, aguardando julgamento. A pesquisa *Prisões em Flagrante na cidade de São Paulo* (Instituto Sou da Paz, 2012) mostra um retrato do conjunto de pessoas presas, indiciadas e denunciadas, entre abril e junho de 2001. Do total de presos na cidade de São Paulo, 37% era de presos provisórios. O tipo penal que isoladamente representava a maior parte dos casos era o tráfico de drogas (22,7% do total de prisões em flagrante). Quanto à composição racial: “os pardos, conquanto correspondam a 31% da população residente na cidade, representam a maioria entre os presos em flagrante (44,4%). Os pretos, cuja incidência na população residente é de 7%, entre os presos compõem 11%.”.

Outra pesquisa sobre prisão provisória em São Paulo (ITTC, 2012) foi realizada a partir de um projeto que, além de coletar informações, buscou prestar assistência jurídica a pessoas presas provisoriamente, em duas unidades prisionais (um centro de detença provisória e uma penitenciária feminina). No total, foram aplicados 1061 questionários. Para entender a intersecção entre gênero e raça, devemos olhar para alguns números. A distribuição de cor ou raça entre as 656 mulheres atendidas foi: 30,9% de mulheres declararam ser de cor/raça branca; 45,9%, de cor/raça parda; 12,6%, de cor/raça preta; indígena e amarela foram as escolhas de 1,9% das mulheres; 8,7% delas não escolheram uma opção de cor/raça entre as citadas. Das mulheres atendidas, 38,8% foram presas por tráfico de drogas. Somando-se as categorias de cor/raça “preta” e “parda”, conforme a metodologia do IBGE, 58,5% das mulheres atendidas eram negras. Dos homens atendidos, 50% eram negros.

No quadro nacional, vê-se que a proporção de negros encarcerados é expressivamente maior que a de brancos. O *Mapa do Encarceramento (Brasil, 2015)* mostra, a partir dos dados do Infopen, que havia 191 homens brancos presos para cada grupo de 100 mil habitantes (considerando a população brasileira de brancos maior de 18 anos de idade), enquanto essa taxa

de encarceramento era de 292 negros por 100 mil habitantes negros, uma taxa 52,88% maior que a de homens brancos.

A análise de Lima (2004) revela importantes elementos para a discussão sobre discriminação racial e justiça criminal. Em sua pesquisa de mestrado, o autor investigou a cor atribuída (pelo escrivão da Polícia Civil) aos autores e vítimas do município de São Paulo em 1995. Os negros compunham um contingente maior que o dos brancos, tanto como autores quanto vítimas de homicídio. Se fosse levada em conta composição racial do conjunto da população paulista, onde negros e pardos formavam 24,6% da população, a proporção de 35,5% de negros entre vítimas de homicídios com autoria conhecida indica “que os negros têm um potencial de vitimização 44,3% superior à sua participação na composição racial da população paulistana”. Quanto aos dados sobre homicídio com autoria desconhecida, os negros tem um potencial de vitimização “66,7% superior à sua participação na composição racial da população paulistana”.

O argumento de Lima sobre a explicação para os homicídios atingirem desproporcionalmente os negros é útil para a presente tese, na medida em que destaca o papel da distribuição racial da população urbana como uma das causas do maior número de homicídios entre negros (população que habita nas periferias da cidade de São Paulo). No caso do tráfico de drogas no Distrito Federal, é perceptível a ação policial, que desencadeia todo o processo criminal, mais intensa nas regiões com uma grande proporção de negros, como é o caso de Ceilândia.

A discussão deste capítulo sobre diferentes formas de punir e sobre o perfil de quem é punido na justiça criminal brasileira antecipa algumas questões da pesquisa de doutorado, que serão apresentadas mais adiante.. A fim de compreender eventuais mudanças na forma de punir durante período que abrange importantes mudanças na legislação penal, é indispensável atentar para que tipo de droga e de consumidor é alvo da vigilância policial. E, entre os casos que adentram o fluxo de justiça criminal, é necessário observar quais caminhos tomam os indivíduos, a depender de características de gênero, raça, ocupação, escolaridade, além dos antecedentes criminais e das circunstâncias que envolvem uma apreensão por porte de drogas ou por tráfico de drogas. Antes de passar aos dados da pesquisa, será apresentada uma breve história das normas proibitivas em relação às drogas e um histórico das leis que regulamentam as ações do Judiciário na punição de pessoas rotuladas como usuárias ou traficantes.



## Capítulo 3- Breve histórico sobre a proibição das drogas

### 3.1 O ópio e a economia política da proibição

A tentativa de regulamentar o consumo de substâncias psicoativas é relativamente recente no Brasil. Afora o período colonial, quando surgiu uma vaga menção à interdição de substâncias “tóxicas” nas Ordenações Filipinas de 1603, o primeiro dispositivo legal do Estado brasileiro a definir a proibição de determinadas substâncias “venenosas” foi o Código Penal de 1890. Tratava-se de norma penal em branco, a ser complementada por leis que viessem posteriormente a listar quais substâncias seriam consideradas ilícitas. Como aconteceu com todas as leis em matéria de drogas promulgadas no século XX, a proibição do uso e comercialização de ópio no Brasil data de 1914, surgindo para ratificar a adesão brasileira à Convenção Internacional do Ópio de 1912 (Pedrinha, 2008).

É interessante notar que a restrição ao comércio do ópio tinha um forte componente geopolítico. No fim do século XVII, a Grã-Bretanha, por meio da Companhia das Índias Orientais, expandiu sua presença comercial na China ao ofertar ópio em troca de mercadorias chinesas. Depois da crescente produção e exportação de ópio, os britânicos encontraram resistência do império chinês em aceitar a inundação de ópio (e os consequentes déficits na balança comercial) que alcançava o território chinês. O fluxo de prata em direção à China, quando europeus a utilizavam na troca por mercadorias chinesas, foi invertido no momento em que a demanda por ópio cresceu enormemente, acompanhando a grande oferta provida pelos britânicos, nas primeiras décadas do século XIX. As tentativas do governo central chinês em barrar a entrada de ópio encontraram resistência das autoridades do Cantão, principal entreposto comercial da comercialização da droga, e a tentativa de reprimir e punir os responsáveis pelo tráfico de ópio resultou na Primeira Guerra do Ópio. Em seguida, o que se observa é a ampliação do tráfico de ópio e a intensificação da competição pelo mercado chinês, agora disputado por portugueses, franceses e também americanos (McAlister, 1999).

Na impossibilidade de conter o tráfico de ópio, Pequim abre mão da proibição do ópio, impondo a taxaço sobre a importação e circulação dessa mercadoria em território chinês. A oferta na China chegou aos níveis mais altos no fim do século XIX, período que coincide com a expansão de consumo do ópio nos Estados Unidos e quando a resistência ao seu consumo ganha uma nova faceta. Levados à costa oeste americana para construir ferrovias na Califórnia, os imigrantes chineses viveram um intenso conflito cultural e político, quando ao término das obras, buscaram se estabelecer nas novas paragens. Ao enfrentar a disputa por mercado de trabalho e os choques culturais com a classe média branca local, os chineses foram apontados como ameaça aos costumes ao propagarem o “vício mongol” (curiosamente introduzido por ingleses e americanos na Ásia, onde tradicionalmente o ópio era utilizado de forma medicinal) e foram inclusive acusados de utilizarem o ópio como ferramenta de sedução de mulheres brancas. (Reinerman, 1994).

Embora o uso de ópio e o de outras drogas largamente prescritas por médicos, como cocaína e morfina, já fosse culturalmente malvisto, esse comportamento somente passou a ser motivo de preocupação quando o público de usuários mudou e quando o consumo de drogas deixou de se restringir à finalidade terapêutica. Enquanto presente em fórmulas medicinais da pujante indústria farmacêutica, ópio e cocaína eram vistos como formas de tratamento, sendo o primeiro utilizado como analgésico e o segundo como estimulante, capaz inclusive de auxiliar no tratamento do vício em álcool e ópio. A dependência de morfina, manifesta em veteranos de guerra, também não causava grandes reações políticas favoráveis à proibição dessa droga. O problema nasce quando passa a crescer a utilização desses fármacos de forma mais abrangente, por setores da classe trabalhadora urbana que já abusavam do álcool, ou por jovens de classes inferiores ou de minorias étnicas, grupos vistos como potenciais ameaças aos valores culturais mais caros à classe média branca e protestante dos Estados Unidos (McAlister, 1999; Musto, 1999).

Somado a esse quadro de delimitação de grupos desviantes, a formação de campos profissionais autônomos e o crescimento da indústria de fármacos requeriam o monopólio da produção de drogas e a reserva de mercado para as aplicações terapêuticas de substâncias psicoativas. O filão de mercado nascente colocou em disputa associações de médicos e associações de farmacêuticos, que atuavam no lobbying para conseguir a edição de leis que regulamentassem às condições para a distribuição de fármacos e que previssem sanções à distribuição indevida de drogas. Conforme a narrativa de Musto (199:34-36), as primeiras leis

estaduais definindo a atuação de farmacêuticos e restringindo o acesso a drogas que anteriormente eram facilmente receitadas continham a preocupação fundamental com quem eram os novos usuários, pobres, negros e prostitutas. Não havendo critérios objetivos para definir quais drogas tinham maior potencial para causar dependência, o alvo primeiro da proibição foi o ópio, e os estatutos estaduais dos farmacêuticos já indicavam o próximo passo para descontinuar o uso de drogas, reprimir quem fornece droga aos usuários das substâncias mais perigosas.

No início do século XX, os Estados Unidos tomam a dianteira nas negociações diplomáticas para criar normas internacionais de controle de narcóticos. Motivadores da empreitada americana foram a conjuntura política doméstica favorável à regulamentação dos mercados de drogas e o interesse comercial e geopolítico voltado ao Extremo Oriente com aquisição das Filipinas depois da guerra contra a Espanha em 1889. No comando do novo território, o governo federal americano propôs inicialmente manter o monopólio estatal da cadeia produtiva de ópio, criando apenas restrições às exportações de ópio das Filipinas para a China. (Musto, 1999: 27). Essa iniciativa sofreu forte oposição interna oriunda de setores com genuínas preocupações morais com o destino da população que agora era tutelada pelos Estados Unidos. Esse é o prólogo do primeiro fórum internacional a discutir uma regulamentação internacional para restringir o comércio de drogas, a primeira reunião da Comissão do Ópio, ocorrida em 1889 em Xangai. A reunião foi organizada a partir dos esforços diplomáticos de Washington e as lideranças dos Estados Unidos eram o bispo das Filipinas, o pastor anglicano Charles Henry Brent, e o médico Hamilton Wright. Ambos defenderam abertamente o cerceamento da comercialização de drogas que não tivessem um uso estritamente medicinal ou científico, de acordo com os critérios ocidentais, obviamente. As potências colônias que se beneficiavam do comércio de ópio, morfina e cocaína no Oriente manifestaram resistência à incisiva posição dos Estados Unidos.

A estratégia americana foi centrar os esforços proibitivos sobre o comércio de ópio na China, sendo posteriormente esboçados os contornos de um marco legal a restringir a circulação de outras drogas. Nas negociações que antecederam uma nova reunião, a ser realizada em Haia em 1911, já estava claro para as grandes potências que regulamentar o mercado de drogas era uma forma de colocar na mesa de negociação novos acordos tarifários e de exploração marítima. Não havia objeção sistemática à iniciativa de proibir a mercancia de produtos em estado bruto, mas restringir a venda de drogas manufaturadas colidia com o interesse de países que resguardavam o

interesse da indústria farmacêutica, como Suíça, Holanda e Alemanha. A Pérsia e a Turquia se opunham às restrições impostas ao mercado doméstico de produção e consumo de drogas. Portugal queria manter a normalidade do seu comércio com o entreposto de Macau. Turquia e Suíça se recusaram a participar da Conferência, a Alemanha conseguiu retirar a codeína de restrições previstas no tratado e obteve uma redação bastante frouxa das diretrizes previstas para a manufatura e distribuição de cocaína e morfina. No fim, até a Grã-Bretanha cedeu na defesa de seus interesses ligados ao mercado do ópio. Cessar a venda de ópio para a China traria uma drástica diminuição de receita para a Índia, que continuou a exportação até o momento em que a Grã-Bretanha calculou que o comércio de outras mercadorias já tinha valor suficiente para compensar o fim do comércio de ópio. Além disso, uma vez que França, Alemanha, Japão e Rússia buscavam ampliar sua esfera de influência na China, a instabilidade política e a possível fragmentação territorial chinesa foram levadas em conta pelos britânicos ao se posicionarem favoravelmente à redução gradual das atividades comerciais relacionadas ao ópio. A eclosão da Primeira Guerra Mundial suspenderia momentaneamente a atenção sobre o tratado previsto em Haia, mas logo a cobertura jornalística sobre o uso abusivo de drogas entre combatentes reacendeu a discussão sobre a aplicação de normas estritas de controle ao uso de álcool, cocaína e opioides. Para selar o fim do conflito, as negociações para um tratado de paz incluíram a obrigatoriedade de ratificação do tratado sobre ópio elaborado em Haia. (McAlister, 1999).

A Liga das Nações criou diversos órgãos para cuidar do assunto drogas. Reforçada pelas ações filantrópicas e humanitárias da organização no pós-guerra, a organização criou critérios sobre quantidades máximas de drogas que atendessem a fins medicinais e científicos e passou a concentrar suas ações em torno de normas para importação/exportação de drogas. O que faltava à Liga era o pleno apoio dos Estados Unidos, o que veio a acontecer ao longo da década de 1920. Pressões internas de grupos de temperança, lideranças religiosas e políticos que já advogavam pela proibição ao álcool coincidiram com o realinhamento da política externa norte-americana, cujos representantes passaram a assumir um papel proeminente na tentativa de talhar uma política antidrogas global com viés de controle da oferta e baseada em rasa definição de abuso de drogas que deveria ser ostensivamente combatida em todo o mundo. Após a organização do Opium Advisory Committee, é debatido um esboço de marco regulatório para a produção e distribuição de drogas. Nas conferências de Genebra em 1924 e 1925 fica delimitada a polarização política entre



os então chamados “estados produtores” e os “estados consumidores” de drogas, com a balança do poder pendendo para este último lado. Como resultado da Convenção Internacional do Ópio de 1925, firmara-se regras restritivas ao comércio de folhas de coca e de ópio em estado bruto, controles sobre drogas manufaturadas e a interdição à comercialização sem fins científicos ou medicinais da resina do cânhamo indiano – da planta fêmea da *cannabis sativa* é que são obtidos derivados com propriedades psicoativas, como o haxixe (McAlister, 1999: 68-95).

Nessa convenção já se estabelece as principais premissas do controle internacional sobre drogas, foco na redução da oferta de drogas e desdém em relação às dinâmicas envolvidas na demanda por drogas. Como muitos países ficaram de fora do acordo firmado em 1925, as restrições à movimentação de drogas no comércio internacional passou a ser feita por meio dos países não-signatários. A iniciativa para coibir essa prática veio com a Convenção de 1931, a Convenção de Limitação, na qual se impunha aos países a elaboração de relatórios estatísticos regulares sobre as quantidades de drogas necessárias para atender o mercado doméstico referente à pesquisa científica e às prescrições médicas. Essa Convenção entrou em vigor com certa rapidez, porque a Liga das Nações e outros países viram nela um modelo para ser adotado no controle às armas. No mesmo ano foi realizada uma convenção em Bangcoc, com o intuito de restringir a produção de papoula na Ásia, mas que acabou se concretizando como um acordo que impunha restrições ao fumo do ópio (Sinha, 2011).

A eclosão da Segunda Guerra Mundial representou um breve intervalo no desenvolvimento de uma política internacional voltada à repressão do comércio de determinadas substâncias psicoativas. Ao longo da década de 1930, os Estados Unidos já haviam criado dois importantes órgãos que serviriam de referência para normatizar a produção de drogas, o *Food and Drug Administration* (FDA) e o *Federal Bureau of Narcotics* (FBN). O primeiro até hoje é referência global na elaboração de critérios para aprovar ou reprovar a comercialização de fármacos. Já o FBN foi comandado até os anos de 1960 por uma figura que encarnou o papel de czar das drogas, Harry Jacob Anslinger. Como bem lembra Rodrigues (2003: 35), sob a iniciativa de Anslinger, os órgãos de controle às drogas da Liga das Nações foram transferidos para os Estados Unidos durante a guerra e, no período pós-guerra, ficaram sob o controle da ONU. Mas a proeminência das posições estadunidenses se firmou a partir da década de 1950.

### 3.2 Medos, pânicos e lendas sobre os efeitos das drogas

Aqui vale interromper esse histórico das normas internacionais de controle às drogas, para reparar que, além dos interesses econômicos e das estratégias geopolíticas, os alvos da proibição às drogas são eleitos a partir de crenças e valores morais que moveram a opinião pública dos mais diversos países a fomentar o pânico sobre os imaginados efeitos tenebrosos que o consumo de certas substâncias causaria ao tecido social se a repressão não tomasse lugar. Lembrando a discussão do primeiro capítulo da tese, o pânico moral tem claros efeitos sobre a tomada de decisões de figuras políticas que assumem o papel de empreendedores morais.

Do século XVII ao XIX, não havia no Ocidente argumentações teológicas ou morais censurando o consumo de ópio. Muito pelo contrário, seu uso recreativo na forma de láudano era marcante em círculos intelectuais da Europa. Antes da expansão do seu uso farmacêutico, o ópio era bem de consumo de luxo, que não faltava nas casas reais de Inglaterra, França, Áustria, Suécia e Dinamarca (Escohotado, 1998: 300-303). Nos Estados Unidos, onde se importava imensas quantidades de ópio no século XIX, o uso recreativo mais frequente ocorria entre mulheres de classe média e classe média, que evitavam o álcool, seguindo a tendência do forte movimento de temperança que se consolidava naquele país. Outro detalhe dessa época: em 1808 um farmacêutico alemão conseguiu isolar a morfina do ópio, abrindo caminho para o uso médico do potente analgésico oriundo da papoula. Mesmo com seus usos recreativos e terapêuticos bastante disseminados, o pavor aos efeitos do ópio ganhou força com a imigração chinesa para a Costa Oeste, conforme já mencionamos. Relatos de que chineses disseminavam o consumo de ópio entre a população branca se avolumavam. Não tardou até que cidades como Portland, Nevada e São Francisco aprovassem leis que proibiam o fumo de ópio (Hoffman, 1990). No Brasil do começo do século XX jornais noticiavam em tom de reprimenda o uso de morfina e cocaína nos cabarés. Conforme registra Passetti (1991), o jornal *Gazeta*, em publicação de 17 de janeiro de 1917 censuravam os cabarés, “antros onde rapazes incautos se entregavam todas as noites ao prazer

elegante de injeções de morfina e cocaína, com as complementares libações de *Champagne Frappé*. É desses antros que costumam sair os suicidas... que levam dor e luto ao seio das famílias da nossa alta sociedade.”.

Os medos em torno do ópio nem se comparam à associação entre consumo de maconha e violência. Como mostra detalhadamente Campos (2012), é no México que a produção de maconha ganha escala na América; e é lá que se propagavam os relatos bastante exagerados de pessoas que perdiam completamente o autocontrole, após utilizar a droga, acabando por causar brigas e assassinatos. Certas concepções sobre o uso de drogas atravessam décadas e países, como ocorreu com uma lenda sobre a etimologia da palavra assassino.

Um orientalista francês, Sacy de Silvestre, escreveu no começo do século XIX um livro chamado *Mémoire sur la dynastie des Assassins et sur l'origine de leur nom*. Nele, o autor narrava a história da seita xiita dos *Isma'ilis*, que adotaram como tática política a execução de assassinatos públicos na disputa com turcos sunitas durante o século XII. Jovens seguidores do grupo, os *fidawi*, praticavam assassinatos brutais de autoridades políticas em locais como mosteiros e praças públicas, investidas que também resultava na morte dos assassinos. À época, o consumo de haxixe era bastante disseminado no mundo islâmico, já sendo associado aos hereges e estratos mais pobres da sociedade. Variações da palavra que designava a droga, como *hashishya* e *hashisha*, passaram a ser utilizados como insultos, e logo eram palavras dirigidas aos *Isma'ilis* fossem alvo de insultos. De forma bastante criativa, Sacy especulou que os *fidawi* agiam sobre o efeito de haxixe, ao modo do que ocorria em um relato de Marco Polo, no qual figurava um homem que dava substâncias capazes de causar deleite e prazer (não havia menção explícita a qualquer droga) para ter sob seu controle um grupo de jovens assassinos.

Um escritor americano, décadas depois, não exitou em dizer que os guerreiros sarracenos utilizavam haxixe para cometer assassinatos, sendo natural derivar a palavra *assassin* de *Hashasheen*, termo árabe que designava os comedores de *Hasheesh*. Voltando ao personagem central da cruzada americana no controle às drogas ao longo do século XX, a lenda também foi utilizada com entusiasmo por Harry Anslinger. O diretor do Federal Bureau of Narcotics depôs ao Congresso com o fito de assegurar a proibição da maconha nos Estados Unidos e contou uma interessante história. A Ordem dos Assassinos foi fundada na Pérsia em 1090, e a sua história de

crueldade e barbaridade era explicada por uma razão, eles eram usuários de haxixe, o mesmo que maconha, sendo que a palavra “*hashashin*”[sic] originou a palavra inglesa *assassin* (Campos, 2012: 10-13).

Crenças, por mais tolas que pareçam, tem efeitos palpáveis no domínio político. Representações sociais das drogas enquanto substratos de comportamentos moralmente reprováveis e coletivamente perigosos são bem aproveitadas por indivíduos cuja atuação política se pauta na reforma dos costumes, na defesa de valores tradicionais e, em última instância, na cruzada moral contra aqueles que colocam em risco valores indispensáveis à manutenção da ordem e do *status quo*. Esses indivíduos são o que Becker (1963) chama de empreendedores morais.

As leis que proibiam a maconha nos Estados Unidos só passaram a existir a partir dos esforços envidados por Harry Anslinger à frente do *Federal Bureau of Narcotics* (FBN). No início da década de 1930, o FBN publicava relatórios minimizando a preocupação em torno do consumo de maconha (que estaria restrito aos estados fronteiriços com o México e circunscrito às comunidades de imigrantes mexicanos). Com o passar dos anos, o escritório administrado por Anslinger coordenou a propaganda oficial sobre os efeitos e riscos do uso abusivo de maconha, que ganhou as páginas de revistas populares e noticiários. O czar das drogas ia pessoalmente às audiências públicas no Congresso contar histórias de assassinatos grotescos cometidos por usuários de maconha, que ele chegou a chamar de *killer seed* (Musto, 1999: 222). Ao passo que conduzia a campanha nos meios de comunicação, o FBN pressionava os entes federados a adotarem legislações estaduais proibindo a maconha. Becker argumenta que a estratégia surtiu efeito, e vários estados passaram leis restritivas ao uso de maconha. A cereja do bolo viria em 1937 com a promulgação do *Marihuana Tax Act*. Segundo Musto, a aprovação da lei federal foi induzida pela pressão dos estados sobre o governo federal e não, o caminho inverso. Os estados do Sul, onde já havia tensões sociais e competição por trabalho entre imigrantes e os cidadãos americanos. Galliher mostra como havia pouca divergência política em torno da proposta legislativa que iria cobrar impostos das formas permitidas de produtos derivados da *cannabis*. O leve embate que ocorreu foi durante as audiências no senado, quando representantes da indústria do cânhamo e representantes de produtores de sementes para alimentação de pássaros buscavam isenção fiscal, enquanto um representante da *American Medical Association*, questionava a cobrança de impostos sobre a prescrição de maconha, que ele nem considerava um remédio e nem acreditava nos efeitos

por ela causados, conforme era apresentado pelos defensores da proposta. Galliher não descarta o papel dos valores morais e da ação individual de Anslinger, embora sustente a tese de que fatores burocráticos (necessidade de padronizar as leis estaduais) e de cultura organizacional (servidores do FBN tenderiam a assumir a defesa institucional de uma política) explicam a defesa de uma lei federal que regulamentasse (e, mais importante, taxasse) a circulação da maconha.

### 3.3 Temperança e a proibição do álcool

Nos Estados Unidos, os movimentos sociais que alertavam para os perigos de consumir álcool, conhecidos como movimentos pela temperança, se pautavam em valores sociais daquilo que a literatura sociológica passou a chamar de ética protestante. O autocontrole e a responsabilidade pelas próprias ações faziam parte desse *ethos*, que deveria ser protegido da disseminação do consumo do álcool. Becker (1963) também aponta outros dois valores americanos que fortaleciam a empreitada contra o álcool, a ideia de que não se deve consumir substâncias pelo prazer em si que elas proporcionam, e a preocupação humanitária em dar suporte às famílias impactadas pelo alcoolismo.

É interessante notar que no século XVIII temperança não era sinônimo de absenteísmo. Os expoentes da pregação contra o álcool alertavam para o risco do consumo de bebidas fortes e destiladas. Em vista do aumento de consumo de whiskey no período posterior à guerra de independência dos Estados Unidos, um proeminente médico criou uma escala onde associava os tipos de bebidas e os efeitos físicos e morais decorrentes de sua ingestão. Dr. Benjamin Rush, contrariando o tradicional uso de destilados como remédio, assegurava que as bebidas fortes teriam potencial de fazer todos os usuários se tornarem dependentes de álcool; diferente do que acontecia com vinho, cidra, ou cerveja, o consumo de bebidas fortes acarretariam vícios morais (obscenidade, predisposição a mentir e a brigar, entre outros) e uma série de doenças. (Slavicek, p. 11)

A unificação de movimentos pela temperança e sua consolidação enquanto força política de caráter nacional foram fatores que aproximaram os discursos contrários ao uso abusivo do álcool de um ideal de sociedade onde nenhum tipo de bebida seria consumido. O movimento pela temperança se traduziu em movimento pela proibição do álcool, especialmente quando, em 1868, se formou um partido político, o *Prohibition Party*, que defenderia reformas legislativas para solucionar o que era visto como um grave problema social. Na virada para o século XX, uma organização tomou a frente do *lobbying* pela proibição, a *Anti-Saloon League*. (Levine; Reinerman, 1991) e o movimento pela proibição conseguiu que a 18ª emenda constitucional fosse ratificada por 36 estados, em 1919, inaugurando o período de proibição do álcool e consolidação de grupos criminosos que dominariam dali em diante a comercialização dessa droga. Como em outros momentos da história da proibição das drogas, havia elementos de economia política incentivando iniciativas proibicionistas. Nesse sentido o consumo de álcool era recriminado por ser habitual entre os imigrantes católicos irlandeses (Musto, 1999) e havia também uma preocupação de empregadores com o impacto do consumo de álcool na produtividade (Rumbarger, 1989).

### 3.4 Higienismo, eugenia e alcoolismo

Como afirmei anteriormente, aspectos políticos, interesses econômicos e aspectos culturais se imiscuem na configuração das normas sobre drogas. No Brasil, não poderia ser diferente. O sermão moral contra o consumo excessivo de álcool se faz presente na bíblia e na atuação de grupos cristãos durante o período de colonização da América. Há, no entanto, diferenças culturais notáveis entre protestantes e católicos no que diz respeito à moderação no consumo de bebidas

alcoólicas. Levine (1993) fala de “culturas de temperança” quando quer designar os países que, do século XIX até meados do século XX, deram lugar a expressivos movimentos de combate ao consumo do álcool. Esses países são predominantemente protestantes e de língua inglesa. O caso da Irlanda é interessante, pois mostra que, a atuação de Quakers e protestantes irlandeses em Dublin fez surgir um movimento de temperança significativo; mas a causa da temperança não foi abraçada de imediato pela população católica. A influência de grupos de temperança foi menos expressiva ainda entre os países onde o consumo de vinho historicamente foi marcante, como Itália, Espanha, Grécia, Portugal, Áustria e Romênia (Levine, 1993: 06). No Brasil, a União Brasileira Pró-Temperança foi fundada em 1894 por uma cidadã norte-americana, suas assembleias contavam somente com o voto de mulheres<sup>5</sup> e parte de suas ações era feita em conjunto com a Liga Brasileira de Higiene Mental. A União carecia de elementos presentes nos Estados Unidos, a motivação religiosa, e o empenho de lideranças políticas pautadas no imperativo moral de proibir o consumo do álcool. No Brasil, o grupo formado pelos produtores de cerveja foi bem-sucedido ao utilizar a publicidade para distanciar seu produto da imagem negativa historicamente atrelada aos consumidores de cachaça. No jogo político, quem teve maior influência na determinação das ações para o controle do consumo de álcool foi a classe médica, que já assumira a prerrogativa de promover a reforma social com a agenda higienista do início do século XX. Por óbvio que o controle estatal não atingiria a todos: “embora a campanha pró-temperança se dirigisse a toda a população, seu impacto foi mais intenso sobre a população negra, na qual, por força de hábitos culturais e em decorrência da situação de miséria a que estava confinada, grassava o consumo de álcool e a incidência elevada de doenças” (Marques, 2014: 226)

Para a presente tese é válido notar como questões de classe e raça tiveram um papel importante na definição dos grupos que deveriam estar sujeitos à intervenção estatal por apresentarem comportamentos desviantes: as prostitutas, os loucos, os criminosos, os viciados em drogas. Conforme bem retrata Schwarcz (1993), no final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, as Faculdades de Direito e as Escolas de Medicina buscam afirmar sua relevância para a solução das mazelas sociais do Brasil. É nesse período que a “antropologia criminal” e a “medicina legal” aparecem com destaque nas publicações acadêmicas, carimbando com o selo da ciência as teses sobre a influência da mestiçagem sobre a degeneração social, sobre os traços

---

<sup>5</sup> Para compreender o protagonismo das mulheres nos movimentos de temperança, conferir Fletcher (2008).

antropométricos que determinavam o comportamento criminoso e, mais importante, sobre as formas de solucionar esses problemas.

Embora debates parlamentares e políticas de imigração traduzissem anseios de branqueamento da população, os adeptos da eugenia aceitavam como um fato o caráter miscigenado da população brasileira, e por aí passava a solução para o aprimoramento de uma raça brasileira. Era o caso do crítico literário Sílvio Romero: “em vista da constatação da inexistência de um grupo étnico definitivo no Brasil, esse intelectual elegia o mestiço como produto final de uma raça em formação” (Schwarcz, 1993: 155). Roquete-Pinto, que presidiu o Primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia, buscava se afastar de posições claramente racistas, afirmando que “o problema brasileiro seria uma questão de higiene e não de raça” (apud Schwarcz, 1993: 96).

Na análise das principais publicações de medicina e da nascente psiquiatria, no início do século XX, Adiala (2011) menciona artigos que versavam sobre “loucura do alcoolismo”, “psicose alcoólica” e que apresentavam soluções para as toxicomanias. A Liga Brasileira de Higiene Mental contava com o *Archivos Brasileiros de Higiene Mental* para a veiculação de suas propostas contrárias ao álcool. À época, como também ocorre contemporaneamente, se fala em combater as drogas, quando na verdade o que se faz é combater os indivíduos que usam drogas, considerados os vetores da disseminação dos males associados ao uso de drogas. Importante notar também que a preocupação terapêutica se dirige à coletividade e não, ao indivíduo. Não à toa, os periódicos de medicina relatavam a principal causa de internação em hospícios, o alcoolismo. A institucionalização de campanhas educativas para prevenir o uso do álcool. A ideia de prevenção ao uso de drogas perpassa toda a história de leis, regulamentos e políticas públicas para drogas no Brasil. Cabe a ressalva que, nas décadas de 1910 e 1920, o alcoolismo, a tuberculose, a sífilis, a febre amarela eram doenças que explodiam nas periferias das grandes cidades, como decorrência do abrupto processo de urbanização que não foi acompanhado de políticas de habitação e saneamento adequadas. Não eram apenas problemas de saúde, suscetíveis de tratamento e busca pela cura; eram problemas que formavam a “questão social”, o rótulo que abarcava problemas sociais que impediam o desenvolvimento econômico, o progresso social e o desenvolvimento civilizatório. Intelectuais, juristas e médicos buscavam soluções para reverter a “degeneração social”, com base em princípios da eugenia adaptados à realidade brasileira. (Stepan, 1991)



A influência das teorias eugênicas foi notável no grupo de profissionais ligados às políticas sanitaristas do início do século XX. A Sociedade Paulista de Eugenia, fundada em 1918, contava com membros notáveis como diretores e professores das escolas de medicina do Rio de Janeiro e de São Paulo, assim como o diretor do Instituto Butantã, Vital Brasil, e Arthur Neiva, microbiologista do Instituto Oswaldo Cruz responsável por remodelar os serviços sanitários do estado de São Paulo. A organização teve vida curta, mas seus membros mantiveram atuação firme na disseminação dos princípios da eugenia. Por exemplo, Renato Kehl, formado em medicina e farmácia, transpôs seu ativismo pró-eugenia para o Rio de Janeiro, embora não tenha sido exitoso na tentativa de institucionalizar políticas eugênicas na capital federal. O campo mais poroso aos médicos simpatizantes de Francis Galton foi o da higiene mental. Juliano Moreira, formado na Escola de Medicina da Bahia e diretor do Hospício Nacional de Alienados, exerceu papel destacado no campo da psiquiatria, tendo atuado em parceria com Afrânio Peixoto, médico que dirigiu a Escola Normal do Rio de Janeiro e enveredou pela política, onde conseguiu encaminhar variados projetos legislativos proibitivos em relação ao álcool. (Matos, 2000: 28)

A atuação de Afrânio Peixoto demonstra bem o entrelaçamento histórico de ações de saúde mental e dos debates intelectuais sobre raça, uso de drogas e criminalidade no Brasil. Peixoto foi o autor do projeto de lei de 1927 que, ao ser sancionado, autorizou que psiquiatras e profissionais de higiene mental a internarem e hospícios as pessoas consideradas doentes mentais. (Stepan, 1991). Sua atuação na área higienista foi marcada pela participação na Liga Pró-Saneamento, na época que uma expedição dos pesquisadores do Instituto Oswaldo Cruz pintara um quadro dramático das condições sanitárias no meio rural, o que suscitava ações específicas nas regiões interioranas do Brasil. Cabe observar que nem Afrânio Peixoto nem Juliano Moreira, seu professor, compactuavam com as teses abertamente racistas de Nina Rodrigues, colega de Moreira na Faculdade de Medicina da Bahia. No artigo que publicaram em coautoria, Peixoto e Moreira refutam a ideia de que a raça ou o clima pudessem explicar a ocorrência de determinadas doenças mentais em terras brasileiras, sendo a instrução dos indivíduos o fator que explica o quadro em que superpopulação urbana, pobreza e desvio dos bons costumes se correlacionam com um alegado aumento de doenças mentais e de determinadas manifestações psicopatológicas (Oda, 2012).

O determinismo racial não era a marca do pensamento desses médicos, mas a preocupação com a degenerescência era nítida quando se tratava de problemas de saúde mental. Em texto de 1925, Juliano Moreira defendeu enfaticamente que o Brasil deveria restringir a imigração de alienados e de alcoolistas. O objetivo era o aprimoramento das condições de higiene mental da população; tratava-se “de uma eugenia de matriz sanitarista, diferente da eugenia de cunho racalista “o branqueamento ou a arianização do povo defendida por outros médicos e intelectuais brasileiros na mesma época.” (Oda, 2012). A influência da raça e as soluções eugênicas clássicas foram nuançadas pelos higienistas. Conforme Maio (1994) resume: “pode-se perceber uma certa ênfase neolamarckista nas condições de superação dos condicionantes climáticos e/ou raciais através do saneamento”. É no domínio educacional que haverá a confluência das campanhas de saneamento com as campanhas antialcoólicas. Alguns, como Paulo Godoy, defendiam uma eugenia seletiva, buscando o controle de natalidade de indivíduos degenerados, como eram vistos os indivíduos acometidos pelo alcoolismo. Outros jogavam diretamente a responsabilidade sobre os alcólatras por colocarem no mundo crianças raquíticas, tuberculosas, com problemas mentais, epilepsia e outras enfermidades. O já citado Renato Kehl advogava por ações de esterilização forçada para problemas como o alcoolismo, a fim de promover a melhoria física, moral e intelectual da sociedade. (Matos, 2000: 46-47)

Anteriormente foram mencionados valores culturais que davam o tom dos movimentos de temperança nos Estados Unidos. No caso brasileiro, talvez mais significativo que o apelo ao autocontrole e a princípios religiosos tenha sido a ênfase na importância do trabalho como traço de masculinidade. Nos periódicos médicos, eram traçadas as estratégias para o combate ao consumo do álcool. O médico Rubião Meira propunha altos impostos sobre o álcool, proibição da venda nos fins de semana, penas de prisão com trabalho para os alcoolistas reincidentes e campanhas nas fábricas e escolas. Entregar-se ao álcool era sinônimo de fraqueza, desvio de caráter, hábito de vagabundos, essa era a mensagem. Impor trabalho como punição aos alcoolistas, associar o consumo de álcool à vadiagem, ao desemprego e a toda sorte de vícios; esse era o conteúdo das campanhas promovidas pela Liga Brasileira de Higiene Mental e por diversas organizações que surgiram com o objetivo único de reprimir o consumo de álcool. (Matos, 2000: 31-45). As campanhas buscavam mostrar como o álcool afetava a produtividade no trabalho, levava à promiscuidade, ao risco de produzir uma prole degenerada. A tônica do discurso era

valorizar o papel do homem-provedor, dignificado pelo trabalho, capaz de manter sua mulher enquanto cuidadora da casa e dos filhos.

A Liga buscou a aprovação de uma legislação que proibisse o consumo do álcool, à semelhança daquela aprovada nos Estados Unidos, e também procurou apoio político para a construção de reformatórios para alcoolistas, “Sanatórios-Colônias destinados ao tratamento dos alcóolicos”. A Liga não alcançou a proibição absoluta do álcool nem a criação dos sanatórios para alcóolicos. No entanto, sua atuação em conjunto com outras organizações da sociedade civil foi relevante para o estabelecimento de restrições à comercialização e ao consumo do álcool. (Matos, 2000)

Não se pode perder de vista o caráter de controle social das iniciativas estatais para reprimir o consumo de determinadas substâncias. No caso do álcool, como já foi apontado, uma política sanitária de inspiração eugênica atacava ao mesmo tempo os cortiços, os prostíbulo e os botequins. Nas primeiras décadas do século XX, já se configurava um padrão de controle ao consumo de drogas que aliava a atuação da classe médica visando a prevenir as consequências sociais do ampliado consumo de drogas, a repressão policial nos locais de consumo de drogas e a internação e prisão de determinados usuários de drogas.

Chalhoub (2001: 80-86) lembra que era de praxe as autoridades políticas e judiciárias perguntarem aos envolvidos em comportamentos desviantes se eram trabalhadores ou se eram vadios. A competição por trabalho no início do período republicano, envolvia imigrantes e ex-escravos, agora trabalhadores livres. Chalhoub relata os conflitos entre empregadores e empregados, estrangeiros e nacionais, brancos e negros, que resultavam em agressão física e uso de arma de fogo. Geralmente, o trabalhador demitido ou preterido em uma relação trabalhista era chamado de desordeiro, provocador, preguiçoso. Boa parte das disputas que chegava às vias de fato ocorria em botequins, nos intervalos de trabalho, momento em que era facultado aos trabalhadores consumir álcool. Na capital da República, a polícia centrava sua atividade na repressão as contravenções por desordem, embriaguez e vadiagem. A embriaguez corresponde a um terço das ocorrências policiais registradas no Rio em 1909. O número desse tipo de ocorrência foi diminuindo até chegar a zero em 1925, provavelmente em decorrência da ampliação das internações de alcoolistas (Bretas, 1997: 102), prática autorizada pelo Decreto 4294 de 1921. A

primeira lei abrangente de regulamentação das drogas previa, em seu artigo terceiro, pena de três meses a um ano em estabelecimento correccional adequado para quem “embriagar-se por hábito, de tal modo que por atos inequívocos se torne nocivo ou perigoso a si próprio, a outrem, ou à ordem publica”

A lei previa multa e prisão a quem comercializasse “substâncias venenosas”, como o ópio e seus derivados, a cocaína e seus derivados. O estabelecimento para os usuários previa uma seção de “internandos judiciários” e outra de “internandos voluntários”; na primeira estariam aqueles acometidos por “moléstia mental” resultado do “abuso de bebida ou de substância inebriante”; na segunda estariam os intoxicados que deveriam ser internados “para evitar a prática de atos criminosos ou a completa perdição moral”. A lei só mencionava explicitamente álcool, ópio e cocaína, mas não definia padrões técnicos para atestar a “qualidade entorpecente” das drogas.

Seria todo e qualquer tipo de álcool sujeito aos rigores da lei? Anos antes da promulgação do Decreto 4294/21, um documento editado pela produtora de cerveja Bhrama respondia à Liga Contra o Álcool, entidade civil que buscava à limitação do consumo de bebidas alcóolicas. O autor do texto, identificado como médico higienista, salientava as qualidades nutricionais da bebida e os rígidos critérios de higiene estabelecidos na produção industrial de cerveja, em contraste com a produção artesanal de cachaça. A questão sobre a cerveja era controversa. Em 1907, a polícia do Rio de Janeiro solicitou ao Laboratório Nacional de Análises Químicas a avaliação sobre o teor alcóolico das bebidas em circulação. A aguardente, o vinho ordinário e os destilados foram condenados, enquanto a cerveja foi considerada bebida de teor alcóolico socialmente tolerável. Em 1912, o chefe da polícia carioca liberou apenas a venda de cerveja depois das 19 horas (Marques, 2014: 231). Obviamente decretos e ordens policias não fazem desaparecer o comércio e o consumo de drogas. Em São Paulo, onde já estava bem consolidada a estrutura institucional das políticas sanitárias, à repressão ao consumo de drogas já ocorria antes de 1921. No Rio Grande do Sul, a organização sanitária foi entregue aos municípios e os médicos gaúchos criticavam a federalização da política sanitária. A articulação do poder público gaúcho para controlar a venda de entorpecentes se consolidaria em 1928, quando Getúlio Vargas promulgou um Ato que regulamentava a distribuição de drogas pelas farmácias. Em Porto Alegre, os acusados de vender entorpecentes eram julgados pelo Tribunal do Júri e quase sempre eram absolvidos (Torcato, 2013: 123).

### 3.5 Diamba, Maconhismo e controle social

A legislação penal sobre drogas e suas aplicações, no Brasil, representam formas de controle social de determinados grupos e comportamentos que ameaçam a manutenção de determinadas estruturas de poder (em especial, aquelas manifestas nas relações de trabalho) ou que ameaçam interesses específicos de determinados grupos profissionais e empresariais, como fica evidente na consolidação das carreiras de médicos, juristas e psiquiatras, bem como na consolidação da indústria farmacêutica e da indústria cervejeira. Nem sempre controle significa interdição total e punições severas. A elaboração de regulamentos, com declarados fins sanitários, foi capaz de diferenciar a cerveja das bebidas alcóolicas destiladas (distinção que até hoje se manifesta na liberação de publicidade na televisão apenas para bebidas de baixo teor alcoólico). As leis promulgadas no século XX seguiram sempre o preceito de que era necessário distinguir as drogas utilizadas para uso médico (frise-se: uso controlado por médicos e farmacêuticos de substâncias que popularmente passaram a se chamar remédios, e não mais drogas) daquelas utilizadas com fins lúdicos, recreativos ou cuja administração terapêutica não era realizada pelas categorias profissionais autorizadas. Também vale reparar que, dentro do arcabouço jurídico da proibição das drogas, pouco importam as evidências científicas sobre benefícios e malefícios à saúde trazidos pelo consumo de diferentes substâncias. Especialmente no caso brasileiro, nunca houve lei que previsse tratamento diferenciado para os consumidores das diferentes drogas. Isto é, na letra da lei nunca houve diferenciação, mas nas práticas da polícia e do judiciário se repara que diferentes tipos de drogas (que correspondem a tipos diferentes de usuários, em termos de renda, classe social, cor e gênero) levam a diferentes punições. É ilustrativo o exemplo da proibição da maconha.

Avaliar a etiologia do consumo de drogas é uma boa maneira para se entender por que determinadas drogas são proibidas e seus usuários sujeitos a duras sanções penais, enquanto outras escapam do rígido controle estatal. Em artigo escrito com Aduino Botelho, o Dr. Pedro

Pernambuco Filho reprova que uso de maconha não esteja mais restrito aos mais pobres, atribuindo a sua disseminação entre os brancos a uma espécie de vingança dos negros outrora escravizados:

Vê-se, pois, como entre as classes pobres e quase incultas dos nossos sertões, um novo vício, pior talvez que o álcool, começa a fazer a sua obra destruidora e desgraçadamente parece que, como se não bastassem já os outros tóxicos, a diamba tende a entrar para o rol dos vícios elegantes

Constatamos que, na capital de um grande Estado, as decaídas já iniciaram seu culto à diamba, a que Iglésias chama a *planta da loucura*.

Dir-se-ia, dada sua origem, que a raça, outrora cativa, trouxera bem guardado consigo, para ulterior vingança, o algoz que deveria mais tarde escravizar a raça opressora.

(grifo no original; Botelho e Pernambuco Filho, 1958)

O trabalho supracitado faz parte da coletânea organizada pela Comissão de Fiscalização de Entorpecentes (Brasil, 1958). Traço comum dos trabalhos ali publicados é apresentação de informações sobre a origem e os efeitos intoxicantes da diamba, ao mesmo tempo em que são feitos comentários genéricos sobre as mazelas sociais causadas pela droga. Por exemplo: “No Maranhão é grande o consumo da diamba e toda aquela gente, macilenta, inerte, imbecil, tem dois males que os corrói para a miséria, a verminose a degradada diamba.” (Pereira, 1958: 54) Como já foi dito em relação ao álcool, medidas de combate ao consumo de maconha tem como pano de fundo ideais eugenistas: “é difícil a proibição do uso de *diamba* por mais severa que sejam as leis e por isso julgamos que as providências a serem oficialmente postas em prática devem chegar aos extremos e com uma firmeza inabalável. Trata-se da eugenia, da pureza da raça”. (Pereira, 1958).

De fato, as medidas extremas foram levadas a cabo já na década de 1920, quando foi assinado o Decreto 14969, de 1921, complementar ao já mencionado Decreto 4294/01, que regulamentava “as penalidades impostas aos contraventores e sanatórios para os toxicômanos”. As citações do parágrafo anterior são do engenheiro agrônomo Leonardo Pereira. Em 1924, ele

havia pedido ao ministro da Agricultura, Indústria e Comércio autorização para erradicar plantações de maconha no Pará, justificando que “os maiores criminosos e responsáveis por esta degenerescência do *caboclo nortista*, é o chefe político, que necessita da *bestialização do povo*, para poder explorar nesta nova fase da escravidão brasileira, o povo ingênuo, *canabizando-o*.” (Pereira, 1958: 64) Ao longo do livro, é perceptível a frágil base empírica das conclusões de alguns autores. Em meio a informações anedóticas surgiam citações ao trabalho do sr. Francisco Iglesias (que administrara *cannabis sativa* a pombos e ratos em laboratório, em meio a menções a trabalhos e congressos estrangeiros. Heitor Peres afirma, sustentado pelo parecer da comissão dos Estados Unidos encarregada de estudar a maconha, que “(...) a intoxicação diâmbica, ou similar, não traz crise de abstinência ou, mais claramente, não provoca falta – aquela necessidade imperiosa de nova ingestão, mal terminados os efeitos da anterior.” Sugere então que não se fale em “diambomania”, termo adequado se o uso da droga configurasse uma “toxicomania verdadeira”; o correto seria falar em “diambismo”, “uma modalidade brasileira do canabismo” (Pereira, 1958: 71). Ainda em relação aos efeitos sobre o indivíduos, são vários os trabalhos que associam o consumo de maconha ao desenvolvimento de transtornos psiquiátrico, especialmente a esquizofrenia, a partir de observações casuísticas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A principal fragilidade dos argumentos dessas pesquisas (e isso ainda é muito comum entre pesquisadores contemporâneos) está em sustentar relações causais entre o consumo de drogas e o desenvolvimento de quadros psicopatológicos, ou entre o uso de drogas e a propensão a cometer crimes. Por exemplo, sem estabelecer qualquer relação cronológica entre os dois eventos, ou controlar quaisquer variáveis.

### 3.6 Os médicos e a interdição das drogas

A literatura médica da Primeira República apontava formas de se combater o vício causado pela morfina, pela cocaína e outras drogas que, antes de terem seu princípio ativo isolado para fins farmacêuticos, eram usados com finalidades terapêuticas. Para cada droga e seu respectivo vício corresponderia o rótulo de uma patologia, até que todas as doenças causadas pelas drogas se enquadrariam no que veio a se chamar toxicomania (Adiala, 2011). A história intelectual desse período atesta o esforço empreendido por médicos e juristas para consolidar campos profissionais autônomos e uma ciência a serviço do progresso que emulava as teorias científicas em voga na Europa, adaptando-as de forma nuançada à realidade brasileira. A criminologia, especialmente na corrente italiana consolidada por Lombroso, Ferri e Garofalo, foi recepcionada pelas escolas de medicina e de direito do Brasil, tornando-se um campo do saber com evidente influência nas políticas penais do século XX, conforme bem detalha o trabalho de Alvarez (2003). A psiquiatria brasileira, por sua vez, consolida conceitos do francês Morel e do alemão Kraepelin sobre as patologias decorrentes do consumo de drogas (Adiala, 2011). A psiquiatria vai se delineando como especialidade médica autônoma até que ganha uma posição privilegiada ao cuidar da questão das toxicomanias. Esse foi um rótulo genérico que firmou o entendimento de que o consumo de drogas correspondia à uma doença mental, tratável por psiquiatras em instituições especializadas. Na esteira da aprovação do Decreto Lei 429/21, o toxicômano, a exemplo do que já ocorria com os alcoolistas, estaria sujeito à internação manicomial; surge então a primeira instituição psiquiatra para esse propósito, o Sanatório Botafogo (Adiala, 2011: 160-164).

A inclusão da maconha no rol de substâncias proibidas internacionalmente teve a ativa participação brasileira. Na Convenção de 1930, quando o foco era a proibição do ópio, o Brasil se juntou ao Egito para inserir a maconha no rol de drogas a serem interditadas. Carlini (2006) vê com estranheza o fato de que o representante brasileiro na Convenção, o Dr. Pernambuco Filho, fez um pronunciamento contundente contra a maconha, inclusive afirmando que seria uma droga pior do que o ópio, embora o documento oficial do governo brasileiro afirmasse:



Ora, como acentuam Pernambuco Filho e Heitor Peres, entre outros, essa dependência de ordem física nunca se verifica nos indivíduos que se servem de maconha. Em centenas de observações clínicas, não há uma só referência de morte em pessoa submetida à privação do elemento intoxicante, no caso a resina canábica. No canabismo não se registra a tremenda e clássica crise da falta; acesso de privação (*sevrage*), tão bem descrita nos viciados pela morfina e outros entorpecentes, fator indispensável na definição da OMS para que uma droga seja considerada e tida como toxicomanógena. (MRE, 1959 apud Carlini, 2006)

A posição do Egito também foi ambivalente em 1930. O seu representante em todas as reuniões sobre drogas da Liga das Nações era o chefe de polícia do Egito, sir Thomas Russel. O uso de maconha não era habitual na Grã-Bretanha, mas o consumo e a comercialização de maconha eram vultosos nas colônias como o Egito. Eram frequentes os alertas que Russel dava aos membros da Liga sobre a necessidade de uma ação coordenada para que o combate ao tráfico de drogas fosse efetivo. Da sua experiência na Guarda Costeira do Egito, Russel relatava várias apreensões de haxixe, em cargas que vinham principalmente da Grécia. Embora tenha marcado uma posição firme de aumentar o combate à *cannabis*, nas convenções e debates internacionais sobre drogas, sua posição fora de Genebra era bem mais branda. No relatório anual sobre drogas do Egito, ele chegou a afirmar que a *cannabis* era um vício das periferias da cidade e apresentava um dano menor que o de outras drogas. Mills (2013: 53) então pergunta por que Russel devotou seus esforços para que o Central Narcotics Bureau (CNB) reforçasse os controles sobre a *cannabis*. Poderia ser o caso de um aumento expressivo no consumo de haxixe no Egito, hipótese difícil de ser verificada e pouco plausível, porque a ênfase retórica de Russel sempre recaía sobre a heroína e a cocaína, que ele chamava de “venenos europeus” responsáveis pela “miséria e desespero” das vítimas das drogas e de seus familiares nos vilarejos do Egito. Outra hipótese seria a de que o combate aos traficantes de haxixe seria o carro-chefe do órgão de controle às drogas que ele chefiava, o escritório do CNB no Cairo. Russel chegou a afirmar que apreensões de morfina eram raras, e contavam com uma boa dose de sorte, o que contrastava com a visível facilidade com que eram feitas as apreensões de haxixe. Independente de suas razões, a influência de Russel foi expressiva na inclusão da *cannabis* na agenda regulatória da Liga das Nações.

Seguindo a tendência a regular o mercados de certas drogas, O Brasil assinou a Convenção de Limitação 1931 e ratificou-a em 1933<sup>7</sup>. Para atender aos compromissos dessa convenção o decreto nº 780, de 1936, criou o Comitê Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), responsável pelo controle da importação e exportação de drogas, materializado na elaboração de relatórios estatísticos para encaminhar ao Comitê Central do Ópio. Além disso, na esfera doméstica, o Comitê dispunha de um órgão fiscalizador do uso e comércio de entorpecentes, a Seção de Fiscalização de Entorpecentes, vinculada ao Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina. Conforme Carvalho (2011) argumenta, as iniciativas estatais de controle de drogas se inseriam numa estratégia de aumentar a relevância brasileira no plano internacional, bem como estavam inseridas no contexto de reformas administrativas de caráter centralizador do governo Vargas. A institucionalização da repressão ao comércio de drogas ocorreu no Brasil ao passo da regulamentação internacional das ações de combate ao tráfico de drogas, consubstanciada na Convenção de 1936 em Genebra. Desta saíram normas que criminalizariam o cultivo, a produção, a manufatura e a distribuição da coca e seus derivados, do ópio e da maconha. Nessa Convenção do Tráfico se instava os países a adotarem punições severas, incluindo penas privativas de liberdade aos envolvidos em atividades de tráfico (Sinha, 2001: 15)

No próximo capítulo se discute em detalhe o conjunto de leis restritivas ao consumo e ao comércio de drogas que vigeram no decorrer do século XX no Brasil. Antes disso, vale uma breve observação que nos será útil para apresentar adiante a legislação sobre drogas no Brasil. Não há razão para defender um único fator que explique o porquê de alguns grupos e indivíduos lograrem êxito na regulamentação ou na proibição do uso e comercialização de determinadas substâncias. Associar drogas a comportamentos indesejáveis pode ser uma forma de se garantir a aplicação de normas ético-religiosas. Rotular determinados grupos como perigosos por supostamente consumirem em excesso determinadas drogas pode ser uma estratégia política explícita, ou somente um efeito não intencional da manifestação de preconceitos e atitudes discriminatórias em

---

<sup>7</sup> O trabalho de Silva (2013) é bastante informativo sobre a política exterior brasileira no que tange ao arcabouço internacional de controle sobre as drogas, mas apresenta um dado impreciso: Durante o período da Liga das Nações, poucos governos latino-americanos (entre os quais não se incluiu o Brasil) ratificaram as convenções de Genebra de 1925 e 1931 ou cooperaram com o regime internacional de controles (do qual nem os EUA participavam)”. Basta uma consulta à página da Coleção de Tratados das Nações Unidas para confirmar a participação do Brasil na Convenção e a ratificação brasileira em 5 de abril de 1933.  
[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-8-a&chapter=6&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-8-a&chapter=6&lang=en)

uma sociedade. O xadrez que envolve grupos de interesse, *lobbying* de setores industriais, associações profissionais, órgãos governamentais e instituições internacionais deve ser analisado à luz de evidências empíricas, para que se possa saber quais fatores confluem para que a agenda da proibição entre em cena nos diversos países ao longo da história.

## Capítulo 4 - Leis, jurisprudência e políticas de drogas

No capítulo anterior foi feito um levantamento sucinto de alguns trechos relevantes da história do marco regulatório das drogas, nas convenções internacionais e nas leis promulgadas no Brasil na primeira metade do século XX. Aqui serão apresentadas as normas que precederam as chamadas leis antidrogas (ou antitóxicos, termo ainda em uso por alguns juízes e juristas), dando ênfase as duas leis que são de interesse direto da pesquisa, a Lei nº 6368/76 e a Lei nº. 11343/06.

Retomando do ponto onde terminou o capítulo anterior, vem a lembrança de que em 1936 foi criada a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE), órgão vinculado ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), cuja função seria “repressão do trafego [sic] e uso ilícitos de entorpecentes”, conforme se lê no Decreto nº. 780.<sup>8</sup> A composição da Comissão foi alterada pelo Decreto nº 2953, de 1938, que determinava:

(...) farão obrigatoriamente parte da referida Comissão as seguintes autoridades: A lei estabelece que do Serviço dos Limites e Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores; o Inspetor da Fiscalização do Exercício Profissional do Ministério da Educação e Saúde; a autoridade policial encarregada do serviço de fiscalização e repressão de tóxicos e entorpecentes; o Inspetor da Alfândega do Rio de Janeiro; o Diretor do Instituto de Química do Ministério da Agricultura; um diretor de estabelecimento clínico especializado em toxicomanias; um funcionário do Ministério das Relações Exteriores, que exercerá as funções de secretário da mesma Comissão.

Obviamente a Comissão precisava se pautar por um marco legal para realizar suas atividades. O Decreto-Lei nº. 891, de 1938, pode ser considerado a primeira lei a detalhar um rol de “substâncias entorpecentes” e ações relacionadas a elas que seriam objeto de fiscalização, repressão e sanção penal. Estava na lista “o ópio bruto, o ópio medicinal, e suas preparações, exceto o “elixir paregórico”, o “pó de Dover” e uma série de opióides. Também foram considerados entorpecentes as folhas de coca, “a cocaína, seus sais e preparações”, além do “cânhamo cannabis sativa e variedade indica” (Brasil, 1958). Estavam proibidos o plantio, a

---

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto 780, 28 de abril de 1936. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-780-28-abril-1936-472250-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 21 nov. 2015.

cultura, a colheita e a exploração da dormideira, da coca e do cânhamo, mas a lei deixava uma brecha para o uso medicinal: “Em se tornando necessário, para fins terapêuticos, fará a finto a cultura das plantas dessa natureza, explorando-as e extraindo-lhes os princípios ativos, desde que haja parecer favorável da Comissão Nacional de Fiscalização do Entorpecentes”. O restante da lei trata de todas as minúcias dos processos autorizados de importação e distribuição de drogas para estabelecimentos farmacêuticos, hospitalares e de ensino, e para os serviços médicos.

Para contrastar com as leis que o seguiram, frise-se que o Decreto-Lei nº. 891 mostra a preocupação do Brasil em seguir as diretrizes internacionais sobre o controle de entorpecentes, dando ênfase à questão da circulação de drogas em larga escala, e deixando ao usuário de drogas apenas a opção da internação. Ali já se previa multa e pena de prisão, de 1 a 5 anos, para quem facilitasse ou instigasse o uso de entorpecentes, ou para quem vendesse, ministrasse, guardasse, consumisse entorpecentes. Ainda não há nessa lei uma tentativa de diferenciar as infrações cometidas por quem comercializa daquelas cometidas por quem faz uso de drogas ilegalmente.

Após um significativo intervalo, até o início do regime militar – pouco pesquisado, diga-se de passagem – é aprovada a Lei 4483/64, que reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública (predecessor do Departamento de Polícia Federal). O órgão, que tinha atribuições de polícia marítima e de segurança das fronteiras, passou a contar com um Serviço de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes (SRTE) – a propósito, as delegacias circunscricionais que cuidam das investigações sobre tráfico tem um setor chamado Seção de Repressão a Tóxicos e Entorpecentes (SRTE). Em 1968, o Decreto-Lei nº 385 entra em vigor, especificando condutas e sanções, que se mantiveram nas leis ulteriores. Estaria sujeito a penas de 1 a 5 anos quem praticasse alguma destas ações: importar ou exportar, preparar, produzir, vender, transportar, guardar “substância entorpecente, ou que determine dependência física ou psíquica”. Essa é uma novidade que perdurou, interditar e punir uma diversidade de ações relativas a substâncias capazes de determinar “dependência física ou psíquica”. Só não era previsto a quem caberia estabelecer o que seriam essas dependências, e quais drogas seriam capazes de causá-las.

O Decreto-Lei nº 385 modificava o artigo 281 do Código Penal, para determinar penas e agravantes para quem praticasse “comércio, posse ou facilitação” de entorpecentes. Uma lei mais abrangente, que passou a distinguir tráfico do uso de drogas, além de prever medidas

preventivas e ações para a “recuperação dos infratores viciados”, foi promulgada no governo Médici. Em 1971, a Lei nº 5726/71 foi o modelo de lei ordinária que veio a se repetir nas leis que são objeto direto dessa pesquisa. Há uma seção que trata da prevenção, outra que especifica as medidas de recuperação, finalizando com o detalhamento do processo judicial. O conceito de prevenção não aparece exclusivamente ligado a medidas educativas ou campanhas informativas. Estão elencadas como ações preventivas a destruição de plantas de coca, dormideira e cannabis, ao lado de ações de regulação e fiscalização da importação/exportação, preparo e transporte, para “fins terapêuticos e científicos”, somadas ao controle sobre a prescrição de drogas por médicos e veterinários.

No âmbito educativo, a Lei nº 5726/71 previa a execução de planos nacionais e regionais “de esclarecimento popular, especialmente junto à juventude, a respeito dos malefícios ocasionados pelo uso indevido de substâncias entorpecentes”. Caberia aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios a realização de cursos voltados aos educadores “com o objetivo de prepará-los para o combate, no âmbito escolar, ao tráfico e uso indevido de substâncias entorpecentes”. Também haveria palestras de frequência obrigatória para os alunos, e facultativa para os pais. Aos diretores de escola cabia a prerrogativa de adotar “todas as medidas que forem necessárias à prevenção do tráfico e uso, no âmbito escolar” Caso deixassem de comunicar às autoridades sanitárias os casos de uso ou tráfico, estariam sujeitos à perda do cargo. O aluno estaria sujeito flagrado portando droga, teria “sua matrícula trancada no ano letivo”. As medidas terapêuticas já sinalizavam qual seria o padrão da intervenção judiciária na vida do usuário: as chamadas “medidas de recuperação” consistiam basicamente na “internação em estabelecimento hospitalar para tratamento psiquiátrico pelo tempo necessário à sua recuperação”. Essa era a determinação para quem fosse absolvido por ser considerado inimputável (incapaz de compreender a ilicitude do fato que cometeu). Para quem fosse considerado semi-imputável a pena poderia ser atenuada ou substituída por “internação em estabelecimento hospitalar”. Se o indivíduo, ao longo do cumprimento da pena, demonstrasse que o “tratamento médico” foi capaz de recuperá-lo do vício, o juiz poderia declarar a extinção de punibilidade. No mesmo sentido, o indivíduo que demonstrasse “estar recuperado do vício”, decorridos 2 anos da extinção da pena cumprida, poderia obter a reabilitação criminal (a infração não constaria mais de seus antecedentes penais)

## 4.1 Lei n.º 6368/76

A lei nº 6368/76 revogou a lei nº 5726/71, e trouxe mudanças significativas no que se refere às medidas dirigidas aos usuários. Falando em “dependente de substâncias entorpecentes”, em lugar do termo “viciado”, a lei prevê o tratamento em regime extra-hospitalar, quando é verificada a “desnecessidade de internação”. A internação só é cabível “quando o quadro clínico do dependente ou a natureza de suas manifestações psicopatológicas assim o exigirem.”. As redes de saúde estaduais deveriam dispor de estabelecimentos específicos para o atendimento de dependentes de droga, ou adaptar os estabelecimentos existentes para atender esse público. Caso recebesse pena privativa de liberdade, por qualquer infração penal, o dependente deve contar com tratamento ambulatorial dentro do sistema penitenciário. Mais uma vez a lei deixa em aberto como será determinado quem é e quem não é dependente. Há previsão para que o exame de dependência seja realizado, mas quando ele deve ser solicitado?

O desembargador José Luiz de Azevedo Franceschini (1980) reuniu extensa jurisprudência sobre a “legislação antitóxica” no estado de São Paulo. Em relação ao cabimento da verificação da dependência, cita um acórdão de 1979, da 5ª Câmara do Tribunal de Alçada Criminal de Jundiáí<sup>9</sup>: no caso de réu que se declare viciado em maconha, se não existir alegação de perturbação decorrente da toxicofilia” ou “suspeita fundamentada de se tratar de doente mental”, o “exame de sanidade psíquica não se justifica” (Franceschini, 1980: 75). O caso da maconha é muito interessante, porque era considerada capaz de causar “dependência psíquica” e não, “dependência física”<sup>10</sup>; logo, “o depende exclusivo da maconha, sem qualquer outra anomalia ou moléstia mental, prescinde de internação hospitalar, bastando que se trate por via ambulatorial, dentro do presídio” (Franceschini, 1980: 83).

A Lei nº 6368/76 esteve em vigência até 2006 e, ao que parece, não houve uma mudança significativa na doutrina e na jurisprudência a respeito de como penalizar (ou reabilitar) os usuários

---

<sup>9</sup> Acórdão de 14-04-1979, da 5ª Câ. do Tacrim., Ap. nº 200271, Jundiáí. Rel, rel. Remo Pasqualini.

<sup>10</sup> Acórdão de 02-12-74, da 4ª Câ. do Tacrim., Ap. nº 95911, São Paulo. Rel, rel. Geraldo Gomes.

de droga. Senão, vejamos a posição de Greco Filho (2006). O jurista discorda de laudos psiquiátricos que apontavam a inocuidade da maconha como fator criminogênico, capaz de induzir o usuário a atos de violência. Sem citar qualquer estudo que fundamente suas conclusões, ele afirma que os quadros de alteração da percepção sensorial dos usuários podem ser altamente perigosos:

“Ora, essa distorção de realidade, ainda mais no meio ambiente em que é mais fumada a maconha, da jocosidade à violência há um passo, um sorriso é entendido como desafio, um rato (caso autêntico), é visto como gigante. As psicoses latentes desencadeiam-se, acompanhadas de estados de exaltação e necessidade de movimento.

Este é o quadro perfeito para que o indivíduo, principalmente o mal informado moralmente, adquira a coragem que lhe falta para a prática de delito audacioso. É certo que pode um estado esquizofrênico ser tomado por canabismo (como no caso clínico acima referido), mas quem pode dizer que essa psicose não se revelou pelo uso anterior da diamba, a qual não deixa a síndrome de carência como outras drogas mais fortes? (Greco Filho, 2006: 90)<sup>11</sup>

Sobre a necessidade da realização do exame de dependência toxicológica, o Supremo Tribunal Federal também não mudou de posição durante duas décadas de vigência da Lei nº. 6368/76. Em 1975, a 1ª Turma definiu que integridade mental do réu, “provém de algo observável na fisionomia, no comportamento, nos antecedentes e na personalidade”<sup>12</sup>. Sobre a controvérsia em torno da obrigatoriedade do exame caso o réu se declarasse viciado, a 1ª Turma do STF consolidou o seguinte entendimento, em 1994: “a perícia é necessária: *a*) quando houver dúvida a respeito do poder de autodeterminação do acusado; *b*) quando houver evidência de que a conduta foi realizada em virtude de dependência do uso de substância entorpecente”. (Damásio, 1999: 133)

Infelizmente não há dados disponíveis para os anos de 1980 e 1990 sobre o número de pessoas internadas por decisão judicial e o número daquelas que cumpriram pena restritiva de

---

<sup>11</sup> À época já existia um balanço ponderado dessa literatura sobre drogas e comorbidades psiquiátricas, como é o caso do artigo de Brenan e Crippa (2006), complementado pelo anexo de Silveira (2006), no livro Panorama atual das drogas e dependências.

<sup>12</sup> RHC 53.405, 1ª Turma, 6 jun. 1975.



liberdade por portar drogas. Com esse tipo de informação poderia ser avaliado o efeito do advento da Lei n.º. 9099/95. Essa lei, que instituiu os Juizados Cíveis e Criminais, criou a possibilidade de suspensão do processo para os crimes cuja pena mínima fosse igual ou inferior a 1 ano. Pouco tempo depois, a Lei n.º 9.714/98 alterou o Código Penal, para permitir a aplicação de penas restritivas de direito, em substituição às restritivas de liberdade, para os crimes dolosos cuja pena máxima não fosse superior a 4 anos. Com essas alterações legislativas, a violação ao artigo 16 da Lei n.º. 6368/76 (“Adquirir, guardar ou trazer consigo, para o uso próprio, substância entorpecente”) poderia ser punida com uma alternativa à prisão. Em seguida, a Lei n.º 10.259/2001, que regulamentava o funcionamento dos juizados da esfera federal, mudou o entendimento de crime de menor potencial ofensivo, que passou a ser aquele cuja pena cominada máxima não fosse superior a 2 anos. Como o artigo 16 previa penas de 6 meses a 2 anos de detenção, os casos de porte de drogas para uso próprio deveriam ser processados em um Juizado Especial. De imediato, não foi ponto pacífico a definição da competência para julgar os casos previstos na lei de drogas que se encaixavam no conceito de crime de menor potencial ofensivo. Por essa razão, foram encontrados na presente pesquisa casos de porte de drogas resolvidos na audiência de um Juizado, enquanto outros foram julgados em uma Vara de Entorpecentes. (Barbará; Castela, 2004).

Um processo que fez parte da amostra da pesquisa exemplifica bem esse impasse em torno da competência. O processo de número 2004061\*\*\*\*\*03 é sobre o caso de um indivíduo preso em flagrante, em 2003, portando 0,86g de maconha. Ele havia comprado a droga de um menor de idade, e por isso a foi indiciado tanto pelo artigo 16 (porte), quanto pelo artigo 18, inciso III – causa de aumento da pena para o crime que “visar a menores de 21 (vinte e um) anos ou a quem tenha, por qualquer causa, diminuída ou suprimida a capacidade de discernimento ou de autodeterminação;” Os autos foram encaminhados para uma das Varas de Entorpecentes e Contravenções Penais (VECP). A imputação do artigo 18 não foi aceita pelo Ministério Público (MP)<sup>13</sup>, que então ofereceu a proposta de transação penal: prestação de serviços e acompanhamento psicossocial pelo período de seis meses. Logo depois, o próprio MP requereu “a remessa dos autos ao Juizado competente”, para que fosse oferecida uma nova transação penal,

---

<sup>13</sup> É ponto pacificado na doutrina que esse aumento de pena acontece quando a droga é destinada (e não, recebida) a menores ou inimputáveis O aumento sequer pode ser considerado nos casos de co-autoria. (Delmanto, 1982: 47)

sob o entendimento de que a lei que disciplinava o funcionamento dos Juizados federais alargou o conceito de crime de menor potencial ofensivo, passando a abarcar o delito de porte de drogas para uso próprio (art. 16 da Lei nº. 6368/76). Meses depois, o juiz da VECP acatou o pedido do MP e declinou da competência em favor do Juizado da circunscrição onde ocorrera o crime. Na sequência, na audiência ocorrida no Juizado, foi reiterada a proposta de pena alternativa estabelecida anteriormente na Vara. Quase três anos após a ocorrência do fato, o MP requereu o arquivamento dos autos, por ter constatado “o cumprimento de aproximadamente 73% (setenta e três por cento) da pena acordada”. Decorridos três anos e 20 dias da ocorrência do fato, foi proferida a decisão de extinção de punibilidade por cumprimento da pena.

A questão sobre esse conflito de competência ficou bem definida, em 2006, com a lei nº. 11313/06. Nessa lei, que trata especificamente da competência dos Juizados da Justiça Estadual e da Justiça Federal, fica claro que, se a pena máxima não for superior a 2 anos, trata-se de crime de menor potencial ofensivo, portanto, de competência dos Juizados, não importando se a infração está definida em lei que prevê um procedimento especial (como é o caso da lei de drogas).<sup>14</sup> No mesmo ano, foi aprovada a lei nº. 11343/06, que revogava a “lei antitóxicos” de 1976.

---

<sup>14</sup> Nesse sentido conferir Luiz Flávio Gomes (2014: 234)

## 4.2 Lei n.º 104092

Antes de 2006, houve uma tentativa fracassada de substituir a Lei n.º. 6368/76. Em fevereiro de 2002 entrou em vigor a Lei n.º. 10409/02, cujo texto final apresentava inconstitucionalidades e impropriedades técnicas que suscitaram o veto presidencial a diversos artigos e capítulos da lei, inclusive o artigo que revogaria a Lei n.º. 6368/76 (Marcão, 2003). Por ter sido vetado integralmente o capítulo que trataria dos Crimes e das Penas, restou a dúvida sobre a aplicabilidade do procedimento penal previsto na Lei. Para Nucci (2003) não poderia ser aplicado o conteúdo dos capítulos sobre Procedimento Penal e Instrução Criminal. Marcão (2003) defendeu o argumento de que a Instrução Criminal poderia ser aplicadas, mas o Procedimento Penal não. O grande problema da Lei n.º. 10409/02 é que ela previa um procedimento para os crimes que seriam elencados no capítulo que foi integralmente vetado. O entendimento firmado em cortes superiores estaduais foi a de que o procedimento novo deveria ser plenamente aplicado, não importando as falhas técnicas da lei. Assim em alguns casos, houve a anulação de processos que não respeitavam as normas da lei n.º. 10409/02 passaram a ser anulados. Em 2006, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal repetiu em decisões sobre *habeas corpus* o entendimento que a não aplicação do procedimento previsto na legislação antitóxicos vigente acarretaria a nulidade relativa do processo, cabendo à parte interessada comprovar o prejuízo decorrente da não aplicação do procedimento. (Marcão, 2006)<sup>15</sup>

O período analisado pela presente pesquisa coincide com a aplicação desse novo procedimento penal. Na prática, o que mudou foi a ampliação da defesa, com a inclusão da defesa prévia, que poderia pleitear a rejeição da denúncia. Essa modalidade de defesa continuou prevista na lei 11343/06.

---

<sup>15</sup> <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2462/A-instrucao-criminal-conforme-a-Lei-10409-2002-Lei-Antitoxicos-na-visao-do-Supremo-Tribunal-Federal>

### 4.3 Lei n.º 11343/06

A Lei n.º. 11343/06 trouxe grandes modificações nas penas previstas para quem portasse drogas ou a cultivasse para consumo próprio. A lei n.º. 76368/76 previa as mesmas penas (de 3 a 15 anos de reclusão) tanto para quem fabricasse, vendesse, importasse, ou oferecesse gratuitamente, quanto para quem cultivasse, semeasse ou colhesse plantas para produzir entorpecentes. A Lei n 11343/06 igualou os que cultivam plantas para produção de substâncias para uso pessoal aos indivíduos pegos com alguma droga para uso pessoal. Não mais se admite penas restritivas de liberdade aos indivíduos incriminados por porte de drogas, infração prevista no artigo 28 da então chamada “nova lei antidrogas”. De imediato se formaram três correntes doutrinárias: a primeira defendia que o artigo 28 implicava em descriminalização total, substancial (*abolitio criminis*) do porte de drogas; a segunda sustentava a tese de que o referido artigo apresentava uma infração *sui generis*, que não seria nem crime nem contravenção penal (Gomes, 2014: 143); a terceira defendia o posicionamento de que o porte de drogas continuava sendo crime, do ponto de vista formal e material, uma vez que há previsão constitucional de “crime sem a cominação de pena privativa de liberdade” (Jesus, 2009: 39-40). O Supremo Tribunal Federal deu respaldo à terceira corrente, em um recurso extraordinário de 2007, que sustentava que o artigo 28 definia um crime (não à toa teria sido incluído no capítulo designado “Dos Crimes e das penas) e o usuário seria juridicamente um “tóxico delinquente”<sup>16</sup>.

Não há dúvida que a Lei 11343/06, ao menos formalmente, trouxe uma abordagem diferenciada em relação aos usuários de drogas. O tratamento deixa de ser uma pena e passa a ser “medida judicial-administrativa não obrigatória” (Gomes, 2014: 165). As penas previstas passam a ser: advertência; prestação de serviços à comunidade; medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. As duas últimas medidas, de acordo com a lei, não podem ter duração superior a cinco meses. A pena de prestação de serviços ao usuário de drogas já era aplicada antes de 2006, pois estava prevista na Lei n.º. 9714/98. O comparecimento a programa

---

<sup>16</sup> STF, RE 430.105-9-RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 13-02-2007,

educativo também era uma pena aplicada em transação penal quando da vigência da Lei 6368/76, embora não fosse expressamente prevista na lei.

Cabe aqui um parêntesis. O encaminhamento para tratamento (preferencialmente ambulatorial, mas pode ser por internação) está reservado ao usuário considerado dependente de drogas, o que não se coaduna com a política de redução de danos oficial. Marcão (2015: 63) sustenta que “a pena de comparecimento a programa ou curso educativo atende fielmente a política de redução de danos adotada.” Já Luiz Flávio Gomes (2014: 166) afirma que o tratamento especializado previsto na lei de drogas “deve ser oferecido (não imposto) ao infrator” e que seu sucesso depende da adesão voluntária do sujeito e continua: “daí ser muito questionada a chamada ‘Justiça Terapêutica’ (que tem como tratamento compulsório uma das suas linhas de atuação”. O jurista conclui que a oferta pública de tratamento “faz parte da política de redução de danos. Então, a lei nº. 11343/06 se baseia em princípios de redução de danos, ou se insere no quadro da Justiça Terapêutica?

Sem entrar na vasta bibliografia sobre redução de danos, parece incontroverso que uma política de redução de danos tem como princípio reduzir os riscos associados ao consumo de drogas. O objetivo não é fazer com que o usuário deixe de usar drogas. Na mesma direção, as ações de redução de danos não são voltadas apenas para dependentes, mas para qualquer usuário que apresente comportamentos de risco quando consome drogas. Exemplos desses comportamentos são manter relações sexuais sem o uso de preservativos, dirigir após o consumo de bebidas alcólicas, ou compartilhar seringas com outras pessoas que fazem uso de drogas injetáveis. A própria Política Nacional de Redução de Danos, regulamentada em 2005 pela portaria nº. 1028 do Ministério da Saúde, determina o seguinte: “ações de saúde dirigidas a usuários ou a dependentes que não podem, não conseguem ou não querem interromper o referido uso, tendo como objetivo reduzir os riscos associados sem, necessariamente, intervir na oferta ou no consumo”.

No capítulo denominado “Das Atividades de Atenção e Reinserção de Usuários ou Dependentes de Drogas”, a Lei nº 11343/06 lista entre as diretrizes dessas atividades a “definição de projeto terapêutico individualizado, orientado para a inclusão social e para a redução de riscos e de danos sociais e à saúde.” No poder Executivo, a intenção era pautar uma lei baseada em princípios não-repressivos. É o que transparece nas razões ao veto do artigo 71 da lei nº 11.343/06,

que deixaria exclusivamente a cargo das Varas de Entorpecentes julgar todos os crimes da lei de drogas, incluindo aqueles que seriam atribuição dos Juizados:

O projeto manteve clara a separação entre o tradicional modelo denominado retributivo adequado à repressão da produção não autorizada, do tráfico ilícito de drogas e aquilo que modernamente se conhece por ‘justiça restaurativa’, adequada à prevenção, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas.(...)

As varas especializadas (...) serão fundamentais para a repressão, no contexto do modelo retributivo, porém representarão sensível retrocesso se passarem a acumular em um mesmo ambiente jurisdicional, atividades preventivas de cunho terapêutico, baseadas no modelo sistêmico restaurativo que é voltado ao acolhimento, à prevenção da reincidência, à atenção e reinserção social dos usuários e dependentes de drogas.

Em tese, as penas aplicadas ao usuário de drogas de acordo com a Lei nº 11343/06 não são repressivas como a pena de detenção prevista na Lei nº 6368/76. No entanto, é preciso saber se, de fato, a pena restritiva de liberdade era aplicada e executada como o padrão de punição ao usuário de drogas antes de 2006. Não parece ser a regra, ao menos de acordo com a presente pesquisa. O que realmente ocorreu foi uma especialização do tipo de pena a ser cumprida pelo usuário. Com o advento da lei nº 11343/06 foi construído um modelo institucional mais abrangente para lidar com o indivíduo incriminado por porte de drogas para consumo pessoal.

Nos casos tratados pela antiga lei de drogas, o TJDFRJ já contava com um setor de assessoramento formado por psicólogas(os) e assistentes sociais. O Núcleo Psicossocial Forense (NUPS) era responsável pelo acompanhamento de indivíduos encaminhados pelos juízes nos processos por porte de drogas para consumo pessoal (artigo 16 da lei nº 6368/76). Uma das coordenadoras do NUPS aponta duas funções do Núcleo, assessorar os magistrados por meio de “relatórios técnicos que são realizados após os atendimentos aos beneficiários”, e realizar “intervenções com esses beneficiários, objetivando uma melhora na saúde física e mental, assim como uma melhora nas interações sociais”. No primeiro contato com o NUPS (fase de “acolhimento”) o beneficiário (termo utilizado para o sujeito que cumprirá uma pena restritiva de direitos) encaminhado pelo juiz receberá as primeiras instruções sobre as regras e a metodologia de atendimento do Núcleo. Em seguida é designada uma dupla para realizar o atendimento (um

técnico responsável mais um estagiário, ou dois técnicos). No artigo supracitado, escrito pela então coordenadora do NUPS em coautoria com um estagiário, é apresentado um estudo de caso que mostra as diferentes ações terapêuticas utilizadas para um indivíduo. Depois de passar pelo “acolhimento”, houve um primeiro atendimento individual, que precedem outros dois atendimentos em que o beneficiário esteve presente com sua companheira. Na sequência o beneficiário passa por atendimentos em grupo (cujos temas foram “Cidadania”, “As consequências do uso de drogas”, “Auto-estima” e “Relações familiares”). No último atendimento, o beneficiário afirmou que sua convivência com os familiares melhorou, assim como a sua disposição para trabalhar. Assegurou que não mais usava cocaína e álcool, mantendo o uso de maconha nos fins de semana. No relatório ao juiz, foi sugerido “o seu desligamento do Núcleo Psicossocial, pelo fato de o beneficiário já ter obtido, no momento, aproveitamento suficiente para ampliar suas reflexões sobre sua relação com as substâncias psicoativas.” Essa é a frase que se encontra nos processos cujo relatório consta dos autos. Esse caso exemplificaria a redução de danos, pois “pois ao acolhermos A.S. e o aceitarmos como ele é, foi possível que ele pudesse parar e repensar sua vida e suas relações com familiares e com o uso de substâncias psicoativas”.

As abordagens ditas terapêuticas, quando ocorrem no âmbito da justiça criminal, estão estreitamente circunscritas ao que se prevê em lei. E, por mais que se tente argumentar que o modelo de acompanhamento dos usuários no Distrito Federal tenha características de justiça restaurativa ou se assemelhe à redução de danos, a lei não prevê escolhas ao usuário de drogas. Mesmo quando for encaminhado para o acompanhamento psicossocial, o usuário de drogas não terá qualquer participação no plano terapêutico delineado como uma das punições por infringir a lei de drogas. Sendo assim, não seria possível imaginar que o NUPS pudesse utilizar medidas típicas de redução de danos, como sugerir que o usuário tente substituir uma droga por outra que apresente menos efeitos deletérios a sua saúde, ou dar a orientação para que o usuário mude a frequência e a forma de administrar determinadas substâncias psicoativas. Essas ferramentas também ficaram fora do alcance dos profissionais da área psicossocial do TJDFT depois de 2006. Sob a nova lei de drogas, os servidores Serviço de Assessoramento a Magistrados Sobre Usuários de Drogas (SERUQ)<sup>17</sup> continuaram a realizar as mesmas atividades de produção de relatórios e

---

<sup>17</sup> Órgão vinculado à Secretaria Psicossocial Judiciária. A área psicossocial do TJDFT hoje tem subsecretarias específicas para tratar do tema das drogas (SERUQ) e de violência doméstica (SERAV), que anteriormente eram

atendimentos individuais e em grupo. A diferença é que a SERUQ passou a encaminhar beneficiários para uma “rede de apoio”, aumentando assim a oferta de vagas para o atendimento psicossocial realizado no judiciário.

Reitere-se que, sob a vigência da chamada nova lei antidrogas, não houve descriminalização da conduta de portar drogas para o próprio consumo. Embora não mais possa se preso em virtude dessa conduta delitativa, o usuário é conduzido à delegacia e estará sujeito a uma sanção de natureza penal. Esse é um cenário bem diferente do que ocorreu em Portugal, quando o porte de drogas passou a ser uma infração de natureza administrativa.<sup>18</sup> O usuário não é conduzido a uma delegacia, para depois receber alguma punição em uma audiência.

O setor especializado em drogas que presta assessoria ao TJDFT revela esse entendimento, de que o tratamento dado ao usuário pela atual lei de drogas é inspirado nos modelos de justiça restaurativa, justiça terapêutica e no de justiça comunitária. (Soares, 2014: 38). Olhando para a forma como o judiciário presta o atendimento ao usuário de drogas, fica evidente o caráter implicitamente coercitivo da punição aplicada. Se não aceitar a transação penal – ou se não comparecer à audiência preliminar, o que é bem mais comum – a pessoa será denunciada pelo Ministério Público, podendo se sujeitar a uma condenação que será registrada na folha de antecedentes penais. Isso em nada se parece com a tentativa de conciliação que existe em infrações de matéria cível. Se não se assemelha ao modelo de justiça restaurativa, a forma de punir usuários de drogas, sob os parâmetros da atual legislação e dentro das instituições competentes para tal, está mais próxima do modelo de justiça terapêutica. Esta se caracteriza pela determinação de algum tratamento (seja ele ambulatorial, de internação, ou na sua forma mais sutil de realização de atendimentos psicossociais) a despeito da vontade, da motivação ou da opinião da pessoa punida pelo sistema de justiça criminal.

O próprio SERUQ avalia sua atuação, tendo produzido três relatórios sobre o perfil dos jurisdicionados atendidos. O último relatório, referente aos dados de 2013, foi feito a partir de uma amostra probabilística ( $n = 91$ ) gerada com “grau de confiabilidade de 85%” (a população foi

---

setores do Núcleo de Psicossocial Forense (NUPS). Práticas psicossociais no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. TJDF, Out. 2009.

<sup>18</sup> Os resultados da experiência de descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal em Portugal é discutido por Stevens e Hughes (2010; 2012)



de 1085 “beneficiários”). Dessa amostra, 66% concluíram o tratamento, enquanto 34% desistiram ou abandonaram o tratamento. De 22 beneficiários que já haviam sido autuados anteriormente apresentaram uma probabilidade 76% maior de abandonar o tratamento em relação aos autuados pela primeira vez. Os beneficiários classificados pela escala ASSIST como aqueles que necessitavam de tratamento mais intensivo “abandonam ou desistem 2, 4 vezes mais do que os beneficiários avaliados com necessidade de Intervenção Breve ou Nenhuma Intervenção” (SERUQ, 2014) Esses dados são importantes para que se faça o questionamento de quais são os objetivos de um programa de atendimento a usuários de drogas sob a coerção da legislação penal. Há um número não desprezível de indivíduos que voltam a ser autuados por porte de drogas, uma proporção significativa de indivíduos que abandonam o acompanhamento (especialmente os que são avaliados como mais necessitados de auxílio) e não há qualquer informação sobre o padrão de uso de drogas dos indivíduos um ano ou dois anos após terem cumprido a pena por porte de drogas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sobre as “Drug Courts” nos Estados Unidos há dezenas de estudos. A mais recente revisão sistemática (Mitchell et al, 2012) aponta que os programas são, em geral, efetivos, em relação ao objetivo de diminuir a reincidência em uma infração à lei de drogas. É importante que naquele país há diversas modalidades de programas (dentro e fora das prisões) de tratamento para usuários, sob o manto da chamada justiça terapêutica, sendo frequente o princípio da abstenção total do uso de drogas (medida por testes de urina, entre outros).

#### 4.4 O tráfico de drogas e as mudanças na lei

A Lei nº. 11343/06 é um tanto ambivalente. Se, por um lado, aliviou as penas para o porte de drogas e para o cultivo de plantas com finalidade de uso pessoal, por outro, aumentou a pena mínima para o tráfico, que passou de 3 anos para 5 anos de reclusão, enquanto foi mantida a pena máxima de 15 anos. Se o intento do legislador era despenalizar o usuário, enquanto se punia com mais rigor o traficante, faltou mais clareza para distinguir esses dois tipos de infratores. A Lei, no artigo 52, prevê que a autoridade policial deve justificar “as razões que a levaram à classificação do delito, indicando a quantidade e natureza da substância ou do produto apreendido, o local e as condições em que se desenvolveu a ação criminosa, as circunstâncias da prisão, a qualificação e os antecedentes dos agentes (...)”. De acordo com o artigo 28, parágrafo 2º, “para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal” o juiz também deverá esse mesmo conjunto de fatores, que vão da natureza da droga aos antecedentes do agente. Contudo, não há critérios específicos sobre que quantidade, circunstância e local determinam a rotulação de um indivíduo como traficante. Sequer há indicação de que a posse de pequena quantidade de drogas indica ser impróprio classificar um indivíduo como traficante. Tampouco há uma gradação das penas com base na quantidade de drogas, como é o caso do Chile, onde há a figura jurídica do microtráfico, passível de punições sensivelmente menores, que vão de 1 ano e meio a 5 anos, enquanto o tráfico de maior escala pode alcançar penas de 15 anos.<sup>20</sup>

Nesse cenário, não basta descrever as mudanças legislativas, para entender o resultado de decisões judiciais sobre tráfico de drogas. A interpretação da lei nas instâncias superiores e a margem para a discricionariedade dos juízes concorrem na explicação de por que determinados indivíduos recebem certas penas na justiça criminal do Distrito Federal.

A jurisprudência que se formou em torno das leis que se aplicam ao tráfico de drogas são mencionadas nas decisões sobre pedidos de liberdade provisória, e nas sentenças, quando estas tratam do regime de cumprimento da pena privativa de liberdade e sobre a possibilidade de punir com penas restritivas de direito os incriminados por tráfico. O crime de tráfico, por ser equiparado

---

<sup>20</sup> Informação disponível em <http://www.druglawreform.info/en/country-information>.

aos crimes hediondos, estava sujeito à vedação da liberdade provisória sem fiança, conforme previa a Lei nº 8072/90, a Lei dos Crimes Hediondos. Esta última norma foi alterada pela Lei nº. 11464/07, que deixou de vedar a concessão de liberdade provisória, apesar de manter a inafiançabilidade dos crimes hediondos ou equiparados<sup>21</sup>. A dúvida era se essa mudança legislativa teria derogado tacitamente o artigo 44 da Lei nº 11343/06, que determina a proibição da liberdade provisória (Jesus, 2009: 222). Em decisões de *habeas corpus*, os tribunais vinham defendendo a tese de que o fim da proibição não se estenderia ao crime de tráfico de drogas (Gomes, 2014: 227). Inicialmente o STF sustentou essa posição. Como exemplo há uma decisão de 2010 na qual se argumenta ser legítima a proibição da liberdade provisória nos crimes de tráfico de drogas, pois ela decorre da inafiançabilidade prevista na Constituição, além de estar expressamente posta na Lei nº. 11343/06<sup>22</sup>. Anos depois, a proibição foi considerada inconstitucional pelo STF<sup>23</sup>.

A Lei n.º 11343/06 também negou a possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito. O STF já havia discutido se a determinação do regime integralmente fechado para crimes hediondos e equiparados impediria a substituição de uma pena privativa de liberdade por uma restritiva de direitos, quando, posteriormente, admitiu essa hipótese em um caso concreto.<sup>24</sup> Em 2010, foi declarada a inconstitucionalidade, de forma incidental, do artigo 44 da Lei nº. 11343/06<sup>25</sup>. Essa jurisprudência do STF foi reafirmada, dessa vez em caráter de repercussão geral, em 2013; a maioria do Plenário acompanhou o relator no entendimento de que a impossibilidade de substituição da pena fere o princípio constitucional de individualização da pena<sup>26</sup>.

Como as leis vigentes e as jurisprudências formadas em torno da temática das drogas se relacionam com as políticas adotadas no âmbito do Poder Executivo? É possível falar em uma política pública nacional sobre drogas capaz de articular as ações dos diferentes entes federativos? Antes de tentar responder essas perguntas, pode ser útil lembrar a formação das instituições do Executivo responsáveis por coordenar ações relativas às drogas. Historicamente, as políticas do

---

<sup>21</sup> Essa lei também acabou com a proibição da progressão de regimes para os crimes hediondos e equiparados.

<sup>22</sup> HC 103406/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 10.09.2010).

<sup>23</sup> HC 104339.

<sup>24</sup> HC-ED 91098/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, 26/06/2007.

<sup>25</sup> HC 97256/RS, Rel. Min. Ayres Britto, 1ª Turma, 01/09/2010.

<sup>26</sup> ARE, 663261/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 14/01/2013.

Estado brasileiro dirigidas aos usuários de álcool e outras drogas no Brasil ora os trata como criminosos, ora os consideram doentes. A criminalização ou a medicalização de todos os usuários de drogas que entram em contato com instituições do Estado têm se mostrado pouco eficazes no controle do consumo abusivo de drogas. Quando se trata das normas na esfera penal, as leis sobre drogas em vigência nas últimas décadas preveem tratamento diferenciado para usuários e traficantes de drogas. O artigo 9º da Lei 6368/76 já determinava que os serviços de saúde estaduais contassem “com estabelecimentos próprios para tratamento dos dependentes de substâncias a que se refere a presente Lei”. Essa lei foi então a referência para o estabelecimento de centros de tratamento especializados ligados direta ou indiretamente ao poder público. (Machado, Miranda: 2007)

Como narram Machado e Miranda (2007), o Conselho Federal de Entorpecentes (CONFEN) foi regulamentado em 1980, sendo um órgão normativo composto por membros de diversos ministérios (da Justiça, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, entre outros) além de contar com a representação da Polícia Federal, da Vigilância Sanitária e da Associação Médica Brasileira. Tornaram-se nítidas as tensões entre os setores interessados na repressão ao uso de drogas e os setores que primavam pela prevenção; estes últimos pleitearam a criação de centros de referência para realizar a prevenção e o tratamento de usuários, tendo também como objetivos a formação de pessoal qualificado e a realização de pesquisas. As ações previstas para esses centros, bem como aquelas desempenhadas por instituições filantrópicas de atendimento aos usuários de drogas, foram delineadas no Programa Nacional Antidrogas, de 1996. A coordenação das ações desse programa ficava a cargo das instituições que tradicionalmente eram incumbidas da repressão, Ministério da Justiça, Secretaria das Ações de Segurança Pública, Departamento de Entorpecentes. O Programa não tinha, porém, qualquer articulação com as ações desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nem mesmo com as ações de redução de danos e mudanças na atenção à saúde mental desenvolvidas no Ministério da Saúde.

Em 1998, o Conselho Federal de Entorpecentes foi extinto, ficando em seu lugar o Conselho Nacional Antidrogas, vinculado à Casa Militar (que posteriormente se tornou o Gabinete de Segurança Institucional). No mesmo ano, o Departamento de Entorpecentes do Ministério da Justiça se transformava em SENAD, Secretaria Nacional Antidrogas (Silva, 2013; Alves2009). À

SENAD coube o papel de elaborar a Política Nacional Antidrogas.<sup>27</sup> Paralelamente, eram consolidadas políticas na área de saúde, no âmbito do Ministério da Saúde. Em 1991, já existia, Serviço de Atenção ao Alcoolismo e à Dependência de Drogas. Ao longo dos anos, se consolidava na Coordenadoria de Saúde Mental do ministério um modelo de atenção à saúde voltado à prevenção e à assistência ao usuário de drogas e, como um todo, se caracterizava por preconizar o atendimento ambulatorial, em equipes interdisciplinares, em detrimento da internação psiquiátrica (Garcia, 2008).

Em 2000, foi criado o Sistema Nacional Antidrogas (SISNAD), regulamentado pelo Decreto nº 3.696, de 21 de dezembro de 2000. Ao SISNAD caberia integrar as ações das polícias, do Ministério da Justiça (redução pela oferta) e do Ministério da Saúde (responsável por ações de redução de danos à saúde). Ainda sobre a relação entre as normas penais e as políticas de saúde sobre drogas, a Lei n.º 10409/02 – a que seria a nova lei de drogas a partir de 2002, mas que acabou não revogando a Lei n.º. 6368/76 – previa, no artigo 12, a regulamentação das ações de redução de danos sob a tutela doo Ministério da Saúde, mas esse dispositivo foi vetado. Em 2005 foi aprovada a Política Nacional sobre Drogas, que tentava abarcar simultaneamente ações de redução da demanda por drogas, ações de repressão para diminuir a oferta e ações de redução de danos. É discutível a possibilidade de conciliar prevenção, repressão e redução de danos. Como foi observado por De Souza e Kantorski (2007), o próprio texto da Política Nacional sobre Drogas trata de culpar o usuário por financiar o tráfico: “buscar a conscientização do usuário e da sociedade em geral de que o uso de drogas ilícitas alimenta as atividades e organizações que tem, no narcotráfico, sua principal fonte de recursos financeiros.” Da mesma maneira a distinção entre drogas lícitas e ilícitas e um ideal de sociedade “protegida do uso de drogas ilícitas e uso indevido de drogas ilícitas” são inconsistentes com as ações de promoção de saúde e redução de danos (De Souza; Kantorski, 2007).

O texto da Lei n.º 11343/06 aprovado no Congresso Nacional, logo em seu primeiro artigo, instituía o Sistema Nacional de Políticas Públicas sob drogas, a quem caberia coordenar atividades de prevenção e repressão. O capítulo II da referida lei determinava a composição do SISNAD, que, de acordo com o artigo 6º, seria integrado “órgãos e entidades do Poder Executivo da União, do

---

<sup>27</sup> Posteriormente o órgão foi renomeado como Secretaria Nacional sobre Drogas, da mesma forma que a política pública passou a se chamar Política Nacional sobre Drogas.

Distrito Federal, dos Estados e Municípios”. O artigo foi vetado, sob a justificativa de ter violado a autonomia constitucional dos entes federativos e o princípio da separação entre os Poderes. Os outros artigos (do 8º ao 15º) que especificavam as atribuições dos órgãos integrantes do SISNAD também foram vetados com a mesma justificativa.

## Capítulo 5 - Metodologia

### 5.1 Fase exploratória da pesquisa

Posta a decisão de estudar o andamento de processos penais por infrações à lei de drogas, restavam algumas opções para a análise de dados. A primeira tentativa foi a de estabelecer o fluxo de processamento, desde a fase policial até a execução penal. Foram então solicitados ao setor de estatística da Polícia Civil do Distrito Federal dados referentes às ocorrências, inquéritos e termos circunstanciados sobre porte para consumo pessoal e tráfico de drogas. Teriam que ser feitas duas buscas no sistema de informações, uma para os procedimentos policiais registrados com a referência da Lei 6.368/76 e outra para os registros feitos sob o novo marco legal sobre drogas, a Lei 11.343/06.

Um empecilho se mostrou logo nessa primeira tentativa de obter dados da fase policial que pudessem ser acompanhados na fase judicial. A responsável pelas estatísticas policiais me informou que, a partir de um número de inquérito ou termo circunstanciado, não seria possível rastrear o andamento de cada caso no Ministério Público e nas Varas e Juizados Especiais Criminais. Ficou evidente que cada instituição tinha um sistema de informação que não se conectava com os demais. A única forma de acompanhar o que acontece até o desfecho de uma ação penal seria realizar uma pesquisa com os autos findos presentes no Arquivo Central do TJDF.

Em 2013 foram feitos os primeiros contatos com o setor responsável por centralizar os arquivos de todas as Varas do Distrito Federal. Nesse momento procurei saber se poderia obter uma lista com os números de processos separados pela data de arquivamento. A motivação era poder comparar os processos arquivados antes e aqueles arquivados depois de 2006. Fui informado de que a logística do arquivamento era feita de modo a facilitar a localização de processos requeridos pelas partes. Para quem não tem uma relação de processos a serem localizados, o

Arquivo só poderia imprimir todas as etiquetas de todas as caixas armazenadas nas estantes das Varas de Entorpecentes. Mesmo assim, selecionei de forma aleatória alguns processos, para avaliar que tipo de informações poderiam ser obtidas. Dessa análise, foram elaboradas as primeiras perguntas dos questionários de pesquisa.

A partir das observações feitas na fase exploratória da pesquisa, foi constatada uma imensa variedade de caminhos que uma prisão por tráfico ou porte de drogas poderia tomar. Uma investigação da Delegacia de Combate ao Crime Organizado poderia chegar a indivíduos que estariam participando do comércio de drogas ilícitas, paralelamente à realização de assaltos. Um indivíduo poderia ser abordado por um policial civil na noite de Réveillon por portar um cigarro de maconha, sendo depois obrigado a prestar serviços comunitários. Uma mulher poderia ser pega ao tentar entrar com drogas na penitenciária, mas ter a pena reduzida por ser ré primária e com bons antecedentes. Essas e outras possibilidades foram levadas em conta na elaboração de um formulário que pudesse coletar dados comparáveis. A pena recebida por uma pessoa flagrada pela Polícia Federal ao realizar o transporte interestadual de meia tonelada de maconha não seria semelhante ao de um indivíduo portando uma lata de merla acusado de ser traficante somente com fundamento no depoimento dos policiais militares que realizaram o flagrante. Estava claro que um flagrante de porte de drogas em uma festa não pode ser diretamente comparado com uma ação penal cujos autos formam uma dezena de volumes de milhares de páginas, sendo boa parte delas preenchida com transcrições de escutas telefônicas, fotos e relatórios detalhados de investigações policiais que duraram meses.

À parte a comparação entre o que ocorria antes com o que acontecia depois da aprovação da lei de drogas de 2006, a descrição do que havia nos autos poderia ser esclarecedor da forma como a punição é operacionalizada no Distrito Federal. A primeira parte do formulário deveria então abarcar questões sociodemográficas, além de capturar em que data e quais instituições foram responsáveis pelo prosseguimento da persecução criminal. A partir dos dados sobre idade, residência, ocupação dos indivíduos, somados às informações sobre a delegacia onde foi registrada a ocorrência, sobre a vara onde foi julgado o feito e quais crimes foram atribuídos ao chamado autor do fato, tudo isso traria um retrato de quem e como é punido o indivíduo acusado por porte ou tráfico de drogas. Para que essa descrição fosse representativa das ocorrências que chegaram à



fase judicial, eram necessários dados sobre a população dos indivíduos indicados por porte ou tráfico de drogas.

## 5.2 Dados disponíveis e desenho de pesquisa

Como dito anteriormente, como a pesquisa se dispunha a apresentar um panorama representativo para o Distrito Federal dos casos de infração à lei de drogas que chegaram à justiça criminal, era preciso obter uma lista com a numeração de processos, para logo depois realizar os procedimentos de amostragem. De início achei que poderia ter acesso a esse tipo de informação diretamente junto ao Arquivo Permanente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDFT), ao qual tive a entrada autorizada pela Secretaria de Gestão Documental (SEGED). Durante as primeiras visitas ao Arquivo, me informaram que não seria possível me fornecer uma relação dos processos por tráfico de drogas (até então, buscava apenas as ações penais por tráfico) a partir da data de sentença. Em seguida, foi feito o contato diretamente com as Varas de Entorpecentes (são quatro no Distrito Federal). Os secretários de duas Varas informaram que não tinham acesso a à relação de processos (e suas respectivas numerações) que tramitaram na Vara. Era possível, no entanto, apresentar algumas estatísticas sobre a quantidade de processos arquivados por uma VECP. Uma dessas Varas, depois de alguns meses, me enviou um arquivo com a quantidade de processos distribuídos, inquéritos arquivados, audiências realizadas e várias informações que não serviriam aos propósitos da pesquisa.

Os dados necessários ao processo de amostragem foram obtidos junto à Corregedoria do TJDFT. Fui informado que o sistema permitia buscar os dados por ano de sentença, para determinados artigos das leis que interessavam à pesquisa. Portanto, protocolei um requerimento solicitando à Corregedoria a lista de todos os processos sentenciados nas quatro Varas de Entorpecentes do Distrito Federal, no período de 2002 a 2012, separados ano a ano, a partir da data de sentença. Para refinar a busca, especifiquei que só deveriam ser relacionados os processos com sentença de resolução de mérito, de acordo com a seguinte capitulação: Lei nº 6.368/76, art. 12,

art. 13, art. 14, art. 15, art. 16; Lei nº 11.343/06, art. 28, art. 33, art. 34, art. 35, art. 36, art. 37, art. 38.

Em janeiro de 2015, recebi um arquivo com 21.321 entradas, com o número dos processos, além de mais quatro variáveis, a saber: circunscrição, nome do órgão (Vara ou Juizado), data de julgamento e incidência. Foi observada a inexistência de processos que abarcariam condutas associadas ao financiamento do tráfico de drogas. Os artigos 36 e 37 da Lei 11343/06 tem frequência igual a zero na lista elaborada pelos servidores da área de estatística do TJDFT. Também foi observada a baixa frequência dos casos enquadrados associação para o tráfico de drogas (artigo 35 da Lei 11343/06 e artigo 14 da Lei 6368/76). Preferiu-se então analisar os casos de associação para o tráfico de forma separada.

A base de dados recebida continha dados preenchidos com erro de digitação, especialmente no campo “incidência penal”, o que dificultou inicialmente a separação dos processos por artigo. Também havia processos incluídos indevidamente na base, como casos que tramitaram em Varas de Família, Órfãos e Sucessões, sem qualquer relação com alguma infração à lei de drogas. Esses erros foram detectados a partir da consulta processual disponível na página do TJDFT na internet. Outro problema era a ocorrência de várias entradas com uma mesma numeração de processo. Ao consultar uma servidora do TJDFT, ouvi que se tratava de processos com mais de um réu. Se fosse essa a única explicação para essas “duplicatas”, seria relativamente simples calcular quantos réus havia por processo e realizar a amostra sem incorrer no erro de aumentar as chances de um processo ter maior probabilidade de ser selecionado, somente por ter sua numeração repetida na lista. Entretanto, havia casos com apenas um réu e mais de uma sentença, gerando então mais de uma ocorrência de um número de processo. Por exemplo, na consulta processual aparece uma sentença homologatória de transação pena e depois uma sentença de extinção de punibilidade por cumprimento da pena. Isso geraria duas entradas com o mesmo número de processo, mas apenas um indivíduo enquadrado na infração de porte de drogas para consumo próprio. Eliminando ocorrências repetidas de um mesmo número de processo, teríamos um total de 15.334 processos.

A saída encontrada foi tomar o processo como unidade amostral, mas havia o problema de não se saber o total de indivíduos envolvidos em processos relativos às leis de drogas. O intuito

original da pesquisa era chegar a conclusões representativas para o conjunto da população de indivíduos envolvidos nos processos entre 2002 e 2012. Essa pretensão foi descartada, pois não se sabia a quantidade total de indivíduos, nem quaisquer informações sobre seu perfil (cor/raça, renda, escolaridade, idade, gênero) ou sobre o resultado dos processos (quantos foram condenados, por exemplo). As opções disponíveis eram: realizar uma pesquisa que buscasse estimar a proporção de indivíduos condenados nesse período e o prazo médio da pena aplicada (com uma amostra probabilística grande, requerendo a simplificação máxima do formulário de pesquisa); construir uma amostra não probabilística, mas que pudesse trazer o máximo de informações sobre os processos analisados, a fim de explicar uma eventual mudança na forma de se punir o porte de drogas e o tráfico de drogas a partir da vigência da Lei n.º 11343/06. Optei pelo segundo desenho de pesquisa.

Depois de limpar a base de dados do TJDF, separando os artigos por ano e por incidência penal, e retirando os processos que tiveram início antes de 2002 e aqueles que foram julgados em 2011 e 2012, restaram 17.081 processos (não foram eliminados os processos que apareciam mais de uma vez). Optou-se por não trabalhar com os dados depois de 2010, porque provavelmente eles não estavam integralmente disponíveis no sistema de informações do Tribunal, o SISTJ. Além disso, a partir de 2011, importantes mudanças no processo penal foram trazidas pela Lei 12403/11, assim como mudanças jurisprudenciais partindo do STF em relação ao tráfico de drogas. O mesmo problema de alimentação da base de dados acontece no sistema de informação da Polícia Federal, do qual falaremos logo adiante.

Para realizar uma amostra estratificada, de tamanho mínimo, era necessário ter alguma informação sobre as duas variáveis-resposta escolhidas, condenação ou não condenação dos indivíduos e a pena aplicada aos condenados. Também seria crucial ter a informação sobre o gênero das pessoas, uma vez que as mulheres poderiam estar subrepresentadas na amostra, porque, como se sabe, configuram uma proporção bem menor que a dos homens processados na justiça criminal. Essas informações estariam em outra fonte de dados, a Polícia Federal.

A segunda base de dados utilizada foi obtida por meio da Lei de Acesso à Informação. Sabendo que o Departamento de Polícia Federal (DPF) tem um órgão responsável por coletar informações sobre ocorrências criminais, protocolei um pedido de acesso aos dados do Sistema

Nacional de Informações Criminais (SINIC). Era ter acesso ao SINIC para, ao menos, saber o número de mulheres indiciadas por tráfico de drogas. Além dessa informação - disposta sob o rótulo “sexo”, com respostas binárias, “masculino” ou “feminino” – esse sistema de informação apresenta a idade dos indiciados, o local do fato, a delegacia onde foi registrada a ocorrência, e a Vara para onde foi distribuído inicialmente o processo. A base de dados do DPF apresenta o número de 22.211 que respondiam por algum artigo da legislação sobre drogas vigente entre 2002 e 2012. Cada entrada da planilha corresponde a um indivíduo, identificado com uma numeração única e exclusiva, oriunda do chamado Boletim de Informação Criminal (BIC).

O SINIC também dispõe de informações sobre o número do processo e a decisão judicial. O problema é que as informações sobre a fase judicial nem todas as informações são enviadas ao sistema<sup>28</sup> e, quando o são, nem sempre são enviadas corretamente. Do total de 22.211 indiciados, temos um número de 14.978 com algum número de processo disponível no sistema. Algum número, porque não há padronização no envio dos dados para o SINIC; logo, encontramos processos com o número de 14 dígitos, outros só com os cinco dígitos finais, outros que colocam os dois dígitos finais do ano de início do processo no começo da numeração, entre outras variações de preenchimento. Outra ausência nesse sistema de informação era o dado sobre a incidência penal nos casos da Lei n.º 11343/06 — o campo de incidência era preenchido somente com o número da lei, mas sem mencionar qualquer artigo.

Uma possível explicação para isso pode se dar pela fonte de dados relativos à Lei n.º 11343/06. Cabe ao Instituto de Identificação da Polícia Civil do DF o envio das informações sobre inquéritos ao SINIC. As informações sobre termos circunstanciados, por sua vez, são enviadas pelo Tribunal de Justiça do DF. Dada a grande quantidade de Juizados e de termos circunstanciados gerados, que podem dificultar o envio e a inclusão dos dados ao SINIC, o número de indiciamentos com base no artigo 28 da Lei 11343/06 que aparece no sistema de informações do DPF é relativamente baixo. Num primeiro momento, parecia que o SINIC não incluía os dados gerados de termos circunstanciados, a partir de 2006, quando fixou expressamente determinado que a autoridade policial deveria lavrar um termo circunstanciado, sendo vedada a prisão em flagrante do indivíduo em posse de drogas para uso próprio. No entanto, em uma base complementar do

---

<sup>28</sup> Fui informado por um servidor do DPF que, no caso do Distrito Federal, o SINIC é bem alimentado pelas Varas e Juizados, que são responsáveis por enviar as informações sobre as decisões judiciais.

DPF, que cataloga as informações colhidas por meio do Boletim de Decisões Judiciais (BDJ), é possível conferir os casos tipificados como artigo 28 da Lei n.º 11343/06, com suas respectivas decisões judiciais (transação penal homologada, arquivamento, extinção de punibilidade).

Dadas essas dificuldades, optei por unir as duas bases, com o auxílio da equipe de estatística que trabalhou na pesquisa. Desse modo, era possível garantir as informações mais precisas sobre incidência penal e número do processo, oriundas do TJDF, somadas as informações sobre sexo, delegacia, local e Vara dos processos. Na primeira tentativa de reunir essas informações, houve coincidência entre os números de processo em 3696 casos (o que equivale a 21% da base do TJ).

Quando ainda pensava ser possível realizar uma amostra probabilística, realizei um pré-teste do formulário com processos escolhidos por meio da junção das duas bases, a do TJDF e a do DPF. O intuito era verificar os diversos caminhos que os casos de porte ou de tráfico poderiam seguir, tanto nos Juizados, quanto nas Varas criminais e nas Varas de Entorpecentes. Foram escolhidos processos gerados a partir de ocorrências das mais diversas regiões do Distrito Federal, processos em que o indiciado respondia por um grande número de infrações, e processos que representavam um padrão próprio dentro do universo pesquisado, como é o caso daqueles iniciados por prisões de mulheres por tráfico de drogas em um dia de visita a uma das penitenciárias do Distrito Federal.

A realização do pré-teste foi importante para perceber a multiplicidade de caminhos e desfechos processuais. A análise de um termo circunstanciado mostrou-se rápida e simples. O documento analisado tinha algumas dezenas de folhas, não havendo as principais peças de uma ação penal. Para preencher o formulário, questões sobre o fato e o perfil do autor eram localizadas mais rapidamente, embora não houvesse tantas informações sobre as circunstâncias da ocorrência, uma vez que o termo circunstanciado prescinde de inquérito ou investigação policial. Para conhecer a última decisão judicial bastava ir diretamente ao Termo de Audiência, onde geralmente era proposta e aceita uma transação penal. A análise de uma ação penal ou de uma apelação criminal representava um desafio maior. Os autos mais enxutos eram aqueles sobre porte de drogas sobre a vigência da Lei n.º.6368/76, infração que poderia acarretar em uma condenação à pena restritiva de liberdade. A descrição do auto de prisão em flagrante normalmente era reduzida, a denúncia do Ministério Público era diminuta, e a sentença, sucinta. Quanto aos processos por

tráfico de drogas, havia autos de 1 volume e uma centena de páginas e outros com 9 volumes distribuídos em 3 caixas. Estes últimos eram geralmente os processos que partiam de uma investigação das delegacias especializadas em drogas, ou de uma ação da Polícia Federal.

Na sequência, restou a dúvida sobre o melhor procedimento para coletar dados; se seria melhor construir dois formulários, um para os casos de porte e outro para os de tráfico, ou se seria mais adequado elaborar um só formulário abarcando todas as possibilidades. Esta última opção foi a escolhida para a pesquisa. O pré-teste havia mostrado a necessidade de elaborar um formulário que permitisse caminhos diferentes para um mesmo tipo de feito. Explico.

Originalmente, o formulário só previa uma questão sobre sentença (porque uma das variáveis-resposta da pesquisa seria se houve ou não condenação). Os casos de porte para uso pessoal não terminariam necessariamente em uma sentença condenatória ou absolutória. Antes de 2006, o indivíduo poderia ser condenado à pena de 6 meses a 2 anos por portar droga para consumo próprio. Não raro essa pena era substituída por uma pena restritiva de direitos. A partir de 2006, passa a ser incabível a pena restritiva de liberdade para os casos de porte uso pessoal. Logo, a pena é geralmente aplicada no momento da primeira audiência, quando é oferecida uma transação penal. O que aconteceria no caso de desclassificação de uma conduta de tráfico para consumo de porte de drogas? Nessa situação são várias as possibilidades. Tanto sob a vigência da Lei nº. 6368/76 quanto sob a vigência da Lei nº 11343/06 havia sentenças onde se determinava a desclassificação e se aplicava de imediato alguma sanção no próprio âmbito de uma Vara de Entorpecentes. Em outros casos, o Ministério Público requeria a desclassificação da conduta e também o declínio de competência, para que a infração de porte de drogas pudesse ser arbitrada no Juízo responsável pelos crimes de menor potencial ofensivo, os Juizados Especiais Criminais. Se o indivíduo denunciado por tráfico permanecesse preso até o momento da decisão de desclassificar sua conduta para o crime de porte de drogas, havia sentenças onde o juiz determinava a desclassificação e a imediata extinção de punibilidade, pois o sujeito incriminado já teria cumprido uma pena antecipada que bastava como sanção para um delito menor, como o porte de drogas.

As ações penais por tráfico de drogas diferem consideravelmente a depender de quem realizou a prisão do indivíduo apontado como traficante. Em ações de policiamento ostensivo da Polícia Militar usualmente ocorre a prisão de uma ou duas pessoas supostamente comercializando alguma droga. As ações penais que envolvem um grande número de indiciados normalmente partem de meses de investigações realizadas pelos setores especializados em drogas da Polícia Civil ou da Polícia Federal. Em vista disso, um dos critérios de estratificação da amostra foi a delegacia de origem da ocorrência, sendo representadas tanto os processos originados de ocorrências de delegacias circunscricionais quanto os iniciados por ocorrências de delegacias especializadas em outras matérias (como pequenos furtos, ou crime organizado), além dos que partiram de delegacias especializadas em entorpecentes, separando também os casos da Polícia Federal. Isso foi feito para facilitar a comparação de processos semelhantes quando fosse realizada a análise dos dados.

Outros dois critérios de estratificação foram adotados. Para que fosse possível falar das infrações à lei de drogas e as sanções penais suscitadas no Distrito Federal, as regiões administrativas foram agrupadas de acordo com a localização geográfica, a taxa de ocorrências de tráfico e segundo a renda per capita da população. Para que pudessem ser feitas análises a partir de um recorte de gênero, era preciso assegurar a presença de determinado número de processos que envolviam mulheres. Desse modo, a variável “sexo” também foi considerada para compor a amostra.

## Capítulo 6 – Análise qualitativa dos processos

### 6.1 Quem entra no filtro da justiça criminal?

Em linhas gerais, podemos ver que o tráfico que suscita um processo penal é aquele realizado em um lugar fixo, seja uma residência, um beco, uma rua, um bar. O tráfico fluido, que certamente ocorre em casas noturnas, em festas de alto padrão, ou em alguns círculos sociais na forma de *delivery*, nem sempre é alcançado pelos mecanismos formais de controle sobre o crime. Quem está envolvido na compra e venda de drogas em determinadas drogas, em certos contextos sociais, ou passa despercebido(a) ou tem que negociar para não ser preso em flagrante. A pesquisa aqui apresentada não abarca essa realidade. O que se sabe sobre a abordagem policial é o que é apresentado em interrogatórios e depoimentos, espaços de fala com limites claros.

No caso da abordagem de usuários, temos algumas pistas. Soares (2014), no ano de 2013, acompanhou um grupo que cumpria medidas educativas, determinadas por transações penais nos casos de porte de drogas ocorridos no Distrito Federal. Ouviu relatos de violência física psicológica que os usuários sofrem no momento do flagrante, antes de serem conduzidas à delegacia para assinar o termo circunstanciado.

Como já foi dito em outros momentos, há uma limitação clara em todas as pesquisas feitas sobre pessoas jurisdicionadas; não se sabe quais foram os contatos de usuários ou traficantes com policiais que não resultaram em um termo circunstanciado ou uma prisão em flagrante. Os encaminhamentos feitos pelos Juizados Especiais Criminais são majoritariamente de usuários de maconha (Soares, 2014: 86). Então, é possível pensar que uma parcela significativa de usuários de drogas como crack e merla não passe por esse percurso da justiça criminal. Isso ocorre, por exemplo, com os indivíduos que são atendidos nos Centros de Atendimento Psicossocial Álcool e



Outras Drogas (CAPS-AD), que em sua grande maioria são usuários de crack ou álcool como droga primária (Galassi et al, 2016).

Outra realidade constada no Rio de Janeiro é a de negociação de flagrantes de uso de drogas. Conforme Grilo et al (2011) descrevem, não é rara a prática do “desenrolo”, quando um policial deixa de encaminhar um usuário para a delegacia, mas não deixa de sancioná-lo informalmente, por meio de uma extorsão ou outras punições: “a punição pode passar apenas pelo prejuízo monetário conjugado à intimidação e à admoestação verbal dos indivíduos flagrados. Todavia, dependendo das circunstâncias, pode ser agravada pelo acréscimo da humilhação e da agressão física, como o ‘tapa na cara’ ao qual alguns interlocutores aludem. A esse último tipo de punição, os usuários referem-se como ‘esculacho’(...)” (Grilo et al, 2011: 138).

## 6.2 Princípio da insignificância

Depois da pergunta sobre quem é preso por tráfico, ou conduzido à delegacia por porte de drogas, vem a sequência lógica do argumento sobre seletividade do sistema de justiça criminal: quem é punido e com que intensidade é punido? Uma discussão frequente no meio jurídico diz respeito à aceitação do princípio da insignificância.

No pré-teste da pesquisa, houve um caso em que o juiz aceitou a tese de que uma continuidade muito pequena de drogas justificaria deixar de punir um usuário. No processo de número 2010.01.1.030\*\*\*\*, referente a um termo circunstanciado por porte de quantidade de 2,57g de maconha, o juiz acolhe o pedido ministerial de arquivamento com base no princípio da insignificância, citando decisões semelhantes do STJ (HC 17956/SP) e do TJRS (processo de número 70002869543):

É que o tipo penal insculpido no art. 28 da Lei 11.343/06 visa proteger a saúde pública. Trata-se, mais precisamente, de crime de perigo contra a saúde pública,

tipo penal criado, como de resto todos os tipos penais, para proteger bem jurídico essencial, possuindo a norma, portanto, um sentido finalístico. E como nenhum tipo penal pode existir sem tal sentido, não há crime na hipótese em questão. É que a quantidade de entorpecente apreendido em poder do réu, para uso próprio, é ínfimo (2,57g - dois gramas e cinquenta e sete centigramas), insuficiente para causar qualquer dependência, e, portanto, para causar perigo para a saúde pública. À evidência, há inúmeras decisões nesse sentido, providas de diversos Tribunais, podendo se destacar decisões do STJ e TJRS.

Decisão no mesmo sentido foi tomada em um processo de 2006, que fez parte da amostra da pesquisa. Note-se que o princípio da insignificância só foi aceito para que o processo foi arquivado depois que o autor do fato não compareceu à audiência para definir a transação penal. No caso, o indivíduo portava a quantidade 30,19g de merla, mas o juiz entendeu que “suas condições pessoais, especialmente a ausência de antecedentes graves” justificavam o arquivamento do feito. Em um termo circunstanciado consta que três indivíduos foram abordados por policiais da Coordenação de Repressão às Drogas (CORD). Um deles portava uma quantidade de 0,75g de massa líquida de maconha. Compareceu à audiência. Lá assistiu à palestra de uma psicóloga, “que discorreu sobre os efeitos nocivos das drogas”. Recebeu a pena de comparecer a seis encontros no “Serviço de Atendimento aos Usuários de Substâncias Químicas” do TJDF. Dada a celeridade processual alcançada Juizados, e o status de despenalização do porte de drogas, havia a oportunidade para a defesa alegar o princípio da insignificância? Se o autor não tivesse comparecido à audiência, posteriormente o Ministério Público pediria o arquivamento do feito com base nesse princípio?

### 6.3 Lança-perfume

No capítulo sobre metodologia, onde se explica o processo de elaboração da amostra, foi descrito como a atuação de diferentes instituições policiais levam a diferentes processos penais por tráfico de drogas. No caso da Polícia Federal, se verifica a apreensão de quantidade bem maior de drogas. Podemos falar em tráfico no atacado, quando indivíduos com conexões interestaduais encomendam quantidade de drogas em grande escala, para ser revendida para traficantes locais.

Isso pode ser exemplificado nas ações penais instauradas a partir de uma prisão por tráfico de cloreto de etila, mais conhecido como “lança-perfume”. Em 2003, a Superintendência Regional do Distrito Federal investigava denúncias de um grande distribuidor de “lança-perfume”, quando chegaram ao suspeito Wesley<sup>29</sup>. Depois de descobrir onde Wesley armazenava as drogas, policiais federais passaram a monitorá-lo. Em uma ocasião, policiais o seguiram até Ribeirão Preto, onde deixou o carro com outra pessoa, que seguiu rumo ao Pará. O receptor do veículo, dias depois estaria em um caminhão que era aguardado por Wesley na BR 040, no acesso à cidade do Gama-DF. O caminhão foi interceptado pelos agentes federais, que encontraram nele quarenta caixas contendo 4609 frascos de “lança-perfume”. Foram então à residência de Wesley, no conhecido procedimento de entrada franqueada, onde mais 474 tubos foram apreendidos, fechando um total de 5083 frascos.

Um detalhe interessante desse caso foi a sentença, que partiu do mínimo legal de 3 anos, com base no seguinte argumento: “(...) os motivos não o beneficiam porque por ganância, em associação, mantinha em depósito e vendia grandes quantidades lança perfume; as circunstancias [sic] foram atenuadas pela prisão em flagrante e apreensão da grande quantidade de entorpecente”. A pena foi fixada definitivamente em 4 anos e 6 meses de reclusão, depois de considerada a agravante da associação para o tráfico.

Outro processo relativo ao tráfico de lança-perfume ajuda a pensar sobre a proporcionalidade das penas. O chefe da Seção de Repressão a Tóxicos da delegacia do Lago Sul

---

<sup>29</sup> Os nomes verdadeiros das pessoas envolvidas nos processos aqui descritos foram trocados por nomes fictícios.

investigava Hebert, por supostamente ser ele o distribuidor de lança-perfume em *raves* de Brasília. Hebert seria preso em frente ao Conjunto Nacional, ao realizar a venda de 36 frascos contendo cloreto de etila. Em seguida, Sem mandado de busca e apreensão, policiais adentraram o apartamento do indiciado, efetuando a prisão de outros dois indivíduos que lá estavam, além de terem apreendido mais 17 frascos de lança-perfume. Na sentença que o condenou, a conduta de Herbert foi considerada “de alta reprovabilidade”, sua personalidade, “dissimulada” – tudo isso a despeito de ser réu primário e com bons antecedentes. O motivo do crime não o beneficiava, pois “buscava o lucro fácil mediante a mercancia ilegal de drogas em detrimento à saúde pública”. Por essas razões, a pena-base de Hebert foi 4 anos de reclusão. Diminuída em seis meses, por ter havido confissão espontânea, e majorada por conta da eventual associação com o outro réu, a pena chegou a 5 anos de reclusão. A pena de Herbert foi seis meses superior a de Wesley, embora este tenha traficado uma quantidade 96 vezes maior de lança-perfume. Na fase policial do processo, Herbert e Wesley são identificados como indivíduos de cor parda com grau de escolaridade referente ao 1º grau incompleto.

O último caso de indiciamento por tráfico de lança-perfume encontra um desfecho diferente dos mencionados anteriormente. Felipe era investigado pela Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes (DTE), desde que foram recebidas denúncias de comercialização de lança-perfume em uma academia de musculação situada na Asa Sul. Os policiais realizaram a campana no fim de uma tarde de julho de 2003. Acompanharam um indivíduo que saiu da academia em uma moto, voltando logo depois a pé. Depois que este indivíduo se encontrou brevemente com Felipe, os policiais o surpreenderam carregando uma sacola com 23 tubos de lança-perfume. Após o flagrante, ele disse que usaria a droga na Micarecandanga e disse ter pagado R\$640 a Felipe. Este foi abordado por policiais, quando saía da academia e alegou que apenas intermediou a relação entre o consumidor final e o vendedor, que era conhecido seu. O vendedor teria adquirido a droga de outra pessoa, que, por sua vez, teria comprado caixas de lança-perfume de um distribuidor residente na Asa Sul — esses três indivíduos moram no mesmo bairro. É o que se depreende da leitura do auto de prisão em flagrante, das oitivas e interrogatórios.

Em seu depoimento, Felipe alega que, por estar preso, não poderia se matricular no quarto semestre do curso superior de publicidade. É identificado ao longo do procedimento penal como indivíduo branco, empregado, residente no Lago Sul. Esse perfil pesa na sentença proferida em

março de 2004. Por ser “pessoa recuperável” que “não tem a personalidade voltada para o crime”, “estudante universitário (...) com emprego fixo”, sua pena-base foi fixada no mínimo legal, ou seja, três anos de reclusão. Sua pena foi atenuada com base em um artigo da lei 9807/99 (lei que instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas) que dispõe sobre medidas para os réus colaboradores. Em seguida, o juiz explica em detalhe o porquê de determinar a substituição da pena de reclusão por penas restritivas de direito:

Todos os sentenciados são estudantes universitários, tem residência fixa, trabalham, são de família estruturada, são benquistos na comunidade em que vivem, cometeram um crime que ocorre, no DF, quase que exclusivamente na época de carnaval e Micarecandanga e desconheço, nos oito anos que sou juiz titular (...), a existência de dependentes químicos do consumo de lança-perfume. Por isso os sentenciados, perfeitamente recuperáveis, não devem ser recolhidos em um cárcere, local em que jamais serão educados e ressocializados, muito pelo contrário, naquele ambiente deletério, saíram [sic] verdadeiros e perigosos criminosos.

Assim, para este caso, **excepcionalmente**, ultrapasso a vedação legal prevista na lei dos crimes hediondos e aplico aos sentenciados, por inexistência de óbice legal expresso, o previsto na Lei nº 9.714/98. Substituo a pena privativa de liberdade aplicada por duas penas restritiva [sic] de direito; a primeira restritiva de direito será na modalidade de prestação de serviço à comunidade, em hospital da rede pública, por 04 horas aos finais de semana e pelo período de 02 anos; a segunda pena restritiva de direito será a de entregar mensalmente e pelo período de 02 (dois) anos e 08 (oito) (meses), uma sexta [sic] básica para uma das entidades filantrópicas cadastradas (...) [texto com os grifos originais].

O único autuado por porte de lança-perfume para consumo pessoal foi Talib, surpreendido com três frascos da droga quando foi revistado em uma blitz ocorrida em Samambaia. O caso foi encaminhado a uma Vara de Entorpecentes, mas houve o declínio de competência em favor de um Juizado. Na audiência preliminar, ocorrida em outubro de 2004, Talib e seu advogado concordaram com a proposta de transação penal oferecida pelo Ministério Público. Comparecer às sessões designadas pelo Núcleo Psicossocial do Juizado Central Criminal (NUPS). No início do

ano de 2005, Talib requereu uma autorização judicial para viagem ao exterior, alegando que o requerente “tentou, sem sucesso, o cumprimento de toda a terapia até o início do mês fevereiro”, porque não havia vagas nas sessões realizadas pelo NUPS nos meses iniciais do ano. O pedido destaca a dificuldade do requerente em obter um visto para estudar durante 1 ano nos Estados Unidos, especialmente por ser ele um brasileiro de ascendência síria. O Ministério Público não criou óbice ao apelo, e alterou a transação penal para uma prestação de serviços na Administração Regional do Núcleo Bandeirante. A nova transação foi cumprida e foi declarada a extinção de punibilidade do autor do fato.

Na pesquisa aqui apresentada não apareceu qualquer autuação de indivíduo portando lança-perfume em shows ou carnavais fora de época. Entretanto, na data da edição de 2005 da Micarecadanga, um indivíduo foi encaminhado à delegacia por porte de drogas. Anderson estava no carro de um amigo, no estacionamento do Centro de Convenções Ulisses Guimarães, quando foi abordado por policiais às 23:00 de um domingo. No carro foram encontradas algumas porções de maconha que inteiravam 1,22g de massa líquida, de acordo com o Laudo de Exame em Substância Vegetal. De acordo com o boletim de ocorrência, os autores afirmaram ser usuários de maconha, que estavam “indo curtir a micarecandanga” quando foram abordados por policiais militares. Na audiência em que ocorreu a homologação da transação penal, Anderson concordou em prestar 96 horas de serviços, 8 horas por semana, a serem concluídos em até 03 meses, no Lar dos Velhinhos. O autor não apresentou a folha de frequência quando foi requerida. Então foi oferecida a denúncia em novembro de 2005. Foi marcada audiência intermediária em janeiro de 2006, quase cinco meses após a data do fato, sendo extinta a punibilidade, apesar do cumprimento parcial das obrigações estabelecidas na transação.

#### **6.4 Delegacias especializadas e penas incomuns**

A maconha representa a maior parte dos termos circunstanciados e ações penais por porte de drogas para consumo pessoal. Esse fato não é surpreendente, porém chama a atenção saber quem realiza os procedimentos policiais. As delegacias especializadas (Cord e DTE) e até mesmo agentes da polícia federal acabam encaminhando usuários de droga ao sistema de justiça criminal. No último caso se encaixa a detenção de Verônica, detida em uma festa na Orla do Lago Sul, por portar maconha.

Em janeiro de 2006, Havia uma “missão policial” designada para “reprimir o tráfico de entorpecentes” na festa “Hip Hop, raggae [sic], rock”, cujo panfleto de divulgação apresenta “uma folha de *cannabis*”, conforme a autoridade policial registrou no termo circunstanciado. No início da madrugada, os três policiais federais presenciaram Verônica “portando substância entorpecente com odor característico de *cannabis sativa*”. No laudo realizado pelos peritos do Instituto Nacional de Criminalística foi confirmado ser maconha o material de 0,08g que, “para bem e fielmente permitir uma adequada sistemática de análises, foi totalmente consumido”. A autora, estudante universitária, residente na Asa Sul, que alegou em depoimento viver com a renda da pensão que recebe do pai, foi conduzida até a sede da Superintendência Regional da Polícia Federal, onde assinou o termo circunstanciado, se comprometendo a comparecer à audiência preliminar. Na audiência realizada em um Juizado, anuiu diante da proposta do Ministério Público, que propôs “tratamento a ser feito junto ao NUPS – Núcleo Psicossocial do Juizado, pelo prazo de 6 (seis) meses”. Em um texto padrão, que se repete em vários casos, o relatório do NUPS aponta que “a beneficiária em questão obteve aproveitamento suficiente para ampliar suas reflexões sobre sua relação com as substâncias psicoativas”, não necessitando de “mais intervenções psicossociais”.

A seguinte ocorrência policial foi registrada pela Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes (DTE). Era sexta-feira de uma tarde de junho de 2006. Na avenida Elmo Serejo de Taguatinga, Leandro e mais dois indivíduos estavam dentro de um carro, quando foram abordados pelos policiais. O Auto de Apresentação e Apreensão lista uma lata de merla, um cigarro contendo provavelmente merla e maconha, 1 colher de sopa, 1 canivete, 1 anzol, 1 isqueiro e 1 caixa de papel de seda. Leandro é identificado como sujeito de cor parda, solteiro, estudante e camelô de 25 anos de idade, morador de uma quadra 400 da Asa Sul. A massa líquida de maconha foi 0,90g, enquanto a merla pesava 14,70g. Na audiência realizada em novembro de 2006, Leandro aceitou

a pena alternativa de “10 (dez) horas de serviços gerais no Hospital Regional de Ceilândia, no prazo de 01 (um mês) a contar do trânsito em julgado da sentença”. O autor não cumpriu a pena estipulada em audiência preliminar. Em outubro de 2007 foi oferecida a denúncia contra Leandro. Em maio de 2008 foi realizada audiência de instrução e julgamento; sem que o mandado de notificação e citação tivesse sido devolvido, não se sabia se o denunciado havia sido citado. Em dezembro do mesmo ano, passados mais de dois anos da data do fato, era proferida a sentença que extinguiu a punibilidade por prescrição, uma vez que já vigia a atual lei de drogas, que impunha o teto de 5 meses para medidas educativas ou prestação de serviço aos usuários de drogas.

Em um raro caso de porte de cocaína, o autor recebeu uma pena pouco usual. Em janeiro de 2005 policiais da DTE policiais detiveram 5 indivíduos enquadrados no artigo 16 da Lei nº. 6.368/76. Entre eles estava Euler, procurador federal, pego com uma quantidade de 0,57g de cocaína. Dos quatro indivíduos que compareceram à audiência preliminar, somente a mulher, professora com ensino superior completo, recebeu a proposta de cumprir 40 horas de serviços gerais no Hospital Regional da Asa Norte (HRAN). Ficou acertado que o indivíduo identificado como taquígrafo, residente do Lago Sul, “doasse o [valor] de R\$300,00 (...) a ser revertido a Casa Abrigo. O outro, mecânico, residente no Pedregal-GO, deveria “doar” R\$200 destinados a mesma instituição. Por fim, Euler concordou em “doar” 20% do seu salário líquido, valor que também iria para a Casa Abrigo. Em nenhum momento se esclarece o porquê da diferenciação das penas, nem se fala do eventual caráter terapêutico da doação de dinheiro ou da realização de serviços em um hospital.

Mais peculiar que a prestação pecuniária como porcentagem do salário foi a transação ofertada a Edson. O boletim de ocorrência de dezembro de 2006 relata que foi feita uma denúncia apontando com que roupa estava o indivíduo que fumava maconha próximo a uma drogaria em Taguatinga Norte. Identificado como vendedor de vale-transporte, morador da Estrutural, Edson já tinha obtido a suspensão de um processo por porte de drogas e, depois de receber uma sentença de 6 meses também com base no artigo 16 da Lei 6.368/76, cumpria pena no regime semiaberto. Logo que foi abordado, ele relatou que é usuário de drogas há 17 anos. Em 2007, o Ministério Público entendeu que, na vigência da Lei 11.343/06, esses antecedentes não inviabilizariam a transação penal, porque a nova lei de drogas vedava expressamente a aplicação de pena restritiva de liberdade, como a que era foi recebida por Edson anteriormente. Em audiência, ocorrida em



julho de 2007, ele aceitou a transação penal que foi homologada nos seguintes termos: “A proposta de pena alternativa, como forma exclusão [sic] da ação penal, desde que regularmente cumprida, consistirá em que o (a,s) autor (a, es) **doará, nesta data, 02 caixas de canetas esferográficas, Marca Bic, na cor azul, à Defensoria Pública de Taguatinga, devendo conter em cada caixa 50 canetas.**” [texto com os grifos originais].

## 6.5 Arquivamento, absolvição e desclassificação

Quando o crime de tráfico é imputado aos autores, muitas vezes o conjunto probatório não é consistente, aos olhos do magistrado, sendo necessário absolver o indivíduo ou desclassificar a conduta de tráfico para a de porte de drogas para consumo pessoal. Nesses casos, não há problema com a materialidade (sempre há a apreensão de alguma quantidade de droga), mas sim com a autoria. Como nem sempre são feitas campanhas, quando são filmadas ou fotografadas as ações de tráfico, por vezes só restam os depoimentos de policiais que realizam o flagrante. Há casos em que o testemunho policial é colocado acima de qualquer suspeita e fundamenta uma condenação; em outros, contradições entre policiais ou incongruências nos relatos levam a uma decisão pela absolvição ou pela desclassificação.

Narrativas policiais foram consideradas “frágeis e duvidosas” pelo juiz que decidiu pela absolvição de Gerson. Ele foi conduzido à delegacia em uma noite de agosto de 2006, sob a imputação do crime de tráfico de drogas, por supostamente ter 47 trouxinhas de crack no bolso de sua bermuda. Um policial do BOPE, outro da ROTAM e mais um policial militar disseram ter encontrado a droga com o autuado, além de terem encontrado mais crack na residência dele, onde entraram sem mandado de busca e apreensão. Outras duas pessoas foram revistadas e depois arroladas como testemunhas: o irmão e o vizinho de Gerson. As testemunhas civis afirmaram que

foram revistadas fora do lote por indivíduos que chegaram em um carro Pálio de cor grafite, sem farda, um deles encapuzado, enquanto Gerson era conduzido para dentro do barracão onde residia. Depois de algum tempo chegaram policiais fardados em uma viatura, que levaram todos à delegacia; nenhuma testemunha civil viu Gerson ser revistado, nem viram onde foi encontrada a droga. Na sentença, o juiz aponta que os policiais não souberam afirmar se o autor estava dentro de sua residência no momento das buscas, nem exatamente o que tinha sido apreendido nesse local. Também foi questionada a abordagem, uma vez que, em juízo, o réu declarou que 20 dias antes do fato tinha sido agredido por homens encapuzados que invadiram seu lote. Na fase de instrução, outra testemunha afirmou que ouvira, em outra ocasião, indivíduos que chegaram em um carro Pálio acusando Gerson de porte ilegal de arma, tendo dito que “iam pegar ele...”. Gerson, morador de Ceilândia Norte, foi absolvido pelo juiz da Vara de Entorpecentes, que concordou com o pedido de absolvição postulado pelo Ministério Público.

Em outra ocorrência, o testemunho dos policiais pesou para que se condenasse Joaquim por tráfico e associação para o tráfico. Morador de Santa Maria, cursando graduação em Administração, Joaquim ouviu de sua chefe que poderia voltar a trabalhar no Ministério da Justiça depois que fosse solto. Já havia sido condenado por homicídio qualificado em 1999 e cumpria o restante da pena em regime domiciliar. Foi preso sob a acusação de colaborar com mais quatro indivíduos (seu irmão era um deles) na venda de drogas. Policiais realizaram campanhas por um mês nas imediações de uma boca de fumo. Em depoimento na audiência de instrução, um dos policiais afirma que foram 20 dias de filmagens, mas em nenhum momento Joaquim “foi visto realizando atos de comércio de droga”. Os usuários, em seus depoimentos, também disseram nunca ter visto o acusado. O Ministério Público, nas alegações finais, se mostrou convencido de que não havia provas contra Joaquim e pediu sua absolvição, uma vez que ele nem mesmo aparecia nas fotografias constantes em um apenso dos autos. Ele recebeu voz de prisão quando compareceu à delegacia, a pedido de seu irmão, para levar os documentos do carro apreendido (onde não foram encontradas drogas). Na sentença, o juiz rebateu as alegações do Ministério Público e da defesa do réu, alegando que os testemunhos policiais provavam que Joaquim andava de carro com seu irmão levando e trazendo drogas; uma filmagem inclusive mostra quando seu irmão chega de carro e lhe entrega uma lata de merla – apesar de não terem sido apreendidas drogas no local tido como depósito de merla e maconha. Alam foi condenado como incurso no artigo 12, recebendo a pena

definitiva de 3 anos e seis meses. A esta se somou a pena de 3 anos pela condenação baseada no artigo 14, associação ao tráfico.

Como já mencionado em outro capítulo, é ponto pacífico na literatura sobre tráfico de drogas que a prisão de outro indivíduo do baixo escalão de organizações criminosas não representa nenhuma ameaça à continuidade das atividades de comércio de droga. Peões nesse tabuleiro são facilmente repostos. Isso quando se trata de grupos organizados, com hierarquias, cargos e funções detalhadamente estabelecidos. E o que acontece com o tráfico ocasional, intermitente, realizado a partir de um arranjo precário entre duas ou três pessoas? A prisão de uma dessas peças traz qual impacto sobre o montante de drogas comercializado em território nacional?

Em outubro de 2003, na Penitenciária do Distrito Federal, Alessandra “consciente e voluntariamente, trazia consigo, no interior da vagina, pacote com 127,80g de maconha”, conforme consta da denúncia do Ministério Público. Alessandra passou pela revista, mas logo depois agentes penitenciários a retiraram do pátio de visitas, juntamente com outra mulher, Vanessa. As duas seriam encaminhadas ao IML, porque havia informações anônimas que apontavam as duas como suspeitas de levar drogas para o presídio. Alessandra acabou confessando que carregava a droga. Quando interrogada pela polícia, disse ser moradora da Estrutural, mãe de dois filhos. Alegou que a droga lhe foi entregue por Vanessa, que teria ensinado a ela a introduzir na vagina as porções de maconha embrulhadas em um preservativo, lhe prometendo pagar R\$15,00 se entrasse com a droga no presídio. Em juízo, Alessandra desmentiu a versão anterior, alegando que foi agredida por um policial e pressionada a dizer que a droga era de Vanessa. Disse que, na verdade, para se sustentar fazia faxinas, catava latas e vigiava bolsas do lado de fora da penitenciária nos dias de visita. Disse que a encomenda para transportar a droga teria vindo de uma pessoa que regularmente deixava a bolsa sob sua guarda. Essa versão se amoldava com a versão de Vanessa, que afirmou ser mãe de uma criança de dois anos, que era dependente de drogas, vivia como catadora e recebia R\$100 por entrega feita ao seu namorado na prisão. Confessou que não era a primeira vez que levava drogas para o presídio, mas que só conhecia Alessandra como a pessoa que guardava as bolsas das visitantes – além disso, já tinham se visto na Estrutural, lugar de residência das duas. Se não tivesse sido pega, receberia uma lata de merla por ter levado a última encomenda ao presídio. As duas receberam a pena definitiva de “quatro anos de reclusão em regime integralmente fechado pois assim o determina a lei dos crimes hediondos”.

Quando aguardava para entrar na penitenciária, Leila foi separada das demais visitantes por uma agente penitenciária. Havia uma denúncia anônima de que ela levaria droga para a pessoa que aguardava sua visita. Ela negou. Foi encaminhada ao IML, onde foi constada a presença de maconha “no interior da cavidade vaginal da conduzida”. Ela então confessou à agente penitenciária que levaria a droga para Eudes, sob a promessa de que ele lhe daria uma carroça. Na delegacia respondeu ao interrogatório; residia em um barraco alugado, era amasiada, como profissão catava lata e papel, e tinha 11 (onze) filhos, contando o que viria, pois estava no oitavo mês de gestação. Confirmou o trato com Eudes. Já tinha levado maconha para ele outras duas vezes. Se levasse pela terceira vez, ele lhe daria uma carroça, com a qual ela poderia trabalhar. Afirmou que a droga foi adquirida em Ceilândia, onde ela reside.

Em marco de 2006, no mês seguinte à data do fato, O Ministério Público entendeu que a materialidade do crime estava “eivada de vícios”, uma vez que a autuada foi coagida a produzir provas contra si mesma, ao ser submetida de forma involuntária ao exame no IML. O MP argumentou que a prova era inválida, uma vez que a forma de obtê-la teria violado princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, o direito a não auto-incriminação e o direito à intimidade. A manifestação do MP segue, afirmando que “nenhum cidadão pode ser subjugado (entrevistado, preso e conduzido ao IML) para ser submetido a exames periciais invasivos objetivando a descoberta de provas que serão utilizadas contra estas mesmas pessoas. Esses foram alguns argumentos desdobrados no pedido de arquivamento do inquérito.

Enquanto não deliberava sobre o arquivamento, o juízo de uma Vara de Entorpecentes concedeu a liberdade provisória à autuada. Em maio, uma decisão da mesma Vara defendia que “o exame na visitante e a retirada da droga da cavidade natural do seu corpo não violou qualquer direito constitucional assegurado”. A intervenção do Estado para “cessar uma conduta criminoso” seria legítimo, porque “nos crimes de perigo abstrato presumido não há necessidade de ser demonstrar o efetivo prejuízo ao bem jurídico tutelado pela norma penal”. Na sequência, o inquérito foi encaminhado ao Procurador-Geral de Justiça, para que deliberasse sobre o arquivamento. A Câmara de Coordenação e Revisão da Ordem Jurídica Criminal, por unanimidade, sugeriu que o Procurador-Geral insistisse no arquivamento. Por sua vez, em outubro, o Procurador-Geral afirmou não haver “dúvida quanto à aptidão da intervenção do médico-legista” e entendeu que “o agente estatal não tinha à sua disposição outro meio que permitisse atingir a

finalidade de forma menos gravosa à conduzida”. Ele, então designou outra promotoria para que oferecesse a denúncia.

Seguindo à denúncia oferecida, a defesa prévia requeria a rejeição da denúncia, sob o argumento de que a situação de “uma mulher, solteira, sem emprego e com onze filhos para criar” configurava uma causa excepcional de exclusão de culpabilidade. Nas alegações o Ministério Público retorquia, ao enunciar que “as dificuldades de ordem pessoal e financeira” não poderiam servir para justificar os atos ilícitos. “Entendimento contrário praticamente inviabilizaria boa parte das condenações por tráfico, máxime, porque, no mais das vezes, é a falta de oportunidades, ou de uma melhor colocação no mercado de trabalho que motiva a prática de crimes dessa natureza”.

Na sentença, o comportamento da acusada foi tido como típico e culpável, sendo que o ordenamento jurídico não legitimaria a obtenção de qualquer vantagem com a venda ou fornecimento da droga, “até mesmo porque tal ação enseja grande repulsa social, por malferir a saúde pública”. Assim, o pedido de condenação nas penas do artigo 12 da Lei nº. 6.638/76 foi considerado procedente. Foi considerada a causa de diminuição prevista na lei de drogas que passou a vigor à época da sentença, o parágrafo quarto do artigo 33 da Lei 11.343/06. Por ser primária, ter bons antecedentes e não participar de nenhuma organização criminosa, a pena foi reduzida pela metade (depois de ter sido aumentada em um sexto, por a infração ter ocorrido no presídio), sendo firmada como definitiva em 1 ano e 9 meses de reclusão.

Ticiane visitava regularmente sua irmã na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF). Em julho de 2004, passou por uma revista pessoal, mas nenhuma droga foi encontrada. A Seção de Vigilância designou um agente de policial para conduzir Ticiane à delegacia. No auto de prisão em flagrante consta que o policial “recebeu memorando encaminhando a autuada ao IML, onde ela seria submetida a exames que visam a localizar a substância em sua vagina e/ou ânus; que o depoente, por proibição do legista, não pode acompanhar os exames, mas que o médico localizou algo na vagina da autuada”. Quando interrogada, fez questão de afirmar que não era usuária nem era traficante, trabalhava como doméstica (diarista) e nas sextas-feiras ajudava o marido a lavar carros no estacionamento do Banco Central. Fora visitar sua irmã no presídio, mas levava a droga a uma terceira pessoa, como um favor a uma pessoa que lhe abordou em uma parada de ônibus em Santa Maria. Na fase judicial do processo, mudou a versão quando foi interrogada.

Quando foi visitar a irmã, teria recebido R\$80,00 reais de outra interna, para que comprasse maconha e adentrasse a penitenciária com a droga na visita seguinte. Recebeu a promessa de que o receberia o lucro da venda de maconha na penitenciária.

O Ministério Público não questionou a forma de obtenção das provas e, nas alegações finais, pediu a condenação, pois “o comportamento da denunciada é culpável, por ser imputável e ter consciência de sua ilicitude. Exigível, ainda, que assumisse postura diversa no sentido de respeitar a ordem jurídica e a saúde pública.” A defesa da ré, em alegações finais, pugnou pela absolvição, sob o argumento de teria ocorrido um flagrante provocado. Seria a hipótese do crime impossível, pois “a acusada foi induzida à prática do delito que só não se consumou em virtude de denúncia anônima à Chefe de Seção”. No julgamento, as teses da defesa foram refutadas. O pleito de que fosse considerada a atenuante de confissão espontânea, depois de estabelecida a pena no mínimo legal (3 anos), também foi rejeitado, por entender o magistrado que não é possível reduzir uma sanção para um patamar abaixo do mínimo legal – como foi mostrado no caso anterior, esse não é um ponto pacífico na doutrina, na jurisprudência e na prática dos tribunais. A pena definitiva foi estabelecida em 4 anos de reclusão.

Nesse terceiro caso de uma mulher presa tentando entrar no presídio com drogas alguns fatos se repetem. A autora não delata quem vai receber a droga, tampouco dá informações sobre quem forneceu a droga e pagou, ou fez promessa de pagar, pelo transporte. É primária, não tem uma ocupação da qual pode obter recursos da monta que obtém levando drogas para o presídio.

O que se percebe é que o comércio de drogas que acontece no presídio é de pequenas quantidades de drogas, uma vez que cada transportadora só pode esconder no próprio corpo a mercadoria. Sob coação ou na expectativa de obter uma renda que não conseguiria de outra forma, a mulher que carrega a droga se arrisca a atravessar uma série de mecanismos de vigilância; não pode transparecer o nervosismo, deve controlar a respiração e contração dos músculos para não deixar a droga cair na revista íntima, além de ter que contar com a probabilidade de não ter sido denunciada, uma vez que o receptor (ou a receptora) da droga está sob constante monitoramento.

Por mais que sejam elucidativas do que acontece com determinadas mulheres que traficam drogas, as pesquisas feitas a partir de entrevistas em presídios tem um viés claro: só abrangem quem não obteve sucesso em se afastar do controle estatal sobre a atividade ilícita. Viés parecido

com o da presente pesquisa, que só relata os casos de quem, ao menos, teve o contato com a polícia, nada revelando sobre quem soube se esconder dos agentes de segurança pública, ou foi capaz de negociar informalmente com eles a continuidade de suas atividades.

É bastante razoável pensar que a probabilidade de ser flagrado com drogas dentro do presídio é maior do que a de ser flagrado em via pública. O que não é intuitivo é o aumento de pena previsto em lei para os crimes cometidos nas “dependências ou imediações” de estabelecimentos prisionais, independentemente da quantidade de drogas que é portada para consumo próprio ou para o comércio.

A punição dada a Wanderson não representa grandes ganhos à saúde pública, nem arranha as receitas de organizações que vivem do tráfico, mas impacta diretamente o indivíduo e sua possibilidade de reinserção social, além de contribuir para os números insustentáveis de pessoas encarceradas. Wanderson estava no Pavilhão V, Centro de Internamento e Reeducação, onde os internos participam de oficinas de trabalho de marcenaria, panificação, serigrafia, entre outras. Com ele foram encontradas 74 trouxinhas de maconha que somadas pesavam 5,18g de massa líquida. Os técnicos penitenciários afirmaram que cada trouxinha é normalmente comercializada ao custo de R\$1,00. Na sentença, o juiz afastou todas as possibilidades de fixação da pena acima do mínimo legal. Acontece que a Lei 11.343/06 tem como pena mínima 5 anos de reclusão. Também estipula a causa de aumento de pena, de um sexto a dois terços, se a infração for cometida nas dependências de estabelecimento prisional. Se o indivíduo estiver na prisão, cumprindo pena por outra infração, a pena pelo delito envolvendo drogas terá a agravante da reincidência, prevista no artigo 61, inciso I, do Código Penal. A pena de Wanderson foi agravada em seis meses, por causa da reincidência, e foi aumentada em um sexto, o piso da causa de aumento previsto na lei de drogas, totalizando 6 anos e 6 meses de reclusão.

## Capítulo 7 – Análise quantitativa das bases de dados e dos processos

### 7.1 Crimes registrados e não registrados

Nos estudos sobre criminalidade e segurança pública, há diferentes abordagens para lidar com a discrepância que existe entre a quantidade de crimes efetivamente cometidos e a quantidade de crimes registrados pela polícia. Alguns contrastam o “crime real”, o total de atos criminosos que ocorrem, ao “crime detectado”, aquele que chega ao conhecimento das autoridades policiais. Fala-se também em “cifras ocultas do crime” como referência aos crimes difíceis de serem identificados ou àqueles que não são comunicados pelas vítimas e, portanto, ficam de fora das taxas oficiais de crime. De melhor proveito é diferenciar crimes registrados de crimes não-registrados. Dessa maneira se compreende que um crime deixa de ser registrado por desconhecimento sobre sua existência ou por uma ação deliberada por parte da autoridade policial. Além desses casos, crimes de mesma natureza fática e que se desenrolam em circunstâncias semelhantes podem ser classificados de forma muito diferente. É o que acontece com os chamados “autos de resistência”, onde um ato que poderia ser rotulado como homicídio doloso é enquadrado como morte em decorrência de intervenção policial.

Da mesma forma, não se pode pensar que o número de indivíduos encaminhados à delegacia por porte de drogas é representativo da população que utiliza drogas. Como dito no capítulo anterior, os encaminhamentos feitos pelos Juizados Especiais é, na maior parte, de homens usuários de maconha. Deve-se levar em que o policiamento ostensivo se concentra mais em determinadas áreas de uma cidade e são usuários de um perfil específico que estão na rua sujeitos à abordagem policial.

No mesmo sentido de apontar que uma parcela do total de usuários entra em contato com a justiça criminal, importa mostrar que diferentes formas de consumo e diferentes grupos sociais se dão em torno de drogas com a mesma composição química. Basta olharmos para as drogas onde se encontra o alcaloide da cocaína. A quantidade de processos envolvendo o porte ou o tráfico de



cocaína na forma de cloridrato de cocaína (“cocaína refinada” ou “pó”) é bem menor do que aqueles relativos à cocaína na forma de sulfato de cocaína (fumável, a exemplo do “crack”).

A composição química pode ser a mesma, mas cada variante da cocaína corresponde uma cobertura midiática específica, enseja um estigma sobre seus usuários, além de determinar diferentes formas de controle social. Uma pesquisa demonstra como as formas variáveis que assume a cocaína são difíceis de reconhecer. Analisando amostras do que a Polícia Civil e a Polícia Federal do Acre classificaram como “oxi”, pesquisadores perceberam que a maior parte da droga apreendida se tratava de “pasta base”, ou da pasta base tratada com bicarbonato de sódio, o que a transformaria em “crack” (Da Silva Júnior, 2012).

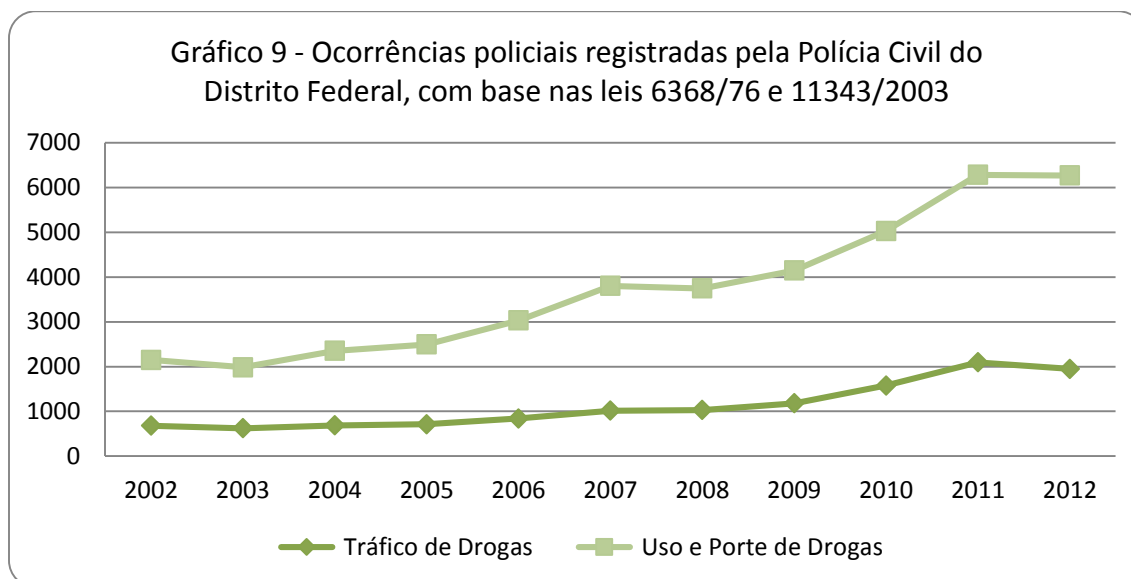
Com esse preâmbulo se salienta que os registros de crimes não são um espelho da totalidade de crimes que ocorrem. Entretanto, as taxas de ocorrências policiais registradas ou de inquéritos instaurados podem indicar a tendência de aumento ou diminuição no número de pessoas que passam pelo sistema de justiça criminal e que serão eventualmente punidas. São apresentadas a seguir dados sobre a criminalidade registrada no Distrito Federal.

## 7.2 Os diferentes registros de ocorrências, procedimentos e indiciamentos

Em 2013 foram solicitados os dados sobre procedimentos policiais realizados pela Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), entre 2002 e 2012, em relação às infrações às leis de drogas, a Lei n.º 6368/76 e a Lei n.º 11343/06. A Seção de Estatística, Pesquisa e Análise Criminal da PCDF é a fonte dos dados que serão discutidos logo adiante.

As ocorrências de porte de drogas para uso cresceram em uma proporção bem maior, talvez pela rapidez em se lavrar o Termo Circunstanciado, única opção de encaminhamento pela polícia, desde que a Lei n.º 11343/06 impossibilitou a prisão em flagrante de usuários de drogas.

O gráfico seguinte evidencia o crescimento proporcionalmente muito maior das ocorrências por porte de drogas:



Quando se verifica o tipo de procedimento policial, no período entre 2002 e 2012, houve 11.769 inquéritos e 20.013 termos circunstanciados relativos à lei de drogas:

Tabela 2 – Procedimentos policiais instaurados pela Polícia Civil do Distrito Federal, entre 2002 e 2012

Procedimentos policiais - leis 6368/76 e 11343/2003												
TIPOS DE PROCEDIMENTO	ANO											TOTAL
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Inquéritos	1687	1405	645	655	742	857	804	968	1165	1401	1440	11769
Termos Circunstanciados	12	175	1340	1442	1716	2140	1979	2362	2506	3275	3066	20013
<b>Total de Procedimentos</b>	<b>1,699</b>	<b>1,580</b>	<b>1,985</b>	<b>2,097</b>	<b>2,458</b>	<b>2,997</b>	<b>2,783</b>	<b>3,330</b>	<b>3,671</b>	<b>4,676</b>	<b>4,506</b>	<b>31,782</b>

Os dados da Polícia Civil mostram um crescimento significativo no número de ocorrências e de termos circunstanciados sobre porte de drogas para consumo pessoal no período analisado. No entanto, dessa fonte não é possível saber com precisão quantos indivíduos foram presos em

flagrante ou encaminhados à delegacia para assinar o termo circunstanciado. Isso acontece, porque uma ocorrência registrada ou um inquérito instaurado podem apontar mais de um autor do fato.

A base de dados fornecida pelo DPF foi elaborada a partir de consultas ao Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC). As diferenças entre o SINIC e o sistema de informações da Polícia Civil, chamado Polaris-Proced, são as seguintes. O Polaris computa todos os inquéritos policiais ou termos circunstanciados instaurados/ relatados pela PCDF. O SINIC reúne os inquéritos e termos circunstanciados que suscitem, ao menos, um indiciamento<sup>30</sup>. Outras diferenças que dizem respeito às planilhas fornecidas para esta pesquisa são: os dados da PCDF englobam procedimentos gerados por ações da polícia fora do Distrito Federal, em geral, no Entorno do DF; os dados reunidos pelo DPF incluem procedimentos em que houve ao menos indiciamento, que pode ter sido originado na Polícia Federal, na Polícia Civil ou no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Posto isso, por meio do SINIC é saber o total de indiciados e o total de indiciamentos. O número de indiciados é menor, porque um indivíduo pode ser apontado como autor de uma infração à lei de drogas mais de uma vez, em diferentes procedimentos (inquéritos ou termos circunstanciados). Os números seriam esses de acordo com a tabela que consta do relatório fornecido pelo DPF em setembro de 2015:

Tabela 3 – Número de indiciamentos, indiciados e procedimentos instaurados com indiciamento – Lei 6368/76 e Lei 11343/06, Distrito Federal – 2002 a 2012

<b>Entorpecentes Lei 6368/76 e Lei 11343/06</b>		
<b>Indiciamentos</b>	<b>Indiciados</b>	<b>Procedimentos</b>
<b>22.191</b>	18.047	15.830

Fonte: SINIC – Sistema Nacional de Informações Criminais

Já foi dito que os números totais do SINIC estão subdimensionados, pois há parcela reduzida de termos circunstanciados do artigo 28 da Lei nº. 11343/06 incluídos na base de dados.

<sup>30</sup> O relatório que acompanha os dados enviados pelo DPF apresenta a definição de indiciamento dada por Fernando Capez, para quem esse procedimento configura o ato de imputar à determinada pessoa a prática de um fato punível (crime ou contravenção).

Isso pode ajudar a compreender por que o Polaris-Proced apresenta o número de 31.782 procedimentos policiais, enquanto o SINIC apresenta 15.830 procedimentos. Outro detalhe, o SINIC é constantemente atualizado, além de haver algumas inconsistências. Então, há mudanças nos valores apurados a cada consulta ao sistema. Por exemplo, na tabela acima são apresentados 22.191 indiciamentos. Conforme se na próxima tabela, o número total de indiciamentos é de 22.211. O número de indiciamentos diminui a partir de 2007 a 2010, tendência oposta ao que se apresenta nos números da PCDF.

Tabela 4 – Indiciamentos realizados com base na legislação sobre drogas no período de 2002 a 2012

Número de indiciamentos, por ano de autuação - Lei 11343/06, Lei 6368/76												
LEI DE DROGAS	ANO											TOTAL
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Lei 11343/06	6	1	8	23	514	2186	1699	1509	1450	1585	1956	10937
Lei 6368/76	2474	2174	2412	2344	1847	17	2	1	0	1	2	11274
<b>TOTAL</b>	<b>2480</b>	<b>2175</b>	<b>2420</b>	<b>2367</b>	<b>2361</b>	<b>2203</b>	<b>1701</b>	<b>1510</b>	<b>1450</b>	<b>1586</b>	<b>1958</b>	<b>22211</b>

Fonte: SINIC - Sistema Nacional de Informações Criminais, out. 2015

As bases de dados do DPF não apenas mostram a quantidade de indiciados e indiciamentos. Também há informações sobre o local do fato, idade e sexo dos apontados como autores das infrações. Um dado que é do interesse direto da pesquisa é o referente às decisões judiciais, que são enviadas ao SINIC. Os dados sobre decisão judicial não são facilmente manipuláveis, porque nem sempre apresentam a incidência completa, para que se possa diferenciar quais processos são de tráfico e quais são de posse. Além disso, o sistema é alimentado de forma que fique registrada a última decisão. Então vai ser frequente ocorrer “extinção da pena” se sobrepondo à decisão condenatória, ou então “extinção de punibilidade”, quando se trata do cumprimento de uma transação penal ou de uma prescrição.

Apesar desses entraves, busquei isolar as decisões judiciais condenatórias ou absolutórias para os casos de tráfico, para os anos de 2004 a 2008, excluindo o ano de 2006, quando passa a vigorar a nova lei de drogas, e quando não é claro se na base se trata de um processo de tráfico ou

se o processo foi iniciado pelo indiciamento no artigo 12 da Lei n.º 6368/76 e depois foi julgado com base na Lei n.º 11343/06.

Dentre os processos com decisão judicial registrada no Boletim de Decisão Judicial, foram selecionados apenas aqueles referentes a tráfico de drogas. Como a base do DPF não oferece o campo de incidência penal preenchido nos processos abarcados pela Lei 11343/06, foi necessário criar regras lógicas de exclusão. Se o processo tivesse a decisão “extinção de punibilidade” junta à incidência penal dos artigos 109 e 115 do Código Penal, teria ocorrido a extinção da punibilidade por prescrição. O prazo prescricional para o tráfico de drogas é de 20 anos (pois pena máxima prevista é superior a doze anos), não é possível encontrar decisões de prescrição para tráfico de drogas na base de dados, pois o primeiro ano do período analisado é 2002 e o último é 2010.

As decisões de “extinção da pena” acompanhadas da incidência penal “art. 16, Lei 6368” foram desconsideradas, pois não havia interesse em analisar as decisões judiciais para porte de drogas para consumo pessoal. Os outros casos de extinção de pena foram computados como “condenação”. Os processos com o campo de decisão preenchido como “extinção de pena” nada mais são do que casos em que houve condenação e a execução da pena já chegou ao fim. Na impossibilidade de classificar os processos em porte de drogas ou tráfico de drogas, foram desconsiderados “suspensão do processo”, “arquivamento ou trancamento”, “rejeição de denúncia” e “absolvição sumária”. Ficamos em tão com duas categorias de resposta: “absolvição”. “condenação”.

Já foi apresentada a tabela com a distribuição da quantidade de indiciamentos por ano. Em relação às decisões judiciais, vale lembrar uma limitação da base apresentada no capítulo de metodologia. O sistema SINIC recebe as informações sobre decisão, que são preenchidas por todas as varas criminais em um formulário chamado Boletim de Decisão Judicial. Especialmente, a partir de 2009, o número de processos com decisão cadastrada no SINIC cai bastante, de forma oposta ao que acontece com o número de indiciamentos (e também com o de ocorrências policiais). Quando filtramos a base do SINIC, para considerar apenas as decisões de condenação ou de absolvição, é nítida essa queda no preenchimento dos dados:

Tabela 5 – Distribuição dos processos com decisão judicial cadastrada, por ano de autuação

Decisão Judicial	Ano de Autuação										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Absolvição</b>	189	153	139	123	134	90	49	8	9	7	17
<b>Condenação</b>	300	255	294	250	236	171	74	27	40	95	201
<b>Total Geral</b>	489	408	433	373	370	261	123	35	49	102	218

Por essa razão, optei por comparar os processos de um período bem mais restrito, os anos de 2004, 2005 e 2007, 2008. O ano de 2006, que é o ano de aprovação da Lei n.º 11343/06. Então ainda há muitas decisões de processos por tráfico iniciados na vigência da Lei n.º. 6368/76. Esse ano foi desconsiderado para comparação, o que não afetou desproporcionalmente nem a quantidade de processos por tráfico da Lei n.º 11343/06, nem a daqueles referentes à Lei n.º. 6368/76.

Um primeiro exercício comparativo pode ser o cálculo da proporção de absolvições e de condenações em relação ao total de processos com decisão judicial somente para tráfico de drogas (incluindo alguns casos de associação para o tráfico). Primeiro, vejamos a distribuição das sentenças de condenação e absolvição:

Tabela 6 – Distribuição das sentenças de condenação e de absolvição por tráfico.

Lei de Drogas	Absolvição	Condenação	Total
Lei 11343/06	142	255	397
Lei 6368/76	259	534	793
<b>Total Geral</b>	<b>401</b>	<b>789</b>	<b>1190</b>

Nos anos de 2004, 2005, 2007 e 2008, os processos por tráfico de drogas e/ou associação para o tráfico cuja decisão judicial está disponível totalizam 1190, sendo 397 sentenciados com

base na Lei 11/343/06 e 793 referentes à Lei 6368/76. O número maior de processos da Lei 6368/76 distorceria a comparação em termos absolutos. A fim de saber se a mudança na legislação trouxe proporcionalmente mais condenações por tráfico (uma forma de mensurar um eventual incremento na punição), é necessário calcular a razão dois tipos de decisão judicial pelo total de processos sentenciados pelas diferentes leis, conforme se vê no quadro abaixo:

Tabela 7 – Distribuição percentual de condenações e absolvições por tráfico.

<b>Lei de Drogas</b>	<b>Absolvição</b>	<b>Condenação</b>	<b>Total</b>
Lei 11343/06	36%	64%	100%
Lei 6368/76	33%	67%	100%

A proporção de condenações relativas às absolvições foi de 67% para os processos da Lei 6368/76, tendo diminuído para 64% quando se trata dos casos julgados a partir da Lei 11343/06. A proporção de condenados poderia ser um indicador de mudança na punição dada aos traficantes de drogas, com a mudança na legislação sobre drogas. A comparação, no entanto, mostra não ter havido alteração significativa nesse sentido, ao menos quando se trata dos anos iniciais de vigência da lei. A partir dos dados da pesquisa de arquivo, na próxima seção são apresentados outros dois indicadores, a quantidade da pena aplicada e a duração dos processos.

### 7.3 Dados primários

Retomando as explicações do capítulo sobre metodologia, da relação de 202 processos selecionados na amostra, 10% deles tiveram de ser substituídos. Desses 202 processos, não foi possível preencher o formulário da pesquisa para 2 processos, cujos arquivos digitalizados se corromperam, fato ocorrido depois de encerrado o trabalho no Arquivo do TJDF. Em vista disso, a estatística descritiva apresenta neste capítulo se refere à informação coletada em 200 formulários eletrônicos, distribuídos da seguinte maneira:

Tabela 8 – Distribuição dos processos da amostra por incidência penal.

<b>Distribuição dos processos da amostra por incidência penal</b>					
Lei 6.368/76		nº de processos		Lei 11.343/06	
tráfico	art. 12	62	44	art. 33	tráfico
associação	art. 14	1	1	art. 35	associação
porte	art. 16	76	16	art. 28	porte
subtotal		139	61	subtotal	
		200			
		<b>total</b>			

As análises da tese são centradas na comparação entre as decisões judiciais por tráfico de drogas antes e depois da vigência da atual lei sobre drogas, a Lei 11343/06. Foram analisados 62 feitos relativos à lei 6368/76 e os 44 referentes à Lei 11343/06. A incidência penal é aquela determinada no indiciamento, podendo ter sido alterada ao longo do processo. Os artigos que preveem penas para o crime de associação para o tráfico não foram objeto de comparação, pois houve apenas uma ocorrência relativa a cada lei.

Quanto à distribuição por sexo, mulheres representam 13,5%, enquanto os homens, 86,5% da amostra. Essa é uma distribuição semelhante ao dos indiciamentos listados no SINIC, onde 87,4% são referentes a mulheres, enquanto 12,6%, a homens.

Os dados sobre cor/raça são os seguintes:

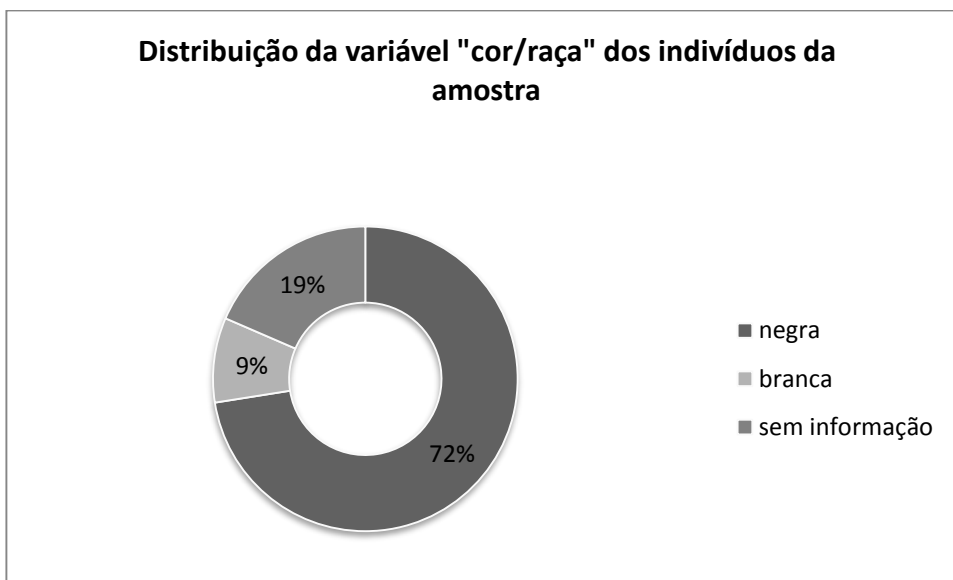


Tabela 9 – Cor/raça dos indivíduos da amostra

<b>Cor/raça dos indivíduos da amostra</b>		
<b>cor/raça</b>	<b>Freq</b>	<b>%</b>
Sem Informação	37	19%
Parda	136	68%
Branca	18	9%
Preta	8	4%
Outro (negra)	1	1%
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>1</b>

Se agruparmos sob o rótulo “negra” as categorias “parda” e “preta”, somando a elas a resposta “outro”, conforme o padrão adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), teremos a seguinte distribuição racial dos indivíduos:

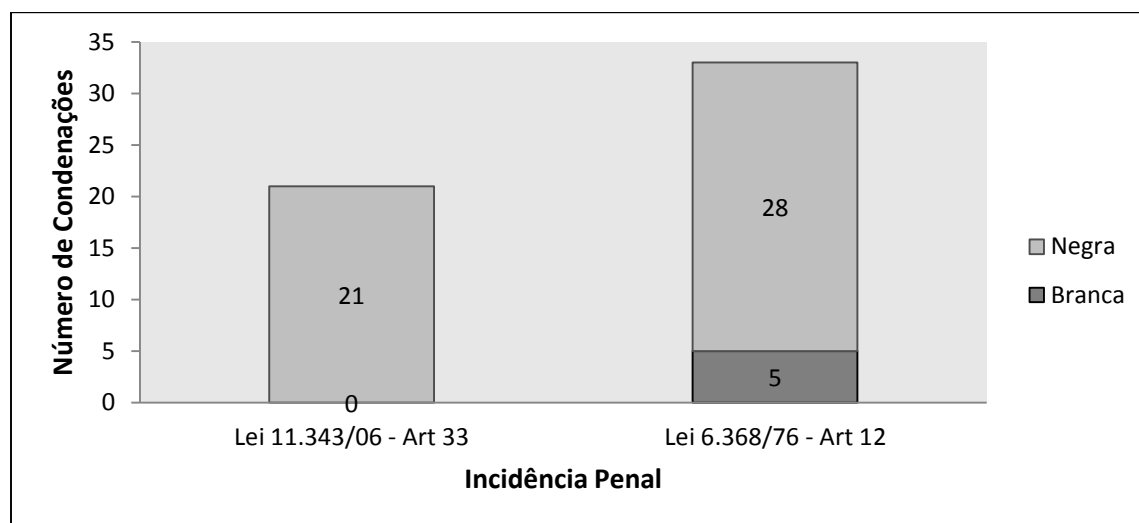
Gráfico 10 – Distribuição da variável “cor/raça” dos indivíduos da amostra



A expressiva maioria dos incriminados por porte ou tráfico de drogas é negra, compondo 72% da amostra. Se for desconsiderada a resposta “sem informação” (que ocorreu 37 vezes), haverá 11% de pessoas brancas, em contraste com 89% de pessoas negras.

Quando separados apenas os processos que geraram condenação por tráfico para os homens, temos a seguinte distribuição por cor/raça, categoria agrupada conforme a prática do IBGE, que reúne “preta” e “parda” sob a denominação “negra”:

Gráfico 11 – Distribuição por cor/raça dos homens condenados por tráfico de drogas

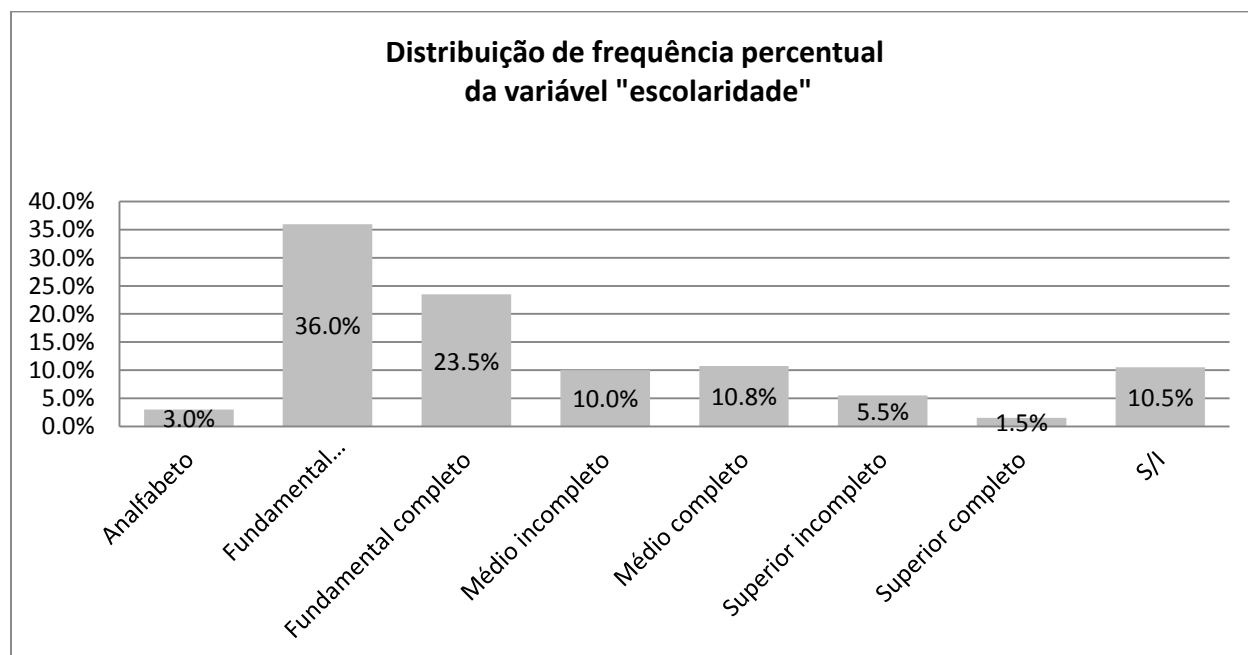


No gráfico acima se observa que todos os condenados por tráfico de drogas (21 pessoas) pela Lei 11343/06 são negros. Quanto à Lei 6368/76, 85% dos condenados por tráfico (28 pessoas) são negros. Para colocar esses números em contexto, sabemos que a população negra é proporcionalmente maior nas prisões brasileiras que a população branca. Para tornar precisa a comparação com o critério racial é necessário ponderar o número de pessoas negras encarceradas pelo total de habitantes negros na população, seguindo o mesmo procedimento para as pessoas brancas encarceradas. Se for calculada a média das taxas de encarceramento dos dois grupos raciais

entre 2007 e 2010, temos o seguinte panorama para o Distrito Federal: a média das taxas de encarceramento de negros é de 428 presos por 100 mil habitantes negros, número pouco mais de duas vezes superior ao da média de encarceramento dos brancos, que foi de 199 presos por 100 mil habitantes brancos no período (Mapa do Encarceramento, 2015).

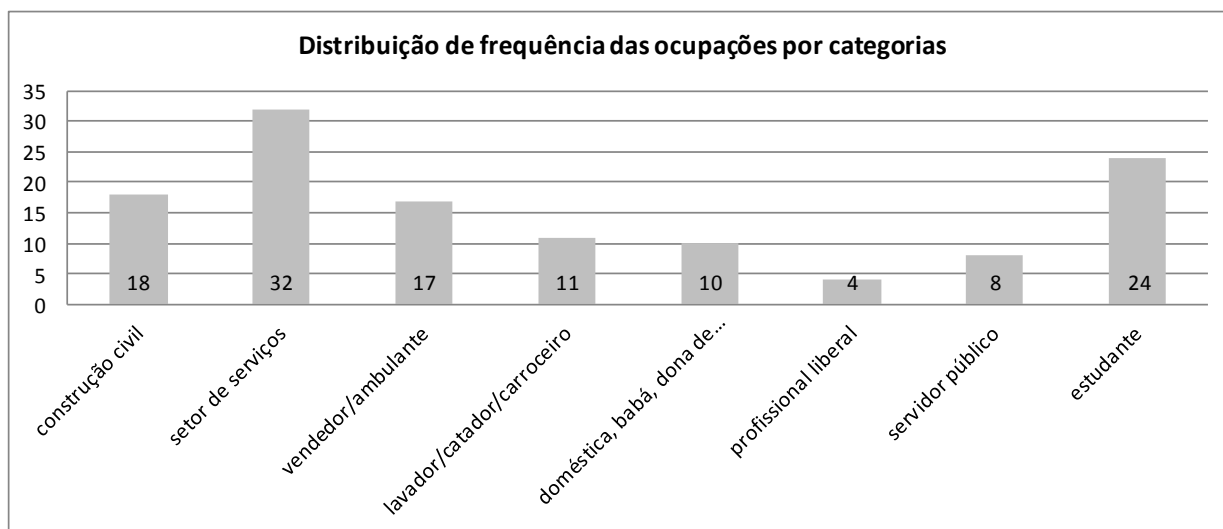
Com relação à escolaridade, as pessoas com ensino superior completo ou incompleto compõem 7% dos casos da amostra. Analfabetos perfazem 3% da amostra, enquanto 59,5% é a proporção de pessoas com ensino fundamental completo ou incompleto. Calculando a frequência acumulada, 72,5% dos indivíduos não chegaram a completar o ensino médio completo.

Gráfico 12 – Distribuição de frequência percentual da variável “escolaridade”



A questão sobre ocupação tinha o campo aberto, pois nos documentos da fase policial (boletim de ocorrência, auto de prisão em flagrante, antecedentes e conduta social, etc) não seria encontradas as categorias de ocupação utilizadas pelo IBGE, por exemplo. Dessa forma, agrupei algumas respostas em categorias gerais, no intuito de visualizar que os casos de ocupações de remuneração mais alta são menos frequentes:

Gráfico 13 – Distribuição de frequência das ocupações por categorias



A categoria “construção civil” agrupa repostas como “serralheiro”, “ajudante de pedreiro”, “marceneiro”. A categoria “setor de serviços” engloba indivíduos que, dentre outras ocupações, declaram ser “caixa de restaurante”, “motorista”, “lanterneiro”, “padeiro”, “açougueiro”. A quinta coluna do gráfico representa as respostas para ocupações em âmbito residencial, como as respostas “babá”, “dona de casa”, “do lar”. “doméstica” e “jardineiro”. Na sequência, na categoria “profissionais liberais” estão “professor”, “decorador”, “direção de produção e publicidade”, “desenhista”. Os servidores públicos são servidores civis (“procurador federal”, “assessor da Câmara dos Deputados”, “papiloscopista da Polícia Civil”) e militares (soldados do Exército e da Aeronáutica e um sargento do Exército).

Os dados apresentados até agora vão na direção do que foi discutido nos capítulos iniciais. Não é possível argumentar que está em curso um processo genérico de intensificação do poder punitivo estatal. Quando há incremento da punitividade, via encarceramento, isso ocorre de forma segmentada para alguns grupos. No caso da pesquisa aqui apresentada, as pessoas indiciadas por tráfico de drogas ou apontadas como autoras do crime de portar drogas para o consumo próprio formam um perfil majoritariamente negro, de baixa escolaridade, que ocupam posições no mercado de trabalho de menor prestígio e renda.

## 7.4 Tempos de justiça

Como foi demonstrado, o tempo médio das penas aplicadas em sentenças condenatórias não aumentou a partir da vigência da Lei 11343/06; ao contrário, os processos da amostra apontam que ocorreu uma diminuição dessa duração da pena. Para continuar a investigar se houve e quais foram as mudanças que ocorreram com a mudança na legislação sobre drogas, é bastante útil o cálculo da duração dos processos por tráfico de drogas. Como vem aumentando a proporção da população carcerária presa por tráfico de drogas, isso poderia ser explicado por uma maior celeridade dos processos julgados desde 2006, o que possibilitar o processamento de um volume maior de feitos durante determinado período.

Recorrendo novamente à análise da base de dados do DPF, também se pode calcular a duração dos processos. Ao selecionar somente as decisões condenatórias nos anos<sup>31</sup> de 2004 a 2008 (excluindo o ano de 2006), temos 169 processos relativos aos anos 2004 e 2005, ao lado de 121 processos em 2007 e 2008, com os seguintes valores para o tempo médio de duração dos processos:

---

<sup>31</sup> Trata-se do ano de autuação, quando se inicia a fase preliminar do processo.

Tabela 10 – Duração média dos processos por tráfico de drogas de acordo com o Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC)

Duração* média dos processos por tráfico de drogas (DPF)		
<b>Período</b>	2004-2005	2007-2008
<b>Lei</b>	Lei 6368/76	Lei 11343/06
<b>Média</b>	323 dias	207 dias

\* A duração é calculada como a diferença, medida em dias, entre a data de autuação e a data da sentença.

Fonte: Sistema Nacional de Informações Criminais (SINIC)

Depreende-se desses números que, em média, um processo por tráfico de drogas julgado pela Lei 11343/06 teve duração 35% menor que a verificada, na média, para um processo com sentença proferida sob a Lei 6368/76. Já foi dito que a proporção de condenados não aumentou sensivelmente com a mudança na legislação. Se houve alguma mudança significativa, ela ocorreu na celeridade com que ocorreram as condenações por tráfico de drogas. Se essa tendência for verificada nos anos mais recentes, o processamento mais rápido pode significar que as Varas tem encaminhado um volume maior de processos; conseqüentemente haveria um crescimento, ao menos em termos absolutos, da quantidade de pessoas condenadas por tráfico de drogas.

Para entender por que houve um aumento proporcional da população carcerária presa por tráfico de drogas (conferir gráficos do capítulo 2), é necessário analisar as tendências de encarceramento para outros delitos, especialmente os patrimoniais. O cálculo da média da duração dos processos também pode ser feito com a amostra da pesquisa. Ao comparar somente os casos que suscitaram condenações, temos: 54 processos por tráfico de drogas tipificados no artigo 12 da Lei 6368/76; outros 40 processos de tráfico de drogas classificados no artigo 33 da Lei 11343/06<sup>32</sup>. O quadro abaixo apresenta a comparação do tempo médio de duração dos processos que geraram sentenças condenatórias, no período entre 2002 e 2012:

<sup>32</sup> Note-se que há processos julgados depois de 2016 de acordo com os parâmetros da Lei 6368/76, que é formalmente mais benéfica, ao prever uma pena mínima inferior à da lei que a sucedeu.

Tabela 11 – Duração média dos processos por tráfico de drogas presentes na amostra

Duração* média dos processos por tráfico de drogas (Amostra)		
Lei	Lei 6368/76	Lei 11343/06
<b>Média</b>	202 dias	183 dias

\* A duração é calculada como a diferença, medida em dias, entre a data de autuação e a data da sentença.

Fonte: Amostra da pesquisa

O tempo médio de duração diminuiu em 9,4% de uma lei para a outra. Cabe sublinhar que a amostra contempla um período bem extenso e não é representativa da quantidade total de processos julgados nas Varas de Entorpecentes do Distrito Federal. O desenho da amostra, no entanto, permitiu coletar informações sobre a fase judicial inexistentes nas bases de dados das polícias. Na sequência se apresentam esses dados, com o intuito de compreender eventuais mudanças que tenham ocorrido com o advento da atual lei sobre drogas.

## 7.5 Decisões judiciais

Simplificadamente, as infrações à legislação sobre drogas podem seguir dois caminhos na fase judicial do fluxo de justiça: o primeiro transcorre nos juizados especiais, quando se trata de porte de drogas para consumo próprio; o segundo, quando é oferecida a denúncia por tráfico de drogas, é o que se desdobra em uma das Varas especializadas em drogas.

Com a Lei 11343/06 entrando em vigor, nada mudou quanto à competência para processar as ações penais por tráfico de drogas. No caso do Distrito Federal, onde existem as Varas de

Entorpecentes e Contravenções Penais<sup>33</sup>, são nelas que se julgam as denúncias de tráfico de drogas. Como a presente pesquisa é centrada na comparação nos resultados de processos sob a vigência de distintos marcos legais, é importante mostrar como se deram as decisões judiciais, ora pautadas na Lei 6368/76, ora baseadas na Lei 11343/06.

Na amostra houve 150 elementos que serviram para responder à questão sobre a última decisão judicial presente nos autos<sup>34</sup>. Desses, 43 se referiam aos casos tipificados no artigo 33 da Lei 11343/06, enquanto 63 eram referentes ao artigo 12 da Lei 6368/76. Os quadros que apresentam essas decisões são os seguintes:

Tabela 12 – Distribuição das decisões judiciais - artigo 33, Lei 11343/06

Última decisão proferida*	Frequência
Absolvição	1
Absolvição sumária	2
Condenação	34
Desclassificação e aplicação de pena restritiva de direitos	1
Desclassificação e extinção	3
Desclassificação e distribuição ao Juizado competente	1
<b>Total</b>	<b>42</b>

\*Exceto a declaração de extinção de punibilidade por cumprimento da pena

Tabela 13 – Distribuição das decisões judiciais - artigo 12, Lei 6368/76

Última decisão proferida*	Frequência
Absolvição nos casos previstos no art. 386 do CPP	8

<sup>33</sup> Atualmente essas Varas não mais processam as contravenções penais,

<sup>34</sup> A princípio só seriam consideradas as sentenças com resolução de mérito. Esse tinha sido o critério apresentado para se obter a lista com a numeração de processos por meio do TJDT. A presença de decisões pela desclassificação de uma conduta acontece, pois não havia como acompanhar o desdobramento de um feito em outro juízo (autos redistribuídos nem sempre eram localizados no Arquivo do TJDFR).



Condenação	46
Desclassificação e aplicação de pena restritiva de direitos	4
Desclassificação e aplicação de pena restritiva de liberdade	3
Desclassificação e extinção	1
Rejeição da denúncia	1
<b>Total</b>	<b>63</b>

\*Exceto a declaração de extinção de punibilidade por cumprimento da pena

A partir desses dados sabemos quantas condenações ocorreram em relação ao total de decisões, considerando os diferentes tipos penais de tráfico de drogas. Para o artigo 33 da Lei 11343/06, houve 81% de condenações, ao passo que o artigo 12 da Lei 6368/76 apresenta 73% de condenações. Essa diferença na proporção de decisões condenatórias é acompanhada pela diferença nas decisões de absolvição (incluindo a absolvição sumária): no grupo da Lei 11343/06 houve 7% de absolvições, em contraste com o número de 13% para a Lei 6368/76.

As desclassificações seguiram proporções semelhantes para os grupos que comparamos — 12% nos casos da Lei 11343/06 e 13% nos casos da Lei 6368/76. As desclassificações chamam atenção para outro tema central da tese, a discricionariedade que existe nas decisões da justiça criminal. Como é visto nas tabelas das decisões, diferentes encaminhamentos podem surgir a partir de uma desclassificação.

Para deixar claro, a desclassificação ocorre quando o juiz ou a juíza entende que o delito praticado foi indevidamente tipificado, enquadra o delito em outro tipo penal, podendo imediatamente determinar a sanção prevista com base na nova tipificação penal adotada. Nos eventos de tráfico de drogas, mesmo que a autoria e a materialidade do crime podem estar comprovadas, podem restar dúvidas sobre a intencionalidade do agente preso portando drogas. Se forem parcas as evidências que assegurem a intenção de comercializar, transportar, armazenar, oferecer, dentre outras ações tipificadas em lei como tráfico, o acusado pode ser então julgado por ter em sua posse drogas para o uso pessoal. Essa fronteira tênue entre o que é tráfico e o que é porte para consumo motiva frequentemente debates públicos sobre a necessidade de criar parâmetros mais precisos para essa classificação da conduta delituosa.

A ação a ser adotada no caso de desclassificação também não é unívoca. Vejamos alguns exemplos. Em um processo de 2008, um indivíduo foi preso e indiciado por tráfico, obteve pouco depois o relaxamento de sua prisão, e depois de alguns meses, quando saiu sua sentença, o juiz entendeu que a conduta do réu só poderia ser enquadrada no artigo 28 da Lei 11343/06. Decidiu então que fosse extinta a punibilidade, uma vez que o acusado já estivera preso por quase um mês, o que já servia como reprimenda à conduta de porte de drogas para consumo pessoal. Em 2007, uma situação semelhante teve outro desfecho. O indivíduo indiciado por tráfico entrou com pedido de liberdade provisória, que foi aceito 167 dias após sua prisão em flagrante. A denúncia foi considerada parcialmente procedente e a sentença determinou a desclassificação e o condenou à pena de prestação de serviços. O tempo de prisão provisória não significou a desnecessidade de aplicação da pena restritiva de direitos.

Sobre as prisões provisórias, a pesquisa apresenta um cenário onde a regra é a prisão provisória até o julgamento. Conforme se mostra a seguir, apenas uma parcela minoritária dos denunciados por tráfico de drogas respondeu ao processo em liberdade:

Tabela 14 – Distribuição da amostra segundo a situação prisional (Lei 6368/76)

<b>Prisão provisória</b>	<b>Frequência</b>
Foi posto em liberdade provisória	10
Sem Informação	2
Permaneceu preso	51
<b>Total Geral</b>	<b>63</b>

Tabela 15 – Distribuição da amostra segundo a situação prisional (Lei 11343/06)

<b>Prisão provisória</b>	<b>Frequência</b>
Foi posto em liberdade provisória	5
Sem Informação	2
Permaneceu preso	35
<b>Total Geral</b>	<b>42</b>

Das tabelas se depreende que a proporção de indivíduos que receberam a liberdade provisória quando julgados pela Lei 6368/76 (16%) é um pouco superior à daqueles julgados pela Lei 11343/06 (12%). Assim como ocorreu com a proporção de condenações calculada com os dados da Polícia Federal, a proporção de presos provisórios em virtude da Lei 11343/06, na amostra, também não aponta inequivocamente na direção de crescimento nas punições administradas pela justiça criminal.

A prioridade em destacar os processos de tráfico que envolvem homens acontece porque esses são os casos de maior frequência e de maior comparabilidade. Como o interesse da tese recai sobre avaliar a intensidade da punição, mensurável pelo tempo<sup>35</sup> da pena privativa de liberdade, é preciso criar parâmetros para comparar as penas por tráfico de drogas julgadas sob a Lei n.º 11343/06 àquelas julgadas sob a Lei n.º 6368/76.

A pena mínima prevista para o tráfico de drogas na Lei n.º 6368/76 era de 3 anos de reclusão, e a máxima era de 15 anos. No caso da Lei n.º 11343/06, as penas para o mesmo crime vão de 5 a 15 anos. A dosimetria da pena funciona de maneira que a pena-base tenha geralmente um valor aproximado ao da pena mínima. Em seguida, o valor dessa pena-base é aumentando ou diminuído, quando são consideradas as agravantes (e causas de aumento da pena previstas na legislação sobre drogas) e atenuantes (além de uma eventual causa de diminuição da pena). A partir desse cálculo, se chega ao valor da pena definitiva, expresso em anos, meses e, por vezes, em dias também. Dado que a pena mínima da Lei n.º 11343/06 é 67% é maior que a da lei anterior, é de se supor que na média as penas bases tendem a ser maiores também, o mesmo podendo ocorrer com as penas definitivas. Então, comparar somente o valor médio das penas definitivas não é suficiente para saber se houve um aumento da pretensão punitiva estatal sobre os acusados por tráfico de drogas. Analisar a distribuição das penas definitivas, isto é, reparar como cada prazo/extensão/quantidade de pena aplicada em torno do valor médio, é uma estratégia mais proveitosa. Adotando a mínima unidade de medida, ou seja, o valor das penas definitivas expresso em “dias”, podemos comparar as condenações por tráfico presentes na amostra da pesquisa.

Para comparar somente casos semelhantes foram desconsiderados os processos que tinham sido julgados com uma incidência que combinava tráfico a outros artigos que majorariam a pena (art. 14 e art. 18 da Lei n.º 6368/76; art. 35 e art. 40 da Lei n.º 11343/06). Restaram então 16 processos para a Lei n.º 6368/76 e 14 para a Lei n.º 11343/06, cujas penas são distribuídas assim:

---

<sup>35</sup> Na tentativa de mensurar se houve alguma diferença na intensidade das penas aplicadas, com a mudança legislativa, o tempo da pena, ou seja, a duração da pena estipulada na sentença condenatória, foi convertido em dias. Daqui em diante, quando se falar em “tempo da pena”, a referência é a quantidade de dias determinados como a pena a ser cumprida nos julgamentos de primeira instância.

Gráfico 14 – Distribuição do tempo das penas definitivas aplicadas.

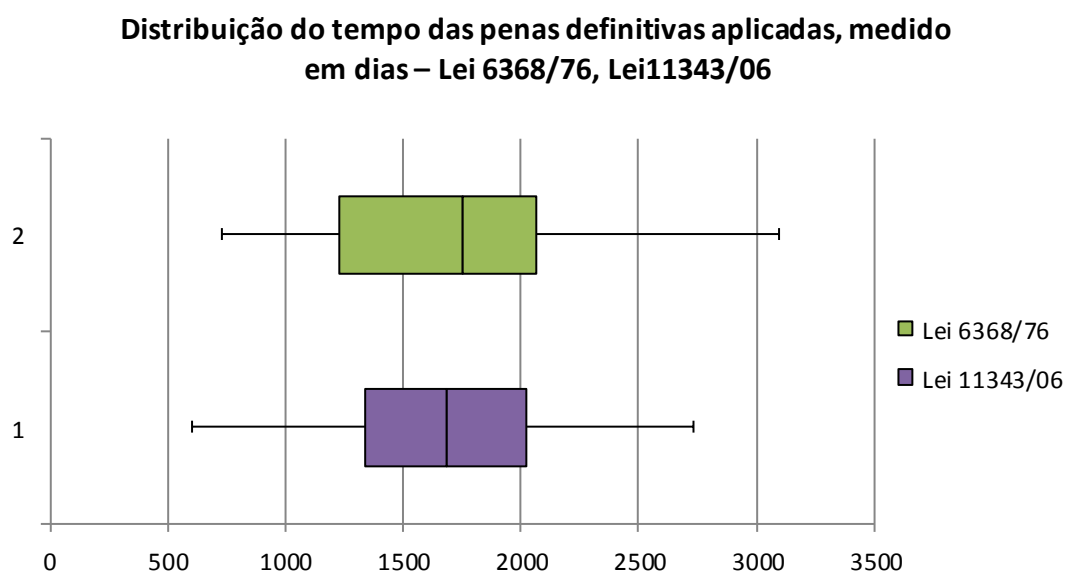


Tabela 16 – Distribuição em quartis dos valores dos tempos das penas definitivas

Lei 6368/76		Lei 11343/06	
mínima	730	mínima	605
quartil 1	1230	quartil 1	1335
<b>média</b>	<b>1749</b>	<b>média</b>	<b>1683</b>
quartil 3	2068	quartil 3	2025
máxima	3100	máxima	2735

O gráfico apresenta a distribuição das penas de tráfico recebidas por homens, no período coberto pela pesquisa, 2002 a 2010. O *box-plot* (diagrama de caixa) representa a distribuição quantidade de pena aplicada, em quartis construídos a partir da determinação dos valores mínimos e máximos, além da média. Em verde estão representados os valores para a Lei n.º 6368/76, enquanto a figura em roxo sintetiza os dados para a Lei n.º 11343/06. O tempo médio da pena aplicada nos processos julgados pela Lei n.º 6368/76 é de 1749 dias (aproximadamente, 4 anos e 9 meses), valor ligeiramente superior ao tempo médio da pena aplicada sob a vigência da Lei n.º 11343/06, que foi de 1683 dias de prisão (aproximadamente, 4 anos e 7 meses).

Esse resultado parece contraintuitivo, visto que a atual lei de drogas, a de número 11343/06, aumentou a pena mínima de 3 para 5 anos. Deve-se perguntar qual seria a pena que estaria no ponto médio, dados os parâmetros legais de pena mínima e máxima. O cálculo é simples. No caso da Lei n.º 6368/76, pena prevista de 3 a 15 anos, o ponto médio estaria em 9 anos. De acordo com a Lei n.º 11343/06, pena prevista de 5 a 15 anos, o ponto médio seria de 10 anos. A partir dos dados da amostra, que não são representativos da população de processos com sentença condenatória por tráfico no DF, verificamos que a pena média, a pena realmente aplicada, não passa de 5 anos no caso das duas leis. E mais, ao observar atentamente o diagrama e a tabela acima, se repara que as penas da lei revogada se concentram abaixo da média (penas representadas na metade esquerda da caixa verde), porém a pena mínima aplicada (731 dias, valor representado pela extremidade esquerda do primeiro *box plot*) é superior à pena mínima aplicada sob a atual lei (605 dias, valor representado pela extremidade esquerda do *box plot* de cor roxa).

A única explicação plausível para essa constatação surge a partir das informações sobre causas de diminuição da pena. A Lei n.º 11343/06 trouxe uma inovação muito significativa em relação ao cálculo da pena. O seu artigo 33, parágrafo quarto, determina que “as penas poderão ser reduzidas de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços), vedada a conversão em penas restritivas de direitos, desde que o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique às atividades criminosas, nem integre organização criminosa. Nos processos comparados (um total de 17 para a Lei n.º 11343/06 e 11 relativos à Lei n.º. 6368/76), em termos de tempo da pena definitiva, esse recurso de diminuição da pena foi aplicado em seu patamar superior (diminuição de 2/3 da pena) três

vezes, em casos onde a pena-base foi estabelecida próxima ao mínimo legal (5 anos, ou 1825 dias); ou por outra, houve homens julgados pela Lei n.º 11343/06 que receberam a pena definitiva inferior a dois anos. Esses casos levaram a média do tempo de penas aplicadas para um valor inferior ao da pena mínima prevista em lei.

Para concluir, um detalhe não pode passar despercebido. A população carcerária é feita de um estoque de presos provisórios e presos cumprindo sentença. Esse número fixo de quantas pessoas estão em instituições penitenciárias ou carceragens é apresentado pelo sistema Infopen, do Ministério da Justiça. Contudo, se não tivermos a informação sobre o fluxo de entrada e saída de pessoas da prisão, não há como dizer seguramente o que leva à população carcerária do Brasil a crescer continuamente, e mais aceleradamente na última década. A partir dos dados coletados para a tese, é possível saber o prazo médio da sentença condenatória, mas não se sabe quando o indivíduo iniciará a execução da pena, nem se ele ou ela obteve absolvição ou redução da pena na fase recursal; ou ainda, ignoramos a efetiva pena cumprida, resultado das sanções disciplinares, remissão da pena e outros fatores que atuam na fase de execução da pena. Essas informações podem ser reunidas em futuras pesquisas, enriquecendo a discussão sobre os fatores indutores do crescimento carcerário.



## Considerações finais

Na pesquisa que fundamenta a tese não houve nenhum intuito de apresentar dados sobre o montante de drogas apreendidos por organizações policiais. Apesar de ser um indicador de produtividade dessas instituições, juntamente com o número de prisões efetuadas em flagrante ou de termos circunstanciados lavrados, a quantidade de drogas apreendida é um péssimo indicador do número de pessoas que apresentarão problemas com o uso indevido de drogas. O objetivo da investigação empírica foi analisar como o sistema de justiça criminal encaminha os termos circunstanciados e inquéritos relativos ao porte de drogas ou ao tráfico de drogas. Esse objetivo foi determinado pela constatação do que ocorre ao final do fluxo de justiça, quando uma crescente quantidade de pessoas vem sendo presa por infringir a lei de drogas.

Os dados apresentados nos últimos capítulos permitem algumas conclusões. Antes de tudo, foi demonstrado que nos primeiros anos após a aprovação da Lei 11343/06, não houve alteração substantiva no nível de punitividade do sistema de justiça criminal do Distrito Federal quando se trata dos processos por tráfico de drogas. A punitividade em questão foi mensurada de diferentes formas. Por meio da base de dados do SINIC, que abrange praticamente todos os processos do período, foi verificado que a proporção de condenados diminuiu ligeiramente nos anos de 2007 e 2008 em relação ao biênio 2004-2005. Em seguida, a partir da pesquisa em arquivo, foi observado que a quantidade de pena aplicada foi, em média, um pouco menor nos casos julgados pela Lei 11343/06. A Lei n.º 11343/06, ao permitir a redução em até dois terços da pena para réus primários, com bons antecedentes e não integrantes de organização criminosa, ocasionou sentenças em que as penas definitivas ficaram bem abaixo da pena mínima prevista em lei, cinco anos de reclusão para os condenados por tráfico. A pesquisa também mostrou que a proporção de indivíduos beneficiados com a liberdade provisória teve leve diminuição com a mudança na legislação sobre drogas. O único indicador que pode indicar aumento das punições é a duração do processo. O processamento dos feitos abarcados pela Lei 11343/06 foi claramente mais célere em comparação ao daqueles referentes à Lei 6368/76.

Somada a celeridade processual, o tempo de permanência em estabelecimentos prisionais também pode ter contribuído para o aumento da proporção de presos por tráfico no Distrito

Federal. Não havia dados disponíveis para determinar quantos presos provisórios aguardavam julgamento por tráfico de drogas no período entre 2002 e 2010. Tampouco se sabe por quanto tempo, em média, os incriminados por tráfico permaneceram presos provisoriamente, o que inviabilizaria também a comparação com a duração média das prisões provisórias de indivíduos indiciados por outros crimes. Para entender plenamente o peso que as prisões por tráfico sobre tamanho da população carcerária, seria indispensável saber quantos são os presos provisórios por tráfico, e por quanto tempo ficam presos provisoriamente, quantos são os presos condenados e por quanto tempo ficam no sistema penitenciário. Além disso, seria necessário acompanhar esse fluxo de entrada de indivíduos concomitantemente ao fluxo de saída de presos por tráfico de drogas. Para acompanhar esse fluxo de saída, outras pesquisas poderão compilar dados sobre a execução penal, para que se determine, de fato, quando se inicia e quando termina o cumprimento da pena.

A conclusão acima apresentada enseja a retomada da discussão das teorias sobre a punição. Os dados não sustentam argumentos sobre aumento da punitividade em geral, no Brasil, nem mesmo no caso particular do tráfico de drogas no Distrito Federal. Sobre o peso dos fatores individuais, é claro que há policiais, promotores e juízes motivados por diversas razões que os levem a serem mais punitivos. Entretanto, para explicar padrões estatísticos de punitividade é necessário aprofundar o estudo sobre as organizações. Se o número absoluto de procedimentos policiais referentes às drogas cresce continuamente, há de se investigar se existem normas internas ou diretrizes do comando das organizações que intensifiquem o foco da atividade policial sobre usuários e vendedores de drogas ilícitas. Nessa direção, é importante saber como o estabelecimento de metas e o monitoramento da produtividade dos procuradores podem afetar a distribuição dos feitos em diferentes promotorias e ocasionar uma diminuição do tempo para as manifestações do Ministério Público. Entre juízes, cabe a mesma preocupação em relação a pressões institucionais no sentido de dar celeridade ao processamento dos feitos, o que acarretaria no aumento de pessoas punidas em um dado período.

A outra conclusão é a de que, a despeito da alteração legislativa, a discricionariedade no enquadramento de condutas e nas decisões ao longo de um processo permitem desfechos processuais diferentes para casos semelhantes. Por isso, em vez de se falar em impunidade, de um modo geral, a tese buscou apontar como a punição é dirigida de maneira diferenciada a determinados delitos e a determinados infratores, ou seja, apontar os resultados de mecanismos de

seletividade penal. Sublinhe-se ainda como determinados grupos são impactados de maneira desproporcional na justiça criminal. É o caso dos negros, que integram 89% dos incriminados por porte ou tráfico de drogas sobre os quais havia informação a respeito da cor/raça (145 indivíduos negros no total de 163 processos com informação disponível). A entrada no fluxo de justiça criminal se dá pela atividade policial. Sendo assim, o aprofundamento de pesquisas sobre a formação dos policiais e sobre as normas e códigos formais e informais que orientam suas condutas é necessário para se explicar o por que preponderam indivíduos negros nas abordagens policiais. Do mesmo modo, é preciso analisar se há práticas de racismo institucional, ou seja, regras, rotinas e procedimentos no Judiciário que possam atingir de maneira desproporcional quanto às pessoas negras.

Ao longo da tese foi discutida a forma como são punidas, no sistema de justiça criminal, as condutas criminalizadas sob os rótulos de tráfico de drogas ou de porte de drogas para consumo pessoal. Paralelamente às sanções penais previstas na lei de drogas, quando se trata de outros crimes, há um amplo debate sobre os princípios da justiça restaurativa, defendidos por juristas e acadêmicos. No caso do uso e comércio de drogas a ideia de ações restaurativas ficam mais difíceis de conceber e colocar em prática, sendo mais simples manter as ações de natureza meramente retributiva. Desde o início do século XX, tem surgido sanções estatais dirigidas a usuários de drogas, com objetivo declarado de promover a reabilitação, conforme foi discutido no capítulo 3. Porém, entre os promotores da saúde pela via judicial, nunca houve uma tentativa de mensurar a eficácia das internações involuntárias, do tratamento ambulatorial, ou mesmo das atuais medidas educativas previstas na atual lei de drogas. O que acontece após a intervenção terapêutica não é amplamente conhecido, até porque o número de pessoas incriminadas por porte de drogas aumenta constantemente, crescimento que não é acompanhado pela ampliação do contingente de servidores e de participantes das redes de instituições encarregadas de receber e tratar usuários de drogas encaminhados pelo Judiciário.

Em última instância, a circulação de drogas ilícitas ocasionam danos às pessoas que, via de regra, tem suficiente autonomia e capacidade de tomar decisões racionais, mesmo aquelas que se tornaram dependentes de drogas. Quanto a isso, é interessante acompanhar a trajetória acadêmica de Carl Hart (2013), neurocientista que demonstrou a capacidade de indivíduos dependentes de crack calcularem custos e benefícios e controlarem a compulsão, em um experimento no qual os

usuários poderiam escolher entre uma dose extra de droga e um cupom no valor de cinco dólares. No Brasil, os trabalhos de Dartiu da Silveira apontam formas de tratar a dependência de drogas levando em conta a capacidade de escolha de usuários e utilizando drogas alternativas que possam modular os efeitos negativos da droga que gera a dependência (Labigalini Jr et al: 1999).

A retórica da punição não é sustentada por dados epidemiológicos sobre uso indevido de drogas, tampouco se concretiza em medidas capazes de atenuar problemas de saúde pública decorrentes do uso abuso de drogas ou problemas de segurança pública e violência decorrentes das atividades do mercado de drogas ilícitas. Por mais que haja normas que tratam da prevenção e da redução de danos, a regra é utilizar a legislação penal para punir todos, inclusive aqueles que consomem drogas com finalidade terapêutica ou recreativa.

Não é raro analisar autos nos quais promotores e juízes moldam e aplicam punições, sob a justificativa do dano que seria causado à coletividade, caso um indivíduo continuasse a portar drogas para uso próprio. Não obstante, há magistrados que fogem à norma em decisões que consideram a inconstitucionalidade das sanções ao uso de drogas.

Em 2007, um indivíduo condenado a 2 anos e 6 meses de reclusão recorreu da sentença. No ano seguinte, ele foi absolvido pela 6ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo. Além de considerar que a conduta não configurava tráfico de drogas, o relator da apelação criminal argumentou que “a criminalização primária do porte de entorpecentes para uso próprio é de indisfarçável insustentabilidade jurídico-penal, porque não há tipificação de conduta hábil a produzir lesão que invada os limites alteridade, e viola e viola frontalmente os princípios da inviolabilidade e da vida privada (...)”. Somando-se à violação desses princípios, “transformar aquele que tem a droga apenas e tão-somente para uso próprio em agente causador de perigo à incolumidade pública, como se fosse um potencial traficante, implica frontal violação do princípio da ofensividade, dogma garantista previsto no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal.”<sup>36</sup>

Talvez esse debate sobre que pena cabe aos usuários perca importância, quando o Supremo Tribunal Federal decidir sobre a constitucionalidade de tipificar como crime o uso de drogas, ato

---

<sup>36</sup> ACR, 993.07.126537-3/SP, Rel. José Henrique Torres, 31/03/2008.

de natureza íntima, resultante de escolha individual, apesar de condicionado socialmente, e que às vezes primeiramente um dano direto ao usuário, , sendo eventual o dano causado a terceiros. Nesse sentido segue uma sentença de absolvição sumária proferida em 2012. O Juiz entendeu que, em razão do princípio da ofensividade, não há que se falar em crime sem ofensa ao bem jurídico tutelado; no caso examinado o porte de drogas para drogas não colocou em risco real e concreto a saúde pública. Da mesma forma, “não se pode reconhecer a existência de crime sem que o resultado da conduta do agente se mostre capaz de afetar terceiras pessoas ou interesses de terceiros. Note-se que a conduta do réu toca apenas bens jurídicos individuais.”<sup>37</sup>

Em relação ao tráfico de drogas, enquanto o Brasil se mantém distante de um debate político consequente sobre a regulamentação do mercado de substâncias psicoativas, as ações da justiça criminal não tem resultado na redução drástica do volume de drogas transacionado e consumido. Obviamente isso não é uma prerrogativa exclusiva do Brasil. Onde há ações repressivas patrocinadas pelo Estado, nunca fica claro quais são as metas, os objetivos e os indicadores de sucesso das punições aplicadas.

Não foi possível avaliar consistentemente se ocorreram mudanças nas punições aplicadas aos usuários de drogas ao longo do período analisado. É claro, a despenalização do porte de drogas é por si uma enorme mudança, mas a pesquisa não pode mensurar, para efeitos de comparação, as penas alternativas aplicadas, que variam em natureza e duração, antes e depois da mudança na legislação sobre drogas. Se, a partir da vigência da lei de 2006, foi estabelecido um teto para a aplicação das penas para porte de drogas (5 meses), isso quer dizer que individualmente muitos usuários foram favorecidos; contudo, no agregado, essa mudança implica em uma rotatividade mais alta no atendimento aos usuários, o que amplia a oferta de punições aos usuários, isto é, mais indivíduos poderão receber o “benefício” de uma pena alternativa.

Acredito que a pesquisa aqui apresentada contribua para os estudos sobre justiça criminal e tráfico de drogas, na medida em que oferece uma descrição detalhada de como as leis de drogas foram postas em prática no Distrito Federal, indo além da discussão sobre as mudanças formais que ocorreram na legislação sobre drogas. A análise de casos individuais, da fase policial até o julgamento, desvela decisões discricionárias que ocorrem ao longo do processo, ocasionando um

---

<sup>37</sup> Processo nº 0074975-39.2010.8.19.0001/RJ, 31/01/2012.

tratamento penal diferenciado para indivíduos flagrados no porte de um mesmo tipo de droga em circunstâncias semelhantes. A análise de dados secundários sobre ocorrências policiais e decisões judiciais revelam tendências que merecem ser exploradas em futuras pesquisas, especialmente em relação à duração de cada fase dos processos penais sobre tráfico de drogas. A análise dos casos presentes na amostra indica a necessidade de coletar informações sobre as fases da dosimetria da pena; é recomendável a quem investiga o fluxo de justiça de qualquer crime saber como a consideração de atenuantes e agravantes, ou causas de diminuição ou de aumento da pena, influencia a determinação das penas definitivas determinadas em uma sentença condenatória.

Por fim, vale comentar as implicações deste estudo no campo político. Entre organizações sociais e alguns segmentos político-partidários, são sugeridas propostas de alteração nas leis, com o propósito de conter o crescimento do encarceramento por tráfico de drogas. Nessa seara, é importante discutir as experiências de outros países. Como em todos os lugares é difícil determinar quem porta drogas para consumir e quem tem intenção de vender, alguns países criaram critérios objetivos para definir quem é usuário de drogas.

Alguns países estipularam um piso de quantidade de drogas portada, ora estabelecida como um peso arbitrário, ora como uma quantidade correspondente a determinado número de doses, valor que varia de droga para droga. No último caso, a Espanha determina os limites com base na quantidade de drogas a ser consumida em cinco dias (200 gramas de maconha, 7,5g de cocaína) e a posse de drogas é somente uma infração administrativa. Em Portugal o porte para consumo tem os limites de 25 gramas para maconha e 2 gramas para cocaína, cabendo sanções administrativas aos usuários; quantidades maiores também serão consideradas para consumo pessoal, a menos que haja evidências de que o indivíduo pretendia distribuir a droga. A Holanda estipula os parâmetros para definir usuários e também para determinar as sanções. Em relação à maconha, a legislação holandesa prevê que não cabe sanções se houver a posse de até 5g, multas são aplicadas para quem detiver quantidade maior que 30 gramas, multas mais pesadas para quem tiver até 1kg de drogas e, a partir daí, cabem penas de prisão (Harris, 2011: 06).

Propostas legislativas são inúmeras, e muitas são bem-vindas, mas se faz necessário ampliar o debater sobre os objetivos, metas e procedimentos das instituições que compõem o sistema de justiça criminal, o que poderia acarretar em mudanças na cultura de organizações

voltadas à repressão e à punição do tráfico e do uso de drogas. Por enquanto, o quadro institucional existente para lidar com a questão das drogas incentiva ações com objetivos infactíveis, como diminuir consideravelmente o uso de todas as drogas (ilícitas, é claro) ou acabar com o tráfico de drogas. Nesse contexto, é compreensível que os responsáveis pelo “combate às drogas” menosprezem o aumento no consumo agregado de drogas, ou que relevem o sucesso empresarial e o crescimento político de organizações criminosas que existem por causa da proibição do uso e do comércio de determinadas substâncias psicoativas.

## Referências Bibliográficas

ADIALA, Julio Cesar. **Drogas, medicina e civilização na primeira república**. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. Justice in time and the time of justice. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 131–155, 2007.

ALVAREZ, Marcos César. A Criminologia no Brasil ou Como Tratar Desigualmente os Desiguais. **Dados -Revista Ciências Sociais**, v. 45, n. 4, p. 677 – 704, 2002.

ALVES, Vânia Sampaio. Modelos de atenção à saúde de usuários de álcool e outras drogas: discursos políticos, saberes e práticas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 11, p. 2309–2319, 2009.

BARBARÁ, Carlos; CASTELA, Fernando Neves. Procedimento criminal nas leis de tóxicos: Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5102/procedimento-criminal-nas-leis-de-toxicos>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BARCINSKI, Mariana. Protagonismo e vitimização na trajetória de mulheres envolvidas na rede do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 2, p. 577–586, 2009.

BECKER, Howard Saul. **Outsiders; studies in the sociology of deviance**. New York: Free Press, 1963.

BERDET, Marcelo Borba. **Os significados da punição nas penas alternativas**. Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.academia.edu/12472934/Os\\_significados\\_da\\_puni%C3%A7%C3%A3o\\_nas\\_penas\\_alternativas](http://www.academia.edu/12472934/Os_significados_da_puni%C3%A7%C3%A3o_nas_penas_alternativas)>.

BEWLEY-TAYLOR, Dave; HALLAM, Chris; ALLEN, Rob. **The Incarceration Of Drug Offenders: An Overview**. Oxfordshire, England: THE BECKLEY FOUNDATION, 2009. (The



Beckley Foundation Drug Policy Programme Reports, 16). Disponível em: <[http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BF\\_Report\\_16.pdf](http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BF_Report_16.pdf)>. Acesso em 11 jul. 2015.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Penas alternativas: análise político-criminal das alterações da Lei n. 9.714/98**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BLUMSTEIN, Alfred; BECK, Allen J. Population growth in US prisons, 1980-1996. **Crime. & Just.**, v. 26, p. 17, 1999.

BOTELHO, A. O vício da diamba. In BRASIL. Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes; Brasil. Serviço Nacional de Educação Sanitária. **Maconha: coletânea de trabalhos brasileiros**. 2 ed. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Educação Sanitaria, 1958.

BRAITHWAITE, John. What's wrong with the sociology of punishment? **Theoretical Criminology**, v. 7, n. 1, p. 5–28, 2003.

BRASIL. Ministério da Justiça, Departamento de Informações Penitenciárias. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: Infopen – Junho de 2014. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil**. Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. Brasília, 2015.

BRASIL. Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes; BRASIL. Serviço Nacional de Educação Sanitária. **Maconha: coletânea de trabalhos brasileiros**. 2 ed. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Educação Sanitaria, 1958.

BRETAS, Marcos Luiz. **Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907-1930**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CAMPOS, Isaac. **Home grown: marijuana and the origins of Mexico's war on drugs**. University of North Carolina Press, 2012.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 e 2006**. São Paulo: IBCCRIM, 2010.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Drogas e Mecanismos de Segurança em São Paulo (2004 -2009). *In: Águas de Lindóia: ANPOCS*, 2012, v. 36.

CARLINI, Elisaldo Araújo. A história da maconha no Brasil **J bras psiquiatr**, 55.4, p. 314-317. 2006.

CARVALHO, Jonatas Carlos. Uma história política da criminalização das drogas no Brasil: A construção de uma política nacional. *VI Semana de História e III Seminário Nacional de História: Política, cultura e sociedade*, 2011.

CAULKINS, Jonathan P; REUTER, P. Setting goals for drug policy: harm or use reduction? Reduction. *Addiction*, 92.9 (1997): 1143-1150.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da belle époque**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

COHEN, Stanley. **Folk Devils and Moral Panics**. [s.l.]: Taylor & Francis, 2011.

DA SILVA JUNIOR, Ronaldo C., et al. Demystifying “oxi” cocaine: Chemical profiling analysis of a “new Brazilian drug” from Acre State. **Forensic science international**, p.113-119, vol. 221, n.1, 2012.

DELMANTO, Celso. **Tóxicos**. São Paulo: Editora Saraiva, 1982.

DIXON, Jo. The Organizational Context of Criminal Sentencing. **American Journal of Sociology**, v. 100, n. 5, p. 1157–1198, 1995.

ESCOHOTADO, Antonio. **Historia general de las drogas: incluyendo el apéndice Fenomenología de las drogas**. [s.l.]: Espasa, 1998.

FLETCHER, Holly Berkley. **Gender and the American Temperance Movement of the Nineteenth Century**. N: Routledge, 2008.

FRANCESCHINI, J. L. V. de Azevedo. **Tóxicos; aplicações da Lei no. 5.726: de 29 de outubro de 1971, pelo Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo**. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

GALLASSI, Andrea. D. et al. Characteristics of clients using a community-based drug treatment service ('CAPS-AD') in Brazil: An exploratory study, **International Journal of Drug Policy** (2016), <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.01.020>.

GALLIHER, John F.; WALKER, Allynn. The Puzzle of the Social Origins of the Marihuana Tax Act of 1937. **Social Problems**, v. 24, n. 3, p. 367–376, 1977.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira, et. al. A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. **Psicologia & Sociedade**, 20(2), pp.257-266, 2008.

GARLAND, David. **A Cultura Do Controle - Crime E Ordem Social Na Sociedade Contemporânea**. Edição: 1. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GARLAND, David. **Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory**. [s.l.]: Clarendon Press, 1990.

GARLAND, David. Sociological Perspectives on Punishment. **Crime and Justice**, v. 14, p. 115–165, 1991.

GAUDAD, Ludmila. **Mulas, olheiras, chefas e outros tipos: Heterogeneidade nas dinâmicas de inserção e permanências de mulheres no tráfico de drogas em Brasília-DF e na Cidade do México**. Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GOMES, Luiz Flávio (Org.). **Lei de Drogas Comentada: Artigo Por Artigo: Lei 11,343, de 23.08.2006**. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GOODE, Erich. moral panics and disproportionality: the case of LSD use in the sixties. **Deviant Behavior**, v. 29, n. 6, p. 533–543, 2008.

GRECO, Luis. Tipos de autor e Lei de Tóxicos, ou: interpretando democraticamente uma lei autoritária. **Revista brasileira de ciências criminais**, v. 11, n. 43, p. 226–238, 2003.

GRILLO, Carolina; POLICARPO, Frederico; VERÍSSIMO, Marcos. A "dura" e o "desenrolô": efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 135, 2011.

HAGAN, John. Extra-legal attributes and criminal sentencing: An assessment of a sociological viewpoint. **Law & Soc'y Rev.**, v. 8, p. 357, 1973.

HART, Carl. **High price: A neuroscientist's journey of self-discovery that challenges everything you know about drugs and society**. Harper Collins, 2013.

HELPEES, Sintia Soares. **Vidas em Jogo**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2015.

HOFFMANN, J. P. The historical shift in the perception of opiates: from medicine to social menace. **Journal of Psychoactive Drugs**, v. 22, n. 1, p. 53–62, 1990.

HOLLOWAY, Thomas. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

HUGHES, Caitlin Elizabeth; STEVENS, Alex. What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs?. *British Journal of Criminology*, 2010.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Relatório da pesquisa prisões em flagrante na cidade de São Paulo**. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2012.

ITTC. **Tecer justiça: presas e presos provisórios da cidade de São Paulo**. São Paulo: ITTC, 2012.

JESUS, Damásio de. **Curso do professor Damásio à distância**. São Paulo: Instituto Damásio de Jesus, 2013.

JESUS, Damásio de. **Lei antidrogas anotada**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JESUS, Damásio E. de. **Lei antitóxicos anotada: comentários às leis n. 6,368/76 e 10,409/2002**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

JESUS, Maria Gorete Marques de *et al.* **Prisão Provisória e Lei de Drogas – Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2011. Disponível em:

<[http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2513&Itemid=96](http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=2513&Itemid=96)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

de Souza, Jacqueline; Prado Kantorski, Luciane. Embasamento político das concepções e práticas referentes às drogas no Brasil. **SMAD - Revista Electrónica en Salud Mental, Alcohol y Drogas**, vol. 3, núm. 2, 2007, p. 0. Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto São Paulo, Brasil.

KOENER, Andrei (Org.). **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

LABIGALINI JR, Eliseu; RODRIGUES, Lucio Ribeiro; SILVEIRA, Dartiu Xavier Da. Therapeutic use of cannabis by crack addicts in Brazil. **Journal of Psychoactive Drugs**; Oct-Dec 1999; 31, 4; Health & Medical Complete, pg. 451.

LEMBRUGER, Julita; FERNANDES, Marcia. **Impacto da assistência jurídica a presos provisórios: um experimenro na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Associação pela reforma prisional, 2011.

LEVINE, Harry G. Global drug prohibition: its uses and crises. **International Journal of Drug Policy**, v. 14, n. 2, p. 145–153, 2003.

LEVINE. **Temperance Cultures**. Disponível em:

<<http://qcpages.qc.cuny.edu/~hlevine/Temperance-Cultures.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2015.

LEVINE, Harry G.; REINARMAN, Craig. From Prohibition to Regulation: Lessons from Alcohol Policy for Drug Policy. **The Milbank Quarterly**, v. 69, n. 3, p. 461–494, 1991.

LIMA, Renato Sérgio de. Atributos Raciais no Funcionamento do Sistema de Justiça Criminal Paulista. **São Paulo em Perspectiva**, 18(1): 60-65, 2004.

MACHADO, Ana Regina; MIRANDA, Paulo Sérgio Carneiro. Fragments of the history of healthcare for users of alcohol and other drugs in Brazil: from Justice to Public Health. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 14, n. 3, p. 801–821, 2007.

MAIO, Marcos Chor. Afrânio Peixoto: Notas sobre uma trajetória médica. **Revista da SBPC**, n. 11, p. 75–81, 1994.

MARCÃO, Renato. Legislação Antitóxicos. Novos problemas iminentes (Projeto de Lei 6.108/02, que altera a Lei 10.409/02). **Cadernos Jurídicos da Escola de Magistratura**. São Paulo, ano 4, v. 4, n. 14, p. 81–84, 2003.

MARCÃO, Renato. **Toxicos: Leis n. 6368/1978 e 10409/2005 Anotadas**. São Paulo: SARAIVA, 2011.

MARINHEIRO, Vaguinaldo. 90% aprovam internação involuntária. **Folha de São Paulo**, 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/22009-90-aprovam-internacao-involuntaria.shtml>>. Acesso em: 21 out. 2013.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **A Cerveja e a Cidade do Rio de Janeiro: De 1888 ao início dos anos 1930**. Jundiaí, Paco Editorial; Brasília: EdUnb, 2014.

MATOS, Maria Izilda Santos de. **Meu lar é o botequim: alcoolismo e masculinidade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

MATTHEWS, Roger. The myth of punitiveness. **Theoretical criminology**, v. 9, n. 2, p. 175-201, 2005.

MCALLISTER, William B. **Drug Diplomacy in the Twentieth Century**. [s.l.]: Routledge, 1999.

MITCHELL, Ojmarrh. A meta-analysis of race and sentencing research: Explaining the inconsistencies. **Journal of Quantitative Criminology**, 21.4 (2005): 439-466.

MITCHELL, Ojmarrh *et al.* Assessing the effectiveness of drug courts on recidivism: A meta-analytic review of traditional and non-traditional drug courts. **Journal of Criminal Justice**, v. 40, n. 1, p. 60–71, 2012.

MUSTO, David F. **The American Disease : Origins of Narcotic Control: Origins of Narcotic Control**. New York: Oxford University Press, 1999.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal: comentado**. [s.l.]: Editoral Forense, 2003.

ODA, Ana Maria Galdini Raimundo. JULIANO MOREIRA: CLIMA, RAÇA, CIVILIZAÇÃO E ENFERMIDADE MENTAL. **Psychiatry on line Brasil**, v. 17, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://www.polbr.med.br/ano12/wal0212.php>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

PASSETTI, Edson. **Das “fumeries” ao narcotráfico**. São Paulo: EDUC, 1991.

PEDRINHA, Roberta Duboc. Notas sobre a política criminal de drogas no Brasil: elementos para uma reflexão crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PEREIRA, Luiz Fernando Almeida. **De olhos bem abertos: rede de tráfico em Copacabana**. [s.l.]: FGV Editora, 2003.

PEREIRA, A. de P. Leonardo. O cânhamo ou diamba e seu poder intoxicante. In BRASIL. Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes; Brasil. Serviço Nacional de Educação Sanitária. **Maconha: coletânea de trabalhos brasileiros**. 2 ed. Rio de Janeiro: Serviço Nacional de Educação Sanitaria, 1958.

PRATT, John. **Penal Populism**. [s.l.]: Routledge, 2007.

REINERMAN, Craig. Social Construction of Drug Scares. In: ADLER, Patricia; ADLER, Peter (Orgs.). **Constructions of Deviance: Social Power, Context, and Interaction**. Boston, MA: Cengage Learning, 1994, p. 92–104.

REZENDE, Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de. **A ilusão do proibicionismo: estudo sobre a criminalização do tráfico de drogas no Distrito Federal**. Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

RIBEIRO, Ludmila. A Produção decisória do sistema de justiça criminal para o crime de homicídio: análise dos dados do estado de São Paulo entre 1991 e 1998. **Dados -Revista Ciências Sociais**, v. 53, n. 1, p. 159–93, 2010.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 14–27, 2012.

RUMBARGER, John J. **Profits, Power, and Prohibition: American Alcohol Reform and the Industrializing of America, 1800-1930**. New York: SUNY Press, 1989.

SANTOUCY, Luiza Barros; CONCEIÇÃO, Maria Inês Gandolfo; SUDBRACK, Maria Fátima Olivier. The understanding of law professionals from the Federal District about drug users under the current new law. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 23, n. 1, p. 176–185, 2010.

SEVIGNY, Eric L.; CAULKINS, Jonathan P. Kingpins or mules: An analysis of drug offenders incarcerated in federal and state prisons. **Criminology & Public Policy**, v. 3, n. 3, p. 401-434, 2004.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **O Espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930**. São Paulo: Comp. das Letras, 1993.

SILVA, Luiza Lopes da. **A questão das drogas nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SILVEIRA, Dartiu Xavier da. Anexo. *In*: SILVEIRA, Dartiu Xavier da; MOREIRA, Fernanda Gonçalves (Orgs.). **Panorama atual de drogas e dependências**. [s.l.]: Atheneu, 2006.

SINHA, Jay. THE HISTORY AND DEVELOPMENT OF THE LEADING INTERNATIONAL DRUG CONTROL CONVENTIONS.



SLAVICEK, Louise Chipley. **The Prohibition Era**. [s.l.]: Infobase Publishing, 2009.

SOARES, Barbara M; MUSUMECI, Leonarda. **Mulheres Policiais: Presença Feminina Na Polícia Militar Do Rio De Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Fernanda Nathali Carvalho. **'A doce independência de não escolher'**: medidas socioeducativas como punição no itinerário judicial dos usuários de substâncias ilícitas. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2014.

SOARES, Barbara Musumeci; ILGELFRITZ, Iara. **Prisioneiras: vida e violência atrás das grades**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SOARES, Fernanda Nathali Carvalho. **A Doce Independência De Não Escolher: Medidas socioeducativas como punição no itinerário judicial dos usuários de substâncias ilícitas**. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SOUZA, Luiz Antônio Francisco de. Polícia, poder de polícia e criminalidade numa perspectiva histórica. In KOENER, Andrei (Org.). **História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises**. São Paulo: IBCCRIM, 2006.

SOUZA, Jacqueline de; KANTORSKI, Luciane Prado. Embasamento político das concepções e práticas referentes às drogas no Brasil. **SMAD. Revista eletrônica saúde mental álcool e drogas**, v. 3, n. 2, p. 00–00, 2007.

STEPAN, Nancy Leys. **“The Hour of Eugenics”: Race, Gender, and Nation in Latin America**. New York: Cornell University Press, 1991.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. **White Collar Crime: The Uncut Version**. [s.l.]: Yale University Press, 1983.

TONRY, Michael. **Thinking about Crime: Sense and Sensibility in American Penal Culture**. New York: Oxford University Press, 2004.

TONRY, Michael; FRASE, Richard (Ed.). **Sentencing and sanctions in western countries**. Oxford University Press, 2001.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. O uso de drogas e a instauração do proibicionismo no Brasil. **Saúde & Transformação Social / Health & Social Change**, v. 4, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=265328844014>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

ULMER, Jeffery T. Recent developments and new directions in sentencing research. **Justice Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 1-40, 2012.

VARGAS, Joana Domingues. **Estupro: que justiça?** IUPERJ, Rio de Janeiro, 2004.

WALMSLEY, Roy. **Further Developments in the Prison Systems of Central and Eastern Europe: Achievements, Problems and Objectives**. [s.l.]: HEUNI, 2003.

YOUNG, Jock. Moral Panic Its Origins in Resistance, Ressentiment and the Translation of Fantasy into Reality. **British Journal of Criminology**, v. 49, n. 1, p. 4–16, 2009.

YOUNGERS, Coletta; ROSIN, Eileen (Ed.). **Drugs and democracy in Latin America: The impact of US policy**. Lynne Rienner Publishers, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. [s.l.]: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

ZACKESKI, Cristina. O problema dos presos sem julgamento no Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010.